

Förebyggande arbete riktat till barn och unga

Uppsala kommun

Mars 2024

Karin Magnusson, certifierad kommunal revisor

Gustaf Almqvist, revisionskonsult

Henric Eliasson, revisionskonsult







Lena Salomon, kvalitetssäkrare, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställt ett ändamålsenligt förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?	Delvis 
2. Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?	Ja 
3. Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?	Ja 
4. Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?	Delvis 
5. Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?	Ja 
6. Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att nämnden tar del av och följer upp de kartläggningar och analyser som görs på verksamhetsnivå avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser och att nämndens mål och uppdrag är förankrade i dessa
- Att nämnden säkerställer att det finns strukturer för samverkan på övergripande nivå avseende det uppsökande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga
- Att nämnden säkerställer det finns strukturer för att det uppsökande och förebyggande arbetet och effekterna av detta följs upp långsiktigt i de fall det

framgent inte finns specifika inriktningsmål med tillhörande uppdrag inom granskingsområdet

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Planering av uppsökande och förebyggande insatser	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Socialnämndens styrning	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Åtgärdsplaner	10
lakttagelser	10
Samverkan inom Uppsala kommun	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
lakttagelser	13
Bedömning	15
lakttagelser	15
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19

Inledning

Bakgrund

Socialtjänsten har en viktig roll i arbetet med att förebygga sociala problem och främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. Socialnämndens ansvar att arbeta uppsökande och förebyggande mot barn och unga är tydliggjort på flera ställen i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Hur det uppsökande och förebyggande arbetet ska utformas och utföras i praktiken finns däremot inte reglerat i lagtexten. Det innebär att kommuner kan organisera, planera och genomföra arbetet på många olika sätt.

Uppsala är en av de kommuner som varit särskilt drabbad av den senaste tidens våldsvåg som dominerat medierapporteringen. Senare års utveckling av grov brottslighet, som tar sig allt längre ned i åldrarna, har tydliggjort vikten av ett fungerande förebyggande arbete som fångar barn och unga i riskzonen för att utveckla ett normbrytande beteende. Både ny och förväntad lagstiftning kommer även ge kommuner ett allt större ansvar för det förebyggande arbetet.

Socialtjänstlagen tydliggör att socialnämnden i frågor som rör barn som riskerar att fara illa ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs och att nämnden har ansvar att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Utöver den samverkan som redan bedrivs har samhällsutvecklingen även visat att det finns ett behov av systematisk och långsiktig samverkan på nationell, regional och lokal nivå för att bryta insocialiseringen av barn och unga till kriminella nätverk. För kommuner är det därmed centralt med en fungerande samverkan mellan bland annat skola, socialtjänst och fritidsverksamheten och med exempelvis andra myndigheter.

Uppsala kommuns revisorer har utifrån genomförd riskanalys beslutat att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning på området.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

- Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?
- Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?
- Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?
- Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?
- Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?
- Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet?

Revisionskriterier

Granskningen genomförs med utgångspunkt huvudsakligen i nedanstående revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete
- Socialtjänstlagen (2001:453)
 - 3 kap.
 - 5 kap. 1-3 §§
- Av kommunfullmäktige beslutat program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (antaget 2022-08-29 § 305)
- Socialstyrelsens handböcker och föreskrifter på området
 - SOSFS 2011:9 (ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till ovanstående revisionsfrågor och till barn som går i grundskolan. Granskningen är också avgränsad till det arbete som socialnämnden bedrivit år 2022 och 2023.

Metod

Granskning av styrande och uppföljande dokumentation relevant för granskningen samt en genomgång av socialnämndens protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- socialnämndens presidium
- ansvarig ledning för barn och unga samt det förebyggande arbetet på såväl övergripande som operativ nivå
 - Avdelningschef, barn och unga insats
 - Chef för Uppsala Ungdomsjour
 - Chef för Familjeenheten
 - Strateg inriktad mot barn och unga
 - Strateg inriktad mot barn och unga, samverkan och ANDTS
- personal som arbetar förebyggande och/eller uppsökande i kommunen.
 - Biträdande enhetschef, Uppsala Ungdomsjour med ansvar för SSPF
 - SSPF-samordnare
 - SSPF-samordnare för mellanstadiet

Sammanlagt har tre intervjuer genomförts. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Planering av uppsökande och förebyggande insatser

Revisionsfråga 1: Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. För att arbetet ska bedrivas långsiktigt och vara effektivt krävs att nämndens planering och prioritering grundar sig på analyser avseende rådande behov. I den här revisionsfrågan har vi således genomfört en kontroll av detta.

lakttagelser

I socialnämndens verksamhetsplaner för 2022¹ och 2023² framgår att förvaltningen årligen genomför ett omvärlds- och riskarbete som ett led i verksamhetsplaneringen. Det framgår att de slutsatser som förvaltningen drar utifrån omvärlds- och riskanalysen och som har särskild påverkan på nämndens verksamheter även presenteras i den årliga kommungemensamma trend- och omvärldsanalysen i kommunen övergripande budgetdokument.

I omvärldsanalysen för 2023, som finns beskriven i verksamhetsplanen, framgår att flera av de satsningar som nämnden gjorde under år 2022 blivit en del i den ordinarie verksamheten. Dessa satsningar kommer att beskrivas i samband med revisionsfråga tre i revisionsrapporten. Den information om förändrade behov som presenteras i nämndens verksamhetsplan rör inflödet av nya ärenden inom barn- och ungdomsvården och att det ligger på en mycket hög nivå vilket har en direkt påverkan på ekonomin som arbetsmiljö samt att socialnämnden haft svårigheter i att rekrytera erfarna socionomer. Vi noterar att omvärldsanalysen som återges i verksamhetsplanen i övrigt inte beskriver förändrade behov eller tendenser som har bäring på granskningsområdet.

Vid intervjuer har det framkommit att verksamheten använder olika underlag i planeringen av arbetet. Ett sådant underlag är den sociala kompassen för 2023³. I dokumentet framgår att sociala kompassen ger en geografisk bild av den socioekonomiska situationen i Uppsalas 130 bostadsområden. Vidare framgår att syftet med den sociala kompassen är att politiker och tjänstepersoner ska ha ett gemensamt statistikbaserat underlag att utgå ifrån i verksamhetsplaneringen. Rapporten bygger på statistik för år 2021, som är det senaste året som uppgifter om befolkningens socioekonomi finns tillgänglig. I dokumentet framgår att rapporten för 2023 är andra gången som Uppsala kommun tar fram den sociala kompassen i egen regi. De huvudsakliga resultaten i rapporten är att befolkningens levnadsvillkor skiljer sig mellan

¹ antagen 2021-12-21 § 214

² antagen 2023-02-14 § 20

³ daterad 2023-10-04

olika områden i kommunen och att fyra områden i Uppsala tätort kraftigt avviker från övriga områden. Dessa fyra områden har en betydligt högre andel barn och unga som lever i hushåll med låg ekonomisk standard, en högre andel arbetslösa samt en högre andel med ekonomiskt bistånd än Uppsala kommun i genomsnitt. Vidare framgår att dessa fyra områden avvek från genomsnittet även i den sociala kompassen som genomfördes 2021. I den sociala kompassen grupperas områdena genom en klusteranalys där det sammanlagt finns fem kluster. Kluster 1 avser de områden svårast socioekonomiska förhållanden och kluster 5 innehåller Uppsalas mest socioekonomiskt gynnade områden. Följande variabler mäts:

- Andel öppet arbetslösa
- Andel mottagare ekonomiskt bistånd
- Ohälsotal (antal dagar)
- Disponibel hushållsinkomst, områdesmedian (tkr)
- Andel med eftergymnasial utbildning
- Andel 0–19 år i hushåll med låg ekonomisk standard

I den sociala kompassen för år 2023 framgår att områden Gränby författargatorna, Norra Gottsunda, Sydvästra Valsätra samt Södra Bäcklösa ingår i kluster 1. Vi noterar att runt 20 områden är grupperade i kluster 2. I intervjuer uppges den sociala kompassen vara ett användbart underlag och att det ger en strukturerad lägesbild av utvecklingen i kommunen. I intervjuer framgår att förvaltningen till viss del använder sig av resultatet från den sociala kompassen för att planera uppsökande och förebyggande insatser. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det ej möjligt att bekräfta att socialnämnden tagit del av den sociala kompassen för 2023. Vi har vid granskning av protokoll inte funnit att nämnden tagit del av den sociala kompassen.

Vi har också tagit del av en presentation avseende folkhälsoundersökningen Liv och hälsa ung 2023. I dokumentet framgår att syftet med undersökningen är att ge kunskap om unga i länet vad gäller hälsa, levnadsvanor och livsvillkor och följa utvecklingen över tid. Undersökningen genomförs av Region Uppsala tillsammans med länets kommuner och är riktad mot barn och elever i årskurs 7, 9 och årskurs 2 i gymnasiet. Det framgår att undersökningen riktar sig till olika aktörer i Uppsala län som arbetar med att förbättra barn och ungas hälsa och livsvillkor, där materialet kan användas för att bland annat identifiera förbättringsområden och följa upp insatser. I intervjuer framgår att undersökningen ger en bra lägesbild avseende barn och ungas levnadsvillkor i kommunen och att resultaten till viss del används för att planera förebyggande insatser. Det ges däremot uttryck för att det finns ett behov av att resultaten följs upp och analyseras på ett mer strukturerat och systematiskt sätt för att de ska kunna användas på bästa möjliga vis. Vid genomgång av socialnämndens protokoll framgår det att 2023-06-01 § 84 tar del av resultatet från Liv och hälsa ung 2022. Vid sakavstämning framgår att årtalet i protokollet är felaktigt och att nämnden vid sammanträdet tog del av resultaten för 2023.

I intervjuer framgår att socialförvaltningen även är delaktiga i det kommunövergripande brottsförebyggande arbetet inom ramen för EST⁴. Det ges uttryck för att förvaltningen sedan införandet av EST-metoden år 2021 börjat arbeta mer systematiskt i planeringen av insatser. En viktig del i arbetet med EST uppges vara de återkommande lägesbilderna avseende otrygghet inom kommunen som tas fram. I granskningen framgår däremot att lägesbilderna som tas fram inom ramen för EST inte presenteras för socialnämnden eller används i det årliga omvärldsanalysarbetet.

Bedömning

Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?

Delvis.

Vår bedömning är att socialnämndens verksamhetsplan bygger på en risk- och omvärldsanalys som förvaltningen genomfört, men att det saknas en sammanställd analys avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser. Vår bedömning är att grundliga analyser är väsentliga för långsiktighet och hållbarhet i de beslut och prioriteringar som görs av nämnden. Vi ser därför att nämnden bör säkerställa att de på ett tydligare sätt får del av dessa analyser samt att nämnden vid behov kan utgöra en del i analysarbetet eller efterfråga utvecklade eller fördjupade analyser inom prioriterade områden. Vår bedömning är också att analyserna av utvecklingen i kommunen på ett tydligare sätt bör kopplas ihop med ställningstaganden kring åtgärder för uppsökande och förebyggande insatser.

Socialnämndens styrning

Revisionsfråga 2: Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?

lakttagelser

I verksamhetsplanerna för 2022 och 2023 framgår hur nämnden ska förverkliga de övergripande målen som kommunfullmäktige formulerat i kommunens övergripande mål och budget för respektive år. I verksamhetsplanerna återges även de uppdrag som beslutas av fullmäktige och/eller kommunstyrelsen som ges till nämnden. I nästa revisionsfråga kommer vi att återkomma till socialnämndens åtgärder och förväntade effekter utifrån målen och uppdragen.

I socialnämndens verksamhetsplan för 2022 tydliggör nämnden att trygghet är ett prioriterat område som hela Uppsala kommunkoncern ska arbeta med. Socialnämnden har på grund av detta fått ökade resurser för 2022 för att arbeta vidare med att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet samt att fortsätta

⁴ EST - Effektiv Samordning för Trygghet. EST är en metod som Uppsala kommun använder sig av i det trygghetsskapande arbetet där bland annat kommun och polis arbetar tillsammans för att systematiskt och strukturerat kartlägga och analysera förhållanden och arbetssätt. EST är ett kunskapsbaserat arbetssätt

satsningen på socialarbetare i skolan. I verksamhetsplanen framgår att socialnämnden bland annat tilldelats följande inriktningsmål med tillhörande uppdrag:

- Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i
 - Uppdrag 4: Vässa kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet
- Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande
 - Uppdrag 21: Stärk studiero och elevers upplevelse av trygghet i och omkring skolan
- Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet
 - Uppdrag 11: Stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa

I verksamhetsplanen framgår att socialnämnden under år 2022 ska genomföra ett antal satsningar med syfte att bland annat förebygga ungdomsbrottslighet, kriminalitet och annat normbrytande beteende. Som tidigare beskrivits framgår det i verksamhetsplanen för 2023 att många av de satsningar och åtgärder som gjordes under 2022 har blivit del av socialförvaltningens ordinarie verksamhet och därför inte lyfts fram som specifika åtgärder under 2023.

I verksamhetsplanen framgår att socialnämndens bland annat tilldelats följande mål och uppdrag för 2023:

- Mål - Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor
 - Uppdrag 19: Utveckla kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet.

Samtliga av ovan redovisade mål och uppdrag av nämnden har förtydligats med åtgärder och förväntade effekter vilka beskrivs i nästkommande revisionsfråga.

Vid intervjuer med socialförvaltningen ges det uttryck för att det förebyggande arbetet har fått ett allt större utrymme i nämndens verksamhetsplanering de senaste åren och att det förebyggande arbetet har blivit ett prioriterat politiskt område. Det framgår att ett antal av socialnämndens verksamheter har anpassats utifrån den samhällsutveckling som varit. Som exempel framgår att nämnden under 2023 initierat samverkan inom ramen för SSPF för barn på mellanstadiet då man sett ett ökat behov av samverkan kring yngre barn. Det framgår även att man börjat arbeta med barn från 13 år istället för 16 när det kommer till kommunens avhopparverksamhet samt med socialförvaltningens sociala insatsgrupper. I intervjuer framhålls att socialförvaltningen arbetar med förebyggande och uppsökande riktat mot barn och unga som riskerar att fara illa på olika sätt men att den senaste tidens samhällsutveckling inneburit att ett stort fokus varit på kriminalitet och det brottsförebyggande arbetet.

Bedömning

Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?

Ja.

Vår bedömning är att socialnämnden genom mål och uppdrag med bäring på området har en styrning som påvisar att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske. Vi ser det som positivt att nämnden på ett sådant tydligt sätt prioriterat uppsökande och förebyggande arbete och understryker vikten av att detta sker långsiktigt. Vår bedömning är att mål och uppdrag på ett tydligare sätt bör vara förankrade i sådan analys som efterfrågas i föregående kapitel.

Åtgärdsplaner

Revisionsfråga 3: Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?

lakttagelser

I verksamhetsplanen för 2023 framgår att planen ska vägleda förvaltningen i dess arbete under verksamhetsåret och den anger vilka åtgärder nämnden ska genomföra som synliggör satsningar och prioriteringar inom nämndens ansvarsområde. Tidigare års satsningar och prioriteringar som kommit att införlivas i ordinarie verksamhet lyfts inte fram som åtgärder i planen. För att förstå nämndens verksamhet för 2023 är det således viktigt att även titta på vilka åtgärder som vidtagits 2022 och vilka av dessa som blivit en del av ordinarie verksamhet under 2023. I nedanstående tabell framgår samtliga åtgärder för 2022 och förväntade effekter av dessa. Dessa är kopplade till kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål att det i Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas. Fullmäktige har även ett underliggande uppdrag om att kommunen ska vässa förmågan att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet.

Socialnämndens åtgärd	Förväntade effekter av åtgärden
Fortsätta arbetet med att utveckla metoder och samverkansformer tillsammans med kultur- och fritidsnämnden för att tidigt bryta kriminellt beteende.	Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster. Framtagande av modeller som kan implementeras i andra delar inom kommunen.
Fortsätta att utveckla SSPF för mellanstadiet i samverkan med skola, polis och fritid.	En struktur för samverkan som stärker stadsdelarna och verkar främjande och förebyggande.
Utveckla arbetet med att ta fram kommungemensamma lägesbilder tillsammans med kommunstyrelsen, polisen och andra berörda aktörer.	En struktur för samverkan som stärker stadsdelarna och verkar främjande och förebyggande.
Fortsätta kvalitetssatsningen inom barn- och ungdomsvården med kompetenshöjning och implementering av riskbedömningsprogram.	Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster.
Fortsätta att samordna forum för	Ökad kunskap hos medarbetare inom

brotts- och drogförebyggande arbete tillsammans med kommunstyrelsen.	Uppsala kommun vilket stärker det brotts- och drogförebyggande arbetet inom Uppsala kommun.
Vidareutveckla nämndens avhopparkerksamhet	Fler individer får hjälp att lämna kriminella gäng och ändra livsstil.
Genomföra åtgärder för att förebygga och motverka effekterna av hot, våld och annan otillåten påverkan på medarbetare och förtroendevalda	Motverka tysthetskultur, säkerställa rättssäker handläggning och trygg arbetsmiljö

I nedanstående tabell noteras de åtgärder och förväntade effekter som socialnämnden år 2022 formulerat utifrån målen att Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande och att Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet:

Socialnämndens åtgärd	Förväntade effekter av åtgärden
Fortsätta satsningen på socialarbetare med placering i skolan.	Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster.
Utveckla arbetet med samordnad individuell plan (SIP) inom barn- och ungdomsvården.	Arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa stärks.

Av verksamhetsplanen för 2023 framgår att ett antal av de satsningar som gjorts under föregående år har övergått ordinarie verksamhet, såsom avhopparkerksamhet och insatser för att tidigt bryta normbrytande och kriminellt beteende bland barn och ungdomar. I verksamhetsplanen framgår bland annat följande åtgärder med förväntad effekt utifrån målet om att Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor:

Socialnämndens åtgärd	Förväntade effekter av åtgärden
Utveckla samverkan med berörda parter inom ramen för nämndens grunduppdrag när det gäller att förebygga och bekämpa normbrytande beteende och ungdomsbrottslighet.	Brottsligheten minskar och tryggheten ökar.
Implementera Group Violence Intervention (GVI).	Brottsligheten minskar och tryggheten ökar.

Bedömning

Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?

Ja.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att socialnämnden har formulerat åtgärder som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras och att förväntade effekter av åtgärderna framgår. Planerna är formulerade med utgångspunkt i kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål och återfinns i socialnämndens verksamhetsplaner för respektive år som granskningen är avgränsad till.

Samverkan inom Uppsala kommun

Revisionsfråga 4: Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?

lakttagelser

I granskningen framgår att det finns ett antal olika strukturer för samverkan avseende det brottsförebyggande arbete där socialnämndens verksamheter ingår och att barn och unga i olika stor utsträckning uppmärksammas inom dessa. I intervjuer uppges samverkan på övergripande nivå inom det brottsförebyggande området ske inom ramen för EST samt genom ett lokalt brottsförebyggande råd där flera av kommunens nämnder och förvaltningar samt andra aktörer är representerade. EST samordnas av kommunledningskontoret och syftar till att på ett systematiskt och strukturerat vis kartlägga och analysera otrygghet i kommunen samt att skapa gemensamma lägesbilder för att prioritera, genomföra och följa upp insatser. Enligt uppgifter från representanter i nämnden så har det historiskt funnits strukturer för samverkan mellan berörda nämnder, men uppfattningen är att arbetet avtagit något under pandemin och att samverkan därefter var mer kopplat till specifika projekt eller uppdrag. Uppfattningen är att strukturen för samverkan mellan nämnderna kan utvecklas.

I granskningen framgår att samverkan mellan kommunens förvaltningar avseende det förebyggande arbetet på individ- och gruppnivå riktat mot barn och unga till största del sker inom ramen för SSPF. Vid avstämning med kommunen framgår arbetet med SSPF är en del av en samverkansöverenskommelse mellan kommunen och polisen. Denna samverkansöverenskommelse redogörs för i detalj i nästkommande avsnitt av revisionsrapporten. Vi noterar däremot att överenskommelsen inte beskriver SSPF i Uppsala kommun samt vilka åtaganden olika nämnder och huvudmän tar i detta. Enligt genomförda intervjuer är det socialnämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden samt idrotts- och fritidsnämnden som deltar i arbetet med SSPF tillsammans med polisen. Vid avstämning med kommunen uppges det finnas en arbetsgrupp som utgörs av representanter på chefsnivå från de olika verksamheterna där samverkan diskuteras på en mer övergripande nivå. Det framkommer dock att det inte sker utifrån bestämd struktur och vi har inte fått del av något styrande dokument som beskriver detta.

Vi har tagit del av en dokumenterad sammanställning över Uppsala ungdomsjours verksamheter där det framgår att ungdomsjouren ansvarar för SSPF-samordningen. I dokumentet framgår att syftet med SSPF-samordningen att tidigt identifiera beteenden eller situationer där ungdomar befinner sig i risk för till exempel brott eller kriminalitet. SSPF bygger på ett gemensamt förändringsarbete och tidiga förebyggande insatser i skolmiljö, fritidsmiljö och övriga ungdomsmiljöer. SSPF syftar till att öka upptäckten av

unga i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat socialt nedbrytande beteende genom formaliserad samverkan. I Uppsala kommun finns det fyra samverkansgrupper inom SSPF som är indelade utifrån geografiskt prioriterade områden. Samtliga högstadieskolor i kommunen är med i SSPF och därtill arbetar ungdomsjouren med SSPF på mellanstadieskolor i Gottsunda, Valsätra, Sävja, Stenhagen och Gränby. I intervjuer uppges samverkan inom SSPF på mellanstadiet vara mer inriktad på gruppnivå då barnen ännu inte utvecklat en individuell problematik.

I intervjuer framgår att SSPF-samordnare ingår i team med socialarbetare på skolan och socialarbetare på fält som ska vara länken mellan skolan, socialtjänsten och familjen. Socialarbetare i skolan är anställda av Uppsala ungdomsjour och har sin huvudsakliga arbetsplats på ett antal bestämda skolor. De besöker också fritidsverksamheter och andra sammanhang där barn och ungdomar befinner sig. Socialarbetare i skolan ska också samverka med skolornas elevhälsoteam, skolläring och lärare. Vi noterar att de skolor som socialarbetare finns representerade på ingår i områden som antingen tillhör kluster 1 eller kluster 2 utifrån den klusteranalys som beskrevs i samband med revisionsfråga 1.

I intervjuer uppges samverkan mellan ungdomsjouren och enheten Fenix vara en viktig del i det vardagliga arbetet. Båda enheterna är organiserade inom socialförvaltningen. Fenix är en myndighetsutövande enhet inom socialförvaltningen som inrättades 2021. Enheten arbetar med fokus på barn och unga i riskzonen för normbrytande och kriminellt beteende och har en nära samverkan med ungdomsjouren, skolan och polis och ska även arbeta för att förbättra det uppsökande arbetet och samverkan inom SSPF. I samband med sakavstämning framgår att Fenix bytt namn till "enheten för riktat stöd 1" men att uppdraget och arbetssätten kvarstår.

I samband med sakavstämning av revisionsrapporten framgår att förvaltningen även ingår i en beredningsgrupp för psykisk hälsa tillsammans med arbetsmarknadsförvaltningen, kultur-, idrotts-, och fritidsförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen. Beredningsgruppen sammankallas av kommunledningskontoret. Beredningsgruppens syfte är att bygga en gemensam kunskapsgrund om vad som bidrar till att främja psykisk hälsa inom kommunens samlade ansvarsområden. Arbetet syftar till att främja samarbete och samverkan mellan förvaltningarna genom att lyfta gemensamma målgrupper, behov och lösningar.

Bedömning

Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?

Delvis.

Vår bedömning är att samverkan mellan nämnderna vad det gäller förebyggande insatser till barn- och unga kan utvecklas. Det finns inte några tydliga strukturer eller forum där det förebyggande arbetet hanteras på en politiskt strategisk nivå.

Vår bedömning är att gemensamma metoder och arbetssätt såsom SSPF och EST tydliggör strukturen för samverkan mellan förvaltningarna vad gäller det förebyggande

arbetet riktat mot barn i grundskolan på individ- och gruppnivå, samt för strategiska ställningstaganden. Vår bedömning är att dessa metoder och arbetssätt är relevanta för det förebyggande arbetet och att barn och unga uppmärksammas inom ramen för dessa.

Revisionsfråga 5: Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?

lakttagelser

I granskningen framgår att det finns ett antal olika strukturer för samverkan mellan Uppsala kommun samt andra myndigheter, organisationer och samhällsorgan. Vi noterar även att andra myndigheter och organisationer även är representerade i de strukturer som beskrevs i föregående avsnitt av revisionsrapporten. Det finns även en områdesspecifik handlingsplan för Gottsunda 2021-2030 som syftar till att etablera en långsiktig och bred samverkan mellan kommunen och verksamma aktörer i området. Handlingsplanen är beslutad av kommunstyrelsen. I intervjuer uppges samverkan med polisen och Region Uppsala vara de främsta samverkansparterna avseende förebyggande arbete riktat mot barn och unga.

Inför år 2024 ingick kommunen ett samverkansavtal⁵ med lokalpolisområde Uppsala/Knivsta, som gäller fram till den 31:a december 2027. Syftet med samarbetet är att skapa förutsättningar för att kommunen och lokalpolisområdet ska kunna stödja varandra och prioritera resurser till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. I samverkansavtalet framgår att kommunen och polisen åtar sig att arbeta gemensamt med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder och insatser utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt. Vidare framgår det att överenskommelsen syftar till att skapa en fördjupad samverkan mellan kommunen och lokalpolisområdet för att minska brottsligheten och öka tryggheten samt att det är ett verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan mellan polis och kommun. Det nya samverkansavtalet ersatte det tidigare som gällde 2020–2023. Vid intervjuer uppges samverkan med polisen som välfungerande och att samverkan med polisen både sker på individ- och gruppnivå inom ramen för SSPF samt på övergripande nivå utifrån det brottsförebyggande arbetet. I samverkansavtalet framgår att samverkan mellan lokalpolisområde Uppsala/Knivsta och Uppsala kommun involverar många områden med flera aktörer i respektive organisation. I överenskommelsen framgår att "Stygrupp, kommun och polis" är beslutsfattande och ansvarar för långsiktighet och strategisk styrning. Därtill framgår att samverkansområden kan ändras över tid, nya kan tillkomma och vissa kan utgå.

I granskningen framgår att HSVO (hälsa, stöd, vård och omsorg) är samlingsnamnet på den övergripande strukturen för samverkan mellan kommunen och region Uppsala. Vi har tagit del av verksamhetsplanen avseende HSVO för år 2023⁶ där strukturen och målen för HSVO finns beskrivet. Vi noterar att det inom HSVO finns ett flertal styrdokument som beskriver hur samverkan utifrån olika situationer mellan regionen och kommunen. Styrdokumenterna finns samlade inom ramen för ViS (vård i samverkan) som

⁵ antaget av kommunstyrelsen 2023-11-06

⁶ antaget av socialnämnden 2023-02-14 § 21

är samlingsnamnet för de styrande dokument som stödjer huvudmännens samarbete. I intervjuer framgår att samverkan inom HSVO både sker på politiskt och tjänsteledningsnivå såväl som på individnivå inom ramen för arbetet med exempelvis SIP (samordnad individuell plan).

Vi noterar att ett antal organisationer och andra samhällsorgan även är delaktiga i det lokala brottsförebyggande rådet. I dokumentet "*Föreskrifter för Uppsala kommuns lokala brottsförebyggande råd*" (antaget av kommunstyrelsen 2023-11-06) fastställs rådets syfte, arbetsuppgifter och sammansättning. I dokumentet framgår att syftet med rådet är att öka kunskapen om brottsligheten och dess konsekvenser och identifiera behov av åtgärder, samordning och samverkan. I samverkansöverenskommelsen mellan Uppsala kommun och lokalpolisområde Uppsala/Knivsta framgår även att rådet är ett forum för dialog och kunskapshöjande insatser som involverar fler aktörer. Rådet hanterar strategiska brottsförebyggande frågor, ökar kunskapen om brottsligheten och dess konsekvenser samt ser över behov av åtgärder, samordning och samverkan.

Vi har tagit del av ett antal dokument som beskriver samverkansöverenskommelser avseende socialjour, insatser för unga i grov kriminalitet samt för att förebygga och minska skjutningar samt dödligt våld. Därtill har vi tagit del av ett antal avtal avseende idéburet offentligt partnerskap mellan socialnämnden och civilsamhället. Utifrån att dessa inte har direkt bäring på socialnämndens förebyggande arbete kommer de inte redovisas för i revisionsrapporten.

Bedömning

Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?

Ja.

Vår bedömning är att det finns strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer inom granskningsområdet och att dessa finns beskrivna i olika samverkansöverenskommelser. Genomförd granskning visar att det finns strukturer för samverkan på individ-, grupp samt på övergripande och strategisk nivå.

Socialnämndens uppföljning av det uppsökande och förebyggande arbetet

Revisionsfråga 6: Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet?

lakttagelser

I socialnämndens verksamhetsplaner för 2022 och 2023 framgår att nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och i årsbokslutet. Därtill framgår att socialnämnden ansvarar för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. I verksamhetsplanen för 2022 framgår även att socialnämndens nya inriktning för arbetet med att förebygga och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar ska följas upp vid varje delårsuppföljning och vid årsbokslut.

Vi har tagit del av följande dokumentation avseende socialnämndens uppföljning av det förebyggande arbetet:

- delårsbokslut samt verksamhetsuppföljning per mars 2022⁷
- delårsbokslut samt verksamhetsuppföljning per augusti 2022⁸
- årsbokslut och uppföljning av intern kontroll 2022⁹
- delårsbokslut och helårsprognos per mars 2023¹⁰
- delårsbokslut per augusti samt helårsprognos i 2023¹¹

Vid genomgång av ovanstående dokumentation framgår att socialnämnden följer upp utvecklingen av det förebyggande arbetet utifrån de mål och uppdrag nämnden fastställt för respektive år. I delårsboksluten framgår att i de fall socialnämndens arbete löper enligt mål och uppsatta tidsramar görs ingen utförlig analys, medan redovisningen av avvikelser ges större utrymme. Inga avvikelser noteras. Årsredovisningen följer inte upp specifika projekt, utan fokuserar på verksamheten på en övergripande nivå. Detta är även fallet i de delårsrapporter vi har tagit del av. I årsredovisningen för 2022 framgår att samtliga av de åtgärder inom det förebyggande arbetet riktat mot barn och unga bedömdes vara slutförda vid årsskiftet.

Vid granskning av socialnämndens protokoll för perioden januari 2022 till december 2023 framgår att nämnden tar del av delårsrapporter löpande samt behandlar årsredovisning för nämndens verksamhet. Nämnden tar även del av verksamhetsberättelser för HSVO-samarbetet under 2022¹² och 2023¹³. I dokumenten görs en redovisning av verksamheten för respektive år, samt vad som kan förbättras inför framtiden. I protokollsgenomgången framgår att socialnämnden 2022-09-27 § 126 tog del av delrapport avseende projektet Mini Sävja som var ett projekt för att tidigt fånga upp behovet av föräldrastöd och meningsfull fritid. Socialnämnden har även tagit del av information avseende förvaltningens pågående trygghetsarbete utifrån den våldsvåg kommunen drabbats av.

Vi har även tagit del av en dokumenterad utvärdering av SSPF-samarbetet (Processutvärdering SSPF), framtagen av Region Uppsala i samverkan med kommunerna i Uppsala län. Utvärderingen innehåller ett antal slutsatser utifrån hur arbetet med SSPF fortlöpt. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det inte möjligt att se att nämnden tagit del av processutvärderingen. Vi har även tagit del av verksamhetsberättelsen för Uppsala Ungdomsjour år 2023. Verksamhetsberättelsen följer upp delar av ungdomsjourens verksamhet som SSPF-samordning samt socialarbetare i skolan. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det inte möjligt att se att nämnden tagit del av verksamhetsberättelsen.

⁷ antagen 2022-04-26 § 52

⁸ antagen 2022-09-27 § 122

⁹ antagen 2023-02-14 § 19

¹⁰ antagen 2023-04-26 § 60

¹¹ antagen 2023-09-27 § 140

¹² antagen 2022-05-31 § 71

¹³ antagen 2023-06-01 § 88

I intervjuer uppges den löpande rapporteringen mellan socialförvaltningen och socialnämnden inom granskningsområdet vara ett utvecklingsområde. Uppföljningen av enskilda projekt och större satsningar uppges fungera bättre. Det ges uttryck för att en stor del av arbetet inom det förebyggande området sker på förvaltningsnivå, samt att det finns ett behov av en systematisk och strukturerad uppföljning av SSPF. Därtill uppges det vara en utmaning med att rapporteringen inom det brottsförebyggande går till kommunstyrelsen utifrån styrelsens övergripande ansvar och inte till socialnämnden. Ansvarsfördelningen uppges flytande då kommunstyrelsen har ansvar enligt reglementet¹⁴ för det brottsförebyggande arbetet och socialnämnden har ett bredare uppdrag om främjande och förebyggande insatser för barn och ungdomar med normbrytande eller kriminellt beteende.

Bedömning

Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av det?

Delvis.

Vår bedömning är att socialnämnden följer upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet genomförs samt effekterna av det och att uppföljningen sker utifrån de inriktningsmål med tillhörande uppdrag, effekter samt åtgärder som finns i nämndens verksamhetsplan. Genomförd granskning visar även att socialnämnden tagit del av viss rapportering kring särskilda projekt med bäring på granskningsområdet. Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att uppföljningen av vissa centrala delar inom det uppsökande och förebyggande arbetet inom SSPF inte kommer socialnämnden till kännedom. Därtill är vår bedömning att socialnämnden inte tar del av uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet då detta rapporteras till kommunstyrelsen.

¹⁴ Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnden i Uppsala kommun, daterat 2023-11-06

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att nämnden tar del av och följer upp de kartläggningar och analyser som görs på verksamhetsnivå avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser och att nämndens mål och uppdrag är förankrade i dessa
- Att nämnden säkerställer att det finns strukturer för samverkan på övergripande nivå avseende det uppsökande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga
- Att nämnden säkerställer det finns strukturer för att det uppsökande och förebyggande arbetet och effekterna av detta följs upp långsiktigt i de fall det framgent inte finns specifika inriktningsmål med tillhörande uppdrag inom granskningsområdet

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?	Delvis	
2. Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?	Ja	
3. Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?	Ja	
4. Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?	Delvis	
5. Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?	Ja	

6. Följer nämnden upp hur
det uppsökande och
förebyggande arbetet
planeras och genomförs
samt effekterna av
arbetet?

Delvis



2024-03-22

Lena Salomon

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-10-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.