



RiR 2024:9

Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:9

ISBN 978-91-7086-687-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-05-02
Diarienummer: 2023/0183
RiR 2024:9

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott

Riksrevisionen har granskat statens insatser för barn som misstänks för grova brott. De vi har granskat är Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och regeringen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Helena Fröberg har varit föredragande. Enhetschef Jesper Antelius, revisor Anna Forsström, revisor Elina Ekberg och revisionsdirektör Heléne Berg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Helena Fröberg

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Socialdepartementet
Kriminalvården, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Polismyndigheten,
Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	12
2 Utformningen av systemet för att bryta kriminalitet hos barn	15
2.1 Systemet för barn under 15 år under granskningsperioden	15
2.2 Systemet för barn 15–17 år under granskningsperioden	17
2.3 Utvecklingen av systemet	19
2.4 Kostnader för brottsligheten och verksamheten	20
3 Insatsernas måluppfyllelse	21
3.1 Majoriteten återkommer som misstänkta för brott, trots sociala insatser	21
3.2 Barnen klarar inte skolan	29
3.3 Insatserna varierar över landet	31
4 Systemet för barn under 15 år i praktiken	37
4.1 Stora skillnader i aktörernas kontakter och informationsutbyte	37
4.2 Det finns brister i förståelsen för andra aktörers ansvar, roller och behov	43
4.3 Mer styrning, vägledning och kontroll från nationell nivå behövs, med fortsatt utrymme för lokal anpassning	44
5 Systemet för barn 15–17 år i praktiken	51
5.1 Aktörerna utbyter information med varandra, men strukturerna är sårbara	51
5.2 Aktörerna saknar delvis förståelse för varandras roller och arbetssätt	57
5.3 Det nationella stödet kan utvecklas	58
6 Slutsatser och rekommendationer	63
6.1 Staten måste ta sitt minimiansvar	63
6.2 Riktlinjer och rapportering behöver bidra bättre till verksamheten	65
6.3 Arbetssätt behöver förändras i takt med att barn begår grövre brott	66
6.4 Motståndskraft behöver byggas in i systemet	67
6.5 Rekommendationer	68
Referenslista	70

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbilaga - den statistiska undersökningen

Bilaga 2. Programteorimodellen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet är effektiva. Barn begår i allt större utsträckning grövre brott och kan kopplas till kriminella nätverk. Detta påverkar inte bara barnen utan också samhället som helhet. Det är viktigt att barnen får det stöd de behöver för att kunna ändra sitt beteende. Granskningen har omfattat Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse (SiS) och regeringen. Även kommunernas socialnämnder och socialtjänster har en stor roll i arbetet.

Riksrevisionen konstaterar att de samlade insatserna inte är fullt ut effektiva. Aktörernas informationsutbyte varierar i kvalitet, innehåll och frekvens. Detta gäller exempelvis centrala verktyg som polisens orosanmälningar till socialtjänsterna och socialnämndernas yttranden till rättsväsendet. I förlängningen riskerar bristerna att leda till att barn inte får den vård och det stöd som de behöver och att de fortsätter sitt brottsliga beteende. Det är därför viktigt att alla delar av systemet fungerar och att till synes små brister åtgärdas.

Riksrevisionen konstaterar också att majoriteten av barnen i våra studiepopulationer som har fått sociala och rättsliga insatser återkommer som misstänkta för brott och heller inte klarar av skolan. Vidare finns det en risk för bristande likvärdighet över landet. Det gäller vilka insatser socialtjänster kan erbjuda, vad olika insatser och utdömda påföljder innebär i praktiken samt om de misstänkta brotten klaras upp.

En förklaring till variationerna är att det gemensamma arbetet till stor del har byggts upp underifrån och på lokal nivå. Det har lett till att systemet ser olika ut i olika kommuner, och samverkansformer som i grunden är lika benämns olika i olika kommuner. I några kommuner saknas en formaliserad samverkan.

För att arbetet ska bli mer effektivt, kunna bedrivas lättare över kommungränser och bli mer likvärdigt över landet behövs tydligare nationell styrning i form av exempelvis nationell utbildning, gemensamma riktlinjer, nationell uppföljning och överblick, bättre kunskaps- och erfarenhetsöverföring samt en ensad begreppsapparat för att möjliggöra dialog och effektivt utbyte av information mellan berörda aktörer.

Riksrevisionen bedömer att de olika former av nationellt stöd som finns i dag inte är helt anpassade till grövre brottslighet bland barn. Den gör att problemen inte enbart kan hanteras inom ett område och med en verktygslåda, utan att alla verktyg måste samspela vid det praktiska genomförandet för att nå effekt. Det stöd som ges från nationell nivå behöver därför utgå från ett bredare, tvärsektoriellt perspektiv för att kunna bidra till att säkerställa att varje barn får den mest lämpliga insatsen.

Riksrevisionen konstaterar också att staten behöver ta ett större ansvar för att se till att alla delar av systemet fungerar och att aktörerna i det har de förutsättningar som de behöver. Det handlar om att se till att lagstiftning och påföljder är anpassade för att

hantera både grövre och annan kriminalitet bland barn, att sociala och rättsliga insatser samspelar, och att det finns kvalitetssäkrade sociala insatser att sätta in.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Uppdra åt Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, SiS och Kriminalvården att i samverkan ta fram en gemensam tvärsektoriell distansutbildning om aktörernas olika roller, ansvar och behov samt hur de samspelar i arbetet med att bryta barns grova kriminalitet. Utbildningen behöver vara lättillgänglig för samtliga berörda medarbetare, inte minst nyanställda, och komplettera annat skriftligt kunskapsuppbyggande material.
- Uppdra åt Socialstyrelsen att i samverkan med Åklagarmyndigheten skapa bättre förutsättningar för socialnämnderna att ta fram yttranden. Det kan handla om att ta fram och sprida vägledningar för arbetet där samtliga berörda myndigheters behov och roller kopplade till yttranden tydliggörs.
- Uppdra åt Polismyndigheten att i nära samverkan med Socialstyrelsen stärka polisens orosanmälningar. Det kan exempelvis inkludera att tillsammans med Socialstyrelsen ta fram en distansutbildning om orosanmälningar som alla berörda polisanställda enkelt kan ta del av på kontinuerlig basis. Utbildningarna bör ta sikte på orosanmälningarnas syfte, hur de kommer till användning och vilken information de behöver innehålla.
- Uppdra åt Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att ta fram och sprida underlag som tydliggör mervärdet för respektive verksamhet av utredningar enligt 31 § LUL. Materialet kan spridas genom exempelvis utbildningar för socialtjänst, polis och åklagare.
- Utredda möjligheterna till en nationell samordning av placering av barn utanför det egna hemmet för att säkerställa helhetsbedömning utifrån hotbild, risker och vårdbehov vid platsanvisning.

Till Polismyndigheten, Socialstyrelsen och SiS

- Säkerställ att Bob-råden blir en struktur som är robust och som minskar personberoende och behov av lokala lösningar. Det kan vara särskilt viktigt i små eller mer resurssvaga kommuner så att de inte behöver konstruera egna lösningar utan kan dra nytta av befintlig kunskap.
- Säkerställ att Bob-råden arbetar dels med erfarenhetsåterföring, dels med gemensamma lägesbilder och hotbildsanalyser för att förbättra planering och proaktivitet.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Under senare år har allt större uppmärksamhet riktats mot att barn i Sverige dras in i gängkriminalitet. Enligt Polismyndigheten börjar barn begå grövre brott tidigare i sina brottsliga karriärer.¹ I media rapporteras att 15 procent av landets gängkriminella är under 18 år och att det inte är ovanligt att tonåringar styr kriminella gäng och utnyttjar yngre barn till brottslighet.²

Forskningen visar på ett samband mellan gängkriminalitet och skjutvapenvåld. Skjutvapenvåldet i Sverige har ökat under senare år, även i jämförelse med andra länder, trots att kriminaliteten i övrigt inte har ökat.³ Våldet skördar allt fler dödsoffer och utövas inte sällan i den offentliga miljön, vilket gör att utomstående drabbas i ökande utsträckning.⁴ Det skapar otrygghet och minskad tillit i samhället. Några faktorer som karakteriserar utvecklingen är att barn är involverade i skjutvapenvåldet, och att risken för upprepade skjutningar är större på platser där öppen drogförsäljning sker.⁵ Brottsförebyggande rådet, Brå, har belyst hur äldre personer i narkotikabranschen utnyttjar yngre för distribution och försäljning av narkotika.⁶ Narkotikabrotten sägs vara en motor i den kriminella karriären.⁷

Antalet beslutade misstankar mot barn under 15 år har ökat med 50 procent åren 2017–2022.⁸ Kopplat till skjutvapenvåldet har antalet barn mellan 15 och 17 år som misstänks för olaga innehav av pistol eller k-pist ökat från 110 misstänkta 2017 till 409 misstänkta 2021. Likaså har antalet barn 15–17 år som misstänkts för överlåtelse av narkotika ökat, från 311 misstänkta 2017 till 412 misstänkta 2021. Ett annat allvarligt brott som begås av barn är rån.⁹ Antalet 15–17-åringar som misstänks för rån har ökat från 592 till 755 åren 2017–2021. Samtidigt som vi ser de här ökningarna har det totala antalet 15–17-åringar som misstänks för någon form av brott minskat

¹ Möte Polismyndigheten 2023-03-15.

² SVT, "Allt fler gängkriminella är minderåriga" 2022-05-22; Sveriges Radio, "Polisen: 1 200 gängkriminella är minderåriga" 2022-05-24.

³ Sturup, Rostami, Sarnecki mfl, *Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: a Descriptive National Survey and International Comparison*, 2018.

⁴ Prop. 2022/23:53, s. 26.

⁵ Gerell, Hallin, Nilwall, "Lokalt kriminell organisering", 2020, s. 96–108; Granath, "Gäng och skjutningar", 2022, s. 79 ff.

⁶ Brå, *Narkotikamarknader – En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och kunder*, rapport 2021:10, 2021, s. 95.

⁷ Intervju Brå 2023-05-02.

⁸ Åklagarmyndigheten, *230505 Ungdomsbrott 2017-2022*, 2023. Antalet beslutade misstankar har ökat från 2 728 till 4 084. Beslutad misstanke innebär att ärendet innehåller en misstänkt och ett beslut om avslut av brottsmisstanken. Betydlig fler unga under 15 år finns dock registrerade som misstänkta i ärenden där det inte finns ett beslut. Polismyndigheten redovisar exempelvis en totalsumma på 35 800 misstänkta under 15 år 2022. Se Polismyndigheten, *MT under 15 19-22 alla regioner*, 2023.

⁹ Rån är också ett strategiskt brott, det vill säga ett brott som indikerar en fortsatt brottslig utveckling. Brå, *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, Rapport 2021:5, 2021.

med 7 procent 2017–2021.¹⁰ Sammantaget innebär detta att även om inte fler barn begår brott, begår en liten men högaktiv grupp barn grövre brott.¹¹

De här beskrivna problemen och deras påverkan på samhället gör det angeläget att bryta kriminella beteenden hos barn. Det finns däremot indikationer på att det offentliga inte lyckas med det. 23 procent av de 15–17-åringar som avslutade en påföljd 2019 dömdes för ett nytt brott inom ett år. Återfallsfrekvensen var högre, 43 respektive 48 procent,¹² bland dem som dömdes till sluten ungdomsvård eller ungdomsvård, som främst döms ut vid grov brottslighet.¹³ Det finns därför anledning att granska effektiviteten i statens samlade insatser för att bryta barns brottslighet.

Det finns särskilda regler för unga lagöverträdare. Reglerna ser olika ut beroende på om barnet är äldre eller yngre än 15 år vid brottet.¹⁴ Ansvar för unga lagöverträdare delas mellan kommunernas socialnämnder, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, SiS. Socialnämnderna beslutar om insatser utifrån barnets behov av vård och stöd.¹⁵ Rättsväsendets insatser ska i första hand reagera mot den brottsliga verksamheten och markera samhällets avståndstagande från den.¹⁶ Polis och åklagare utreder misstänkta brott, medan SiS och Kriminalvården verkställer vissa av de straff som kan bli aktuella. SiS kan även bli involverade i att genomföra insatserna som socialnämnderna beslutar. Oavsett om insatsernas syfte primärt är vård och stöd, eller att markera mot ett brottsligt beteende, behöver de gå hand i hand för att effektivt bryta barns brottsliga beteende.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet är effektiva. Delfrågor är:

1. Bidrar myndigheternas arbete till att nå målen för verksamheten?
2. Arbetar aktörerna i systemet effektivt för att bryta grov kriminalitet hos barn under 15 år?
3. Arbetar aktörerna i systemet effektivt för att bryta grov kriminalitet hos barn som är 15–17 år?

¹⁰ Brås officiella kriminalstatistik; Brå, *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*, Rapport 2021:19, 2021. Vissa av siffrorna har sedan sjunkit 2022.

¹¹ Intervju tingsrätt 8. Det handlar enligt den intervjuade om vapenbrott, våldsbrott och narkotikabrott. Även SiS har noterat en skiftning mot att de som döms till sluten ungdomsvård är yngre och får längre strafftid, då de begår grövre brott, och att barnens våldskapital har ökat. Även barn som placeras enligt LVU är svårare fall nu än tidigare. Intervju SiS 2023-05-05.

¹² Brå, *2019 Återfall i brott – preliminär statistik*, 2022.

¹³ Ungdomsvård döms i relativt stor utsträckning dessutom ut för ringa narkotikabrott.

¹⁴ LUL omfattar barn och unga till och med 20 år, men olika regler gäller för de under 15 år, de som är 15–17 år och de som är 18–20 år. Vi följer de som är 17 år eller yngre.

¹⁵ 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁶ Domstolen ska vid bestämmande av påföljd ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet, men också den unges behov av vård eller åtgärder enligt SoL eller LVU. Jämför 32 kap. 1 § brottsbalken.

Fokus i granskningen är på insatser för barn till och med 17 år som har misstänkts för något av de brott som har koppling till samhällsproblemen beskrivna ovan. Utifrån forskning och statistik har vi valt brotten rån, mord/försök till mord med skjutvapen, olaga innehav av pistol eller k-pist, samt narkotikabrott. Vi benämner dessa som grova brott. Det ska dock inte ses som en definition av grova brott. Vissa av de brottskoder vi har valt ut är också mindre grova, men speglar samhällsproblemen och kan på så sätt bli en del av den grova brottsligheten bland barn i dag.

Granskade aktörer är Socialstyrelsen (i sin roll att stödja socialtjänsterna), Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, SiS, Kriminalvården, samt regeringen (Justitiedepartementet och Socialdepartementet). Vi har också granskat myndigheternas samverkan med kommunernas socialtjänster, men inte socialtjänsternas arbete eftersom det ligger utanför Riksrevisionens mandat. Skolan samt barn och ungdomspsykiatri ingår inte heller i granskningen eftersom de inte har ett direkt ansvar för att utreda och förebygga brott.

Fokus är på systemet som helhet, på om aktörerna i det samverkar utifrån en gemensam förståelse, tydliga ansvarsförhållanden, gemensamma mål och tydliga enskilda syften som knyter an till dessa. En systemansats bidrar med insikter som kompletterar de slutsatser som presenterats i utredningar under senare år.¹⁷ Dessa har i högre utsträckning fokuserat på delar av regelverket än på om systemet som helhet hänger ihop och i praktiken fungerar i förhållande till problembilden.

1.3 Bedömningsgrunder

Utifrån gällande regelverk,¹⁸ de granskade myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, myndigheternas interna styrdokument, riktlinjer och allmänna råd samt uppgifter från intervjuer har vi gjort en programteoribaserad utvärderingsmodell¹⁹ som jämförs med verkligheten. Modellen består av två delar, en som åskådliggör systemet för dem under 15 år och en som åskådliggör systemet för dem som är 15–17 år (se även kapitel 2 för flödesscheman utifrån modellen). Modellen beskriver vilka aktiviteter aktörerna förväntas genomföra, samt effekter som aktiviteterna förväntas bidra till på kort och lång sikt. Vid en jämförelse med hur systemet fungerar i praktiken kan brister och otydligheter identifieras både i hur systemet är tänkt att fungera och i hur det faktiskt fungerar.

¹⁷ Se SOU 2022:1.

¹⁸ Främst socialtjänstlagen (2001:453) (SoL), lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU), polislagen (1984:387), brottsbalken och myndigheternas instruktioner.

¹⁹ En programteori är beskrivning av hur en verksamhet, metod eller arbetssätt logiskt hänger ihop.

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1

Målen i programteorimodellen utgår från målen för socialtjänsten och för kriminalpolitiken. Socialtjänsten ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället, samt se till barnets bästa vid åtgärder som rör barn.²⁰ Skolan är den huvudsakliga sysselsättningen för barn och en grundpelare för att ge dem förutsättningar att utvecklas och vara aktiva i samhället. Ett viktigt steg för att nå socialtjänstens mål avseende barn är att barnen avslutar skolan. Bristfällig skolgång är en tydlig riskfaktor för framtida kriminalitet.²¹ Mer än hälften av de barn som dras in i gängkriminalitet har haft problem att fullfölja skolan.²² En vardaglig sysselsättning i form av skola har också identifierats som ett av de tydligaste behoven hos barn för att minska återfall efter en avslutad verkställighet.²³ Vi bedömer därför att avslutad grund- eller gymnasieskola är en viktig indikator för hur effektiva insatserna är.

Kriminalpolitiken ska minska brottsligheten och öka tryggheten.²⁴ Vi menar att det på lång sikt innebär att barnen inte ska återfalla i brott. På kort sikt ska insatserna bidra till att bryta barnens kriminella mönster på ett sätt som innebär att barnen begår mindre grova brott. Återfallsfrekvensen och vilken typ av brottslighet barnen återfaller i blir då indikatorer för att ta reda på hur effektiva insatserna är.

Aktörerna behöver också kunna erbjuda effektiva insatser till alla berörda barn, oavsett deras hemvist.²⁵ Av Polismyndighetens instruktion framgår att verksamheten ska bedrivas rättssäkert och enhetligt,²⁶ och enligt socialtjänstlagen, SoL, ska socialtjänstens insatser utgå från det enskilda barnets bästa och behov.²⁷ Lokala anpassningar kan behövas även om de medför att barnen inte blir behandlade på samma sätt. Anpassningarna får dock inte innebära att barnen inte blir likvärdigt behandlade. Likvärdighet innebär att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda oavsett hemkommun. Insatserna ska dessutom vara av god kvalitet.²⁸

²⁰ 1 kap 1–2 §§ SoL. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

²¹ Pettersson, *Tuffa tag och tillit - en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutet ungdomsvård*. ESO 2023:9, 2023.

²² Brå, *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023:13, 2023.

²³ Pettersson, *Tuffa tag och tillit - en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutet ungdomsvård*. ESO 2023:9, 2023.

²⁴ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:juU1, rskr. 1997/98:87.

²⁵ Se 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁶ Se 2 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten som trädde i kraft den 1 januari 2023. Den ersatte förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten där det uttryckligen framgick att Polismyndigheten ska bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt vid bland annat utredning och beivrande av brott.

²⁷ Se 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁸ Se SOU 2020:47, s. 756.

För att nå målen ska statens insatser:

- vara likvärdiga över landet,
- bidra till att barnen bryter sitt kriminella mönster,
- bidra till att barnen avslutar grund- och gymnasieskola.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2 och 3

I båda programteorimodellerna finns två parallella spår, ett där rättsväsendet utreder brottsmisstankar mot barnet och ett där sociala myndigheter utreder och hanterar behovet av vård och sociala insatser för barnet. Vi menar att utbyte av information som är anpassad efter olika behov och målgrupper då blir viktigt för att spåren ska stödja och komplettera varandra och forma en samlad ansats från statens sida.

Beroende på barnets ålder får spåren olika tyngd. För dem under 15 år, som inte är straffmyndiga, ligger tyngdpunkten på sociala insatser. Utredningen inom rättsväsendet syftar inte till att lagföra utan snarare till att klargöra händelseförlopp och barnets inblandning i det misstänkta brottet. Brottsutredningen blir sedan ett underlag för socialnämnderna i deras bedömning av barnets behov av insatser. För dem över 15 år får rättsväsendets insatser större betydelse, även om även dessa barn har rätt till vård och stöd. Insatserna måste då både vara tillräckligt ingripande för att markera mot det brottsliga beteendet, och tillgodose barnets behov av vård och stöd. För att säkerställa det behöver dels socialtjänsten involveras under förundersökningen, exempelvis genom att delta vid förhör eller delge information där så är behövligt och möjligt, dels behöver socialnämnden lämna en bedömning av barnets behov innan beslut fattas i åtalsfrågan och om straffmätning.

I de fall socialnämnderna beslutar att placera barnet på SiS krävs också ett väl fungerande informationsutbyte mellan socialnämnderna och SiS för att SiS ska kunna tillgodose barnets behov under placeringen. SiS kan också behöva inhämta information från socialtjänsten och polisen om barnets umgänge eftersom det kan påverka vilka andra som barnet kan placeras tillsammans med på SiS.

I systemet för barn som är 15–17 år ska fler insatser ske i samverkan mellan flera aktörer, framför allt när det gäller straffrättsliga påföljder.²⁹ För att minska risken för återfall kan barnet behöva fortsatta sociala insatser efter verkställigheten, eller redan under den vid exempelvis ungdomsövervakning. Socialnämnderna behöver då få information från de verkställande myndigheterna om kvarstående behov. Också vid häktningar krävs informationsutbyte - dels om huruvida socialnämnden kan ordna annan betryggande övervakning i stället för häktning, dels kan socialnämnden behöva

²⁹ Ungdomsövervakning kräver samverkan mellan Kriminalvården och socialnämnd, ungdomsvård eventuellt mellan socialnämnd och SiS/enskilda utförare och slutna ungdomsvård mellan SiS och socialnämnd.

information om att en häktning hävs för att kunna verkställa ett beslut enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

För att aktörernas gemensamma arbete ska vara effektivt behöver följande vara uppfyllt:

- Socialnämnderna får information från polisen om barnets misstänkta brottsliga beteende som gör att de förstår innebörden av och allvaret i beteendet.
- SiS får information från socialtjänst om barnets behov vid placering hos SiS.
- Socialtjänst får information från SiS om kvarstående behov efter en placering.

Specifikt om kontakter och informationsutbyte för barn över 15 år

- Åklagare och tingsrätt får information om barnets vårdbehov från socialnämnd inför beslut om åtal och påföljd.
- Kriminalvård, polis, åklagare och socialtjänst utbyter information när häktning inleds och avslutas, samt om möjligheter till annan betryggande övervakning.
- Socialtjänst får information, från SiS respektive Kriminalvården, om barnets kvarstående vårdbehov efter avslutad verkställighet.

Vi har utöver regelverket för hur systemet ska fungera utgått från generella vägledande principer för god samverkan som ger effekt.³⁰ Detta eftersom systemet inte fungerar om aktörerna inte arbetar gemensamt för att nå resultat. De generella principerna för god samverkan tar sikte på att aktörerna i systemet måste ha etablerade kontaktvägar och kontinuerligt dela information, samt ha ett gemensamt språkbruk där syfte och innebörd av olika begrepp är desamma för berörda aktörer när de delar information. Genom att kontinuerligt dela information i vardagen etablerar man också nätverk och kontakter. Det skapar förutsättningar för att gemensamt och i tid identifiera behov av åtgärder. En fungerande samverkan bygger också på att man tillsammans kontinuerligt arbetar med kunskapsuppbyggnad och skapar förutsättningar för gemensamt systematiskt erfarenhetsutbyte och lärande.

Aktörerna måste också på lokal och nationell nivå förstå varandras ansvar, roller och olika perspektiv. De behöver se utanför det egna ansvarsområdet och ha ett helhetsperspektiv på hur resultat ska kunna nås på bästa sätt. Utan sådan förståelse blir det exempelvis svårare för polis att göra orosanmälningar som socialnämnderna kan agera på, det blir svårare för socialnämnderna att lämna användbara yttranden till rättsväsendet, och det blir svårare att verkställa påföljder som kräver samverkan. För att åtgärder ska kunna samordnas, förstärka och komplettera varandra kan aktörerna behöva ha gemensamma mål, metoder och rutiner. Tidigare erfarenheter visar att

³⁰ Ifråga om barn som begår brott finns stödmaterial framtaget av Socialstyrelsen, Polismyndigheten, SKR etc. och ifråga om samverkan i ett vidare perspektiv har såväl MSB som Statskontoret tagit fram kunskapsstöd. Statliga myndigheter har också en allmän samverkansskyldighet. Det framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) Därutöver finns bestämmelser om samverkan och underrättelseskyldighet. Se till exempel 6 § polislagen (1984:387).

mål inom den egna sektorn tenderar att prioriteras vid avsaknad av en etablerad och väl fungerande samverkan, utan att detta nödvändigtvis är bäst utifrån ett samhällsperspektiv.³¹ Det kan skapa hinder och onödiga utmaningar i systemet.

De centrala myndigheterna har ett ansvar för att ge vägledning och stöd till sina medarbetare. Socialstyrelsen har å sin sida en roll att samordna de statliga insatserna inom socialtjänst för barn och unga och bidra till att insatserna bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet, ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt ge stöd till metodutveckling.³²

För att utbytet enligt programteorin ska fungera effektivt behöver följande vara uppfyllt:

Kontakter och informationsutbyte

- Det finns etablerade kontaktvägar och kontaktpunkter mellan berörda aktörer.
- Informationen som delas är tydlig för mottagaren.
- Kontakter och informationsutbyte kan upprätthållas vid personalomsättning.
- Berörda aktörer har ett kontinuerligt informationsutbyte och en gemensam bild av läget som möjliggör proaktivitet och att avvikelser från normalbilden tidigt upptäcks.

Förståelse för ansvar, roller och behov hos andra berörda aktörer

- Myndigheterna känner till samt har förståelse för varandras kompetenser och mandat. Det kan handla om
 - att ha förståelse för vilken information andra aktörer behöver och i vilket sammanhang,
 - kunskap om vilken information som kan delas med andra aktörer samt
 - förståelse för vilka insatser respektive aktör kan vidta.

Kunskap och förutsättningar

- Personalen hos berörda aktörer får nödvändigt stöd för att utföra sina respektive uppdrag på bästa sätt. Det kan handla om
 - riktlinjer och rutiner för arbetet samt
 - lagstöd för och möjlighet att vidta nödvändiga insatser.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Helena Fröberg (projektledare), Anna Forsström samt Elina Ekberg. Heléne Berg har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Olof Bäckman, professor, Stockholm universitet, har varit referensperson och har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet

³¹ Se Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022, s. 11 f.

³² 2 och 4 §§ förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

(Justitiedepartementet och Socialdepartementet), Domstolsverket, Kriminalvården, Socialstyrelsen, SiS, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

För att besvara frågorna har vi gjort dokumentstudier, intervjuer, en aktgranskning och en statistisk undersökning. Dokumentstudierna omfattar policyer och riktlinjer, utredningar, lagstiftning med mera. I intervjuerna har vi pratat med de granskade myndigheterna på central och lokal nivå. För den lokala nivån har vi valt ut 12 kommuner³³ i vilka vi har pratat med polis, socialtjänst, tingsrätt och åklagare. Urvalet har gjorts baserat på geografisk spridning, storlek på kommuner – för att inkludera både större och mindre kommuner – och utifrån antal brottsmisstänkta barn – för att inkludera kommuner där många respektive få av barnen i vår statistiska undersökning är skrivna. Vi har anonymiserat intervjuerna på lokal nivå genom att ge varje kommun en siffra. Alla aktörer i samma kommun har i referenserna samma siffra, men benämns också utifrån var de jobbar, exempelvis socialtjänst 1, lokalpolisområde 1 etcetera. Vi har genomfört 50 intervjuer under granskningen.

Aktgranskningen omfattar samtliga barn som avtjänade sluten ungdomsvård någon gång 2022-07-01–2023-06-30, totalt 121 barn. Det är barn som begår grövre brott som döms till sluten ungdomsvård. Eftersom det inte är ovanligt att barnen börjar med mindre grova brott är det sannolikt att barnen i sluten ungdomsvård har begått eller misstänkts för andra brott innan de dömdes till sluten ungdomsvård. Det borde ha gett aktörerna i systemet möjlighet att vidta insatser innan barnen dömdes till sluten ungdomsvård. Genom att följa barn dömda till sluten ungdomsvård bakåt i tid kan vi få en bild av hur myndigheterna har arbetat. Vi har gått igenom yttranden från socialnämnder till rättsväsendet, barnens akt på SiS, förundersökningar och utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, samt polisens orosanmälningar. Vi har även sett om barnen har förekommit i Polismyndighetens underrättelser.³⁴

Den statistiska undersökningen visar hur systemet fungerar och ger indikationer på resultat av insatserna liksom eventuella skillnader i tillämpning över landet. Vi har följt en kohort barn under 18 år som har misstänkts för något av våra utvalda brotten³⁵ ett visst år. Populationen är definierad bland de misstänkta som finns registrerade i Åklagarmyndighetens verksamhetssystem. Misstankarna behöver ha uppstått en viss tid tillbaka för att det ska gå att följa gruppen och se återfall. Samtidigt bör man inte gå så långt tillbaka att uppgifterna blir inaktuella. Vi har därför studerat misstankar som registrerades 2018 och 2019. 4 714 barn ingår i populationen. Vi har följt dem 3,5 år framåt samt så långt tillbaka i tid som det har varit möjligt. Vi har hämtat data från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten,

³³ Malmö, Åstorp, Göteborg nordost och Hisingen, Botkyrka, Stockholm Järva, Sollentuna, Eskilstuna, Västerås, Borlänge, Östersund, Sandviken, Borås.

³⁴ Polisen kan registrera underrättelser, det vill säga information som ger polisen en bättre lägesbild.

³⁵ Se avsnitt 1.2 för en redogörelse för de utvalda brotten.

Socialstyrelsen, Kriminalvården, SiS, Brå, förvaltningsrätter och SCB. Sammantaget belyser data flödet genom systemet, samt ger indikationer på insatsernas måluppfyllelse. Data visar också vissa bakgrundsaspekter, exempelvis socioekonomisk status, neuropsykiatriska diagnoser och medicinering för dessa. Se bilaga 1 Metodbilaga för en mer utförlig beskrivning.

2 Utformningen av systemet för att bryta kriminalitet hos barn

Detta kapitel presenterar hur systemet för att bemöta barn som misstänks för brott såg ut fram till juni 2023 då vissa förändringar infördes, dels avseende dem som är under 15 år, dels avseende dem som är 15–17 år vid tiden för det misstänkta brottet. I kapitlet beskrivs även några förändringar av systemet. Avslutningsvis redovisas vissa kostnader för brottsligheten respektive verksamheten som ska bidra till att bryta den.

2.1 Systemet för barn under 15 år under granskningsperioden

Barn som är under 15 år när de begår brott är inte straffmyndiga och får inte dömas till påföljd.³⁶ I stället kan socialtjänsten vidta insatser. Om barnet och/eller dennes vårdnadshavare går med på insatserna kan de genomföras med stöd av socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Saknas samtycke kan tvångsvård enligt LVU bli aktuellt. Tvångsvård kräver att det finns sådana brister i omsorgen av barnet, eller att barnet har ett så pass skadligt beteende (för sig själv eller andra), att det finns en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling. Socialnämnden ansöker om vård vid förvaltningsrätten, som beslutar om tvångsvård. Socialnämnden kan också efter eget beslut omedelbart omhänderta barnet. Nämnden ska då inom en vecka underställa en förvaltningsrätt beslutet.³⁷

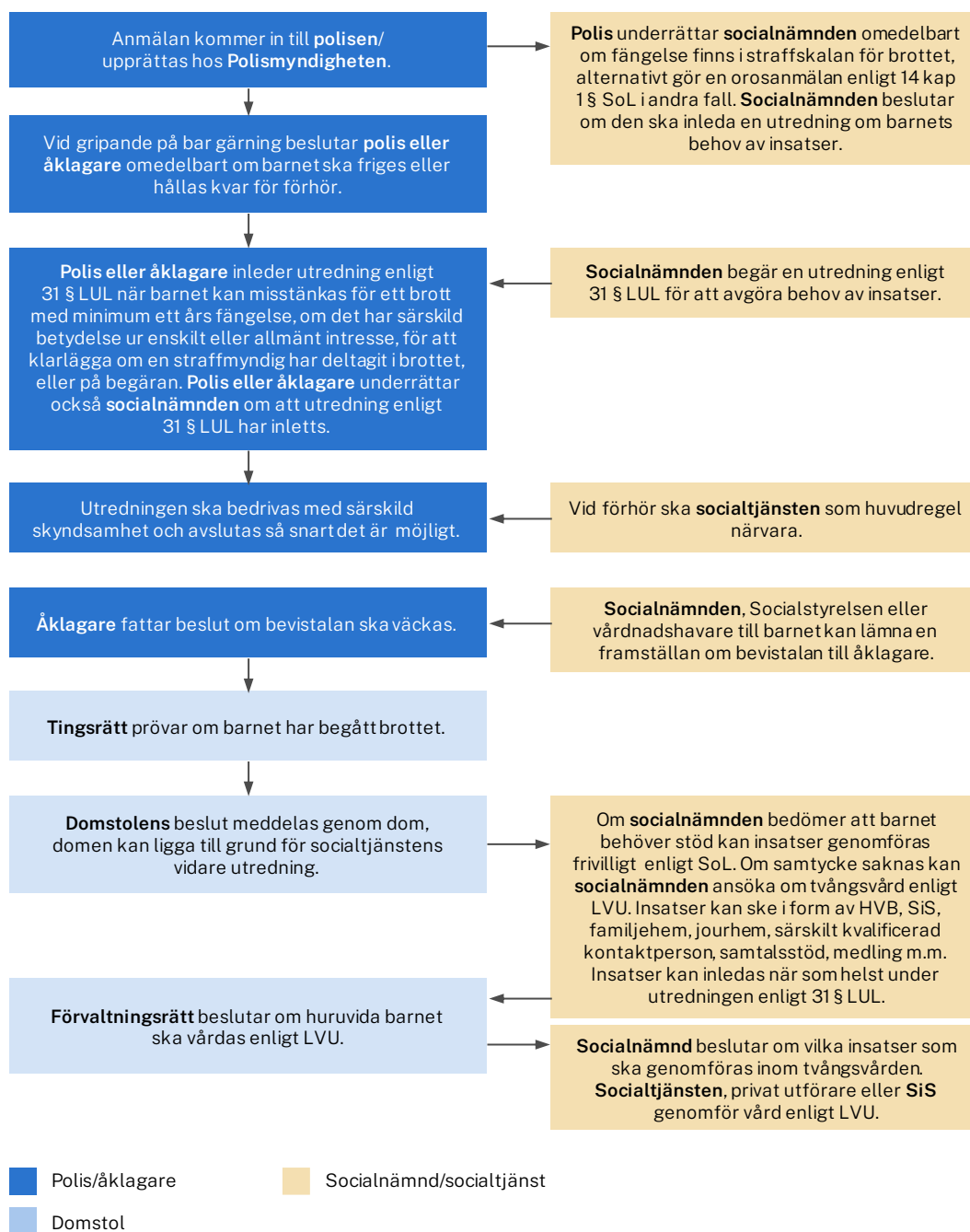
Eftersom barn under 15 år inte är straffmyndiga får inte heller förundersökningar inledas mot barn under 15 år. Åklagare och polis kan däremot utreda misstänkta brott som begåtts av barn under 15 år med stöd av 31 § LUL. Polis och åklagare ska som huvudregel inleda en utredning om straffet för brottet är minst ett års fängelse. De får också inleda en utredning om det behövs för att klarlägga om straffmyndiga har deltagit i brottet, eller för att eftersöka gods. Dessutom får socialnämnden begära en utredning enligt 31 § LUL om den bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av insatser för den unge.³⁸ Parallellt med brottsutredningen kan socialnämnden inleda en egen utredning av behovet av sociala insatser för barnet.

³⁶ 1 kap 6 § brottsbalken.

³⁷ Se 2–8 §§ LVU.

³⁸ Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.

Figur 1 Processen för barn under 15 år fram till juni 2023



Källa: LUL; LVU; SoL; BrB; Riksåklagaren 2006 RÅR 2006:3; Socialstyrelsen 2021, Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott; Åklagarmyndigheten 2022 Rättslig vägledning 2022:19.

2.2 Systemet för barn 15–17 år under granskningsperioden

Polis och åklagare utreder misstänkta brott begångna av barn i åldern 15–17 år inom ramen för en förundersökning, det vill säga på samma sätt som brott begångna av myndiga. Förundersökningens huvudsakliga syfte är att klarlägga om det har begåtts ett brott, vem som kan misstänkas för det och om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Under förundersökningen kan barnet häktas i vissa fall. Om socialnämnden kan ordna med annan betryggande övervakning kan det användas som alternativ till häktning.³⁹ Det handlar generellt om vård enligt LVU på låst enhet på SiS. Socialnämnden kan parallellt med förundersökningen utreda barnets behov av sociala insatser. Innan åklagare väcker åtal ska socialnämnden lämna ett yttrande till åklagaren om nämndens bedömning av barnets behov av insatser för att motverka att barnet utvecklas ogynnsamt. Yttrandet ligger också till grund för tingsrättens bestämning av påföljd.⁴⁰ Åklagare kan också inhämta en personutredning från Kriminalvården inför beslutet i åtalsfrågan. Insatser kan sedan vidtas på frivillig basis enligt SoL eller med tvång enligt LVU.

Vad gäller straffrättsliga åtgärder finns det fyra särskilda ungdomspåföljder:

- ungdomsvård
- ungdomstjänst
- ungdomsövervakning
- sluten ungdomsvård.⁴¹

Ungdomsvård innebär att den unge ska genomgå vård, enligt SoL eller LVU, som socialnämnden har föreslagit. Ungdomstjänst innebär oavlönat arbete och annan särskilt anordnad verksamhet som socialnämnden ordnar. Ungdomsövervakning infördes 2021. Den verkställs av frivården inom Kriminalvården, i samverkan med socialtjänsten. Kriminalvården upprättar en verkställighetsplan som barnet ska följa.⁴² Sluten ungdomsvård får utdömas vid grova brott och verkställs av SiS.

Minderåriga kan också dömas till vuxenpåföljder. Böter, antingen genom ett utdömt bötesstraff eller genom strafföreläggande, är den vanligaste vuxenpåföljden för minderåriga, men även villkorlig dom förekommer. Fängelse är däremot mycket ovanligt⁴³ eftersom barn generellt döms till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Vid sidan av vuxenpåföljderna är åtalsunderlåtelse⁴⁴ och straffvarning⁴⁵ vanligt.

³⁹ Se 2, 4, 23 §§ LUL; 24 kap 1–6 §§ RB.

⁴⁰ Se 11 § LUL.

⁴¹ Se 32 kap. BrB.

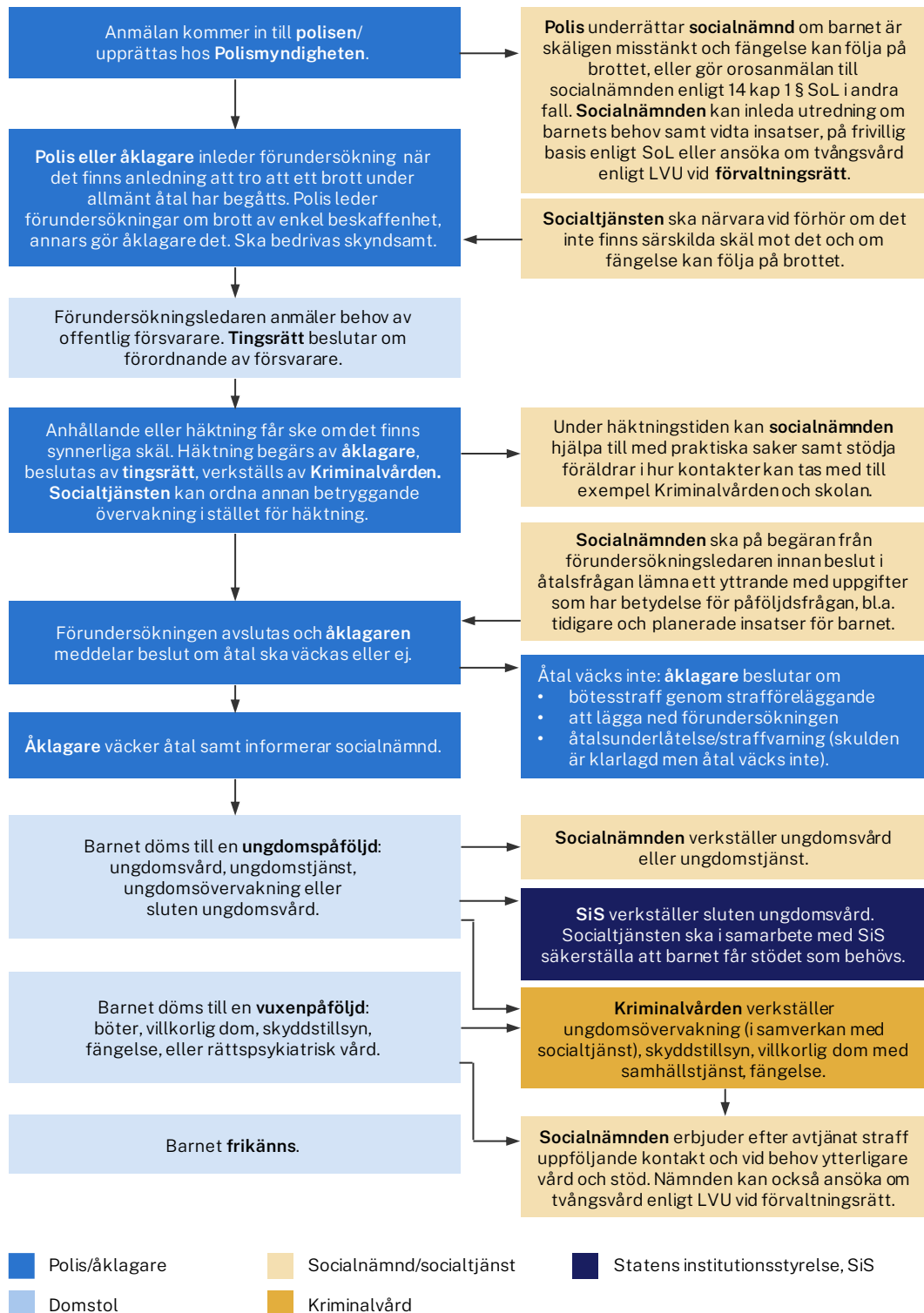
⁴² Kriminalvården, *Ungdomsövervakning*, 2023. Verkställighetsplanen ska bland annat föreskriva att barnet regelbundet ska träffa en koordinator inom frivården, samt inskränkningar i barnets rörelsefrihet.

⁴³ Brås officiella kriminalstatistik.

⁴⁴ Åtal väcks inte men den unge har bevisats skyldig och erkänt brottet.

⁴⁵ Används vid enklare brott och innebär att åtal inte väcks men barnet får en muntlig varning från åklagaren.

Figur 2 Processen för barn 15–17 år fram till juni 2023



Källa: LUL; LVU; SoL; BrB; Riksåklagaren 2006 RÅR 2006:3; Socialstyrelsen 2021, Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott; Åklagarmyndigheten 2022 Rättslig vägledning 2022:19.

2.3 Utvecklingen av systemet

I takt med att gängkriminaliteten bland barn har ökat har det i den allmänna debatten ställts krav på skärpta straff och utökade tvångsmedel. Flera ändringar av regelverket i linje med detta har också införts eller är på gång. Exempelvis utökades i juli 2023 möjligheten att inleda brottsutredningar enligt 31 § LUL för dem under 15 år.

Åklagare får nu också på egen hand besluta om bevistalan ska föras.⁴⁶ Åklagaren ska dessutom begära bevistalan om brottet har minst fem års fängelse i straffskalan, och det hade funnits tillräckliga skäl för åtal om brottet hade begåtts av en straffmyndig.⁴⁷ Det är sedan juli 2023 också straffbart att involvera personer som är under 18 år i brott eller brottslig verksamhet.⁴⁸ 2023 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare. Utredaren ska bland annat överväga en sänkning av straffmyndighetsåldern och föreslå ändringar som innebär att ålder får minskad betydelse vid straffmätningen för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år.⁴⁹ Regeringen har också gett Kriminalvården i uppdrag att förbereda för att till juli 2026 inrätta särskilda enheter för 15–17-åringar.⁵⁰ Regeringens avsikt är att de ska ersätta påföljden slutna ungdomsvård.⁵¹

Tidigare har två större reformer av påföljdssystemet för unga genomförts som påverkar hur systemet fungerar i dag. En reform skedde 1999 och en 2007. 1999 års reform ledde bland annat till att de allmänna domstolarna ska pröva om socialnämndens planerade insatser är tillräckligt ingripande, att socialnämnden i sina yttranden konkret ska beskriva planerade åtgärder, och att socialnämnden ska informera åklagaren om den planerade vården uteblir eller avbryts. Slutna ungdomsvård infördes också inom ramen för 1999 års reform. Det ska dömas ut om det är motiverat som en reaktion på brottet – barnets vårdbehov saknar alltså betydelse.⁵² Genom 2007 års reform inriktades påföljderna tydligare mot att motverka återfall och därtill var syftet att färre skulle dömas till böter⁵³ och frihetsberövande påföljder. Ungdomstjänst infördes som en fristående påföljd och vård inom socialtjänsten bytte namn till ungdomsvård. För att ungdomsvård ska komma ifråga ska barnet ha särskilt behov av vård eller åtgärd enligt SoL eller LVU, som motverkar att barnet utvecklas ogynnsamt.⁵⁴

⁴⁶ Tidigare krävdes en framställan av socialnämnden, Socialstyrelsen eller barnets vårdnadshavare. Åklagaren fick då väcka bevistalan om det krävdes ur allmän synpunkt. Socialnämnden och Inspektionen för vård och omsorg kan också fortsatt framställa till en åklagare om bevistalan. Bevistalan har varit ovanligt; under perioden 2017–2022 har bevistalan väckts totalt fem gånger men har blivit vanligare efter lagändringen.

⁴⁷ Se 38 § LUL. Även om det är föreskrivet lindrigare straff får bevistalan väckas om det finns synnerliga skäl. Bevistalan har hittills varit ovanligt; under perioden 2017–2022 har bevistalan väckts totalt fem gånger.

⁴⁸ Se 16 kap. 5 a § BrB.

⁴⁹ Dir 2023:112 och dir 2023:156. Uppdraget ska redovisas senast den 10 januari 2025.

⁵⁰ Regeringsbeslut Ju2023/02157.

⁵¹ SOU 2023:44.

⁵² Prop. 1997/98:96, s. 141, 147. 156 f.

⁵³ Innan reformen dömdes hälften av 15–17-åringarna som lagfördes genom dom till böter. Regeringen ansåg att bötesstraffet saknar de rehabiliterande inslag som är viktiga i påföljdssystemet för unga, och kan försvåra den unges etablering i vuxenlivet om det leder till skuldsättning.

⁵⁴ Prop. 2005/06:165.

2.4 Kostnader för brottsligheten och verksamheten

De vi har intervjuat återkommer till att det är svårt och dyrt att behandla de här barnen. Samtidigt kostar kriminaliteten samhället mycket. Brå har belyst att risken för återfall i brott ökar vid en tidig brottsdebut.⁵⁵ Experter poängterar att det visserligen är dyrt att göra insatser för barn, men att det som verkligen blir för dyrt är att inte ingripa tidigt. Kostnaden för en gängkriminell uppskattas till drygt 23 miljoner kronor, om personen är aktiv i 15 år. Kostnaderna kommer både från brottsligheten i sig och de insatser som sätts in från olika myndigheter.⁵⁶ En lindrig misshandel uppskattas kosta 200 000 kronor och en grov misshandel 1 miljon kronor första året, men uppåt 30 miljoner över offrets livstid. Likaså förlorar samhället intäkter när barn och sedermera vuxna livnar sig på kriminalitet.

Myndigheterna har genomgående svårt att precisera hur mycket resurser de lägger på de här frågorna. Polis och åklagare kan inte precisera detta över huvud taget.⁵⁷ Statistik från Åklagarmyndigheten visar att antalet ungdomsärenden ökar och att genomströmningstiderna för dessa ärenden blir längre.⁵⁸ Man kan därför anta att kostnaderna för ärendena har ökat. Även Kriminalvården har svårt att precisera kostnader. Givet att antalet minderåriga som häktas och som döms till ungdomsövervakning ökar kan man även här anta att kostnaderna ökar. Kriminalvården har äskat ytterligare medel för häktningar.⁵⁹ Även SiS har äskat mer medel för att täcka kostnader när fler döms till sluten ungdomsvård.⁶⁰

Det har inte gått att särskilja insatser för barn med brottsligt beteende från andra insatser för barn som socialtjänsterna genomför. Insatser för barn som helhet utgör 48 procent av socialtjänsternas kostnader för individ- och familjeomsorgen. Det motsvarade 25,6 miljarder 2021, vilket är en ökning med 13 procent, eller 3 miljarder, sedan 2017. Kostnaderna för insatser till barn är också den post som driver kostnaderna för individ- och familjeomsorgen uppåt. Det är framför allt kostnader för placeringar utanför det egna hemmet som ökar.⁶¹ Socialstyrelsen har under åren 2017–2022 totalt lagt knappt 69 miljoner kronor på olika uppdrag kopplade till ungdomskriminalitet.⁶² Det utgör cirka 2 procent av myndighetens totala ramanslag under de åren.⁶³

⁵⁵ Brå, *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, Rapport 2021:5, 2021, s. 11 f.

⁵⁶ SVT Nyheter, "Nationalekonomen: En gängkriminell kostar samhället 23 miljoner" 2021-12-12.

⁵⁷ E-post Polismyndigheten 2023-04-20; intervju Åklagarmyndigheten 2023-05-09.

⁵⁸ Åklagarmyndigheten, *230505 Ungdomsbrott 2017-2022*, 2023.

⁵⁹ Intervju Kriminalvården 2023-03-17.

⁶⁰ SiS, "SiS behöver mer resurser då fler unga döms för brott", hämtad 2024-02-26.

⁶¹ Socialstyrelsen, *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2023*, 2023, s. 24–29.

⁶² Socialstyrelsen, *Kostnader som kopplar till uppdrag om ungdomskriminalitet 2017–2022*, 2023.

⁶³ Se regleringsbrev för Socialstyrelsen åren 2017–2022.

3 Insatsernas måluppfyllelse

I detta kapitel bedömer vi om myndigheternas arbete bidrar till att nå målen för verksamheten. Enligt vår bedömningsgrund bör insatserna från socialtjänst och rättsväsende vara likvärdiga över landet, samt bidra till att barnen bryter sitt kriminella mönster och avslutar grund- och gymnasieskola.

Vi har följt två olika populationer i vår granskning; en större i den statistiska undersökningen och en mindre i vår aktgranskning. De som ingår i den statistiska undersökningen blev registrerade som misstänkta för något av våra utvalda brott 2018 eller 2019. De var 17 år eller yngre vid det misstänkta brottet. Vi har sedan följt dem 3,5 år framåt för att se hur det har gått för dem. De som ingår i aktgranskningen är samtliga som var placerade i sluten ungdomsvård någon gång mellan juli 2022 och juni 2023. För den gruppen har vi studerat vad som hände innan de dömdes till sluten ungdomsvård. Vi har också jämfört resultaten för de två populationerna med statistik för samtliga barn som misstänks för brott avseende återfall och för samtliga barn i befolkningen samt barn som har varit placerade på SiS eller annat HVB enligt LVU avseende skolresultat.

Granskningen visar att majoriteten av barnen trots sociala insatser, och trots att de är kända av polis och har utretts av rättsväsendet, återkommer som misstänkta för brott. De gör också det i större utsträckning än samtliga straffmyndiga barn som begår brott. En majoritet av barnen avslutar grundskolan, men inte gymnasieskolan. Däremot är en minoritet av dem behöriga för vidare studier. Jämfört med befolkningen som helhet är det en mycket mindre andel av barnen i våra populationer som avslutar skolan och är behöriga för vidare studier. Våra intervjuer visar att de som arbetar med barnen uppfattar att det finns regionala skillnader i de sociala insatserna som barnen får. Vi har också i vår statistiska undersökning konstaterat vissa regionala skillnader i barnens skolresultat, hur frekvent de placeras i tvångsvård, vilka påföljder de döms till och i brottsutredningarna.

Sammantaget kan detta indikera att myndigheternas insatser, även om de bidrar till att nå målen för verksamheten, inte gör det i den utsträckning de borde. Samtidigt är barnen i våra populationer svåra att behandla. Man kan därför vänta sig sämre resultat för den gruppen barn. Vi konstaterar dock att skillnaderna mellan de här barnen och barn i befolkningen i stort är stora.

3.1 Majoriteten återkommer som misstänkta för brott, trots sociala insatser

Granskningen visar att en större andel av barnen i våra studiepopulationer återkommer som misstänkta för brott än barn som begår brott generellt. Barnen i våra populationer hade också fått olika former av sociala insatser. Det indikerar att insatserna över lag inte är tillräckligt effektiva för att bryta grövre brottslighet. Det har

i underlagen däremot inte gått att knyta enskilda insatser till olika resultat. Detta beror dels på att insatserna inte har registrerats så att det är möjligt, dels på att barnen ofta har fått flera insatser och det då är svårt att avgöra vilken av dem som har lett till ett visst resultat.

Risken för återfall och antalet återfallsbrott ökar med antalet tidigare belastningar.⁶⁴ Av barnen i populationen för vår aktgranskning hade 93 procent blivit misstänkta för brott vid flera tillfällen innan brottet som ledde till sluten ungdomsvård. Antalet misstankar per barn varierar mellan 1 och 42. Av barnen i den statistiska undersökningen hade 56 procent varit misstänkta innan brottet som är grunden för vårt urval. Däremot blev 90 procent av dem misstänkta på nytt inom 3,5 år efter misstanken som är grunden för vårt urval.⁶⁵ Siffrorna kan jämföras med återfallsfrekvensen för alla straffmyndiga barn som begår brott, som är 23 procent.⁶⁶

Det var vanligare att barnen i den statistiska undersökningen återkom som misstänkta inom 2,5 år efter den registrerade misstanken än under det sista uppföljningsåret; 87 procent återkom som misstänkta någon gång inom 2,5 år medan 44 procent återkom under det sista året under uppföljningsperioden. Under det sista uppföljningsåret blev barnen i mindre utsträckning misstänkta för något av våra utvalda brott jämfört med de första 2,5 åren efter det ursprungliga brottet.⁶⁷ Detta tillsammans kan indikera att en del av barnen på längre sikt lyckats ändra sitt brottsliga mönster.⁶⁸ Dock har Riksrevisionen i en annan granskning följt barn som har placerats på SiS eller andra HVB hem enligt LVU eller LSU. Den granskningen visar att av de barn som varit placerade på SiS enligt LVU blir 70 procent därefter, när de är i åldern 21–25, år misstänkta för brott. För de som placeras i sluten ungdomsvård blir 86 procent misstänkta för brott när de är i åldern 21–25 år. Dessa barn har alltså inte ändrat sitt beteende på längre sikt. Andelen är lägre för dem som har varit placerade på en annan form av HVB än SiS enligt LVU, 43 procent.⁶⁹

Figurerna nedan visar vilka vägar barnen i vår statistiska undersökning har tagit genom systemet. Figur 3 visar vilka brott de under 15 år har misstänkts för, vilka insatser de har fått och om de har blivit misstänkta för nya brott efter det, medan figur 4 visar samma sak för dem som är 15–17 år. De sociala insatserna är indelade efter om barnet placerats på SiS eller om det har placerats utanför det egna hemmet i någon annan boendeform än SiS (enligt SoL respektive LVU). Både de som blir placerade som en följd av utdömd ungdomsvård och de som blir placerade utan

⁶⁴ Brå, 2019 *Återfall i brott – preliminär statistik*, 2022.

⁶⁵ Att barnen har återkommit som misstänkta betyder inte att det är klarlagt att de har begått brottet.

⁶⁶ Det är en ökning med 1 procentenhet sedan 2010. Som nämnts är återfallsfrekvensen högre för de som dömdes till sluten ungdomsvård eller ungdomsvård, 43 respektive 48 procent. Samtidigt har andelen som återfaller efter de här påföljderna minskat sedan 2010. Andelen som återfaller efter slutn ungdomsvård har minskat med 11 procentenheter, för ungdomsvård har den minskat med 1 procentenhet. Brå, 2019 *Återfall i brott – preliminär statistik*, 2022.

⁶⁷ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning; Riksrevisionens statistiska undersökning.

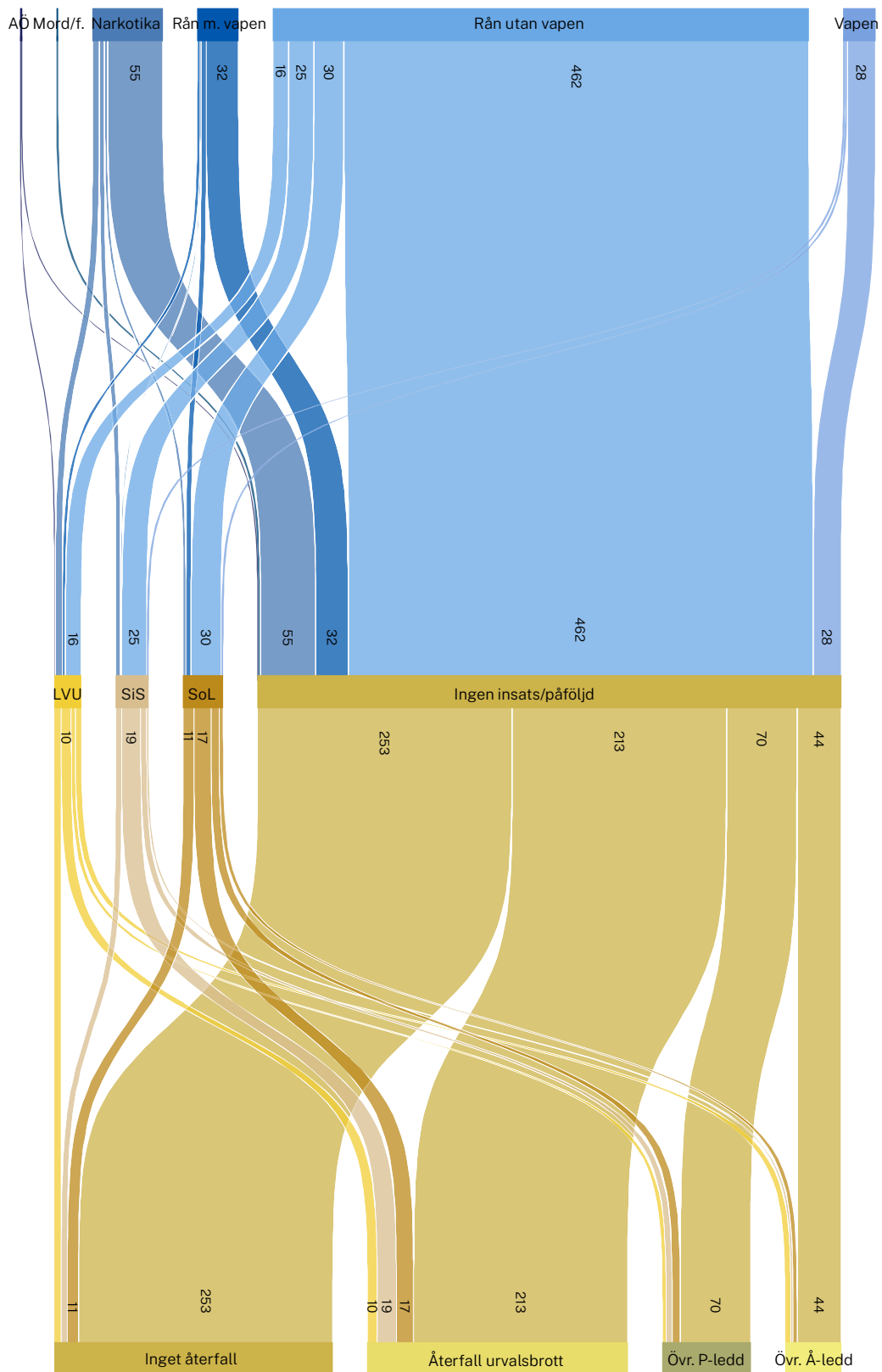
⁶⁸ Kriminalitet brukar också minska med stigande ålder. Samtidigt har vi valt ut brottstyper som inte påverkas lika starkt av ålder.

⁶⁹ Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7)*, 2024.

föregående brottsdom ingår i de kategorierna. Vi har i den statistiska undersökningen inte kunnat se socialtjänsternas öppenvårdsinsatser eftersom de inte finns registrerade på individnivå. Det är därför möjligt att en del av barnen som i figurerna hamnar i kategorin ”ingen insats/påföljd” kan ha fått en öppenvårdsinsats som inte finns registrerad i statistiken. Vi har av platsskäl i figurerna benämnt det som återfall om barnen återkommer som misstänkta, även om det inte är lagföringar utan misstankar. Vi har delat upp de nya misstankarna efter om barnen återkommer som misstänkta för något av våra utvalda brott, om de återkommer som misstänkta för brott där brottsutredningen har letts av åklagare eller för brott där brottsutredningen har letts av polis. Detta kan enligt oss ge en indikation på grovheten i brotten då polisen som huvudregel leder utredningar av brott av enklare beskaffenhet, medan åklagare leder utredningar av brott som inte är av enklare beskaffenhet. Vi ser en skillnad mellan åldersgrupperna i vilken typ av brott de har misstänkts för inledningsvis. Rån är vanligare bland dem under 15 år, medan narkotikabrott är vanligare för dem över 15 år. En majoritet av barnen som är under 15 år återkommer som misstänkta oavsett typ av insats eller avsaknad av insats.⁷⁰ De återkommer i huvudsak som misstänkta för något av våra urvalsbrott.

⁷⁰ De som här står som ingen insats kan dock ha fått en öppenvårdsinsats inom socialtjänsten.

Figur 3 Flödet genom systemet för barn under 15 år



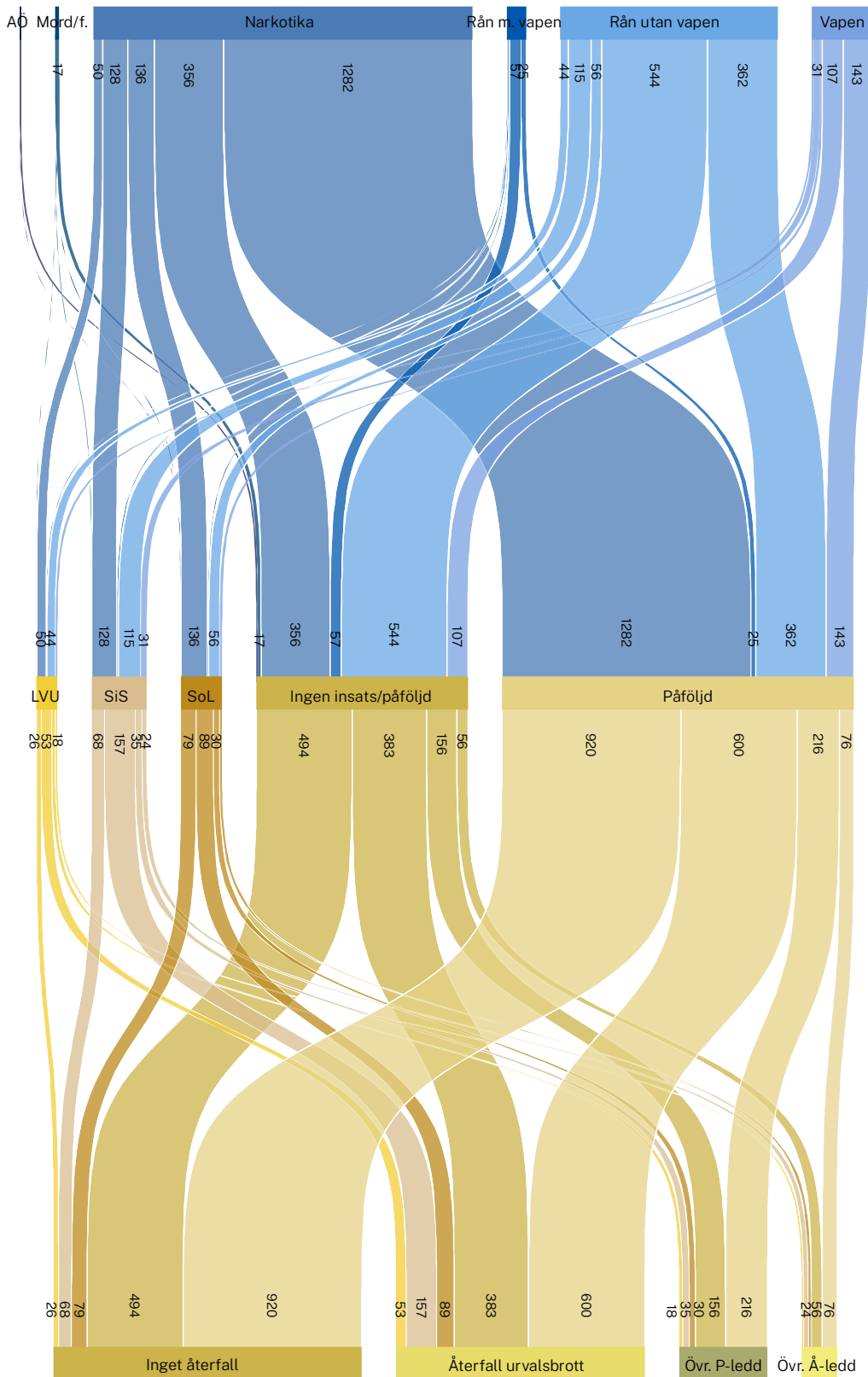
Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning.

Förklaring till förkortningarna: AÖ – allmänfarlig ödeläggelse, Mord/f. – mord eller försök till mord med skjutvapen, Övr. Å-ledd – övriga brottsmisstankar där åklagare lett utredningen, Övr. P-ledd övriga brottsmisstankar där polis lett utredningen.

Majoriteten av de barn över 15 år som återkommer som misstänkta för nya brott misstänks även de återigen för något av våra urvalsbrott. I övrigt misstänks de i huvudsak för brott av enklare beskaffenhet där brottsutredningen leds av polis. De som döms till en påföljd utan en placering utanför det egna hemmet återkommer som misstänkta för nya brott i något mindre utsträckning än de som får en social insats i form av en placering utanför det egna hemmet. Samtidigt skiljer sig sannolikt de som får en placering från de som får en annan påföljd. De som får en placering har rimligen en annan problematik som kräver vård och som också kan vara svårare att förändra. Sådana skillnader skulle kunna förklara varför återfallsfrekvensen ser olika ut. Vi har därför i regressionsanalyser kontrollerat för olika bakgrundsfaktorer, såsom tidigare brott, tidigare placeringar, diagnoser och läkemedel samt socioekonomisk bakgrund (se bilaga 1). Resultaten visar att sannolikheten för återfall är störst bland de som placeras på SiS. Bland de som inte blir placerade utanför det egna hemmet, oavsett grunden för placeringen, är sannolikheten för återfall lägre för de som får en påföljd än för de som inte får någon insats/påföljd. Skillnaderna är fortfarande statistiskt signifikanta när vi kontrollerar för alla bakgrundsfaktorer. Det kan fortfarande finnas aspekter som skiljer grupperna åt som vi inte kan ta hänsyn till. Men resultaten tyder på att en SiS-placering inte är en effektiv åtgärd för att förhindra att barnen återfaller i brott, och att en påföljd i vissa fall kan vara avskräckande.⁷¹

⁷¹ Även påföljderna kan inkludera sociala insatser, både i form av placeringar utanför det egna hemmet och öppenvårdsinsatser. Straffpåföljderna här inkluderar också åtalsunderlåtelse. För barnen i den här populationen utfärdades främst åtalsunderlåtelse för att barnen redan fick behövlig vård.

Figur 4 Flödet genom systemet för barn 15-17 år



Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning.
 Förklaring till förkortningarna: AÖ – allmänfarlig ödeläggelse, Mord/f. – mord eller försök till mord med skjutvapen, Övr. Å-ledd – övriga brottsmisstankar där åklagare lett utredningen, Övr. P-ledd övriga brottsmisstankar där polis lett utredningen.

En majoritet av barnen i vår aktgranskning var kända av polisen innan de begick brottet som de dömdes till slutet ungdomsvård för. De har både tidigare misstankar riktade mot sig och förekommer i polisens underrättelser.⁷² Vår aktgranskning tyder på att det är mer sannolikt att sociala insatser vidtas om barnet är känt hos polisen. Samtliga barn som hade fått sociala insatser förekom antingen i polisens underrättelser eller hade flera brottsmisstankar mot sig. 83 procent av barnen som var kända av polisen sedan tidigare hade fått någon social insats. Samma andel för de som inte var kända av polisen var 40 procent.

En social insats inleds i majoriteten av de fall där polis gör en orosanmälan. Polisen har en skyldighet att lämna en orosanmälan om de får kännedom om eller misstänker att ett barn riskerar att fara illa.⁷³ Rimligen borde därför polisen som huvudregel göra en orosanmälan för barn som misstänks för brott. I vår aktgranskning hade polisen lämnat minst en orosanmälan till socialtjänsten i 88 procent av fallen. För barnen i den statistiska undersökningen var siffran lägre, 68 procent. Vi har inte kunnat se någon tydlig förklaring till varför en orosanmälan inte görs för alla barn som polisen uppmärksammar. Exempelvis finns det barn som har misstänkts flera gånger, men som inte har orosänmälts. Det verkar alltså inte vara för att barnen är mindre kriminellt belastade. Det går heller inte att se en tydlig koppling till barnets ålder eller till vilken typ av brott barnet misstänks för; polisen lämnar en orosanmälan i samma omfattning oavsett om det är ett äldre eller yngre barn och oavsett vilket det misstänkta brottet är.⁷⁴ Även våra intervjuer har visat på att orosänmälningar inte alltid görs, se avsnitt 4.1. Polismyndigheten menar att en förklaring kan vara att polisen har lämnat en underrättelse till socialtjänsten om att barnet är misstänkt, och då inte också gör en separat orosanmälan.⁷⁵

Samtidigt konstaterar vi att en orosanmälan från polisen inte heller nödvändigtvis leder till en insats från socialtjänsten. 17 procent av barnen för vilka polisen lämnade en orosanmälan fick inte en social insats. För två av barnen har respektive socialtjänst erbjudit frivilliga insatser som barnet eller familjen har tackat nej till. I övrigt har vi inte kunnat se några tydliga förklaringar till att sociala insatser inte har vidtagits. Barnen kan också uppmärksammas av socialtjänst utan orosanmälan från polis. Två tredjedelar av barnen som polisen inte har lämnat en orosanmälan för har ändå uppmärksammas av socialtjänsten och fått sociala insatser.⁷⁶

⁷² Polisen kan registrera underrättelser som är information som hjälper polisen att få en bra lägesbild. 92 procent av barnen i aktgranskningen förekom i polisens underrättelser innan de begick brottet som de dömdes till slutet ungdomsvård för. Antalet underrättelser per barn varierar mellan 1 och 225. 10 av barnen hade inte förekommit i polisens underrättelser. Däremot hade 6 av de 10 varit misstänkta för brott flera gånger och var alltså kända på så sätt. Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning

⁷³ Se 14 kap. 1 § SoL.

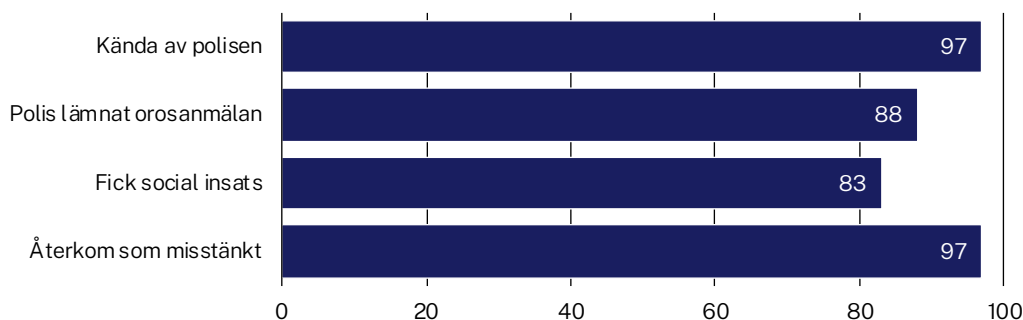
⁷⁴ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning; Riksrevisionens statistiska undersökning.

⁷⁵ E-post Polismyndigheten 2024-04-12. Enligt uppgift pågår ett arbete inom Polismyndigheten för att förbättra orosänmälningarna. Det inkluderar dels kompetenshöjande åtgärder, dels ett digitalt formulär med tvingande fält. Åtgärderna är ännu inte införda i verksamheten.

⁷⁶ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

Diagrammet nedan visar stegen som har beskrivits hittills, från hur stor andel av barnen som har uppmärksammats av polisen innan brottet som ledde till slutna ungdomsvård, till hur stor andel av dem som efter en orosanmälan fick en social insats och sedan återkom som misstänkta innan brottet som ledde till slutna ungdomsvård. Man kan se att några barn "faller undan" i varje steg, men också att de sociala insatserna tycks ha liten effekt på om barnen återkommer som misstänkta.

Diagram 1 Andelar i procent av barnen som har uppmärksammats och återkommit som misstänkta



Anm.: varje rad visar andelen av raden ovanför för vilka något har inträffat, d.v.s. polisen lämnade en orosanmälan för 88 procent av de barn som myndigheten uppmärksammade.

Källa: Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

Insatserna som barnen i vår aktgranskning har fått har varit både på frivillig basis och med tvång. De har inkluderat samtalsstöd, familjebehandling, missbruksbehandling, placeringar utanför föräldrahemmet, sociala insatsgrupper och avhoppbar verksamhet. Majoriteten, 81 procent, hade fått sociala insatser innan de begick brottet som ledde till slutna ungdomsvård. Av de som hade fått sociala insatser är det endast ett barn som inte har återkommit som misstänkt för brott. För 57 procent av barnen pågick sociala insatser vid tiden för brottet.⁷⁷ Varken tidigare eller pågående insatser har alltså hindrat barnen från att begå brott.

Vi kunde i aktgranskningen inte se om barnen hade fullföljt insatserna och därmed inte heller om det påverkar barnens brottsliga beteende. Socialstyrelsen har dock i en studie visat att för barn som dömts till vård efter ett narkotikabrott minskar återfallsfrekvensen något för dem som fullföljer vården i ungdomskontraktet eller vårdplanen, jämfört med för dem som inte fullföljer vården. I gruppen som inte återföll hade 95 procent fullföljt vården. Motsvarande andel för dem som återföll var 74 procent. Totalt sett återföll dock en majoritet, 70 procent, av de dömda 15–17-åringarna i studien.⁷⁸ Även om något färre av dem som fullföljde vården återföll är återfallsfrekvensen alltså fortfarande hög trots vårdinsats.

⁷⁷ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

⁷⁸ Socialstyrelsen, *Vårdinsats som rättslig reaktion för unga som lagförs för narkotikabrott. En forskningsstudie om socialtjänstens insatser för barn och unga vuxna 15–20 år som under 2017 lagförts för brott mot narkotikalagstiftningen*, 2022.

Socialstyrelsen har också följt upp insatsen *sociala insatsgrupper*, SIG.⁷⁹ Uppföljningen visade att de som fick insatser genom SIG fick insatser under längre tid än barn som inte inkluderades i SIG. Det kan bero på att de som inkluderats i SIG har större behov än andra. Effekterna för barnen var likartade oberoende av om sociala insatser genomfördes inom SIG eller inte. Både för gruppen som inkluderats i SIG och för kontrollgruppen som inte hade inkluderats i SIG återföll cirka 50 procent i ny misstänkt brottlighet inom 6 månader.⁸⁰ Även här är resultaten alltså svaga.

3.2 Barnen klarar inte skolan

Vår statistiska undersökning visar att få av barnen i populationen klarar av skolan. Detta kan indikera att insatserna inte i tillräcklig omfattning bidrar till att barnen klarar av skolan. För att barnen ska klara skolan kan dock ytterligare insatser behövas än de vi har granskat, exempelvis extra stöd från skolan. Vi har följt upp om barnen tre år efter misstanken, som är grunden för vårt urval, hade avslutat skolan. Vi har i uppföljningen tagit hänsyn till barnens ålder och för varje årskurs bara räknat med dem som borde ha avslutat den årskursen sett till deras ålder. Vi har också exkluderat de barn som har avlidit eller utvandrat.⁸¹ En majoritet, 93 procent, har avslutat årskurs sex. De flesta hade gjort det innan brottsmisstanken. Något färre har avslutat årskurs nio, även om en majoritet fortfarande har gjort det, 89 procent. Däremot saknade 57 procent av dem som avslutat årskurs nio gymnasiebehörighet. En knapp tredjedel av dem som sett till ålder skulle ha kunnat avsluta gymnasiet hade gjort det inom vår uppföljningsperiod. 29 procent av dem som avslutat gymnasieskola hade grundläggande behörighet till högskola eller universitet. Det motsvarar 9 procent av de barn som sett till ålder skulle ha kunnat avsluta gymnasiet.⁸²

Tabell 1 Andel i procent med avslutad årskurs respektive behörighet för vidare studier

	Årskurs 6	Årskurs 9	Gymnasium
Avslutat årskurs	93	89	31
Behörig för vidare studier av dem som avslutat årskursen		43	29
Behörig för vidare studier av totalen av dem som skulle kunna vara det		40	9

Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning

⁷⁹ SIG är en samverkansform där socialtjänst jobbar tillsammans med andra relevanta aktörer, såsom polis, skola eller psykiatri. Vilka aktörer som ingår kan variera.

⁸⁰ Socialstyrelsen m.fl., *Samverkan i sociala insatsgrupper*, 2022.

⁸¹ 34 barn hade avlidit inom 3,5 år efter urvalsbrottet och 51 hade utvandrat under samma tid.

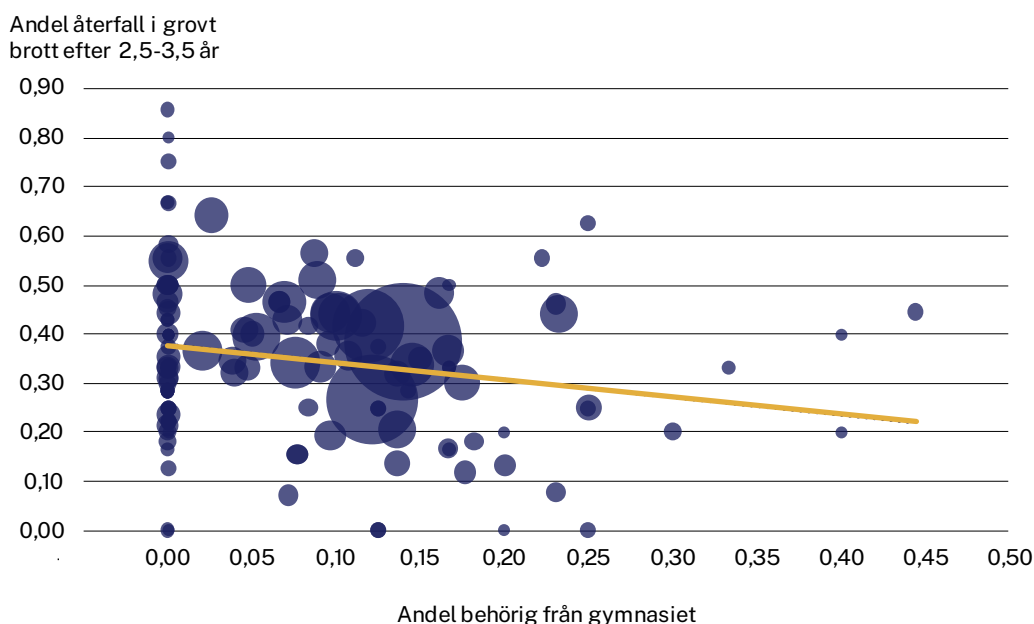
⁸² Riksrevisionens statistiska undersökning. För att få grundläggande behörighet behöver man ha blivit godkänd i svenska engelska och matte och ha läst ett fullständigt gymnasieprogram. Något fler, 18 procent, har fullföljt en gymnasieutbildning utan att ha grundläggande behörighet för vidare studier. Ytterligare 6 procent har läst tillräckligt många poäng för en gymnasieexamen, utan att nå kraven för att ta examen.

Detta kan jämföras med samtliga barn i befolkningen. Läsåren 2018/2019 – 2022/2023 avslutade 80–86 procent av barnen årskurs nio med behörighet för vidare studier. 72–73 procent av dem som avslutade gymnasieskola hade behörighet för vidare studier.⁸³ Det kan också jämföras med andra barn som placeras på SiS eller annat HVB enligt LVU. Av barn som har varit placerade på SiS eller annat HVB enligt LVU, och som har betyg från årskurs nio, hade exempelvis 37 procent behörighet till yrkesprogram på gymnasiet vid 19 års ålder.⁸⁴ Det går alltså sämre i skolan för barnen i våra populationer än för barn i hela befolkningen, men resultaten är mer jämförbara med andra barn som placeras på HVB eller SiS enligt LVU.

De sämre skolresultaten kan möjligen delvis förklaras av att barnen i våra populationer har olika diagnoser som kan påverka skolresultat. Exempelvis har ungefär en tredjedel av barnen i vår statistiska undersökning ADHD, 10 procent led av ångest och 6 procent hade en autismdiagnos. Samtidigt ser vi att andra barn som placerats på SiS eller annat HVB enligt LVU i större utsträckning än barnen i vår population hade denna typ av diagnoser utan att prestera avsevärt sämre.⁸⁵

Vi ser också i vår statistiska undersökning ett samband där de barn som inte har behörighet till vidare studier efter gymnasiet i högre utsträckning återkommer som misstänkta för brott. Sambandet var inte lika tydligt vad gäller att klara av årskurs nio.

Diagram 2 Relation mellan återfall i våra utvalda brott och avklarad gymnasieskola



Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning

Anm.: Varje prick är en kommun. Diagrammet anger andelen barn per kommun med behörighet för vidare studier i relation till andelen av barnen i respektive kommun som återkommer som misstänkta för brott. Resultaten avser barnen i vår population.

⁸³ Sveriges officiella statistik.

⁸⁴ Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7)*, 2024.

⁸⁵ Riksrevisionens statistiska undersökning; Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7)*, 2024.

De som går i skola under sin tid på SiS gör det i begränsad omfattning. Majoriteten av barnen i vår aktgranskning gick i skola under sin tid på SiS. Åtta av dem tackade nej till skola och fyra gick inte i skola av okänd anledning. De som gick i skola gick i gymnasieskola.⁸⁶ Vi har inte siffror för de aktuella individernas närvaro i skolan eller antal planerade undervisningstimmar. Aggregerade data för läsåren 2018/2019 – 2022/2023 visar att den ogiltiga frånvaron för barn som avtjänar slutna ungdomsvård som gick i gymnasieskola låg på 8–14 procent och att de i snitt hade 12–14 planerade undervisningstimmar per vecka. För barn placerade på SiS enligt LVU eller SoL var motsvarande siffror 14–17 procent respektive 11–13 timmar per vecka. På totalen låg den ogiltiga frånvaron på 13–15 procent och den planerade undervisningstiden för gymnasieskolan på 11–13 timmar per vecka. Det är generellt något fler planerade undervisningstimmar för grundskolan, men liknande ogiltig frånvaro som för gymnasieskolan.⁸⁷ Målet är att barnen på SiS ska ha 23 skoltimmar per vecka. Inte ens den planerade tiden, oaktat ogiltig frånvaro, når alltså upp till det satta målet. Det riskerar att leda till att de placerade barnen får sämre möjligheter att tillgodogöra sig utbildning, integreras i samhället och på sikt försörja sig i ett yrke efter sin tid på SiS. Även Skolinspektionen har påtalat den här risken i förhållande till den begränsade undervisningstiden på SiS.⁸⁸

3.3 Insatserna varierar över landet

Barnen ska få likvärdig behandling över landet. Vi noterar dock vissa regionala variationer i både de sociala och de rättsvårdande insatserna.

Som nämnts ovan är det få av barnen som efter avslutad grund- eller gymnasieskola har behörighet till fortsatta studier. Andelen som har behörighet för fortsatta studier efter årskurs nio varierar mellan 11 och 80 procent mellan olika län. För de som har behörighet till fortsatta studier efter gymnasiet varierar den siffran mellan 0 och 13 procent. I den offentliga statistiken finns inte uppgifter om regionala skillnader uppdelat på län. I stället har kommunerna grupperats ihop efter om de är en storstad, större stad, pendlingskommun, landsbygdskommun etc. För dessa kommungrupper varierar siffran över andelen som avslutar årskurs nio med behörighet för vidare studier mellan 80 och 87 procent.⁸⁹ Variation för barn generellt är alltså mindre än för barnen i vår statistiska undersökning.

Flera av de vi har intervjuat upplever att respektive kommuns kapacitet att genomföra insatser och tillgången till olika insatser i den geografiska närheten leder till olikheter över landet.⁹⁰ Alla behandlingar är heller inte spridda över hela landet. Det kan vara

⁸⁶ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

⁸⁷ SiS, *Aggregerad skoldata läsåret 2023*.

⁸⁸ Skolinspektionen, *Skola inom statlig tvångsvård – Kvalitet och kontinuitet i utbildningen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem*, 2021, s. 14 ff.

⁸⁹ Riksrevisionens statistiska undersökning; Sveriges officiella statistik.

⁹⁰ Intervjuer lokalpolisområde 7; socialtjänsten 6, 8 och 11; tingsrätt 9; SKR, 2023-05-04; Socialstyrelsen, 2023-04-19:1; Åklagarmyndigheten, 2023-05-09. Se även kap. 4 och 5.

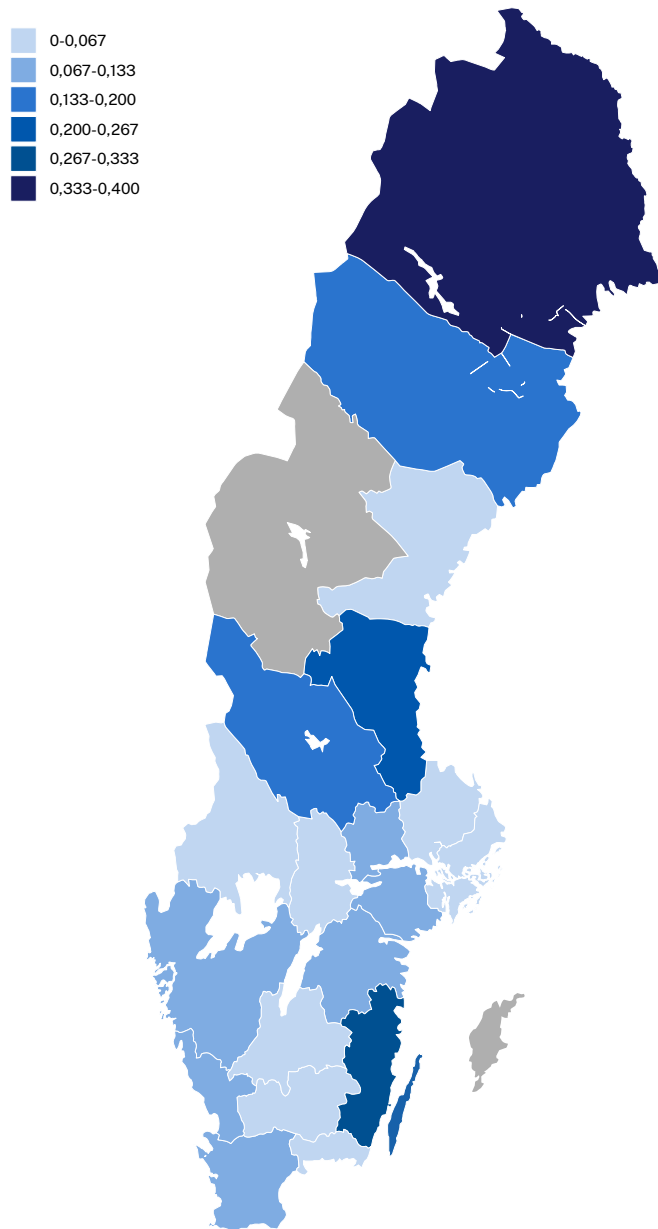
svårt för enskilda socialtjänster att erbjuda de licensierade program som rekommenderas, inte minst på grund av begränsade resurser.⁹¹ Socialstyrelsens statistik över socialtjänsternas insatser till barn och unga visar på regionala variationer i vilken typ av insats som vidtas. Statistiken är uppdelad på län, kommun, typ av insats och åldersgrupp som får insatsen. Det är framför allt på länsnivå som det syns skillnader där socialtjänsterna i vissa län i större utsträckning använder en viss typ av insats jämfört med snittet, och jämfört med andra län. Men i gengäld använder de inte vissa andra insatser.⁹² Det kan indikera att det inte bara är kommunens interna kapacitet som påverkar insatserna utan i större utsträckning vad som finns att tillgå i länet och hur närliggande kommuner jobbar. En förklaring till de länsvisa skillnaderna kan också vara de regionala samverkans- och stödstrukturerna, RSS. Dessa ska på länsnivå bidra till bland annat evidensbaserad praktik.⁹³ Vi har i vår statistiska undersökning kunnat se vissa regionala skillnader i huruvida barnen får tvångsvård enligt LVU. De regionala skillnaderna är större för barnen under 15 år än för dem över 15 år, se kartorna nedan.

⁹¹ Intervjuer SKR, 2023-05-04; socialtjänst 6 och 11.

⁹² Socialstyrelsen, *Bilaga tabeller Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022, 2023*.

⁹³ RSS stödjer samverkan mellan kommuner samt mellan kommuner och regioner. Det finns 24 RSS. Se även Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, 2023*, s. 21.

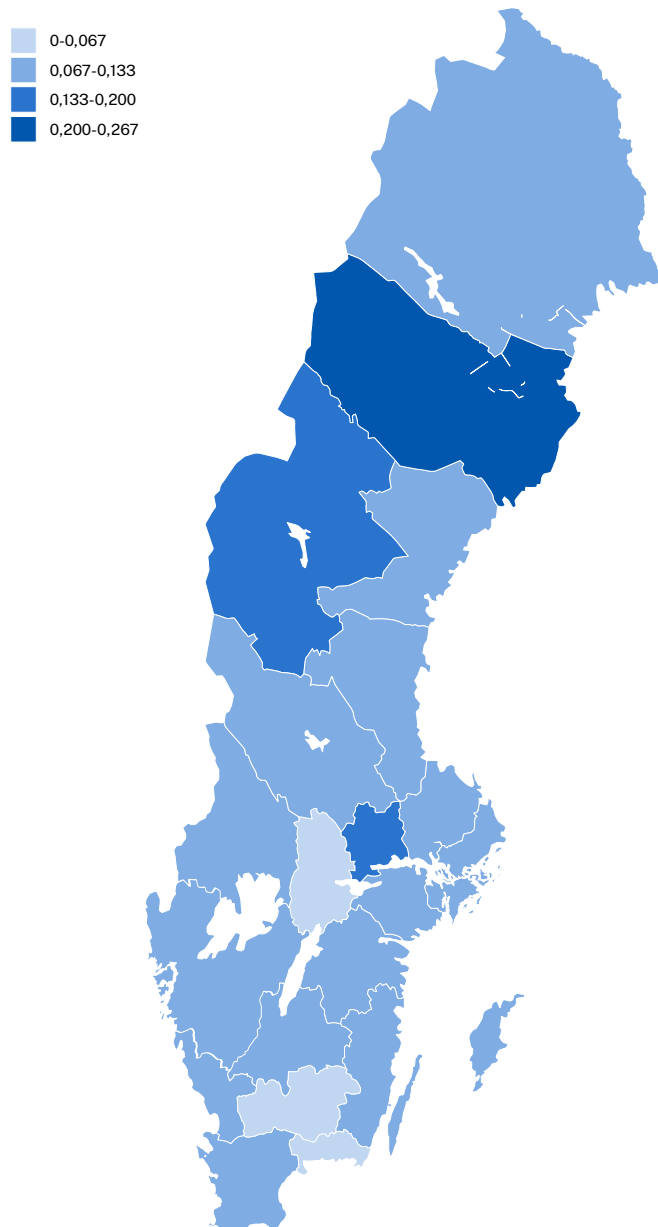
Figur 5 Andelen barn i populationen per län som fått tvångsvård enligt LVU, under 15 år



Anm.: I Jämtlands län och Gotlands län var antalet barn var för få för att dra några slutsatser.

Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning

Figur 6 Andelen barn i populationen per län som fått tvångsvård enligt LVU, över 15 år



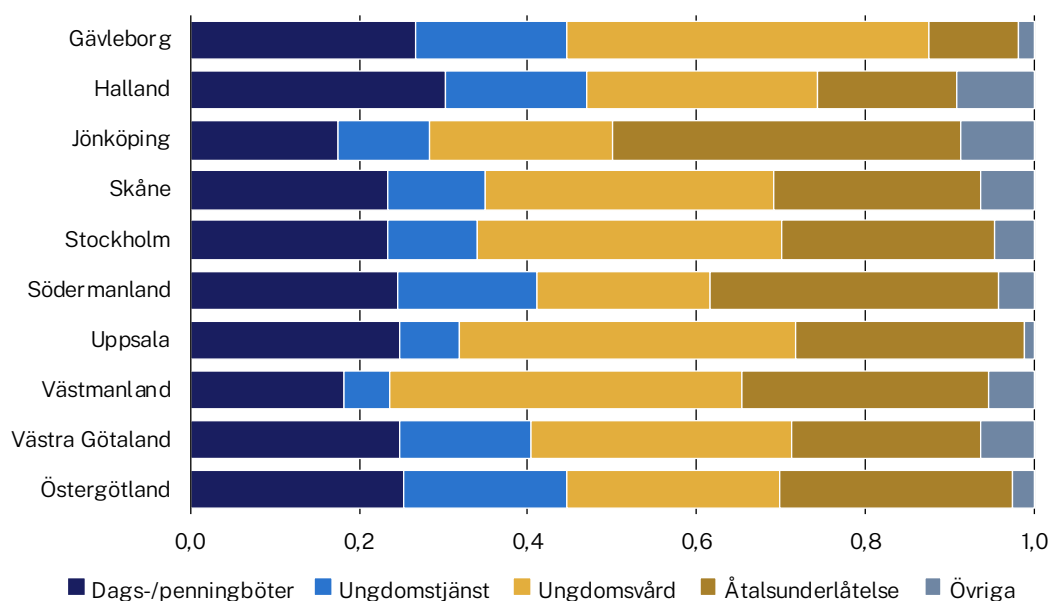
Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning

Insatserna uppfattas som dyra och riskerar därför att anpassas efter lokala möjligheter, som tillgång till psykologer och utförare som förmedlar vård enligt specifika metoder. Konsekvensen av detta sägs ha blivit att insatser som benämns på samma sätt, exempelvis samtalsstöd, kan ha olika innehåll i olika kommuner. En annan skillnad mellan kommuner är att vissa har större möjligheter än andra att placera barn utanför det egna hemmet eller vidta mer ingående insatser. Att samma typ av insats kan få olika innehåll kan också leda till att barn som döms för brott i praktiken får olika påföljder beroende på var de bor.⁹⁴ Vi har i aktgranskningen bara

⁹⁴ Intervjuer tingsrätt 9; socialtjänst 6; åklagarkammare 9. Se också mer i kap. 4 och 5.

kunnat se typen av insats men inte innehållet i den. Vi kan därför inte närmare bedöma om genomförandet av insatserna varierar över landet. I vår statistiska undersökning kan vi däremot se att det varierar något mellan länen om barnen döms till böter eller till någon av de särskilda ungdomspåföljderna. Den geografiska variationen i utdömda påföljder följer inte en geografisk variation i vilka brott barnen har begått. Skillnaderna mellan länen kan alltså inte förklaras av att barn i olika län begår olika typer av brott. I diagrammet nedan visas de tio län med flest antal utdömda påföljder.

Diagram 3 Fördelningen mellan olika påföljder och åtalsunderlåtelse i de tio länen med flest antal utdömda påföljder

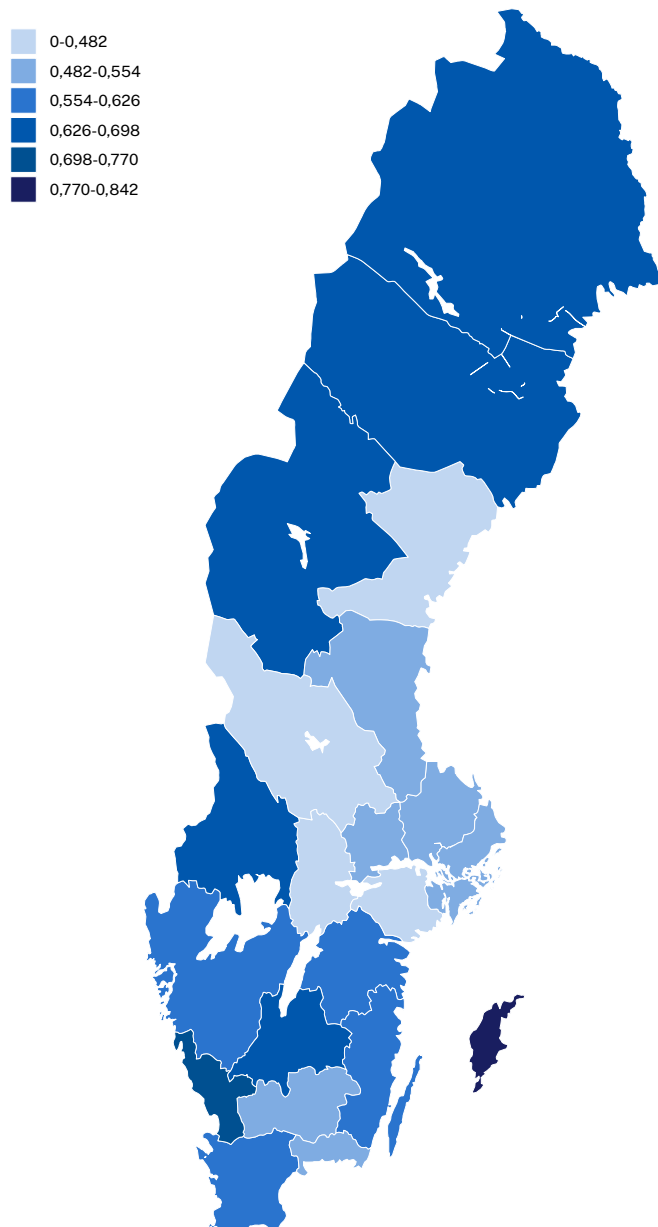


Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning.

För indikatorn om barnen återkommer som misstänkta för brott syns inte några tydliga regionala skillnader. Vad gäller hur brottsutredningarna bedrivs och deras kvalitet kan man i den officiella kriminalstatistiken se att det finns vissa regionala skillnader avseende upplösning av brott generellt. Andelen brottsutredningar som avslutas med ett lagföringsbeslut varierade 2022 mellan 32 och 40 procent mellan polisregionerna.⁹⁵ Polisregionernas olika förmåga att utreda brott kan leda till att barnen får olika reaktioner från rättsväsendet beroende på var de bor. Vi har i vår statistiska undersökning sett vissa regionala skillnader vad gäller om barnen över 15 år döms till en påföljd eller inte. För att de ska kunna dömas behöver en brottsutredning ha genomförts och hålla tillräcklig kvalitet för att ligga till grund för åtal och sedan dom.

⁹⁵ Brå, *Handlagda brottsmisstankar 2022. Slutlig statistik, 2023*, s. 57ff.

Figur 7 Andel barn över 15 år som blivit dömda till en påföljd eller åtalsunderlåtelse, per län



Källa: Riksrevisionens statistiska undersökning.

Andelen brottsutredningar som behöver kompletteras kan vara en indikator på kvaliteten i utredningarna. Vi kan i vår statistiska undersökning inte se någon större variation mellan polisregionerna avseende i hur stor andel av ärendena åklagare begär en komplettering.⁹⁶ Däremot ser vi en större variation mellan olika polisområden. På polisområdesnivå varierar andelen ärenden där åklagare begär komplettering mellan 2 och 19 procent. Det kan indikera att kvaliteten i polisens utredningsarbete varierar över landet. Men det kan också indikera att vissa åklagare är mer benägna att begära kompletteringar.

⁹⁶ Det varierar mellan 6 och 8 procent mellan regionerna.

4 Systemet för barn under 15 år i praktiken

I detta kapitel besvarar vi frågan om aktörerna i systemet arbetar effektivt gemensamt för att bryta grov kriminalitet hos barn under 15 år. Aktörerna (här främst socialtjänst, polis, och SiS) ska enligt vår programteori ha ett informationsutbyte som gör att de får de uppgifter de behöver av varandra. För att det gemensamma arbetet ska vara effektivt och motståndskraftigt mot förändringar såsom personalomsättning behöver det också vila på de generella principerna för samverkan som vi lyfter fram i vår bedömningsgrund. Det måste till exempel finnas tydliga kontaktpunkter, information som är tydlig för alla, förståelse för varandras kompetenser, roller och mandat samt stöd i form av exempelvis riktlinjer och rättsliga förutsättningar.

Vi konstaterar att aktörerna inte i alla avseenden delar den information de behöver. Framför allt varierar polisens orosanmälningar till socialtjänsterna i innehåll. Också informationsutbytet i samband med placering på SiS kan förbättras. Aktörernas gemensamma arbete bygger inte heller till fullo på de generella principerna i vår bedömningsgrund. Det saknas etablerade strukturer för att utbyta information på flera håll i landet. Samtidigt är det tydligt att de gemensamma strukturer som finns, till exempel i form av samverkansfora, bidrar till högre kvalitet och effektivitet genom bättre informationsdelning, kompetensutveckling och ökad förståelse för varandras roller och behov. Systemet karakteriseras även av att aktörerna på lokal nivå bygger upp egna lokala samarbetsstrukturer och arbetssätt. Det är resurskrävande och försvårar samarbete och erfarenhetsutbyte. Dessutom är varken insatser, arbetssätt, kunskapsstöd eller hot- och riskbedömningar över lag anpassade till att barn under 15 år begår så pass grova brott som de gör, eller har kopplingar till gängkriminalitet. Barn under 15 år har hittills heller inte fått samma fokus som barn över 15 år som misstänks för brott.

4.1 Stora skillnader i aktörernas kontakter och informationsutbyte

Granskningen visar att aktörerna inte alltid delar nödvändig information enligt programteorin. Det gör att verktyg som orosanmälningar blir olika effektiva i att förebygga brott och återfall i brott i olika kommuner. Det gör också att andra verktyg, som utredningar enligt 31 § LUL, används sällan då de lokala aktörerna inte ser nyttan med dem. Granskningen visar också att det finns ett fåtal fora som möjliggör och underlättar kontakter utanför enskilda ärenden och att dessa för med sig positiva effekter. De bidrar till kunskapsuppbyggnad och förståelse för gemensamma utmaningar, samt till att effektivisera kontaktvägar och skapa ett bättre samarbetsklimat. Kontaktvägarna är inte alltid självklara; personberoende strukturer gör det svårt att hitta en väg in. Personalomsättning och bristande strukturer och rutiner förvårar också kontinuitet i verksamheten.

4.1.1 Informationen från polis till socialnämnd har ojämn kvalitet och i vissa fall ett oklart mervärde

Polis och socialtjänst behöver utbyta information om barnen i riskzon för att kunna sätta in insatser. Orosanmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL och utredningar enligt 31 § LUL är viktiga verktyg i detta sammanhang.

Orosanmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL

Orosanmälningar från polis till socialtjänst möjliggör dialog mellan polis och socialtjänst och uppmärksammar socialtjänst på barn som vistas i riskfyllda miljöer.⁹⁷ För att fånga upp barnen tidigt behöver de fungera effektivt överallt, oberoende av vilket lokalpolisområde som gör anmälan och vilken socialtjänst som tar emot den. De behöver också innehålla tillräckligt tydlig information för att socialtjänsten ska förstå allvaret i situationen. För det behöver polis och socialtjänst ha ett gemensamt språk – ordval och markörer som betyder samma sak för båda.

Både poliser och socialekreterare som vi har pratat med uttrycker en frustration över orosanmälningarna. Socialtjänsterna upplever dels att de är otydliga, dels att socialtjänsten inte får orosanmälningar när de borde.⁹⁸ Poliser uttrycker i stället på sina håll en frustration över att man skickar orosanmälan på orosanmälan till socialtjänsten utan att något händer.⁹⁹ Samtidigt finns en förståelse för att orosanmälningarna måste ge tillräcklig information för att socialtjänsten ska kunna agera.¹⁰⁰ Problemen är inte nya och har exempelvis belagts av Riksrevisionen tidigare.¹⁰¹

I några kommuner har frustrationen lett till att polis och socialtjänst har vidtagit åtgärder i form av utbildningsinsatser eller utvecklat en gemensam mall för orosanmälningar. Frustrationen har då minskat och kvaliteten i orosanmälningarna upplevs ha ökat.¹⁰² Det kan handla om att polisen konkretiserar att en individ inte bara vistas på ett torg sent på kvällen utan även att individen då bär skyddsväst och att övriga på plats är kriminellt belastade sedan tidigare och har kopplingar till gängkriminalitet. Dialog om orosanmälningar är också viktigt för att socialtjänst och polis ska ha samma bild av vad som är en avvikelse och bör generera en orosanmälan. En respondent beskriver exempelvis hur man i en kommun uppfattat att polisen inte längre såg att barn i skyddsvästar var något som behövde uppmärksammas då det var så pass vanligt förekommande.¹⁰³ Samtliga socialtjänster som haft en välutvecklad dialog med polisen säger i intervjuer att orosanmälningarna från det egna lokalpolisområdet är bra och generellt innehåller den information de behöver.¹⁰⁴

⁹⁷ Intervju socialtjänst 4.

⁹⁸ Intervjuer socialtjänst 1, 2, 4, 9 och 10.

⁹⁹ Intervjuer lokalpolisområde 5 och 5.

¹⁰⁰ Se exempelvis möte Polismyndigheten, 2023-03-15; lokalpolisområde 3 och 10.

¹⁰¹ Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20)*, 2020.

¹⁰² Intervjuer socialtjänst 2, 4 och 5; lokalpolisområde 5.

¹⁰³ Intervju socialtjänst 2.

¹⁰⁴ Se intervjuer socialtjänst 1, 4 och 8.

Flera socialtjänster upplever att dialogen är sämre med andra lokalpolisområden än det i deras egen kommun och att de varken får lika tydliga eller lika många orosanmälningar från andra lokalpolisområden.¹⁰⁵ Problematiken kan uppstå när ett barn är placerat i en annan kommun än hemkommunen och där uppmärksammas av polisen.¹⁰⁶ Socialtjänsterna framhåller att det är viktigt att de även då kontinuerligt får information om att barnet i fråga rör sig i kriminella miljöer. Annars blir det svårt att göra en korrekt riskbedömning.¹⁰⁷ Som nämnts i avsnitt 3.1 gör poliser heller inte en orosanmälan för alla barn som de uppmärksammar.

Vår aktgranskning bekräftar att orosanmälningarna varierar relativt mycket i innehåll, kvalitet och format, även inom samma lokalpolisområde. Många lägger stort fokus på barnets beteende gentemot polisen och ibland även på familjesituation, medan andra nöjer sig med att kort beskriva händelsen som lett fram till anmälan, ibland bara med någon enstaka mening. Innehållet är också delvis svårt att följa upp. Rutor som ska kryssas i, som till exempel om brottsanmälan gjorts eller inte, lämnas ibland därhän.

Utredningar enligt 31 § LUL

Utredningar enligt 31 § LUL ska bland annat bidra till socialtjänstens bedömning av barnets behov av insatser.¹⁰⁸ *Utredningen om barn som misstänks för brott* konstaterade i sitt betänkande att socialnämnderna inte begär sådan utredning i den omfattning de skulle kunna göra.¹⁰⁹

Våra intervjuer bekräftar att det görs relativt få utredningar enligt 31 § LUL. Det har också förekommit få utredningar enligt 31 § LUL i vår aktgranskning och det fåtal vi har sett har innehållit begränsat med information. Majoriteten av socialtjänsterna vi har pratat med begär inte en utredning för att de har svårt att se mervärdet med den. De har redan tillräcklig information genom polisens orosanmälningar, dialog kopplat till dessa, samtal med områdespoliser, och sina egna utredningar. Några konkretiserar att utredningen enligt 31 § LUL i huvudsak handlar om en uppteckning från förhör som innefattar svar i stil med ”ingen kommentar”.¹¹⁰ En respondent menar dock att utredningarna skulle kunna vara till nytta och att anledningen till att man inte begär in dem är okunskap om att möjligheten finns och om vad utredningarna tillför.¹¹¹ På frågan vad mervärdet med en utredning enligt 31 § LUL ändå skulle kunna vara konstateras att det kan vara bra att reda ut vem som gjort vad, men att det är svårt att veta om det gör någon skillnad i ett längre perspektiv. Några socialtjänster menar att utredningen kan vara en markering och ha ett signalvärde vid grova brott.¹¹² Andra resonerar kring att dialogen med familjen och barnet skulle

¹⁰⁵ Intervju socialtjänst 1.

¹⁰⁶ Intervjuer lokalpolisområde 10; socialtjänst 1.

¹⁰⁷ Intervju socialtjänsten 4.

¹⁰⁸ Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2022:19*, 2023, s. 9.

¹⁰⁹ SOU 2022:1, s.18 f.

¹¹⁰ Intervjuer socialtjänsten 5, 6 och 12.

¹¹¹ Intervju socialtjänst 2.

¹¹² Intervjuer socialtjänst 4 och 5.

kunna underlättas med en polisutredning som underbygger allvarlighetsgraden i beteendet.¹¹³ Någon upplever också att fler föräldrar vill ha bevis för vad deras barn sägs ha gjort, vilket skulle kunna tala för fler utredningar enligt 31 § LUL.¹¹⁴

Även poliser upplever att socialtjänsten sällan begär en utredning enligt 31 § LUL, eller verkar förstå att utredningen primärt är för dem. Polisen resonerar kring att en orsak att socialtjänsten sällan begär en utredning skulle kunna vara att sådana utredningar tar lång tid. När polis och åklagare är färdiga med utredningen har socialtjänsten redan agerat, eftersom de inte kan vänta med att vidta insatser.¹¹⁵ En åklagare menar att ett mervärde för socialtjänsten borde ligga i att man inom ramen för utredningen kan hålla vittnesförhör, som tillför ett mer objektivet perspektiv, och att man kan få information från tömning av mobiltelefoner.¹¹⁶

Även om det primära syftet med utredningar enligt 31 § LUL kan sägas vara att klarlägga behovet av sociala insatser har polis och åklagare möjlighet att inleda en utredning av brotten som inte är knuten till behovet av insatser från socialtjänsten.¹¹⁷ Därutöver har polis och åklagare i vissa fall en skyldighet att inleda en utredning enligt 31 § LUL.¹¹⁸ Få poliser och åklagare som vi har pratat med lyfter dock ett mervärde för rättsväsendet med utredningar enligt 31 § LUL. I de fall mervärdet berörs handlar det främst om att utredningen kan ha betydelse för målsäganden. Man lyfter därtill ett allmänt värde av att berörda aktörer samlas och får en gemensam utgångspunkt.¹¹⁹ Givet att socialtjänsten, som är huvudsaklig mottagare av utredningen, heller inte upplever att utredningarna har ett mervärde riskerar lagändringen att leda till ett ineffektivt resursutnyttjande.

Polisen upplevs också prioritera utredningar enligt 31 § LUL lägre än förundersökningar på grund av att utredningarna inte bedöms leda någon vart.¹²⁰ En åklagarkammare lyfter att de har hållit föreläsningar hos polisen för att skapa förståelse för syftet med utredningar enligt 31 § LUL och vikten av att behandla dem på samma sätt som förundersökningar. Det upplevs ha gett positiv effekt.¹²¹

¹¹³ Intervjuer socialtjänst 5 och 8.

¹¹⁴ Intervju socialtjänst 5.

¹¹⁵ Intervju lokalpolisområde 9.

¹¹⁶ Intervju åklagarkammare 9.

¹¹⁷ Se prop. 2009/10:105, s. 21–22 och 67.

¹¹⁸ Den 1 juli 2023 ändrades skrivningen i 31 § LUL tredje stycket för att möjliggöra för polis och åklagare att i större utsträckning inleda en utredning utifrån ett allmänt eller enskilt intresse. Innan dess var möjligheten att inleda en utredning begränsad till när den är av särskild betydelse. Lagändringen gjorde att en utredning får inledas när den är påkallad med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. För att vara påkallad ska brottsligheten vara av visst allvar. Brott med enbart böter i straffskalan faller därför i princip utanför tillämpningsområdet. Se prop. 2022/23:78, s. 68.

¹¹⁹ Intervju åklagarkammare 5.

¹²⁰ Se intervjuer socialtjänst 5, åklagarkammare 5.

¹²¹ Intervju åklagarkammare 5.

4.1.2 Det finns brister i informationsutbytet mellan socialtjänst och SiS

Enligt programteorin ska informationsutbyte ske mellan socialtjänst och SiS i anslutning till placering och inför att placeringen upphör. Socialtjänster som vi har pratat med uttrycker att hur tät dialogen är varierar mellan olika SiS-hem, men att de är delaktiga i planeringen av vården vid placering enligt såväl LVU som SoL.¹²² Statskontoret har dock sett brister i informationsutbytet och att det påverkar barnens vård på SiS negativt. Bristerna handlar både om att socialtjänsterna inte lämnar tillräcklig information eller är svåra att nå under placeringen, och om att SiS-hemmen brister i att hålla socialtjänsten underrättad.¹²³

I fråga om placeringen upplever sig socialtjänsterna ha svårt att påverka var barnen placeras på grund av rådande platsbrist. Det finns inte något bredare systematiskt informationsutbyte kring placeringar som till exempel inkluderar information från polisen. Vissa poliser som vi har pratat med ställer sig frågande till hur placeringarna går till. Ett lokalpolisområde har på eget initiativ tagit kontakt med SiS placeringsenhet för att delge dem information om gängtillhörigheter och vilka andra individer barnet inte bör placeras tillsammans med. Ett annat lokalpolisområde uppger att de har fått frågor från SiS placeringsenhet om bland annat gängkopplingar vid placeringar.¹²⁴ SiS uppger att de inte har lagligt stöd att söka i register för att se exempelvis gängkopplingar. I stället för placeringsenheten dialog med respektive socialtjänst i samband med placeringen och har veckovisa möten med avdelningarna på hemmen om de placerade barnen för att säkerställa en bra placering.¹²⁵

Ifråga om placeringens upphörande framhåller SiS att man är beroende av att socialtjänsterna skriver ut barnen så att de inte ”fastnar” på SiS. Socialtjänsterna upplever i stället att SiS, som följd av platsbrist, vill få barnen utskrivna och att socialtjänstens respektive SiS bedömningar av förutsättningarna för det inte alltid stämmer överens.¹²⁶ Riksrevisionen har i en annan granskning också konstaterat liknande problem i anslutning till utskrivningen från SiS och föreslagit en fristående central in- och utskrivningsfunktion som kan göra ställningstagandena.¹²⁷

4.1.3 Det finns vissa strukturer för att dela och utbyta information, men de är sårbara

Det mest spridda gemensamma forumet för att dela och sprida kunskap och information på lokal nivå är det forum för lokal samverkan som är lagstadgat enligt 39 § LUL. Respektive åklagarkammare sammankallar mötena i snitt 1–2 gånger per

¹²² Intervjuer SiS, 2023-03-15 och 2023-05-05; socialtjänst 3, 5, 9, 11 och 12; lokalpolisområde 8, 9, 10 och 11. Detta har också bekräftats av Statskontoret, se Statskontoret, *SiS vård av barn och unga enligt LVU. Rapport 2022:4*, 2022.

¹²³ Statskontoret, *SiS vård av barn och unga enligt LVU. Rapport 2022:4*, 2022.

¹²⁴ Intervjuer SiS, 2023-03-15 och 2023-05-05; socialtjänst 3, 5, 9, 11 och 12; lokalpolisområde 8, 9, 10 och 11; Statskontoret, *SiS vård av barn och unga enligt LVU. Rapport 2022:4*, 2022.

¹²⁵ E-post SiS, 2024-03-28.

¹²⁶ Intervjuer SiS, 2023-03-15, socialtjänst 3, 5, 9, och 11.

¹²⁷ Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7)*, 2024.

år. Generellt ingår åklagare, polis, socialtjänst och tingsrätt i samverkan, men även andra kan bjudas in.¹²⁸ Samtliga som vi har intervjuat uttrycker sig i huvudsak positivt om forumet och ser ett tydligt mervärde med det – att det kan bidra till en kunskaphöjning och kvalitetssäkring. Någon menar att ett möte om året inte förändrar verksamheten, men att det skapar kontakter.¹²⁹

De två i övrigt mest förekommande lokala samverkansformerna är skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF) och sociala insatsgrupper (SIG).¹³⁰ SIG vänder sig till barn med hög risk för att begå brott och syftar till att få dem att lämna en kriminell bana, medan SSPF syftar till att tidigt upptäcka barn som löper risk att begå brott. Inom ramen för SSPF samverkar skola, socialtjänst, polis och fritidssektor och inom SIG främst socialtjänst, polis och skola.¹³¹ De vi har pratat med som arbetar utifrån SSPF eller SIG är i huvudsak positiva till effekten av dem. Samverkansformerna uppfattas bidra till bättre informationsutbyte och samarbete.¹³² Generellt har samverkan hittills fokuserat mer på de som är över 15 år; eftersom de begår grövre brott har polisen ansett att de behöver prioriteras.¹³³ Samtidigt finns det kommuner där man upplever att polisen nu är mer angelägen om att uppmärksamma de som är under 15 år.¹³⁴

På nationell nivå finns en strukturerad samverkan och samordning mellan berörda myndigheter kring barn och brottsförebyggande arbete. Någon uttalad samordning av frågor relaterade till barn med kopplingar till organiserad brottslighet finns däremot inte. På regional nivå ligger fokus också på den bredare frågan om barn och brottsförebyggande arbete, men även på kunskapsutveckling och tvärsektoriella utbildningsinsatser. Länsstyrelserna ska stödja den regionala samordningen.¹³⁵

I september 2023 presenterade Polismyndigheten, Socialstyrelsen och SiS som svar på ett regeringsuppdrag ett förslag till ytterligare samverkansstruktur benämnt Bob, barn och unga i organiserad brottslighet. Regeringen har därefter gett myndigheterna i uppdrag att införa den föreslagna strukturen. Strukturen innebär att Polismyndigheten på lokal nivå ska leda lokala Bob-råd som ska motverka att barn och unga socialiseras och rekryteras in i miljöer kopplade till organiserad brottslighet och gängkriminalitet. På regional nivå ska sju regionala Bob-råd inrättas med en geografisk indelning som följer de sju polisregionerna. De regionala råden ska fungera som nav för bland annat utbildningsfrågor, behov av metodstöd och resursfrågor. Länsstyrelserna blir samordnande för de sju Bob-regionerna och ska leda arbetet i de regionala råden tillsammans med respektive polisregion. Slutligen ska ett nationellt Bob-råd för berörda myndigheter och SKR organisera och leda

¹²⁸ I en kommun sammankallas enligt socialtjänsten inte LUL-forumet sedan några år tillbaka.

¹²⁹ Intervju lokalpolisområde 2.

¹³⁰ SSPF finns i minst 176 kommuner och SIG i minst 109 kommuner. Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*, 2023.

¹³¹ Se Brå:s webbplats.

¹³² Se intervju socialtjänst 1, 5 och 12; lokalpolisområde 7.

¹³³ Intervju lokalpolisområde 3.

¹³⁴ Se intervju socialtjänst 8.

¹³⁵ Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*, 2023, s. 21f.

samverkan mellan myndigheter på nationell, regional och lokal nivå.¹³⁶ Ett fåtal av dem vi har intervjuat har känt till Bob-råden. Några är försiktigt positiva till att de kan stärka och effektivisera samverkan, om de blir ett komplement till befintliga strukturer. Andra är oroliga för att Bob-råden underminerar välfungerande befintlig samverkan.¹³⁷

I kommuner med en mer utbredd problematik med unga kriminella, främst storstadskommuner, finns en etablerad struktur för kontinuerligt informationsutbyte både på handläggare- och chefsnivå. I några kommuner delas både information på individnivå och lägesbild.¹³⁸ I flera fall har socialtjänsten medarbetare som sitter hos polisen, eller har tidigare haft det. Samtliga intervjuade inom polisen och socialtjänsten beskriver att det har gett ökad förståelse för varandra och mer effektiva arbetssätt, till exempel avseende orosanmälningar. När medarbetare från socialtjänsten sitter hos polisen kan de också lättare närvara vid förhör.¹³⁹

Inom polisen finns en förståelse för vikten av att säkerställa att kontakter och informationsutbyte med andra aktörer inte är personberoende utan står sig vid personalomsättning, till exempel genom att etablera funktioner.¹⁴⁰ Samtidigt verkar de adresser till polisens funktionsbrevlådor vi fått i flera fall inte användas och kontaktvägarna till polisen är inte självklara. Inom socialtjänsten tenderar de personliga kontakterna att vara viktigare, i synnerhet i de mindre kommunerna.¹⁴¹ Socialtjänsten verkar generellt inte heller tänka mycket kring värdet av att ha funktioner, trots hög personalomsättning. Flera inom polisen upplever att just personalomsättningen inom socialtjänsten försvårar effektivt informationsbyte.¹⁴² Vår aktgranskning visar också att det kan vara svårt att få tag på handläggare inom socialtjänsten.

4.2 Det finns brister i förståelsen för andra aktörers ansvar, roller och behov

För att aktörernas gemensamma arbete ska bidra till nödvändig samordning av åtgärder behövs förståelse för varandras ansvar, roller och behov. I våra intervjuer framträder en skiljelinje mellan rättsväsendet och sociala myndigheter vad gäller förståelse för varandra. För barn under 15 år går skiljelinjen främst mellan polis och socialtjänst eftersom det främst är de som kommer i kontakt med barnen under 15 år. Hur tydlig skiljelinjen är varierar över landet. De flesta har en teoretisk

¹³⁶ Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*, 2023, s. 24 ff. Det nationella rådet inrättades i december 2023 och de regionala råden håller på att inrättas.

¹³⁷ Intervju åklagarkammare 1; socialtjänst 1 och 8.

¹³⁸ Se intervjuer socialtjänst 1, 3, 4 och 11.

¹³⁹ Se intervjuer socialtjänst 1, 5 och 8; lokalpolisområde 1, 5 och 11.

¹⁴⁰ Se intervju lokalpolisområde 7.

¹⁴¹ Se intervjuer socialtjänst 2 och 9; åklagarkammare 5.

¹⁴² Se intervjuer lokalpolisområde 2 och 3.

förståelse för att man har olika uppdrag och olika utgångspunkter och perspektiv. Utmaningar och frustration uppstår ändå i det praktiska arbetet.

För polisen handlar det främst om att man upplever att de sociala insatser som vidtas är otillräckliga. Socialtjänster å sin sida upplever att poliser inte alltid har förståelse för att socialtjänsten i första hand jobbar med frivilliga insatser som ska se till barnets, och inte närområdets, bästa.¹⁴³ I kommuner där någon form av samverkan eller dialog har etablerats finns en större förståelse för varandras roller och behov. På några håll har aktörerna på lokal nivå också kommit så långt att man har pratat ihop sig om användningen av olika begrepp för att öka den gemensamma förståelsen. Det kan till exempel handla om att polisen använder begrepp som har en tydlig betydelse för socialtjänsten i orosanmälan.¹⁴⁴

Polis och socialtjänst har också uttryckt att oförståelse för varandras organisationer kan leda till ineffektiva och resultatlösa möten. Exempelvis har frågor hamnat på fel nivå i hierarkin när polis och socialtjänst har försökt samverka. Det kan leda till att den ena parten inte har samma kunskapsnivå som den andra, eller samma möjligheter att agera och fatta beslut. Det leder också till att inget i slutänden händer eftersom frågorna landar fel. Att det blir fel nivåer på möten kan bero på okunskap om vilka grupper inom socialtjänsten respektive polisen som gör vad.¹⁴⁵

4.3 Mer styrning, vägledning och kontroll från nationell nivå behövs, med fortsatt utrymme för lokal anpassning

Vi konstaterar att myndigheterna ger olika mycket stöd till sina medarbetare från nationell nivå och att stödet bitvis inte är tillräckligt. Exempelvis saknas i stort stöd från nationell nivå inom Polismyndigheten, och Socialstyrelsens stöd saknar de tvärspektoriella perspektiv som behövs för att aktörerna ska kunna arbeta effektivt tillsammans. Åklagarna är generellt sett nöjda med det stöd och den styrning de får, medan poliser och socialsekreterare efterfrågar mer vägledning och styrning från nationell nivå. Bra stöd blir särskilt viktigt då personalomsättningen är stor och medarbetarna mindre erfarna och därmed osäkra i sin tjänsteutövning. Framför allt socialtjänsten värnar samtidigt om att ha möjlighet till lokala anpassningar, eftersom förutsättningarna ser olika ut i olika kommuner.

Mer nationell kontroll av de institutioner barnen kan placeras på kan underlätta arbetet för socialtjänsterna. De vi har pratat med upplever stödet i lagstiftningen som tillräckligt med undantag för att sekretessbestämmelserna kan göra det svårt att dela uppgifter om enskilda individer. Samtidigt kan det bero på osäkerhet om vad som gäller avseende sekretess snarare än lagstiftningen i sig.

¹⁴³ Se intervju socialtjänst 9.

¹⁴⁴ Intervju socialtjänst 1 och 8; lokalpolisområde 7 och 9.

¹⁴⁵ Intervju socialtjänst 2; lokalpolisområde 10.

4.3.1 Myndigheternas interna styrning ser olika ut i olika organisationer

De inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som arbetar med ärenden med misstänkta barn får olika mycket internt stöd. Inom Polismyndigheten saknas både nationella riktlinjer för arbetet med barn som misstänks för brott och system för kunskapsöverföring. Det finns dock en sakområdesansvarig på nationell nivå som har ansvar för att sprida exempelvis förändringar i regelverk.¹⁴⁶ Vissa lokalpolisområden har tagit fram egna riktlinjer. Vad gäller ärenden med barn under 15 år tar de lokala riktlinjerna främst fasta på ansvarsfördelning, exempelvis vem som lämnar orosanmälan till socialtjänst, men också vissa principer, exempelvis principer för när en utredning enligt 31 § LUL kan genomföras, vilka tidsfrister som gäller och hur ärendena ska registreras.¹⁴⁷ En del poliser använder också Åklagarmyndighetens riktlinjer. Flera efterfrågar dock mer styrning för arbetet från nationell nivå.¹⁴⁸ Vad gäller arbetssätt behövs mer stöd avseende handläggningen av ärenden, samverkan med andra aktörer och organiseringen av arbetet. Vad gäller handläggning av ärenden vill man inom polisen ha ett stöd som fungerar i både större och mindre lokalpolisområden, då de kan ha olika förutsättningar. De vi har pratat med menar också att Polismyndigheten är dålig på erfarenhetsåterföring och utbyte av erfarenheter. Det riskerar att leda till att man i onödan lägger resurser på att uppfinna lösningar som redan finns inom organisationen.¹⁴⁹

Åklagarmyndigheten har tagit fram en rättslig vägledning för utredningar enligt 31 § LUL. Den omfattar både grunderna för när en utredning kan göras, vad som får och kan göras inom ramen för utredningen, socialtjänstens medverkan och hur och när en utredning ska avslutas.¹⁵⁰ Utöver detta finns en ansvarig för området på myndighetens utvecklingscentrum, UC, och en ämnesspecialist som är länken mellan UC och den operativa verksamheten. Åklagare kan vända sig till dessa med frågor. Det finns också regionala nätverk och ett nationellt nätverk för erfarenhetsutbyte. De åklagare vi har pratat med upplever att de har ett bra stöd från nationell nivå.¹⁵¹ Utöver vägledning för utredningsarbetet finns också en riktlinje för den samverkan som ska ske enligt 39 § LUL. Riktlinjen sätter en miniminivå för samverkan och tydliggör åklagarens ansvar.¹⁵²

¹⁴⁶ Intervjuer lokalpolisområde 2, 7, 9 och 11; Polismyndigheten, 2023-05-03 och 2023-03-15.

¹⁴⁷ Lokalpolisområde Södra Roslagen, *Handläggningsrutiner för ungdomsgruppen i LPO Täby 2020*, 2020; Lokalpolisområde Södra Roslagen, *Intern hantering av U-ärenden LPO Södra Roslagen 2021-04-09*, 2021; Polismyndigheten Region Väst, *A388.977/2020 Rutiner för registrering och uppföljning av barn- och ungdomsärenden enligt LUL och FuK inom region Väst*, 2020.

¹⁴⁸ Lokalpolisområde 5 och 10 uttrycker att de inte har behov av stöd från nationell nivå.

¹⁴⁹ Intervjuer lokalpolisområde 2, 7, 9 och 11; Polismyndigheten 2023-05-03 och 2023-03-15.

¹⁵⁰ Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2022:19*, 2023.

¹⁵¹ Intervjuer Åklagarmyndigheten, 2023-05-09; åklagarkammare 9 och 11.

¹⁵² Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens riktlinje ÅMR 2017:2. Samverkan enligt 39 § LUL*, 2017.

4.3.2 Socialstyrelsens stöd till socialtjänsterna är uppskattat men upplevs inte alltid genomförbart

Det har varit svårt för socialtjänsterna att arbeta kunskapsbaserat. De har tidigare inte haft något gemensamt stöd och har efterfrågat detta. Avsaknaden av ett gemensamt stöd har inneburit att man har arbetat efter lokal förmåga och erfarenhet.¹⁵³

Sedan 2021 finns ett generellt kunskapsstöd från Socialstyrelsen som rör arbetet med barn med normbrytande beteende. Det inkluderar både ett stöd i hur socialtjänsten kan göra bedömningar under sin handläggning och en lista med insatser som rekommenderas, eller i något fall inte rekommenderas. Insatserna är grupperade efter vilken ålder de är lämpliga för, antingen 6–11 år eller 12–17 år.¹⁵⁴ Sedan 2020 finns också en handbok för socialtjänsterna för handläggningen av ärenden med barn och unga som begår brott. Den beskriver samhällets ansvar för barn som begår brott, rättsprocessen för barn inklusive aktörernas olika roller, samt specifikt socialnämndens ansvar och uppgifter i sammanhanget. För varje del av arbetet beskrivs vad som gäller barn under respektive över 15 år. Även syftet med olika delar av arbetet, som att delta vid förhör eller begära en utredning enligt 31§ LUL, beskrivs.¹⁵⁵ I handboken finns också ett flödesschema över processen för barn mellan 15 och 17 år.¹⁵⁶ Ett liknande schema finns inte för barn under 15 år. Både kunskapsstödet och handboken är omfattande och heltäckande. Utöver dessa finns också andra mer generella stöd från Socialstyrelsen, exempelvis för handläggning av LVU-ärenden eller arbete i SIG-grupper.¹⁵⁷ Socialstyrelsen har också en webbplats, Kunskapsguiden, där myndigheten i samverkan med andra myndigheter och aktörer samlar kunskapsstödjande produkter såsom utbildningar, publikationer, poddar och checklistor utifrån olika teman, däribland barn och unga som begår brott.

Det råder delade meningar om kunskapsstödet i de kommuner vi har pratat med. Vissa menar att det är tydligt och bra och går att använda i verksamheten. Andra anser att det är vagt och ligger för långt från verkligheten och därför är svårt att använda. Det vanligaste exemplet på att det är svårt att använda är att det rekommenderar insatser som inte finns att få tag på. Anledningen till detta är att stödet utgår från evidensbaserade insatser, där evidensen ofta kommer från andra länder. Däremot utgår det inte från socialtjänsternas aktuella arbete och vad som fungerar bättre eller sämre i det. Kunskapsstödet upplevs heller inte vara fullt ut anpassat till att barn begår grova brott. Hur stödet används varierar som följd av dessa olika faktorer. De som använder det mer praktiskt har generellt gjort lokala

¹⁵³ Intervju SKR, 2023-05-04.

¹⁵⁴ Socialstyrelsen, *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendation för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år*, 2021.

¹⁵⁵ Socialstyrelsen, *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*, 2020.

¹⁵⁶ Socialstyrelsen, *Rättsväsendets och socialtjänstens uppgifter när barn 15–17 år är misstänkta för brott*.

¹⁵⁷ Se Socialstyrelsen, *LVU. Handbok för socialtjänsten*, 2020; Socialstyrelsen m.fl., *Samverkan i sociala insatsgrupper*, 2022.

anpassningar av det. Även de rekommenderade insatserna har anpassats lokalt, men riskerar då att inte följa den evidensbaserade modellen.¹⁵⁸

Socialstyrelsen driver tillsammans med SKR och RSS ett pilotprojekt för att implementera kunskapsstödet. I pilotprojektet deltar 14 RSS och 70 kommuner. Inom piloten ordnas exempelvis föreläsningar och metodföreträdare ska stötta kommunerna. De kommuner vi har pratat med som ingår i piloten ser generellt positivare på stödet än andra kommuner.¹⁵⁹ Våra intervjuer pekar alltså på att det kan krävas mer arbete för att stödet ska nå ut och implementeras och att Socialstyrelsen kan behöva ta en mer aktiv roll i det. Dessutom pekar intervjuerna på att stödet kan behöva en tydligare svensk kontext för att få bättre genomslag. Även Brå har konstaterat att stödet kan behöva mer anpassning till en svensk kontext och till den grövre brottsligheten bland barn.¹⁶⁰

Hos socialtjänsterna råder delade meningar om de har behov av ytterligare stöd från nationell nivå och om de anser sig ha möjlighet att lyfta frågor till Socialstyrelsen. Några anser att mer nationell inriktning på arbetet, fast utan detaljstyrning, vore bra för att öka enhetligheten och säkerställa större rättvisa för medborgarna. Andra tycker att det räcker för dem att se till vad som fungerar på den lokala nivån. De som tycker att mer inriktning vore bra tycker i större utsträckning att det är lättare att lyfta frågor till Socialstyrelsen än de som inte ser ett sådant behov.¹⁶¹

4.3.3 Lokal variation i tillgång till resurser och insatser

För att systemet ska fungera krävs dels kompetens och resurser, dels praktiska möjligheter att vidta insatser.

Inom socialtjänsten, men även inom SiS, upplever man att det är svårt att rekrytera och behålla personal. I lokalpolisområdena kan det snarare vara svårt att se till att personalen fredas för arbetet och inte tas till annat prioriterat arbete. Inom Polismyndigheten uttrycks också att det kan vara svårt att få plats på nödvändiga utbildningar. Som exempel nämns utbildningen till barnförhållningsledare som man måste ha genomgått för att förhöra barn under 15 år.¹⁶² Riksrevisionen har tidigare konstaterat att det råder platsbrist på den utbildningen.¹⁶³

Vad gäller insatserna menar de vi har intervjuat att insatserna måste in tidigare (gärna vid 8–12 års ålder) då det är svårt att påverka någon som har passerat 15 år. De menar också att kvaliteten på insatserna behöver höjas, framför allt avseende

¹⁵⁸ Intervjuer socialtjänst 2, 3, 5, 6, 8, 9 och 11.

¹⁵⁹ Socialstyrelsen, *Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänst*, 2023; Socialstyrelsen, *Beskrivning av samverkanspilot inom partnerskapet om Stöd för implementering av kunskapsstödet Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, 2023; Socialstyrelsens faktagranskning 2024-04-15; intervjuer Socialstyrelsen 2023-05-02; socialtjänst 2, 3, 5, 6, 8, 9 och 11.

¹⁶⁰ Brå, *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde. Rapport 2023:13*, 2023.

¹⁶¹ Intervjuer socialtjänst 1, 2, 5, 6 och 9.

¹⁶² Intervjuer socialtjänst 2, 4 och 5; lokalpolisområde 2, 7 och 11; Polismyndigheten, 2023-03-15.

¹⁶³ Riksrevisionen, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare (RiR 2021:25)*, 2021.

placeringar på HVB och SiS.¹⁶⁴ Bland annat uttrycker socialsekreterare vi har pratat med att placeringarna upplevs som osäkra och att det är svårt att veta vilka hem som är lämpliga, både avseende innehåll i vården och avseende andra som är placerade där.¹⁶⁵ En uttrycker det på följande sätt:

”[Det är en] snårskog av institutioner att använda sig av men ingen kontroll av dem så man vet inte nåt om kvalitet. Blir också alltid lite upprörd när forskare kommer fram till att det bästa är behandlingsfamiljer men det inte finns. Ploppar också upp institutioner som jobbar med just de metoderna som rekommenderas för tillfället. Men det är omöjligt att de har personal för att kunna jobba enligt alla metoder de anger.”¹⁶⁶

Flera efterfrågar någon form av nationell kontroll, register eller samordning av de olika hemmen för att underlätta socialtjänsternas arbete och möjligheter att vidta lämpliga insatser för barnen. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utövar tillsyn över hemmen, men den upplevs inte möta behoven av kvalitetskontroll och samordning.¹⁶⁷ De senaste åren har IVOs tillsyn fokuserat på trygghet och säkerhet på boendena. IVO har konstaterat att boendena brister i lämplighetsbedömningar när barnen placeras, samt att det finns kompetensbrister hos personalen.¹⁶⁸ Regeringen har nyligen tillsatt en utredning för att se över den statliga ungdomsvården på SiS, och ytterligare en utredning för att se över behoven av en ökad differentiering av vården vid HVB.¹⁶⁹ En differentiering kan förenkla för socialtjänsterna och förbättra vården. Det finns också redan förslag för en förstärkt uppföljning av vården.¹⁷⁰ För att stötta socialtjänsterna har regeringen även tillsatt en delegation som har i uppdrag att utreda nationella förstärkningsteam som kan stötta socialtjänsterna. Teamen kan stötta i att implementera metoder, men inte i handläggning av ärenden.¹⁷¹ Ett pilotprojekt med förstärkningsteam pågår nu i sex kommuner.¹⁷²

För att motverka de negativa effekterna av att alla insatser inte är spridda över landet och av att det görs lokala anpassningar av dem (se kapitel 3) menar några att socialtjänsten borde förstärkas eller få mer statlig styrning. I nuläget kan barn fara illa för att deras hemkommun inte har resurser för att vidta insatser.¹⁷³

Socialstyrelsen har tidigare konstaterat att socialtjänsterna oftast beslutar om enklare insatser, såsom samtalsstöd, även om det har kommit upprepade signaler om

¹⁶⁴ Se intervjuer SKR, 2023-05-04; lokalpolisområde 5 och 7; socialtjänst 5.

¹⁶⁵ Intervjuer socialtjänst 1, 4, 10 och 11.

¹⁶⁶ Intervju socialtjänst 8.

¹⁶⁷ Intervjuer socialtjänst 1 och 4. IVO utövar också tillsyn över socialtjänsterna.

¹⁶⁸ Se IVO, *Vad har IVO sett 2022?*, 2023; IVO, *Vad har IVO sett 2023?*, 2024; IVO, *Tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga*, 2023.

¹⁶⁹ Dir 2024:13; Dir 2024:18.

¹⁷⁰ SOU 2023:66, s. 31.

¹⁷¹ Regeringskansliet, *Inrättande av en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område. S2023/02342*, 2023.

¹⁷² E-post Regeringskansliet, 2024-03-07.

¹⁷³ Intervjuer lokalpolisområde 7; socialtjänst 4 och 6.

problem.¹⁷⁴ Även för barnen i vår aktgranskning var samtalsstöd en vanlig insats. Det kunde vara stöd antingen för barnet eller för familjen. Barnen fick dock även andra insatser såsom SIG, avhopparstöd och placeringar utanför det egna hemmet. Flera fick också insatser för att hantera missbruk och några fick insatser via barn- och ungdomspsykiatri. Ofta gjordes insatserna sekventiellt, exempelvis först familjebehandling, sedan placering på HVB. Men de genomfördes också parallellt, exempelvis kontaktfamilj och behandling för missbruk samtidigt. Insatserna genomfördes både enligt SoL och LVU. Det gick i akterna inte att dela in insatserna efter barnets ålder vid insatsen.¹⁷⁵ Socialstyrelsens aggregerade data över öppenvårdsinsatser är uppdelade efter åldrarna 0–12 och 13–17 år. Data visar inte att någon form av öppenvårdsinsats är vanligare för den ena av åldersgrupperna än för den andra; båda grupperna får samma typ av insatser.¹⁷⁶

I vår statistiska undersökning var HVB den vanligaste placeringen, 38 procent av placeringarna var på HVB med en privat utförare och ytterligare 6 procent på HVB med offentlig huvudman. 20 procent av placeringarna var på SiS. Den tredje vanligaste placeringen var familjehem, 9 procent. Fördelningarna ser liknande ut både för dem över och dem under 15 år. En minoritet av barnen i vår statistiska undersökning, oavsett åldersgrupp, blev placerade utanför det egna hemmet efter brottet som är grunden för vårt urval. Totalt blev cirka 8 procent av barnen placerade inom sex månader efter att brottet registrerades.¹⁷⁷

Några som vi har intervjuat menar att öppenvården behöver utvecklas och kompetensutvecklas för att få till kraftfullare insatser.¹⁷⁸ Man upplever också att möjligheterna att flytta barn, och eventuellt deras familjer, till andra kommuner för att förbättra deras möjligheter att bryta ett kriminellt beteende är små. Storstadskommunerna har dock inlett ett samarbete för att kunna flytta vuxna individer mellan sig, men mindre kommuner är sällan intresserade av detta. Ett sådant samarbete finns sedan tidigare i förhållande till skydd av utsatta kvinnor.¹⁷⁹

4.3.4 Flera känner osäkerhet i tolkningen av lagstiftningen

Enligt vår bedömningsgrund behöver lagstiftningen ge förutsättningar att vidta de insatser som barnet har behov av.

Utifrån de intervjuer som gjorts inom ramen för granskningen får vi inte en entydig bild av om lagstiftningen avseende vård med stöd av LVU är ändamålsenlig eller inte. Några socialtjänster som vi har pratat med menar att kraven för vård enligt LVU är rimliga, medan andra efterfrågar fler möjligheter att gå in med tvångsvård enligt

¹⁷⁴ Intervju Socialstyrelsen, 2023-04-19:2.

¹⁷⁵ Sammanställning Riksrevisionens aktgranskning.

¹⁷⁶ Socialstyrelsen, *Bilaga tabeller Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022, 2023*.

¹⁷⁷ Riksrevisionens statistiska undersökning. Jämfört med samtliga placerade barn i landet är SiS vanligare i våra populationer och familjehem ovanligare, se Socialstyrelsens offentliga statistik.

¹⁷⁸ Se intervju socialtjänst 3.

¹⁷⁹ Se intervjuer socialtjänst 2 och 5.

LVU. Flera socialtjänster framhåller också att man måste tillämpa lagstiftningen till fullo. Många socialtjänster tenderar i stället att bara ansöka om vård enligt LVU om de är säkra på att ansökan bifalls av förvaltningsrätten. Det riskerar att leda till färre omhändertaganden än vad som är behövligt och möjligt. Vi har också sett i vår statistiska undersökning att avslag är ovanliga.¹⁸⁰

Poliser och socialtjänst upplever delvis problem att utbyta information om individer. Poliser har en skyldighet att anmäla oro till relevant socialtjänst. Orosanmälan skapar förutsättningar för utbyte av information mellan polis och socialtjänst. Däremot upplevs det svårare för socialtjänsterna att dela information med polisen i andra fall.¹⁸¹ Ofta jobbar socialtjänsterna med att få samtycke från den berörda familjen för att kunna dela information. Många kopplar problemen med att dela information till osäkerhet kring vilka sekretessregler som gäller. Osäkerheten i hur lagstiftningen ska tolkas och tillämpas kan leda till skillnader över landet och till att tillämpningen blir personberoende. Att få juridiskt stöd kan underlätta arbetet. I kommuner där man har ett utvecklat informationsutbyte eller har haft en dialog om sekretessreglerna, finns en större trygghet i att dela information.¹⁸² Även Brå har konstaterat att det finns osäkerheter i hur sekretesslagstiftningen ska tolkas. Brå förordar utbildning och nationella riktlinjer snarare än ändringar i lagstiftningen.¹⁸³ Socialstyrelsen har nyligen publicerat visst stöd för utbyte av information mellan socialtjänst, polis och skola på webbplatsen Kunskapsguiden.¹⁸⁴

2023 ändrades lagstiftningen för att utvidga möjligheterna att inleda utredningar enligt 31 § LUL och de fall då åklagare ska eller får väcka bevistalan.¹⁸⁵ Ändringarna har vid tiden för våra intervjuer inte gett någon större effekt. En tingsrätt har märkt att bevistalan nu är något vanligare. Det råder delade meningar bland de domare och åklagare som vi intervjuat om mervärdet av att fler bevistalan väcks. Några uttrycker att de inte ser något mervärde, utan att det snarare riskerar att befästa en kriminell identitet hos barnet. Andra menar att det kan få positiva effekter genom att vara en tydligare markering mot den grövre brottsligheten bland barn. Intervjuade vid såväl tingsrätter som åklagarkammare undrar också vilka som kommer att vara aktuella för bevistalan med anledning av den pågående diskussionen om att sänka straffmyndighetsåldern. Tingsrätterna uttrycker även en osäkerhet om hur yngre barn bäst hanteras i domstolen så att det inte blir skadligt för dem.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Intervjuer socialtjänst 2, 4, 5, 8 och 10; Riksrevisionens statistiska undersökning.

¹⁸¹ Enligt 10 kap. 18 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan socialtjänsten dock lämna information till polisen om barnet riskerar att begå brott och informationen kan förhindra det.

¹⁸² Intervjuer lokalpolisområde 1, 2, 7, 8, 10, 11; socialtjänst 1, 4, 5, 8 och 11; SKR, 2023-05-04.

¹⁸³ Brå, *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, rapport 2021:2, 2021.

¹⁸⁴ Socialstyrelsen, "Dela information mellan socialtjänst, skola och polis", hämtad 2024-04-15.

¹⁸⁵ Prop. 2022/23:78.

¹⁸⁶ Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4 och 5; åklagarkammare 11.

5 Systemet för barn 15–17 år i praktiken

I detta kapitel besvarar vi frågan om aktörerna i systemet arbetar effektivt gemensamt för att bryta grov kriminalitet hos barn över 15 år. Aktörerna (socialtjänst, polis, åklagare, domstolar, kriminalvård och SiS) ska enligt vår programteori ha ett informationsutbyte som gör att de får de uppgifter de behöver av varandra. För att det gemensamma arbetet ska vara effektivt och motståndskraftigt mot förändringar såsom personalomsättning behöver det också vila på de generella principerna för samverkan som vi lyfter fram i vår bedömningsgrund. Det måste till exempel finnas tydliga kontaktpunkter, information som är tydlig för alla, förståelse för varandras kompetenser och mandat, samt stöd i form av exempelvis riktlinjer och rättsliga förutsättningar.

Vi konstaterar att det finns brister i aktörernas gemensamma arbete. Aktörerna delar visserligen kontinuerligt information med varandra. Men såväl utbytet som informationen som sådan är otillräcklig. Detta gäller framför allt barnens vårdbehov inför beslut om åtal och påföljd, orosanmälningar, kvarstående behov vid utslussning från SiS och lägesbilder. Att systemet inte fungerar fullt ut kan förklaras av att strukturerna för det gemensamma arbetet är sårbara, delvis ineffektiva och personberoende samt av att aktörerna i väsentliga avseenden saknar förståelse för varandras mandat och behov. Andra förklaringar är otillräcklig nationell styrning och vägledning samt ett för begränsat kunskapsstöd. Den styrning och det stöd som finns i dag upplevs inte fullt ut vara anpassat till att barn begår grövre brott. Sammantaget riskerar bristerna, i kombination med att flera av påföljderna verkställs av kommunerna utan samordning eller gemensam inriktning, leda till att barnen dels inte får den vård de har behov av, dels inte behandlas likvärdigt över landet.

5.1 Aktörerna utbyter information med varandra, men strukturerna är sårbara

Granskningen visar att aktörerna i systemet generellt utbyter information med varandra i det dagliga arbetet, men att det finns brister i informationen som delas. Framför allt kan socialnämndernas yttranden till rättsväsendet förbättras. De kan brista i att vårdbehovet inte är tillräckligt tydligt, samt i att vårdplan eller vårdkontrakt kan saknas. Detta skapar ineffektivitet genom att åklagare och tingsrätter behöver lägga tid på att begära kompletteringar och återkommande utbilda socialsekreterare i vad som behöver finnas med i yttrandena. Det finns också en risk att ofullständiga yttranden kan leda till att barnen inte döms till vård även om de behöver vård och stöd, utan i stället döms till en vuxenpåföljd utan vårdinslag.

Hur informationsutbytet sker, och i vilken omfattning, varierar över landet eftersom formerna för det har byggts upp underifrån på lokal nivå och inte utifrån styrning uppifrån. Detta gör att det i vissa kommuner finns väl etablerade kontaktvägar,

medan det saknas i andra. Där det finns ett formaliserat gemensamt arbete upplever aktörerna att det har positiv effekt.

De etablerade samverkansfora som finns över hela landet behandlar i stor utsträckning återkommande samma frågor. De bidrar därmed till att upprätthålla kunskapsläget, och att påminna aktörerna om vilken information som behöver delas, snarare än till utveckling och effektivisering av det gemensamma arbetet. Personalomsättning, resursbrist och bristande förståelse för varandra leder till utmaningar i arbetet. Även bristen på gemensamma lägesbilder försvårar det gemensamma arbetet. Det blir till exempel svårare att säkerställa att man har en gemensam bild av vilka åtgärder som behövs från respektive aktör, och att säkerställa att man har alla pusselbitar för att kunna agera i tid.

5.1.1 Orosanmälningarna är viktiga för informationsutbytet mellan polis och socialtjänst

Orosanmälningar från polisen till socialtjänsten hanteras på samma sätt som för barn som är under 15 år. Däremot har de som är över 15 år oftare fler brott bakom sig och kanske kopplingar till gäng, vilket gör att det kan vara lättare att i orosanmälan markera allvarlighetsgraden i händelsen. Som exempel har man i Malmö utvecklat arbetssätt som innebär att polisen i orosanmälningarna använder vissa ord och skrivningar som gör att socialsekreteraren får en signal om sammanhangen och grupperingarna som individen förekommer i. Det kan ske i form av att polisen flaggar upp om individen är kartlagd i "Sluta skjut".¹⁸⁷ Flera inom polis och socialtjänst menar att orosanmälan är det verktyg som öppnar upp för dialog mellan polis och socialtjänst.¹⁸⁸ Orosanmälningar får därmed en nyckelfunktion. Precis som för dem under 15 år tenderar polisen emellertid att göra färre orosanmälningar för barn hemmahörande i andra kommuner, vilket skapar sämre förutsättningar att utbyta information med varandra i dessa fall.¹⁸⁹

För dem över 15 år utreder rättsväsendet i större utsträckning det misstänkta brottet. Socialtjänst ska då också som huvudregel delta vid förhör med den misstänkte. Vår aktgranskning visar att socialtjänsten deltog vid förhör i två tredjedelar av fallen, och då oftast vid flera förhör. I knappt en fjärdedel (24 procent) av fallen deltog socialtjänsten inte vid några förhör. I resterande fall saknas information.¹⁹⁰ Merparten av de socialtjänster vi har intervjuat menar att man alltid försöker närvara vid förhör.¹⁹¹ Att handläggare från socialtjänsten ändå inte närvarar hänger samman med kort framförhållning och att man vill skicka den ansvarige handläggaren, som kan vara upptagen. En socialtjänst påtalar att förhören blivit mer innehållsfattiga;

¹⁸⁷ Sluta skjut är en strategi där polis, kriminalvård, Malmö stad och civilsamhället samverkar för att minska och förebygga dödligt och grovt våld i kriminella grupperingar.

¹⁸⁸ Se intervju lokalpolisområde 8.

¹⁸⁹ Intervju lokalpolisområde 10; socialtjänst 4.

¹⁹⁰ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

¹⁹¹ Intervju socialtjänst 4.

barnen svarar ofta bara ”ingen kommentar”. Förhören tillför därför allt mindre i arbetet, vilket kan påverka socialtjänstens vilja att delta.¹⁹²

5.1.2 Kontakterna med SiS fungerar över lag men kan utvecklas avseende utslussning

Majoriteten av de socialtjänster vi har pratat med upplever att informationsutbytet mellan socialtjänst och SiS fungerar väl. Däremot kan utbytet förbättras vid utskrivning från sluten ungdomsvård så att socialtjänsten har större möjligheter att fånga upp barnet. Att sluten ungdomsvård utgår från det begångna brottet och inte barnets vårdbehov innebär enligt flera respondenter att socialtjänsten tar ett steg tillbaka. Utbytet vid sluten ungdomsvård blir därmed mer begränsat än vid insatser enligt LVU eller SoL.¹⁹³

Vår aktgranskning visar också att kontakterna mellan SiS och socialtjänst inte är särskilt frekventa eller djuplodande vid sluten ungdomsvård. Kontakterna handlar i huvudsak om avstämning kring vistelse i öppnare former eller utanför hemmet, enklare information om behandling under placeringen och i några fall noteras enbart att försök till kontakt har gjorts men att handläggaren på socialtjänsten inte har gått att nå.¹⁹⁴ Noteringarna i akterna fokuserar huvudsakligen på den vardagliga rytmen, såsom när eller om barnet gick upp på morgonen, om det ätit och druckit, eller om det valt att närvara vid undervisning. Riksrevisionen har också konstaterat i en annan granskning att noteringarna kan vara missvisande. Exempelvis kan det se ut som att samtal har genomförts, medan samtalet de facto uteblev.¹⁹⁵

Kontakterna vid placering på SiS för dem över 15 år fungerar på samma sätt som för de yngre. Även här kan det vara svårt att säkerställa en lämplig placering sett till exempelvis gängkopplingar. Och även här råder platsbrist på SiS.¹⁹⁶ SiS uppger att de prioriterar placering av barn som släpps från häkte. I övrigt är barnets situation, exempelvis om det finns risk för självmord, samt kötid vägledande för när en placering erbjuds vid LVU.¹⁹⁷

Om barnet har ett fortsatt vårdbehov efter verkställigheten har socialtjänsten ett ansvar att tillgodose behovet.¹⁹⁸ Aktgranskningen visar dock att SiS i de flesta fall inte meddelar socialtjänsten om kvarstående vårdbehov vid utskrivningen. Det kan förklaras av att det inte är aktuellt eller att det är gjort men inte noterat, trots att det finns en sådan rubrik i dokumentationen som används. SiS ställer också enligt dokumentationen frågan om de som avslutar sluten ungdomsvård vill ha kontakt

¹⁹² Intervju socialtjänst 5.

¹⁹³ Se intervju socialtjänst 5.

¹⁹⁴ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning; Statskontoret, *SiS vård av barn och unga enligt LVU. Rapport 2022:4, 2022.*

¹⁹⁵ Se Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7), 2024.*

¹⁹⁶ Se intervjuer socialtjänst 8, lokalpolisområde 2.

¹⁹⁷ SiS, *SiS årsredovisning för 2023, 2023*, s. 90; E-post SiS, 2024-03-28. Placeringar enligt LSU sker omgående.

¹⁹⁸ Se 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

med socialtjänsten, vilket många tackar nej till. De socialtjänster vi har pratat med förstår inte avsikten med ja/nej-frågan. Den kan tolkas som en fråga om samtycke till frivilliga insatser. Socialtjänsten menar att frågan bör ställas så att det framgår vilken typ av hjälp och stöd barnet kan få och vad det tackar ja eller nej till.¹⁹⁹ SiS framför att de jobbar aktivt för att etablera en kontakt mellan barnet och socialtjänsten.²⁰⁰

Det pågår ett samarbete mellan kommunerna och SiS för att förbättra både in- och utslussning från SiS så att det inte ska bli glapp där barnen återfaller i kriminellt beteende.²⁰¹ Av de 121 individerna i aktgranskningen övergick 19 till någon form av öppenvård efter tiden på SiS. Ytterligare 5 övergick till ett stödboende, HVB/familjehem eller vård/behandlingshem utan annan noterad vårdinsats. För 8 individer saknas information om vad de skrivits ut till och 42 individer hade ännu inte skrivits ut. Av de som skrivits ut fick alltså en minoritet, cirka 30 procent, någon form av socialt stöd. Övriga övergick i huvudsak till föräldrahemmet.²⁰²

Kriminalvården har en mindre roll avseende minderåriga och kontakterna mellan Kriminalvården och övriga aktörer är därför begränsade. De vi har intervjuat uttrycker att när man har kontakter med Kriminalvården fungerar det väl. Det kan handla om information i samband med frigivning efter en påföljd, personutredningar med mera. Kriminalvården har i vissa fall bjudits in till samverkansföreläsningar enligt 39 § LUL för att diskutera exempelvis ungdomsövervakning. Kriminalvården är också en part i vissa andra samverkansformer som Trefas som finns i Järva²⁰³ och Bob-råden.²⁰⁴

5.1.3 Åklagare och tingsrätter får inte tillräcklig information från socialnämndernas yttranden

Som nämnts i kapitel 2 ska socialnämnden inför beslut i åtalsfrågan och bestämmande av påföljd lämna ett yttrande till rättsväsendet. I sina yttranden beskriver socialtjänsterna dels barnets vårdbehov, dels om ungdomstjänst är en lämplig påföljd utifrån de individuella förutsättningarna. För att domstolen ska kunna döma till ungdomsvård behöver vårdbehovet tydligt framgå av yttrandet. Dessutom behöver ett ungdomskontrakt mellan barnet och socialtjänsten angående vården finnas bifogat om det är vård på frivillig basis, eller en vårdplan om det är vård enligt LVU.²⁰⁵ Finns uppgifterna inte med, eller inhämtas genom begäran om komplettering, kan tingsrätten inte döma till vård och påföljden kan då bli en vuxenpåföljd i stället, till exempel skyddstillsyn förenat med böter.

¹⁹⁹ Intervju socialtjänst 8.

²⁰⁰ E-post SiS, 2024-03-28.

²⁰¹ Intervju SKR, 2023-05-04, e-post SiS, 2024-03-28.

²⁰² SiS, *LSU 220701–230631 detaljerat uttag KAJ*, 2023. En del av de personer som det saknas information om var ännu inte frigivna.

²⁰³ Intervjuer socialtjänst 1; lokalpolisområde 9. Trefas är ett projekt där polis, socialtjänst och kriminalvård samarbetar för att bekämpa gängkriminaliteten och det dödliga våldet som följer med den.

²⁰⁴ Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*, 2023.

²⁰⁵ Se 32 kap. 1 § BrB och 11 § LUL.

Vissa åklagare och domare som vi har intervjuat menar att kvaliteten på yttrandena från socialnämnderna under senare år har förbättrats. På sina håll har åklagarkammare i samverkan med tingsrätter gjort utbildningsinsatser för att öka kvaliteten och minska risken för ofullständiga yttranden.²⁰⁶ Åklagarmyndigheten har också, i samråd med Socialstyrelsen, tagit fram en mall för yttranden.²⁰⁷ Frågor kopplade till yttranden diskuteras därtill på alla samverkansmöten som hålls enligt 39 § LUL, eftersom deltagarna uttrycker behov av det.²⁰⁸

Utmaningarna kopplade till yttrandena är oftast desamma överallt och till sin karaktär i stort oförändrade över tid. De handlar om att det saknas information om huruvida barnet har ett vårdbehov och om att socialnämnden inte har bifogat en vårdplan eller ett ungdomskontrakt.²⁰⁹ En annan vanlig anledning till att begära komplettering är att informationen i yttrandet blivit inaktuell. Den situationen kan till exempel uppstå när det har gått lång tid från att yttrandet skrevs till att åtal väcks.²¹⁰ Vi konstaterar att det är ineffektivt att åklagare och tingsrätter gång på gång begär in samma typ av kompletteringar och återkommande utbildar socialsekreterare i vad som ska finnas med i yttrandena.²¹¹ Problemen är inte heller nya. Brå konstaterade exempelvis 2001 att en majoritet av socialnämndernas yttranden brast i beskrivningen av den planerade vården.²¹²

Risken finns att åklagare eller domare inte tydligt uppfattar att det saknas information om vårdbehov och därför inte begär en komplettering. Har socialnämnden inte angivit att vårdbehov föreligger kan det vara rimligt att anta att det inte heller gör det. Vid hög arbetsbelastning och resursbrist kanske man också prioriterar ned att dubbelkolla om det är korrekt uppfattat.²¹³ Åklagare och domare upplever att det framför allt är den stora personalomsättningen inom socialtjänsterna som ständigt aktualiserar behovet av komplettering.²¹⁴ Några lyfter också att kommuner med mindre resurser har svårare att skriva bra yttranden.²¹⁵ Vi konstaterar att skillnaderna i yttrandenas innehåll, och i vilken utsträckning yttranden kompletteras, riskerar att leda till att barnen får olika påföljder för likartade brott.

Samtidigt upplever tingsrätterna och åklagarna över lag yttrandena som användbara och socialtjänsterna att de blir lyssnade på.²¹⁶ I vår aktgranskning såg vi att påföljden låg i linje med socialnämndens yttrande i ca 46 procent av fallen. I 33 procent gjorde

²⁰⁶ Intervju socialtjänst 3 och 5.

²⁰⁷ Åklagarmyndigheten, "Svarsmall", hämtad 2024-02-09.

²⁰⁸ Intervju åklagarkammare 9 och 12, tingsrätt 8.

²⁰⁹ Se intervjuer tingsrätt 3, 4, och 8; åklagarkammare 9 och 12,

²¹⁰ Intervju tingsrätt 3.

²¹¹ Intervjuer åklagarkammare 5 och 9; tingsrätt 1 och 8.

²¹² Brå, *Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten*, Rapport 2002:19, 2002.

²¹³ Intervjuer tingsrätt 4; åklagarkammare 12.

²¹⁴ Intervjuer tingsrätt 5 och 8; åklagarkammare 9.

²¹⁵ Intervjuer tingsrätt 1 och 9.

²¹⁶ Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4, 5, 8 och 9; socialtjänst 6; åklagarkammare 11; Åklagarmyndigheten 2023-05-09.

den det inte och i resterande fall gick det inte att bedöma. När tingsrätten går på en annan linje än socialnämnden är den vanligaste motiveringen att de föreslagna insatserna inte är tillräckligt ingripande i förhållande till allvarlighetsgraden i det begångna brottet.²¹⁷ Det kan hänga ihop dels med straffskärpningarna som har införts på senare år, dels med att socialnämnderna uteslutande ska bedöma vårdbehov och lämplighet för ungdomstjänst men inte hur ingripande påföljden bör vara. Tingsrätten ska alltid göra denna prövning vid val av påföljd. Det innebär att den beslutade påföljden inte alltid är densamma som den vård som socialtjänsten bedömer vara lämpligast.

Från socialtjänstens sida varierar bilden av informationsutbytet med åklagarna. På sina håll fungerar utbytet bra och på andra håll tycker man att det är för begränsat.²¹⁸ En socialtjänst lyfter som exempel att man ofta inte får information om att någon släpps från häkte från vare sig åklagare eller polis, och då kan socialtjänsten inte fånga upp barnen när de släpps. Det lyfts också att ett utökad informationsutbyte med åklagare skulle bidra till större klarhet i frågor kring till exempel straffvarning, yttranden, innehåll i ungdomsvård och när ungdomsövervakning kan vara aktuellt.²¹⁹

5.1.4 Informationsutbytet har utvecklats, men är sårbart

Aktörerna utbyter information avseende dem över 15 år via samma kanaler och med hjälp av samma verktyg som de som används avseende barn under 15 år, se kapitel 4.

De vi har intervjuat upplever att informationsutbytet mellan socialtjänst och polis har utvecklats under senare år.²²⁰ Flera polisanställda uttrycker emellertid att samverkan och dialog med socialtjänsten är reaktiv såtillvida att den stärks först då en kommun har problem med barn med brottsligt beteende och socialtjänsten förstår vikten av att de och polisen arbetar närmre varandra.²²¹

Flera inom socialtjänster och vid åklagarkammare ser polisens ungdomsgrupper som en nyckelfaktor för bra och effektivt informationsutbyte. De menar också att informationsutbytet försämrades i samband med polisens omorganisation när ungdomsgrupperna inom polisen i stor utsträckning försvann. Numera har de återuppstått på flera håll, se även avsnitt 5.3.3. Där ungdomsgrupper inte finns upplever man att det saknas tydliga kontaktvägar.²²² På samma sätt lyfter poliser att ungdomsteam inom åklagarkamrarna är en framgångsfaktor.²²³

²¹⁷ Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

²¹⁸ Se intervjuer socialtjänst 4 och 9.

²¹⁹ Intervju socialtjänst 4.

²²⁰ Intervju socialtjänst 5; Polismyndigheten 2023-05-03.

²²¹ Se intervjuer lokalpolisområde 1 och 10.

²²² Se intervjuer åklagarkammare 5 och 9; socialtjänst 5 och 11.

²²³ Se intervju lokalpolisområde 5.

Ett fåtal socialtjänster lyfter lägesbilsarbete inom ramen för informationsutbyte med andra aktörer.²²⁴ Det är något vanligare i avhopparverksamheten.²²⁵ Arbetet med lägesbilder kan komma att utvecklas mer framöver då kommunerna sedan 2023 ska kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild.²²⁶ Riksrevisionens menar att ett utvecklat lägesbilsarbete kan bidra till gemensamma utgångspunkter och möjligheter till proaktivitet, till exempel vid gängkriminalitet där olika händelser kan skapa kedjereaktioner. Riksrevisionen har också tidigare konstaterat att arbetet med gemensamma lägesbilder mellan kommuner och polisen kan utökas.²²⁷ Därtill har Brå konstaterat att proaktivitet och ett aktivt uppsökandearbete är viktigt för att minska rekryteringen av barn till kriminella nätverk och för att få dem att hoppa av.²²⁸

5.2 Aktörerna saknar delvis förståelse för varandras roller och arbetssätt

För att samverkan ska vara effektiv behöver aktörerna förstå varandra. Vi konstaterar dock att förståelsen delvis brister. Oförståelsen kretsar delvis kring samma frågor som för barn under 15 år. Det kan handla om att man inte förstår varför en annan aktör agerar på ett visst sätt, eller vilken information andra aktörer behöver. Vi menar att oförståelsen, liksom i frågor som rör barn under 15 år, i stor utsträckning beror på okunskap om varandra, avsaknad av en enhetlig användning av olika begrepp, och bristande förståelse för den egna rollen. Oförståelsen riskerar att leda till ett mindre effektivt arbete, att barn inte fångas upp av aktörerna, samt till att barn inte får den mest lämpliga påföljden sett till deras behov. Även om fler aktörer, såsom åklagare, tingsrätter, SiS och Kriminalvården, är involverade än i arbetet med barn under 15 år, är det fortfarande mellan rättsväsendet och sociala myndigheter som förståelsen för varandras ansvar, roller och behov brister. Liksom i frågor som rör dem under 15 år varierar det över landet hur tydlig skiljelinjen är. Generellt har myndigheterna en bättre förståelse för varandra i kommuner där man har ett mer utvecklat gemensamt arbete.

Även i frågor som rör barn över 15 år finns hos polisen en oförståelse för socialtjänsternas insatser, som kan upplevas som otillräckliga, och hos socialtjänsterna finns en bristande förståelse för de begrepp som poliser använder i orosanmälningar till socialtjänsterna. Utöver detta finns en viss oförståelse som relaterar till de yttranden socialnämnderna lämnar till rättsväsendet inför beslut i åtalsfrågan och utdömande av påföljder. Domare och åklagare kopplar avsaknaden av ett uttryckt vårdbehov från socialnämndernas sida (se även avsnitt 5.1.3 ovan) till en

²²⁴ Intervjuer socialtjänst 1, 2 och 11.

²²⁵ Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet*, 2023.

²²⁶ 4 § lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Trädde i kraft den 1 juli 2023.

²²⁷ Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20)*, 2020.

²²⁸ Brå, *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde. Rapport 2023:13*, 2023.

oförståelse för hur påföljdssystemet ser ut och för vad som krävs för att vård ska kunna dömas ut.²²⁹

I förhållande till brottsutredningarna upplever poliser att socialtjänsten inte alltid förstår vikten av att delta vid förhör under brottsutredningen. Poliserna menar att barnen kan bete sig olika beroende på vilken myndighet de möter och att socialtjänsten får en tydligare bild av barnet och dess behov av att delta vid förhör.²³⁰ Att socialtjänstens intresse för förhör inte alltid är så stort kan hänga samman med att de själva redan har agerat då dessa aktualiseras. Det kan också finnas en bristande förståelse inom polisen för att socialtjänsten behöver agera inom en viss tid när en orosanmälan kommer in. Det kan till exempel handla om att polisen har en pågående spaningsinsats och att socialtjänstens agerande då kan störa brottsutredningen.²³¹

Bristen på information från SiS till socialtjänsten och från SiS och socialtjänsten till barnet om socialtjänstens stöd vid utskrivning från slutna ungdomsvård (se avsnitt 5.1.2 ovan) kopplas till oförståelse för varandras arbete. I den övergången är det viktigt att SiS har en förståelse för vad socialtjänsten kan erbjuda och att socialtjänsten kan förmedla det till barnet direkt eller via medarbetare på SiS.²³²

5.3 Det nationella stödet kan utvecklas

Granskningen visar att det finns fler nationella riktlinjer, råd och handböcker avseende barn över 15 år, än avseende barn under 15 år. Framför allt socialtjänst och polis efterfrågar mer nationell samordning, främst avseende placeringar av barn utanför deras hemkommun eller på institutioner för att säkerställa att barnets behov möts. Ifråga om utmaningar relaterade till regelverket upplever aktörerna att innehållet i påföljden ungdomsvård för 15–17-åringar inte är likvärdigt över landet och påverkas av kommunernas resurser, förmåga och tillgång till behandlingar.

5.3.1 Stöd i form av styrning och vägledning varierar mellan myndigheterna

Liksom i frågor som rör barn under 15 år varierar det hur mycket stöd medarbetarna på myndigheterna får från nationell nivå. Medarbetarna efterfrågar samma kompletteringar i stöden som i frågor som rör de under 15 år. Granskningen visar att Polismyndigheten har begränsad styrning och vägledning för arbetet med barn. Åklagarmyndigheten, SiS och Kriminalvården har däremot utvecklat ett ganska omfattande stöd för arbetet.

Den styrning och vägledning från nationell nivå som finns inom polisen gäller förundersökningar generellt. Däremot finns inte specifik vägledning för förundersökningar där barn är misstänkta. De lokalt framtagna rutinerna gäller

²²⁹ Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4, 5, 8 och 9; socialtjänst 6; åklagarkammare 11; Åklagarmyndigheten, 2023-05-09.

²³⁰ Intervju lokalpolisområde 5 och 9.

²³¹ Intervjuer socialtjänst 2 och 5.

²³² Intervjuer socialtjänst 2 och 8.

däremot även för gruppen 15–17 år. Utöver de rutiner som redan nämnts i avsnitt 4.4.1 finns några lokala rutiner som fokuserar på gruppen 15–17 år. De är framtagna tillsammans med Åklagarmyndigheten. De tar upp aspekter som samordning med åklagare under förundersökningen, hur åtgärder under förundersökningen ska loggas, tidsfrister, inhämtande och registrering av yttranden från socialnämnd, medling med mera.²³³ Det finns också två beslutsstöd som är framtagna på nationell nivå. De rör prövning av barnets bästa vid tvångsmedel riktade mot barn respektive prövning av barnets bästa vid förhör med misstänkta barn. Beslutsstöden innehåller frågor i punktform att beakta vid dessa åtgärder, som att se till barnets allmäntillstånd och ta paus, samt att skapa en så trygg miljö som möjligt.²³⁴ Polismyndigheten har på nationell nivå nyligen också tagit fram ett stöd för hur man ska förhöra misstänkta barn och ett stöd för hur man kan identifiera skyddsbehov hos barn.²³⁵

De interna kontaktvägar och fora för erfarenhetsutbyte som finns inom Åklagarmyndigheten för barn under 15 år berör också åldersgruppen 15–17 år. Det finns även en riktlinje som rör arbetet med straffmyndiga barn. Den tar fasta på åtalsprövningen, avvägningar att göra i samband med den och för att landa i en lämplig påföljd.²³⁶ Kopplat till påföljderna finns också en rättslig vägledning om vårdnadshavares skadeståndsskyldighet.²³⁷ För utredningsarbetet finns flera riktlinjer för hur en förundersökning ska bedrivas för olika typer av brott, inklusive brott mot barn.²³⁸ Även för gruppen 15–17 år känner sig åklagarna vi har pratat med nöjda med det stöd de får, även om det av någon upplevs som senfärdigt.²³⁹

SiS har interna riktlinjer för hur barnen ska placeras, för vilken behandling de bör erbjudas, för kompetenskrav på personalen, för säkerhetsbedömningar, och för utformningen av slutna ungdomsvård. Riktlinjerna redogör både för innehåll i olika behandlingar, vem som kan genomföra dem och ger stöd för hur personalen kan göra olika avvägningar.²⁴⁰

Kriminalvården har en uppsättning generella rutiner för sitt arbete och några som specifikt rör minderåriga. De handlar om påföljden ungdomsövervakning, anhållna

²³³ Intervju Polismyndigheten, 2023-05-03; Åklagarmyndigheten åklagarområde Öst, *Stöd för Polisen och åklagare vid handläggning av ungdomsärenden*, 2019; Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Överenskommelse mellan lokalpolisområdena i Nordost, Syd, City, Hisingen och Kungälv/Ale och Göteborgs åklagarkammare avseende handläggning av ungdomsärenden*, 2022.

²³⁴ Polismyndigheten, A013.755/2019 *Beslutsstöd – Prövning av barnets bästa vid tvångsmedel riktade mot barn*, 2020; Polismyndigheten, A013.755/2019 *Beslutsstöd – Prövning av barnets bästa vid förhör med misstänkta barn*, 2020.

²³⁵ E-post Polismyndigheten, 2024-03-07.

²³⁶ Riksåklagaren, *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RåR 2006:3)*, 2006.

²³⁷ Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2021:7. Vårdnadshavares skadeståndsskyldighet – 3 kap. 5 § skadeståndslagen*, 2021.

²³⁸ Se Åklagarmyndighetens hemsida, hämtad 2024-01-26.

²³⁹ Intervjuer Åklagarmyndigheten, 2023-05-09; åklagarkammare 1, 5, 9 och 11.

²⁴⁰ E-post SiS, 2023-04-28; intervju SiS 2023-05-05; SiS, *Riktlinjer för utformning och genomförande av slutna ungdomsvård (LSU (1.4.2-3890-2018)*, 2018; SiS, *Riktlinjer för säkerhetsbedömning inom SiS (1.4.2-4982-2021)*, 2022; SiS, *Riktlinjer för arbete med kunskapsbaserade program (1.4.2-904-2022)*, 2022; SiS, *Beslut om riktlinjer avseende kompetenskrav för uppgifter inom vård och behandling (1.4.1-4151-2016)*, 2016; SiS, *Instruktion för SiS placeringsprocess (1.1.4-431-2022)*, 2022.

barn, barn i häkte och transporter av barn. Rutinerna för häktade barn är gemensamma med Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten. Rutinerna ger vägledning i hur olika bedömningar kopplade till barnets bästa kan göras, när ungdomsövervakning är aktuellt och hur den genomförs, samt speciella aspekter att tänka på i förhållande till barn i häkte och anstalt.²⁴¹

5.3.2 Statens stöd till socialtjänsterna kan utvecklas

Socialstyrelsens kunskapsstöd gäller även för barn över 15 år. Det som nämnts angående kunskapsstödet i avsnitt 4.4.2 gäller alltså även för den här åldersgruppen.

I förhållande till arbetet med dem över 15 år har Socialstyrelsen också tagit fram allmänna råd för handläggning av ärenden som rör unga lagöverträdare. Råden är framför allt ett stöd i att ta fram yttranden. I råden behandlas också socialtjänstens roll vid påföljder, exempelvis hur de kan genomföras, men också när Åklagarmyndigheten ska underrättas om barnet inte följer påföljden. Råden tar dock också upp hur en begäran om utredning enligt 31§ LUL ska göras.²⁴²

Ett annat stöd som socialtjänst och polis efterfrågar är någon form av nationell samordning vid placeringar av barn utanför hemkommunen. Detta är inte minst relevant för avhoppare, men också för andra placeringar. Det handlar framför allt om att det finns individer som inte bör placeras nära varandra, men också om att uppmärksamma påverkan på de lokala lägesbilderna och beredskapen. Genom bättre samordning skulle en aktörsgemensam plan för mottagandet kunna tas fram, vilket skulle kunna minska risken för återfall i brott. Samtidigt riskerar ett sådant informationsutbyte att göra det svårare för individen att börja om på nytt.²⁴³

5.3.3 Det saknas delvis förutsättningar för att vidta insatser

Samma problem med personalomsättning som finns i arbetet med barn under 15 år finns också i arbetet med barn över 15 år. I frågor som rör barn över 15 år upplever många att personalomsättningen leder till brister i socialnämndernas yttranden. I förhållande till möjligheterna att vidta insatser finns samma problem som för barn under 15 år. För de över 15 år lyfts platsbristen på SiS särskilt i förhållande till häktning. I stället för att sitta i häkte kan dessa barn placeras under annan betryggande övervakning. Det är socialtjänsten som ordnar den, men i regel är SiS utförare eftersom SiS har låsta platser och kan använda särskilda befogenheter²⁴⁴ som

²⁴¹ Kriminalvården, *Checklista för åtgärder när barn finns i häkte*, 2021; Kriminalvården, *Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4)*, 2016; Kriminalvården, *Kriminalvårdens handbok för ungdomsövervakning (2021:4)*, 2021; Kriminalvården, *Kriminalvårdens riktlinjer för bedömningen av barnets bästa vid transporter av barn (2021:11)*, 2021; Kriminalvården och Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam rutin mellan Kriminalvården och Polismyndigheten för hantering av anhållna barn (under 18 år)*; Kriminalvården, *Rutin för inledande kontakt mellan häktespersonal och åklagare när ett barn häktas (2021-6159)*, 2021.

²⁴² Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare. HSLF-FS 2019:30*, 2019.

²⁴³ Se intervjuer lokalpolisområde 2 och 7.

²⁴⁴ Exempelvis att begränsa möjligheterna att använda mobiltelefoner.

inte finns på andra HVB-hem. Socialsekreterarna vi har pratat med menar att platsbristen hos SiS gör att betryggande övervakning inte kan ordnas. De menar också att staten borde ta ett större ansvar för att ordna platser. Om staten är den enda utföraren måste den tillgodose att behoven kan mötas.²⁴⁵ Att säkerställa att alla som behöver plats bereds en plats var ett av grundsyftena med att skapa SiS.²⁴⁶ SiS uppger att de prioriterar att placera barn som släpps från häkte.²⁴⁷

Det ska vara särskilt utpekade poliser, åklagare och domare som hanterar ärenden där barn misstänks (enligt 2, 32 och 38b §§ LUL). Myndigheterna har inte satt upp några krav för hur dessa personer ska utses. Polismyndigheten inledde enligt uppgift ett arbete med att sätta upp kravprofiler 2015, men det slutfördes inte. Den gängse gången är att en individ uttrycker ett intresse för att arbeta med denna typ av ärenden och då får göra det. I kommunerna i vår intervjustudie är det vanligt med ungdomsgrupper inom både polis och åklagarkammare.²⁴⁸ Vi har i den statistiska undersökningen däremot inte kunnat se hur pass vanligt det är att ärendena hanteras av ungdomsutredare eftersom uppgifter om det inte finns i polisens statistik.

5.3.4 Lagstiftningen upplevs inte anpassad till att barn begår grova brott och olikheter i tillämpningen leder till varierande utfall

Vi konstaterar att främst domare och åklagare upplever att lagstiftningen i vissa avseenden inte är anpassad för den grova brottsligheten bland barn som vi ser i dag. Samma svårigheter att tillämpa sekretessregler som lyfts för dem under 15 år lyfts också för dem över 15 år.

För barn över 15 år ska både brottsutredningen och domstolsförhandlingen genomföras inom vissa tidsramar. Flera åklagare framhåller att utredningarna av de mer komplicerade grova brotten i många fall tar längre tid än de lagstadgade fristerna, och behöver göra det för att kvaliteten ska kunna upprätthållas. De utredningsåtgärder som behöver vidtas i mer komplicerade ärenden ryms helt enkelt inte inom fristerna, ens om ärendena är prioriterade. Samtidigt får fristerna överskridas om det är nödvändigt utifrån utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.²⁴⁹ Några åklagare menar också att fristerna riskerar att leda till att polisen inte sätter upp personer som skäligen misstänkta, trots att de borde vara det, för att de inte har resurser att utreda dem så snabbt.²⁵⁰

²⁴⁵ Se intervju socialtjänst 8.

²⁴⁶ Prop. 1992/93:61.

²⁴⁷ SiS, *SiS årsredovisning för 2023*, 2023, s. 90.

²⁴⁸ Intervjuer Domstolsverket, 2023-03-14; Åklagarmyndigheten, 2023-05-09; Polismyndigheten, 2023-05-03; tingsrätt 3, 4 och 8; lokalpolisområde 2, 5 och 9; åklagarkammare 5, 8, 9 och 11; socialtjänst 9.

²⁴⁹ Utredningen ska avslutas inom sex veckor efter delgivning. 4 § LUL. Vår statistiska undersökning visar att en utredning av våra utvalda brott i genomsnitt tar 154 dagar från att brottet anmäls till polisen till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan eller ärendet läggs ned.

²⁵⁰ Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4, 5 och 9; åklagarkammare 1, 5, 8, 9 och 11.

Vad gäller påföljder menar domare som vi har pratat med att ungdomsövervakningen, som infördes 2021, täppte till ett hål i påföljdssystemet och har lett till att det är mindre vanligt med böter som påföljd. Vissa upplever ändå att det kan vara svårt att välja påföljder för grövre brott som är lämpliga ur ett individualpreventivt perspektiv. Man menar att systemet är riggat för barn som har hamnat på glid, men inte för barn som begår så grova brott som är fallet i dag. Samtidigt lyfter de en oro för att det fokus som finns på gängbrottslighet nu kommer leda till en lagstiftning som är skadlig för barn som inte begår grova brott.²⁵¹

Flera inom polis, socialtjänst, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna uttrycker frustration över att påföljderna för barn till stor del verkställs av kommunerna. Som nämnts i kapitel 3 upplever många av de vi har intervjuat att det varierar över landet vilken insats ett barn får och vad insatsen innehåller, och att mycket hänger på respektive kommuns möjligheter och förmåga att genomföra insatser. Detta gäller också när barnet döms till ungdomsvård och riskerar att leda till att barnen inte får en likvärdig behandling. Detta gör enligt de intervjuade att det blir svårt för barnet att förstå varför man får ett visst straff. Det kan bli ännu svårare att förstå när brottsutredningen tar lång tid och sociala insatser sätts in parallellt med utredningen. En del av ungdomskontraktet som barnet döms till kan redan vara genomfört när domen kommer. Även straffreduktionen för minderåriga kan göra det svårt för barnet att förstå varför hen får ett visst straff. Detta eftersom straffet för samma brott vid samma tillfälle skiljer sig åt beroende på om den dömde är precis under eller precis över 18 år.²⁵² Socialstyrelsen har konstaterat regionala skillnader i påföljderna beroende på vilken vård som är tillgänglig i den geografiska närheten.²⁵³

En annan lagändring som efterfrågas är tillåtelse att ha ett socialtjänstdataregister med socialtjänsternas öppenvårdsinsatser. Det skulle förbättra uppföljning av verksamheten och stödet som socialtjänsterna kan få från nationell nivå.²⁵⁴ Även Regeringskansliet har konstaterat att regeringens arbete försvåras av brist på evidens om vad som är effektivt.²⁵⁵ Regeringen har gett en utredare i uppdrag att föreslå ett samlat regelverk för socialtjänstdataregister och har även gett Socialstyrelsen i uppdrag att analysera kommunernas förutsättningar och behov.²⁵⁶

²⁵¹ Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4, 5 och 9; åklagarkammare 1, 5, 8 och 9.

²⁵² Intervjuer tingsrätt 1, 3, 4, 5 och 9; Åklagarmyndigheten, 2023-05-09; lokalpolisområde 8; socialtjänst 3 och 12; åklagarkammare 1, 5 och 8.

²⁵³ Intervju Socialstyrelsen, 2023-04-19:2.

²⁵⁴ Intervjuer Socialstyrelsen, 2023-04-19:1 och 2023-04-19:2; SKR, 2023-05-04.

²⁵⁵ Möte Regeringskansliet, 2023-03-16.

²⁵⁶ Se Regeringskansliet, "Regeringen banar väg för ny socialtjänstlag", hämtad 2024-02-26. Uppdragen ska redovisas under vår och sommar 2024.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar att statens samlade insatser för att bryta barns brottsliga beteende inte är fullt ut effektiva. Granskningen har omfattat Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, SiS och Kriminalvården. Vi har också granskat hur dessa myndigheter samverkar med kommunernas socialtjänster. Socialtjänsternas eget arbete ligger dock utanför Riksrevisionens mandat att granska.

Riksrevisionen bedömer att aktörernas gemensamma arbete för att fånga upp och stödja barn med grovt kriminellt beteende fungerar olika väl i olika kommuner. Kommuner med större problem med grövre brottslighet bland barn har ofta ett mer utvecklat system än andra. Riksrevisionen har identifierat brister i kritiska delar av aktörernas informationsutbyte, exempelvis i förhållande till polisens orosanmälningar till socialtjänsterna och socialnämndernas yttranden till rättsväsendet. Riksrevisionen konstaterar vidare att insatserna inte i tillräcklig grad bidrar till att nå målen för verksamheten; majoriteten av barnen som får insatser återkommer som misstänkta för brott och klarar inte heller skolan. Aktörerna har hittills fokuserat mer på de straffmyndiga. Arbetssätt och insatser är därför mer anpassade för den målgruppen än för dem som är under 15 år. Granskningen visar dock att man på lokal nivå på flera håll försöker hitta sätt att arbeta mer med dem som är under 15 år.

Enligt Riksrevisionens bedömning är en förklaring till problemen bristen på nationell styrning i arbetet. Det kan handla om nationella och aktörsövergripande kunskapsstöd och vägledning, samlad uppföljning och överblick, bättre kunskaps- och erfarenhetsöverföring samt en ensad begreppsapparat som möjliggör för aktörerna att förstå varandra. Att detta i stor utsträckning saknas har lett till att aktörerna på lokal nivå bygger egna strukturer för arbetet, mer eller mindre oberoende av varandra. Det är resurskrävande, ineffektivt och försvårar för aktörerna att gemensamt ta steg för att utveckla och anpassa verksamheten till grövre kriminalitet bland barn. Den grövre kriminaliteten bland barn stannar inte inom kommungränser eller en aktörs ansvarsområde utan måste hanteras gemensamt.

6.1 Staten måste ta sitt minimiansvar

Det är ytterst statens ansvar att se till att systemet för att få barn att sluta begå brott fungerar. Detta gäller även om arbetet bedrivs på lokal nivå och delvis inom ramen för det kommunala självstyret. I statens ansvar ingår att säkerställa att systemet hänger ihop och att barn som begår brott, oavsett ålder, behandlas effektivt och likvärdigt. På ett övergripande plan måste staten också se till att det finns regelverk, verktyg och resurser för att reagera på såväl beteende som behov hos dessa barn på ett effektivt sätt. Riksrevisionen bedömer att staten inte fullt ut tar detta ansvar.

Regeringen bör beakta hur arbetet på lokal nivå kan stärkas för att möjliggöra en likvärdig och effektiv behandling av alla barn. Socialtjänsterna har i många fall olika

förutsättningar, men ska bära en stor del av ansvaret för att få barn i grov brottslighet att sluta begå brott. Regeringen har tagit vissa steg för att öka likvärdigheten och stötta socialtjänsterna. Som exempel på stöd kan nämnas de förstärkningsteam som nu testas. Samtidigt kan ytterligare statligt stöd till socialtjänsterna behövas.

Ett sätt att stötta socialtjänsterna är att säkerställa tillgång till behandlingar som är kvalitetssäkrade och anpassade efter målgruppen. I dagsläget känner socialtjänsterna sig osäkra på både säkerheten och kvaliteten i vården på HVB-hem och har svårt att få plats på SiS. De vet också att barn som placeras på institution riskerar att komma i kontakt med andra kriminella barn och utveckla sitt kriminella beteende. Staten behöver se till att det finns mekanismer som motverkar att dessa barn sprider och förstärker varandras problematik, samt förhindrar att den överförs till personer som behöver vård på andra grunder, som självskadebeteende. Statens ansvarstagande skulle i detta sammanhang kunna yttra sig i utveckling och förstärkning av tillsynen av de hem som finns. Det kan också handla om att öka tryggheten i placeringarna genom en nationell samordning som kan säkerställa att alla barn får en plats som är anpassad efter deras individuella behov. Staten behöver också säkerställa kapacitet för att se till att de barn som behöver en plats inom låst institutionsvård får en sådan.

Staten måste se till att systemet så långt möjligt hänger ihop och att det inte skapas motsatsförhållanden som urholkar effektivitet och måluppfyllnad. Förändringar i det rättsliga systemet på senare år går mot strängare straff och en tydligare markering mot det brottsliga beteendet. Exempelvis har vissa straffreduktioner tagits bort, förslag om att unga straffmyndiga ska dömas till ungdomsfängelse i stället för sluten ungdomsvård har lagts fram, och fler barn som inte är straffmyndiga ska utredas av rättsväsendet. Det är också numera kriminaliserat att involvera barn i brott eller brottslig verksamhet. Samtidigt behöver fortsatt sociala insatser och den individbaserade vården stärkas och utvecklas. Staten bör i sitt arbete då säkerställa att dessa båda spår samverkar och stärker varandra. Riksrevisionen ser också en risk för att regeringen inte tar tillräcklig hänsyn till aktörernas behov i samband med att förändringar införs. Som exempel har flera av dem som vi har intervjuat svårt att se nyttan med utredningar enligt 31 § LUL. Regeringen behöver vara uppmärksam på att helheten beaktas i alla initiativ.

Slutligen blir systemet aldrig starkare än dess svagaste länk och små brister kan ge dominoeffekter. Om till exempel ett yttrande från socialnämnden brister i sitt innehåll, och åklagare eller domare inte begär komplettering, kan det leda till att barnet inte döms till den vård det behöver utan i stället döms till en vuxenpåföljd som inte innefattar vård, exempelvis villkorlig dom. Barnet får då inte hjälp att ändra sitt brottsliga beteende. Ett annat exempel är att ett barn vid en utebliven eller bristfällig orosanmälan kanske får sociala insatser först efter att det hunnit begå ett allvarligt brott i stället för i förebyggande syfte. I egenskap av övergripande ansvarig behöver staten aktivt verka för att minska riskerna för sådana brister i systemet som i förlängningen kan få allvarliga konsekvenser.

6.2 Riktlinjer och rapportering behöver bidra bättre till verksamheten

Det finns riktlinjer och kunskapsstöd från såväl Socialstyrelsen som Åklagarmyndigheten som är uppskattade och uppfattas som tydliga. Samtidigt matchar de inte behoven fullt ut.

Socialstyrelsens kunskapsstöd för vilka insatser som bör användas behöver utvecklas utifrån vilka effekter stödet faktiskt får. De vi har intervjuat vid socialtjänster menar att olika vårdgivare snabbt tar till sig vilka insatser Socialstyrelsen rekommenderar och utvecklar vårdkoncept som i varierande utsträckning motsvarar den tänkta insatsen. Rubriceringen är dock densamma oavsett variationer i innehåll.

Riksrevisionen bedömer att riktlinjerna bör fokusera ännu mer på innehållet i olika insatser för att så långt möjligt säkerställa att samma insats innebär ungefär samma sak överallt. Det skulle öka möjligheterna till likvärdig och effektiv behandling över landet. Det kan dock behöva kombineras med förbättrad tillsyn av innehållet i vården.

Socialstyrelsens rekommendationer ger vägledning vid val av insatser och vård, även om socialtjänsterna delvis upplever dem som teoretiska och inte praktiskt genomförbara. Att rekommendationerna uteslutande tar sikte på sociala insatser och vård kan i vissa fall ytterligare begränsa deras användbarhet. För barn med ett grovt kriminellt beteende kan socialtjänsterna behöva beakta fler faktorer än vårdbehovet och är då beroende av underlag från andra aktörer. Exempelvis kan de utöver sin risk- och behovsbedömning också behöva en hotbilds- och riskbedömning från polisen i arbetet med att hitta en vårdgivare som kan ta emot och behandla barnet effektivt.

Det behövs även tydligare riktlinjer och kunskapsstöd för polisens orosanmälningar. Orosanmälningarna fyller en nyckelfunktion för informationsutbyte mellan polis och socialtjänst och därmed för att förebygga brott. De behöver därför innehålla rätt information. Riksrevisionen bedömer att det inte finns något som motiverar att de utformas på olika sätt, eller att en orosanmälan består av en mening och några bristfälligt ifyllda rutor, medan en annan består av en utförlig och tydlig redovisning på alla punkter. För att förebygga att barn inte uppmärksammas i olika utsträckning beroende på var de bor eller vistas bör orosanmälningarna utformas så lika som möjligt över landet. Gärna med stöd av en och samma mall som alla berörda polisanställda utbildas i att fylla i med stöd av ett och samma utbildningsmaterial. Exempelvis kan man ha webbutbildningar eller webbseminarier som alla kan ta del av. Färre resurser bör då behöva tas i anspråk för lokala utbildningsinsatser. Utbildningarna bör också komma till rätta med att polis, på sina håll, skriver färre eller mindre utförliga orosanmälningar för barn hemmahörande i andra kommuner. Det är förståeligt att det är lättare att redogöra för en händelse och ett barns situation, när man har följt barnet i fråga och lärt känna det över tid. Likväl är detta, utifrån ett systemperspektiv, ett gap som behöver täppas till.

Även gällande yttranden bedömer Riksrevisionen att det behövs nationella kunskapsuppbyggande insatser med obligatoriska inslag. Utmaningarna med yttrandena har funnits under lång tid och är i huvudsak desamma överallt: avsaknad av vårdplan, ungdomskontrakt och information om vårdbehov. Vissa insatser har genomförts för att komma tillrätta med problemen, men på flera håll kvarstår problematiken ändå. Nationella kunskapsuppbyggande insatser skulle bidra till att frigöra resurser för åklagare och domare som annars kan behöva lägga tid på att inhämta kompletteringar. Det kan också bidra till att samverkansmöten kan ägnas åt utveckling och att höja kvaliteten i hanteringen i stället för åt att bibehålla befintlig kunskapsnivå och kvalitet. I förlängningen kan det bidra till att ett barn får den vård det behöver i stället för att dömas till en mindre lämplig påföljd.

Granskningen har visat att där man jobbar efter gemensamma riktlinjer och mallar fungerar samverkan bättre. Mallarna och formulären ska också göra det lätt att göra rätt. Riksrevisionen noterar exempelvis att det i orosanmälningar inte alltid kryssas i om en polisanmälan har gjorts eller inte. I SiS akter framgår det ibland inte vilken kontakt man har haft med socialtjänsten, medan det finns mycket information om den vardagliga tillvaron. Mallarna riskerar då att fånga delar av vad som är viktigt för verksamheten men inte allt, och inte sådant som är viktigt för att kunna bedöma verksamhetens resultat. För att säkerställa att rätt information förmedlas, och att mallar och formulär är korrekt utformade utifrån alla berörda myndigheters uppdrag och behov, behöver de enligt Riksrevisionen i ännu större utsträckning kvalitetssäkras och förankras mellan myndigheterna. Vidare behöver de berörda myndigheternas respektive ledning säkerställa att det finns en förståelse hos medarbetarna för vikten av att fylla i mallar och formulär korrekt. Bättre riktlinjer och mallar kan bidra till en enklare och bättre uppföljning, som i sin tur kan bidra till högre kvalitet och utveckling av verksamheten. I nuläget är det svårt att följa upp verksamheten.

6.3 Arbetssätt behöver förändras i takt med att barn begår grövre brott

Dagens insatser och arbetssätt är inte fullt ut anpassade till att barn i högre utsträckning begår grova brott. Riksrevisionens granskning, och andra uppföljningar av specifika insatser, visar att de sociala insatser som nu erbjuds inte har någon större effekt i att få barnen att ändra sitt brottsliga beteende. De har inte heller anpassats efter den förvärrade hot- och riskbild som kommer med den grövre kriminaliteten.

Riksrevisionen konstaterar att arbetet med gemensamma lägesbilder behöver stärkas och få ett större genomslag i det operativa arbetet. För att aktörerna i systemet ska kunna sätta in rätt åtgärder för rätt individ vid rätt tillfälle behöver de en gemensam förståelse för problembilden och för riktningen deras respektive arbete behöver ta. Det skulle också skapa möjligheter att agera mer proaktivt och fånga upp barn i riskzon tidigare, samt att ha en bättre beredskap för att hantera problem som uppstår.

Kommunerna har nyligen fått ett större ansvar för brottsförebyggande arbete som omfattar att ta fram lägesbilder över brottsligheten i kommunen. Det kan vara en grund för vidare arbete. Men det behöver framöver säkerställas att lägesbilder uppdateras löpande och delas mellan alla berörda på lokal, regional och nationell nivå. Det skulle göra det möjligt för aktörerna att både se vad som är aktuellt i deras område, och att sätta in det i ett större sammanhang. Att kunna sätta in det lokala perspektivet i ett större sammanhang är viktigt när brottsligheten sprider sig över kommun- och regiongränser. Det skulle också ge helhetsperspektiv på samhällsproblemet. Att alla aktörer har samma bild av läget borde därtill underlätta dialog och samverkan.

Riksrevisionen bedömer att en del i att utveckla arbetssätten är att ta fram en gemensam begreppsapparat som underlättar för alla berörda aktörer att förstå varandra. Det kan handla om att använda begrepp som gör att de andra aktörerna förstår allvarlighetsgraden i situationen. Ett exempel på detta är att polisen i Malmö noterar ”kartlagd i Sluta skjut” i sina orosanmälningar för att socialtjänsten ska förstå att personen behöver uppmärksammas. Det handlar också om att benämna likvärdiga insatser och samverkansformer likadant. I dagsläget finns flera lokala varianter av samverkansformer som i grunden är relativt lika, men benämns olika. De Bob-råd som Polismyndigheten, Socialstyrelsen och SiS har fått i uppdrag att införa på lokal, regional och nationell nivå kan ha en roll i att stärka det här arbetet.

6.4 Motståndskraft behöver byggas in i systemet

Riksrevisionens bedömning är att aktörerna behöver gå mer mot att organisera sig i funktioner, eller motsvarande struktur som inte är personberoende. Fasta strukturer eller funktioner bidrar till kontinuitet i verksamheten när personal byts ut eller är frånvarande på grund av exempelvis sjukdom. Inom flera lokala organisationer finns ett sådant tänk, eller så är det under utveckling. Exempelvis finns ungdomsgrupper som samverkar med sina motsvarigheter i andra organisationer. Dessa har också lyfts fram som en framgångsfaktor. På många håll är samverkan dock personberoende. Det, i kombination med en upplevd brist på tid och resurser samt en på flera håll hög personalomsättning gör det gemensamma arbetet sårbart. Både för samhället och för den enskilde behöver denna typ av sårbarheter så långt möjligt undvikas så att systemet blir motståndskraftigt. Det innebär inte att de personliga kontakterna ska försvinna. Personliga kontakter och nätverksbyggande är centralt i en väl fungerande samverkan. Men ett tydligare inslag av funktioner eller motsvarande, och en utvecklad systematik kring hur de ska fungera, borde bidra till kontinuitet och upprätthållande av kunskap och kompetens även vid förändringar.

Ett enkelt exempel kan vara den kunskapsuppbyggnad som sker vid samverkansföreläsningar enligt 39 § LUL. Denna kunskap borde kunna hämtas hem till socialtjänsten och spridas på ett systematiskt sätt. Över lag borde information från möten med andra aktörer, som inte berör ett enskilt ärende, kunna förmedlas till och inom en funktion.

Det skulle också bidra till att fler kan rotera in och ut ur möten med andra aktörer. Även när man är beroende av kontakt med en viss handläggare, som inte går att nå, kan en funktionsbrevlåda underlätta den fortsatta hanteringen av ärendet.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet kan bli mer effektiva. I det nuvarande systemet är ansvaret för att vidta insatser decentraliserat och uppdelat på flera aktörer. Riksrevisionen konstaterar att till synes små brister kan leda till allvarliga konsekvenser. Regeringen har vidtagit åtgärder både för att stärka strukturerna och för att stötta den lokala nivån. Riksrevisionen ser dock att fler åtgärder behövs för att förbättra effektiviteten i systemet som helhet. Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer,

Till regeringen

- Uppdra åt Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, SiS och Kriminalvården att i samverkan ta fram en gemensam tvärasektoriell distansutbildning om aktörernas olika roller, ansvar och behov samt hur de samspelar i arbetet med att bryta barns grova kriminalitet. Utbildningen behöver vara lättillgänglig för samtliga berörda medarbetare, inte minst nyanställda, och komplettera annat skriftligt kunskapsuppbyggande material.
- Uppdra åt Socialstyrelsen att i samverkan med Åklagarmyndigheten skapa bättre förutsättningar för socialnämnderna att ta fram yttranden. Det kan handla om att ta fram och sprida vägledning för arbetet där samtliga berörda myndigheters behov och roller kopplade till yttranden tydliggörs.
- Uppdra åt Polismyndigheten att i nära samverkan med Socialstyrelsen stärka polisens orosanmälningar. Det kan exempelvis inkludera att tillsammans med Socialstyrelsen ta fram en distansutbildning om orosanmälningar som alla berörda polisanställda enkelt kan ta del av på kontinuerlig basis. Utbildningarna bör ta sikte på orosanmälningarnas syfte, hur de kommer till användning och vilken information de behöver innehålla.
- Uppdra åt Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att ta fram och sprida underlag som tydliggör mervärdet för respektive verksamhet av utredningar enligt 31 § LUL. Materialet kan spridas genom exempelvis utbildningar för socialtjänst, polis och åklagare.
- Utredda möjligheterna till en nationell samordning av placering av barn utanför det egna hemmet för att säkerställa helhetsbedömning utifrån hotbild, risker och vårdbehov vid platsanvisning.

Till Polismyndigheten, Socialstyrelsen och SiS

- Säkerställ att Bob-råden blir en struktur som är robust och som minskar personberoende och behov av lokala lösningar. Det kan vara särskilt viktigt i små eller mer resurssvaga kommuner så att de inte behöver konstruera egna lösningar utan kan dra nytta av befintlig kunskap.
- Säkerställ att Bob-råden arbetar dels med erfarenhetsåterföring, dels med gemensamma lägesbilder och hotbildsanalyser för att förbättra planering och proaktivitet.

Referenslista

Litteratur

Estrada, F., Flyghed, J., Nilsson, A. (reds.), *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, Studentlitteratur, 2022.

Gerell, M., Hallin, P-O och Nilwall, K. "Lokalt kriminell organisering". I: M. Gerell, P-O. Hallin, K. Nilwall & S. Westerdahl (red.) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, 2020, s. 96-108.

Granath, S, "Gäng och skjutningar". I Estrada, F., Flyghed, J., Nilsson, A. (reds.), 2022, *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, Studentlitteratur, 2022, s. 79–111.

Nilsson, A, Bäckman, O, "Social förändring och ungdomsbrottslighet – Lagförd brottslighet bland födda 1975–2000" i Estrada, F. Flyghed, J., Nilsson A. (reds.), 2022, *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, Studentlitteratur, 2022, s. 267–306.

Pettersson, T, *Tuffa tag och tillit - en ESO-rapport om utslussning, eftervård och återfall för dömda till slutet ungdomsvård*. ESO 2023:9, 2023.

Sturup, Rostami, Sarnecki mfl., *Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: a Descriptive National Survey and International Comparison*, publicerad i European Journal on Criminal Policy and Research den 7 maj 2018.

Artiklar

DN, "Häktade efter våldsvågen har tidigare fått insatser från socialtjänsten" 2023-01-15.

Regeringskansliet, "Regeringen banar väg för ny socialtjänstlag" <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-banar-vag-for-ny-socialtjanstlag/>, hämtad 2024-02-26.

SiS, "SiS behöver mer resurser då fler unga döms för brott", <https://www.stat-inst.se/press/pressmeddelanden-nyheter/2024/sis-behover-mer-resurser-da-fler-unga-doms-for-brott/>, hämtad 2024-02-26.

Åklagarmyndigheten, "Svarsmall", <https://www.aklagare.se/svarsmall/>, hämtad 2024-02-09.

Sveriges Radio, "Polisen: 1 200 gängkriminella är minderåriga" hämtad 2022-05-24.

SVT, "Allt fler gängkriminella är minderåriga" hämtad 2022-05-22.

SVT Nyheter, "Nationalekonomen: En gängkriminell kostar samhället 23 miljoner" hämtad 2021-12-12.

Offentligt tryck

Bet. 1997/98:JuU1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Brottsbalken (1962:700).

Dir. 2002:95 *Översyn av det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott.*

Dir 2023:112 *Skärpta regler för unga lagöverträdare.*

Dir 2023:156 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare (Ju 2023:13).*

Dir 2024:13 *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård.*

Dir 2024:18 *Stärkt trygghet och säkerhet för barn och unga i hem för vård eller boende.*

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Förvaltningslagen (2017:900).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Polislagen (1984:387).

Prop. 1992/93:61 *om ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård.*

Prop. 1997/98:1 Budgetpropositionen.

Prop. 1997/98:96 *Vissa reformer av påföljdssystemet.*

Prop. 2005/06:165 *Ingripanden mot unga lagöverträdare.*

Prop. 2009/10:105 *Barn under 15 år som misstänks för brott.*

Prop. 2014/15:25 *Tydligare reaktioner på ungas brottslighet.*

Prop. 2022/23:53 *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*

Prop. 2022/23:78 *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott.*

Rskr. 1997/98:87.

Rättegångsbalken (1942:740).

Socialtjänstlagen (2001:453).

SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag.*

SOU 2022:1 *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott.*

SOU 2023:44 *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga.*

SOU 2023:66 *För barn och unga i samhällsvård.*

Intervjuer etc.

E-post Polismyndigheten, 2023-04-20.

E-post Polismyndigheten, 2024-03-07.

E-post Polismyndigheten, 2024-04-12.

E-post Regeringskansliet, 2024-03-07.

E-post SiS, 2024-03-28.

Intervju Brå, 2023-05-02.

Intervju Domstolsverket, 2023-03-14.

Intervju lokalpolisområde 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11.

Intervju Polismyndigheten, 2023-05-03.

Intervju SiS, 2023-05-05.

Intervju SKR, 2023-05-04.

Intervju Socialstyrelsen, 2023-04-19:1.

Intervju Socialstyrelsen, 2023-04-19:2.

Intervju Socialstyrelsen, 2023-05-02.

Intervju socialtjänst 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12.

Intervju tingsrätt 1, 3, 4, 5, 8, 9.

Intervju åklagarkammare 1, 5, 8, 9, 11, 12.

Intervju Åklagarmyndigheten, 2023-05-09.

Möte Kriminalvården, 2023-03-17.

Möte Polismyndigheten, 2023-03-15.

Möte Regeringskansliet, 2023-03-16.

Socialstyrelsens faktagranskning 2024-04-15.

Rapporter och underlag från myndigheter

Brå, *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*, rapport 2023:13, 2023.

Brå, *Handlagda brottsmisstankar 2022. Slutlig statistik*, 2023.

Brå, *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, rapport 2021:2, 2021.

Brå, *Narkotikamarknader – en studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och kunder*, rapport 2021:10, 2021.

Brå, *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5, 2021.

Brå, *Ungdomsrån – En kartläggning av nuläge och utveckling*, rapport 2021:19, 2021.

Brå, *Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten*, rapport 2002:19, 2002.

Brå, *2019 Återfall i brott – preliminär statistik*, 2022.

Brås officiella kriminalstatistik.

Domstolsverket, *Huvudförhandling i avgjorda brottmål i tingsrätt, ungdom i mål 2018–2022*, 2023.

IVO, *Tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga. Redovisning av regeringsuppdrag S2020(08835)*, 2023.

IVO, *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*, 2023.

IVO, *Vad har IVO sett 2023? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022, 2024*.

Kriminalvården, *Checklista för åtgärder när barn finns i häkte*, 2021.

Kriminalvården, *Kriminalvårdens handbok för ungdomsövervakning (2021:4)*, 2021.

Kriminalvården, *Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4)*, 2016.

Kriminalvården, *Kriminalvårdens riktlinjer för bedömningen av barnets bästa vid transporter av barn (2021:11)*, 2021.

Kriminalvården, *Rutin för inledande kontakt mellan häktespersonal och åklagare när ett barn häktas (2021–6159)*, 2021.

Kriminalvården, "Ungdomsovervakning", <https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/frivard/ungdomsovervakning/>, hämtad 2023-10-27.

Kriminalvården och Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam rutin mellan Kriminalvården och Polismyndigheten för hantering av anhållna barn (under 18 år)*.

Lokalpolisområde Södra Roslagen, *Handläggningsrutiner för ungdomsgruppen i LPO Täby 2020*, 2020.

Lokalpolisområde Södra Roslagen, *Intern hantering av U-ärenden LPO Södra Roslagen 2021-04-09*, 2021.

Polismyndigheten, *A013.755/2019 Beslutsstöd – Prövning av barnets bästa vid förhör med misstänkta barn*, 2020.

Polismyndigheten, *A013.755/2019 Beslutsstöd – Prövning av barnets bästa vid tvångsmedel riktade mot barn*, 2020.

Polismyndigheten, *Mt under 15 19-22 alla regioner*, 2023.

Polismyndigheten Region Väst, *A388.977/2020 Rutiner för registrering och uppföljning av barn- och ungdomsärenden enligt LUL och FuK inom region Väst*, 2020.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Överenskommelse mellan lokalpolisområdena i Nordost, Syd, City, Hisingen och Kungälv/Ale och Göteborgs åklagarkammare avseende handläggning av ungdomsärenden*, 2022.

Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SiS, *Bob – barn och unga i organiserad brottslighet. Redovisning av Polismyndighetens, Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelses uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju2023/00972)*, 2023.

Regeringsbeslut Ju2023/02157 Uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15 – 17 år inom Kriminalvården.

Regeringskansliet, *Inrättande av en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område. S2023/02342*, 2023.

Regeringskansliet, *Synpunkter på flödesschema och programteori*, 2023.

Riksrevisionen, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare (RiR 2021:25)*, 2021.

Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden (RiR 2020:20)*, 2020.

Riksrevisionen, *SiS särskilda ungdomshem – brister i statens tvångsvård av barn och unga (RiR 2024:7)*, 2024.

Riksrevisionens statistiska undersökning.

Riksåklagaren, *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RÅR 2006:3)*, 2006.

Sammanställning av Riksrevisionens aktgranskning.

SiS, *Aggregerad skoldata läsårs*, 2023.

SiS, *Beslut om riktlinjer avseende kompetenskrav för uppgifter inom vård och behandling (1.4.1-4151-2016)*, 2016.

SiS, *Instruktion för SiS placeringsprocess (1.1.4-431-2022)*, 2022.

SiS, *LSU 220701–230631 detaljerat uttag KAJ*, 2023.

SiS, *Riktlinjer för arbete med kunskapsbaserade program (1.4.2-904-2022)*, 2022.

SiS, *Riktlinjer för säkerhetsbedömning inom SiS (1.4.2-4982-2021)*, 2022.

SiS, *Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU) (1.4.2-3890-2018)*, 2018.

SiS, *SiS årsredovisning för 2023*, 2023.

Skolinspektionen, *Skola inom statlig tvångsvård – Kvalitet och kontinuitet i utbildningen vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem*, diarienummer: 40–2019:8972, 2021.

Socialstyrelsen, *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten*, 2020

Socialstyrelsen, *Beskrivning av samverkanspilot inom partnerskapet om Stöd för implementering av kunskapsstödet Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, 2023.

Socialstyrelsen, *Bilaga tabeller Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022*, 2023.

Socialstyrelsen, "Dela information mellan socialtjänst, skola och polis", <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/barn-och-unga-som-begar-brott/mojlighet-att-lamna-uppgifter-till-polisen-i-det-brottsforebyggande-arbetet/>, hämtad 2024-04-15.

Socialstyrelsen, *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd och rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år*, 2021.

Socialstyrelsen, *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2023*, 2023.

Socialstyrelsen, *Kostnader som kopplar till uppdrag om ungdomskriminalitet 2017–2022*, 2023.

Socialstyrelsen, *LVU. Handbok för socialtjänsten*, 2020.

Socialstyrelsen, *Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänst*, 2023.

Socialstyrelsen, *Rättsväsendets och socialtjänstens uppgifter när barn 15–17 år är misstänkta för brott*.

Socialstyrelsen, *Samverkan för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*, 2013.

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare*. HSLF-FS 2019:30, 2019.

Socialstyrelsen, *Vårdinsats som rättslig reaktion för unga som lagförs för narkotikabrott. En forskningsstudie om socialtjänstens insatser för barn och unga vuxna 15–20 år som under 2017 lagförts för brott mot narkotikalagstiftningen*, 2022.

Socialstyrelsen m.fl., *Samverkan i sociala insatsgrupper*, 2022.

Statskontoret, *Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, 2022.

Statskontoret, *SiS vård av barn och unga enligt LVU förutsättningar för en trygg och ändamålsenlig vård, rapport 2022:4*, 2022.

Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2021:7. Vårdnadshavares skadeståndsskyldighet – 3 kap. 5 § skadeståndslagen*, 2021.

Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2022:19, Utredningar enligt 31 § LUL Om handläggningen av ärenden och bevistalan där den som kan misstänkas är under 15 år*, 2023.

Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens riktlinjer ÅMR 2017:2 Samverkan enligt 39 § LUL*, 2017.

Åklagarmyndigheten, *230505 Ungdomsbrott 2017-2022*, 2023.

Åklagarmyndigheten, *230510 Beslut LuL§31*, 2023.

Åklagarmyndigheten,
<https://www.aklagare.se/search/?q=riktlinje+f%C3%B6r+runders%C3%B6rning>,
hämtad 2024-01-26.

Åklagarmyndigheten åklagarområde Öst, *Stöd för Polisen och åklagare vid handläggning av ungdomsären den*, 2019.

Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott (RiR 2024:9)

Riksrevisionen har granskat om statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet är effektiva. Det handlar både om sociala insatser, och om hur barnen bemöts av rättsväsendet. Eftersom det grova våldet krupit ner i åldrarna ligger fokus på såväl barn i åldern 15–17 år som barn under 15 år. Resultatet visar att majoriteten av de barn som granskningen fokuserar på återkommer som misstänkta för brott och inte heller klarar av skolan.

Riksrevisionens bedömning är att statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet behöver bli mer effektiva. Idag fungerar insatserna olika väl i olika kommuner och organisationer. Samma och till synes små brister återkommer dock i aktörernas arbete och kan leda till allvarliga konsekvenser. Riksrevisionen konstaterar att en förklaring ligger i bristen på nationell styrning och vägledning och i att systemet inte i tillräcklig grad är organiserat för att bibehålla och överföra kunskap och kompetens. Arbetssätten har heller inte utvecklats i takt med utvecklingen av den grövre brottsligheten bland barn, och de hot och risker som denna för med sig.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och berörda myndigheter att vidta åtgärder för att stärka helhetsperspektiv, kvalitet, likvärdighet och effektivitet i insatser och i aktörernas gemensamma arbete, samt säkerställa arbetssätt som är anpassade efter dagens förhållanden och möjliggör ett proaktivt agerande.