



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-11-18

Diarienummer 1370/21

Handläggare

Zan Jankovski, Helena Österlind

Telefon: 031-368 01 55

E-post: zan.jankovski@stadshuset.goteborg.se

Remittering av Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2021-10-28 § 8 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att revidera styrande dokument för arbete med avhoppare.

Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag till reviderad styrning i arbetet i form av en ny riktlinje. Revideringen har skett i samverkan med socialförvaltning Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden. Förslaget utgår från stadens nuvarande organisation och syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet. Med utgångspunkt i såväl nationella strategier i arbetet med avhoppare och lokala utmaningar, är stadsledningskontorets förslag att även individer som vill lämna en hederskontext ska omfattas av rätten till stödinsatser. Förslaget till riktlinje tydliggör ärendeprocessen och inkluderar även ansvaret för uppföljning av arbetet.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget till riktlinje omhändertar intentionerna i den nuvarande policyn. Stadsledningskontorets föreslår kommunstyrelsen att förslaget till riktlinje skickas på remiss till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt till Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ekonomiska beräkningar visar att samhällskostnaden för en gängkriminell person uppgår till cirka 1,5 miljoner kronor per år. Dessa kostnader, som är löpande, kan jämföras med Göteborgs Stads kostnad för den dyraste och mest omfattande insatsen som Göteborgs Stad gör tillsammans med samverkande myndigheter i de svåraste avhopparärenden. En sådan insats beräknas kosta cirka 1,2 miljoner kronor första året och cirka hälften det andra året och har dessutom förhållandevis goda förutsättningar att lyckas.

Samhällsekonomiskt är det därför en stor vinst för varje individ man kan få att lämna kriminalitet, även om de som gynnas av minskade samhällskostnader främst är andra aktörer än de kommunala. Kommuner kan ansöka om statligt medel för det stöd som ges i

enskilda avhopparärenden. Förslaget till riktlinje tydliggör ansvaret för att ansöka om statliga medel vilket ökar möjligheten för staden att ta del av dessa.

Arbetet med avhoppare är en viktig del av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. För närvarande finns ett flertal redan beslutade särskilda uppdrag och handlingsplaner för området samtidigt som andra behov inom barn och unga, missbruk och funktionshinderområdet skall tillgodoses enligt lagstiftning och andra styrande dokument som reglerar socialtjänstens ansvar. En återkommande fråga i dialog med socialförvaltningarna i såväl denna som tidigare utredningar om arbetet med avhoppare har handlat om ekonomi och budgetstyrning. Som redogörs för ovan kan avhopparärenden vara kostsamma och i nämndernas budget ställs inte sällan olika målgruppers behov mot varandra. Antalet individer som visar motivation att lämna en kriminell livsstil har ökat det senaste året. Den samlade avhopparverksamheten inom socialförvaltning Centrum rapporterar i delårsrapport augusti 2022 att de sedan starten, i januari 2022, har noterat en kraftig ökning av antalet personer i målgruppen som söker stöd och skydd. 38 personer har varit aktuella för bedömning och av dessa har 14 personer uppfyllt kriterierna för särskild avhoppare.

Förslaget till ny riktlinje inkluderar även individer som vill lämna en hederskontext. Den utökade målgruppen kan komma att innebära ökade kostnader för socialnämnderna. Riktlinjen syftar till att fastställa åtagande och ansvar för arbetet. Ett antagande är att fler avhoppare, både kvinnor och män, kan motiveras och identifieras i takt med att ansvaret tydliggörs och verksamheten utvecklas samt blir mer tillgänglig för den aktuella målgruppen. Detta kan komma att påverka kostnaderna för socialnämnderna på kort och medellång sikt.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Det är nästan uteslutande pojkar och unga män som rekryteras till kriminella nätverk. Utvecklingen visar dock att allt fler flickor och unga kvinnor involveras i den brottslighet som de kriminella grupperingarna eller våldsbejakande extremistiska miljöerna ägnar sig åt. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Möjligheten för avhopp vid händelser som innebär avbrott från miljöerna i riktlinjen, torde vara lika även för kvinnor, även om forskning på just kvinnors avhopp saknas.

Barn och unga drabbas på flera olika sätt av kriminella nätverk, hedersrelaterat våld och våldsbejakande extremism. Det finns en direkt risk att unga personer rekryteras in i de här miljöer men även att barn och unga drabbas av den brottslighet som begås av dessa kriminella individer. Barn och unga drabbas också indirekt av att föräldrar, vårdnadshavare, andra familjemedlemmar och släktingar lever i kriminella och/eller våldsbejakande extremistiska miljöer. En framgångsfaktor för ett lyckat avhopp är att skapa en god familjerelation vilket både gagnar avhopparen som dennes barn. Riktlinjens tydliggörande av stöd till anhöriga och familj har även barnens bästa i beaktande. Forskning indikerar att barn som utsätts för våld löper större risk att utsättas för våld även senare i livet. De är också mer benägna att själva agera våldsamt, både som barn och som

vuxna. Storstadskartläggningen visar att det särskilt gäller barn i hederskontext. Åtgärder som stärker Göteborgs Stads individarbete med avhoppare gynnar såväl barnen som alla andra medborgare i staden.

Organiserad brottslighet i form av kriminella nätverk/grupperingar samt de våldsbejakande extremistiska miljöerna har sin utgångspunkt framför allt i stadens socioekonomiskt svagare bostadsområden och påverkar dessa än mer negativt. Brottsligheten har stor påverkan på den lokala tryggheten och den lokala situationen har påverkan på individernas motivation till förändring. Konsekvenserna av de handlingar som målgruppen avhoppare genererar påverkar dock hela staden negativt genom bland annat en ökad otrygghet. En viktig åtgärd för att förebygga och bekämpa brottslighet, hedersrelaterat våld och förtryck samt våldsbejakande extremism är att fler individer kan ges nödvändigt stöd från samhället för att kunna lämna dessa miljöer. Göteborgs Stads individarbete med avhoppare är en del av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet som bedrivs i staden. Det har även bäring på stadens arbete med att motverka utsatta områden.

I övrigt är organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersmiljöer ett hot mot demokratin då den också yttrar sig genom otillåten påverkan, hot och påtryckningar mot individer, grupper, stadens anställda och privata näringsidkare. Det är en grogrund för en tystnadskultur vilket i sig även riskerar att påverka rättssäkerheten.

Samverkan

Information om ärendet har lämnats i central samverkansgrupp (CSG) den 5 maj och 17 november 2022. Fördjupad dialog har skett 2022-08-31 och 2022-10-05 genom CSG:s HR-referensgrupp. Ärendet samverkas i CSG efter remissförfarandet.

Bilaga

Förslag till riktlinje för Göteborgs stads arbete med avhoppare

Ärendet

Stadsledningskontoret lämnar ett förslag på stadengemensam styrning för arbetet med avhoppare i form av en riktlinje. Kommunstyrelsen föreslås sända förslaget på remiss till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget 2021 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur man kan stärka avhopparverksamheten. Stadsledningskontorets utredning visade att stadens gemensamma styrning för arbetet med avhoppare behöver tydliggöras för att stärka och bättre stödja ställningstagande och ansvar för målgruppen. Utredningen visade även att de lokala bedömningarna gällande målgruppen fortfarande skiljer sig åt vilket leder till bristande likvärdighet. Den nuvarande policyn med tillhörande riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige 2019. Sedan dess har staden omorganiserats och nya uppdrag har tillkommit. Kunskapen om målgruppen och vilket stöd som krävs för att lämna ett liv i kriminalitet har ökat, vilket även behöver speglas i stadens styrning och verksamhet.

Kommunfullmäktige beslutade därmed 2021-10-28 § 8 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att revidera styrande dokument för arbete med avhoppare.

Revideringen har skett i samverkan med socialförvaltning Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden. Avstämningar har primärt skett med avdelningschefer men även med enhetschefer och medarbetare inom socialtjänstens myndighetsutövning och uppsökande arbete.

Angränsande beslut och uppdrag

De senaste åren har kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fattat ett antal beslut som syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten i staden.

Kommunfullmäktige beslutade 2022-06-16 § 4 om ett nytt trygghetsskapande och brottsförebyggande program för Göteborgs stad. Syftet med programmet är att kraftsamla och förtydliga vad som förväntas av stadens nämnder och styrelser i det gemensamma arbetet för att öka tryggheten för de som lever, verkar och vistas i staden och för att minska den individuella och organiserade brottslighetens påverkan på göteborgssamhället. Alla stadens nämnder och styrelser ska vara med och bidra och för socialförvaltningarna blir programmet en viktig utgångspunkt i arbetet med organiserad brottslighet och gängkriminalitet. Dels för att förebygga att personer hamnar i kriminalitet, dels för att den organiserade kriminalitet utgör ett hot mot tryggheten i samhället.

I kommunfullmäktiges budget 2021 fick kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg. Ett reviderat förslag till handlingsplan redovisas den 9 november 2022 med förslaget att sända handlingsplanen på remiss till de fyra regionala socialnämnderna. Kommunstyrelsen har även lämnat ett förslag till handlingsplan för att inga områden ska vara särskilt utsatta områden 2025 till kommunfullmäktige att besluta om.

Genom beslut i KF 2021-06-10 § 9, punkt 2 gavs socialnämnden Centrum ett riktat uppdrag att inkomma till kommunstyrelsen med underlag om vilka förutsättningar, resurser och kompetens som Göteborgs Stads samlade avhopparverksamhet behöver för

att kunna utöka och förbättra sitt arbete. Nämnden har redovisat uppdraget i samband med delårsrapport augusti 2022.

Syftet med att arbeta med avhoppare

Stadens arbete med avhoppare syftar till att nå det övergripande målet i Göteborgs stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program som är att Göteborg är en trygg och säker stad där alla som lever, verkar och vistas tar ansvar och bidrar till ökad trygghet och minskad brottslighet. En viktig del i det brottsförebyggande arbetet är att förhindra återfall i brott. I programmet finns även målet att minska benägenheten att begå brott med den tillhörande strategin ”Göteborgs Stad ska rikta skyndsamma och samordnade boende-, behandlings- och arbetsmarknadsinsatser till den som vill lämna ett liv i kriminalitet, har avtjänat straff eller är rädd för att bli indragen i en kriminell livsstil. Familj och anhöriga ska få stöd och hjälp vid behov”. Programmet innehåller även strategier som syftar till att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism och hedersrelaterat våld.

Stadens arbete med avhoppare ska ses mot bakgrund av att organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterat våld är allvarliga samhällsproblem. Det drabbar offren och deras anhöriga, men inverkar också på förövarens fortsatta liv och får konsekvenser för andra delar av samhället såsom känslan av trygghet i det offentliga rummet och möjligheten för staden att fullgöra sitt grunduppdrag.

Omvärldsbevakning

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att ge ett uppdrag till Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare från kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer i hela landet (Ju2021/03331). Syftet med uppdraget var att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för att fler individer ska få tillgång till stöd att hoppa av.

Utredaren lämnade den 28 april 2022 en delredovisning av uppdraget. Med utgångspunkt av delredovisningen beslutade regeringen att Polismyndigheten från och med den 1 oktober 2022 ska ansvara för samordningen av det myndighetsgemensamma arbetet med avhopparverksamhet och inom ramen för detta uppdrag fördela medel till stödinsatser för avhoppare. Uppdraget till Polismyndigheten innebär inte några förändringar i myndigheternas ansvar och uppgifter när det gäller det operativa arbetet och inte heller mellan statliga myndigheter och kommunernas socialtjänster.

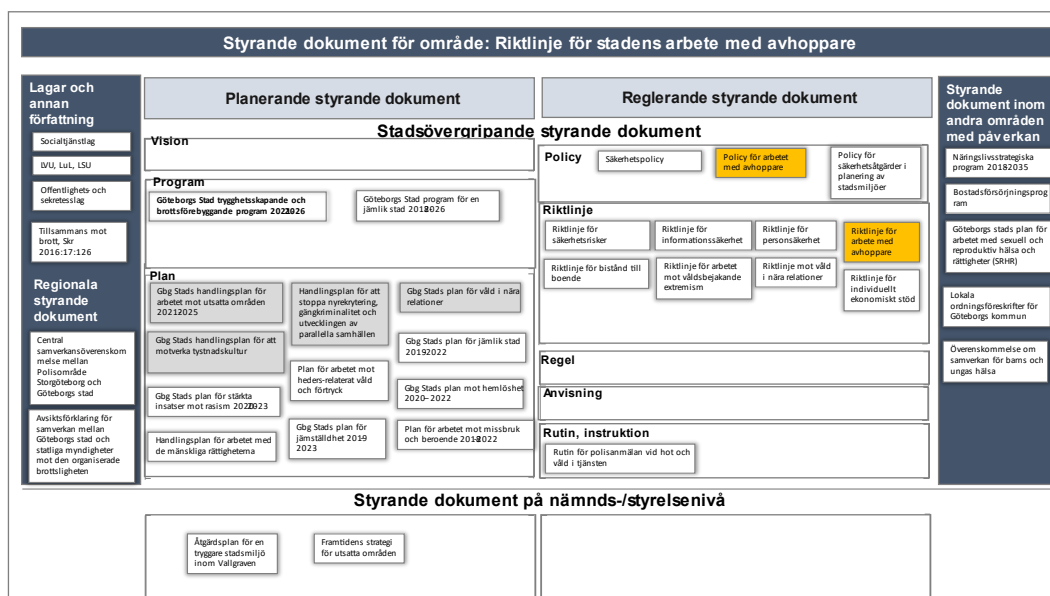
I den nationella utredarens slutredovisning som lämnades till regeringen den 29 september 2022 definieras en avhoppare som ”en individ som valt att lämna organiserad brottslighet och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och skydd för att fullfölja detta”. Med organiserad brottslighet menas kriminella miljöer eller grupperingar som uppfyller EU:s kriterier för organiserad brottslighet, det vill säga både kriminella grupperingar och löst sammansatta kriminella nätverk. I begreppet ingår också våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer. Vidare framgår av utredningen att en individ ska betraktas som avhoppare först när stöd har beslutats och satts in, och individen har accepterat samhällets villkor för avhoppet.

Nuvarande styrning av arbetet med avhoppare

Kommunfullmäktige antog 2019-06-11 § 22 en policy och en riktlinje för avhopparverksamheten. Policyn syftar till att fastställa de övergripande principerna för Göteborgs Stads arbete med avhoppare och skapa en stadenövergripande samsyn.

Policyn fastslår vidare att alla som vill lämna kriminalitet och kriminella eller våldsbejakande grupperingar (avhoppare) ska kunna få lämpligt stöd genom för den enskilde gynnande tolkning och tillämpning av befintliga lagar och regler. Arbetet ska ske likartat över staden.

Policyn konkretiseras av en riktlinje för arbete med avhoppare där syftet är att fastställa definitioner och tydliggöra den allmänna ansvarsfördelningen i staden. I riktlinjen görs skillnad på avhopparärenden respektive särskilda avhopparärenden.



En teoretisk utgångspunkt i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet är en uppdelning utifrån preventionsnivåer. Det handlar om generella, selektiva och indikerade åtgärder. Generella åtgärder riktar sig till alla invånare och platser där de bor, verkar och som de besöker. Selektiva åtgärder fokuseras till riskgrupper, individer eller platser som riskerar att drabbas av brott och indikerade åtgärder till dem som har begått eller drabbats av brott tidigare samt särskilt brottsdrabbade platser. Insatserna som staden ska utföra för att minska brottsligheten och öka tryggheten behöver rikta sig mot alla nivåer i preventionstriangeln. Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med avhoppare är en indikerad åtgärd för de individer som har en kriminell livsstil och redan befinner sig inom någon av de utpekade miljöerna med syftet att de ska lämna dessa för att återgå till eller inträda i samhället. Andra styrande dokument inom området fokuserar på flera eller andra nivåer med ett samlat arbete med att förebygga att individerna överhuvudtaget involveras i kriminalitet.

Styrning via reglementen

Enligt reglementena för socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst ansvarar de inom respektive stadsområde för de uppgifter som ankommer på kommunen inom verksamhetsområde individ- och familjeomsorg. Individ- och familjeomsorgens uppgifter fokuserar på socialtjänstlagens grupper; barn och unga, missbrukare, brottsoffer samt personer som vårdar eller stödjer en närstående inom dessa grupper. Med beaktande av befolkningens behov och kännedom om lokala förhållanden ska de fyra socialnämnderna utifrån sitt verksamhetsansvar även vara en aktiv part när det gäller insatser inom följande områden: trygghetsarbete, krisstöd, sociala erfarenheter i samhällsplaneringen, folkhälsoarbete och samverkan med civilsamhället. Nämnderna har

därutöver ett lokalt samordningsuppdrag i förhållande till andra nämnders och styrelser medverkan inom sitt respektive stadsområde avseende dessa områden.

För att möjliggöra samverkan och samordning inom bland annat trygghetsarbetet har majoriteten av stadens nämnder i reglementena fått ett tydligt ansvar att vara en aktiv part när det gäller insatser inom kommungemensamma frågor som trygghetsarbete, folkhälsoarbete, sociala erfarenheter i samhällsplaneringen samt samverkan med civilsamhället. Reglementena lägger ett ansvar på nämnderna att bidra till att öka tryggheten i staden.

Nuvarande organisering av avhopparverksamheten

Socialnämnd Centrum ansvarar för den samlade avhopparverksamheten vilket framgår av nämndens reglemente. Den samlade avhopparverksamheten startade i januari 2022 utifrån en inriktning som beslutades av Socialnämnd Centrum 2021-05-18.

Syftet med den nya enheten är att öka likvärdighet i staden och kvalitet i handläggningen genom att enhetens handläggare utvecklar särskild kompetens om målgruppen och kan vara drivande i att utveckla insatserna som erbjuds. Ytterligare ett syfte med den samlade enheten är att tillgängligheten ska öka genom att det blir lättare för individer, liksom för stadens samverkanspartners, att veta vart man ska vända sig. En samlad enhet bedöms kunna utgöra en gemensam plattform för samverkan med andra myndigheter.

Detta innebär att socialnämnden Centrum ansvarar för hela myndighetsutövningen, att ta emot, utreda behov, hitta lämpliga insatser, upprätta arbetsplan, fatta beslut, genomföra insatser och följa upp dessa ärenden. För de individer som inte bedöms vara särskilda avhoppare sker handläggning och beslutsfattande, likt tidigare, av den socialtjänst där individen är folkbokförd. Utgångspunkten är att nämnden handlägger samtliga delar av ett ärende, försörjningsstöd, boende och övriga biståndsinsatser.

Juridiska utgångspunkter

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt geografiska område. Där anges även att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Såväl trygghetsfrämjande som brottsförebyggande arbete är alltså något som inryms i det som utgör en kommuns uppdrag. Socialtjänstlagen pekar ut vissa grupper som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för. Avhoppare är inte en sådan grupp, men kommunfullmäktige i Göteborgs Stad har beslutat att stadens socialtjänst ska arbeta aktivt även med denna målgrupp.

Det har under en längre tid uppmärksamats att det finns ett behov av förtydligande av vilket uttryckligt ansvar kommunerna ska ha för det brottsförebyggande arbetet. För närvarande bereder regeringen ett förslag till en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (SOU 2021:49). Där beskrivs att åtgärder för att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av det brottsförebyggande arbetet och möjligheterna att lämna en kriminell bana uppmärksammas särskilt i utredningens direktiv. Stadens arbete med avhoppare ligger i linje med dessa uttalanden.

Individer som ingår i definitionen för avhoppare kan både utöva våld och samtidigt själva vara brottsutsatta. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för brottsutsatta, vilket framgår av bestämmelsen i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen. Socialtjänstens bedömning av risken för ytterligare våld utgör en del av utredningen av den våldsutsattas behov av skydd och stöd.

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Av reglementena för de fyra socialnämnderna framgår att de ansvarar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom verksamhetsområde individ- och familjeomsorg. Nämnderna har i egenskap av socialnämnder det yttersta ansvaret att individer får den hjälp och det stöd de behöver inom nämndens verksamhetsområde. Socialtjänsten beslutar om insatser som kan vara aktuella i varje enskilt ärende, såsom t. ex. ekonomiskt bistånd, vård vid missbruk, budget och skuldrådgivning och/eller akutboende. Av socialnämnd Centrums reglemente framgår vidare att den för samtliga stadsområden ska handlägga ärenden och fatta beslut inom avhopparverksamhet.

Insatser enligt socialtjänstlagen är frivilliga och för att insatser till en avhoppare ska beviljas ska därför samtycke finnas från den enskilde. Individens motivation är en central faktor för att nå framgång i arbetet med avhoppare. Insatser till avhoppare ges enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen där det står att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Ett beslut om avslag enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till förvaltningsdomstol.

I socialtjänsten råder stark sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. För att kunna samverka med andra myndigheter i avhopparärenden, vilket är nödvändigt, är det en förutsättning att den enskilde samtycker till att bryta sekretessen.

Förslag till ny riktlinje för Göteborgs Stads arbete med avhoppare

Syftet med förslaget till riktlinje är att fastställa kommunens åtagande gällande arbetet med avhoppare och skapa en stadsövergripande samsyn i hur arbetet ska bedrivas. Syftet är även att fastställa målgrupper och definitioner för stadens arbete med avhoppare samt att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet.

Syftet med riktlinjen är att tydliggöra att arbetet med avhoppare är en prioriterad del av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet.

Varje berörd nämnd ska planera sin verksamhet baserat på riktlinjen.

Definition av avhoppare

I förslaget till ny riktlinje definieras en avhoppare som ”En individ som oavsett ålder vill lämna en kriminell gruppering/nätverk, våldsbejakande extremistisk miljö eller hederskontext. Individen bedöms vara i behov av samhällets stöd och/eller skydd för att fullfölja detta. Individen lämnar sitt samtycke till att sekretessen mellan myndigheter hävs i syfte att hjälpa individen vidare i avhopparprocessen.”

Detta innebär i praktiken att för att en individ ska räknas som avhoppare enligt Göteborgs stads riktlinje för arbete med avhoppare ska individen:

- tillhöra en kriminell gruppering/nätverk, våldsbejakande extremistisk miljö eller hederskontext,
- vilja lämna den miljö man tillhört,
- ha behov av samhällets stöd och/eller skydd samt
- lämna sitt samtycke till att sekretessen mellan myndigheter hävs.

Samtliga ovanstående kriterier ska vara uppfyllda för att individen ska bedömas vara en avhoppare. Bedömning ska göras av myndighetsutövande socialtjänst.

Definitionen utgår från den nationella strategins definition med tillhörande kriterier, men har snävats in för att ge ett tydligare stöd i bedömningen av avhoppare. Förslaget innehåller även tillägget om att individen ska lämna sitt samtycke till att bryta sekretessen mellan myndigheter. Anledningen till stadens tillägg är att samtycket är av största vikt för att socialtjänsten ska ges möjlighet att utreda individens behov av stöd och kunna bevilja adekvata insatser.

I definitionen ingår, liksom tidigare, avhopp från kriminella nätverk/grupperingar samt våldsbejakande extremistiska miljöer. Nytt för förslaget till riktlinje är att den även inkluderar individer som vill lämna en hederskontext. I rapporten Hederskultur, våldsbejakande islamistisk extremism och gängkriminalitet – en studie av samband (dnr 0999/20) visas flera samband mellan hederskultur, klanstrukturer, gängkriminalitet och våldbejakande islamistisk extremism. De syns både strukturellt, geografiskt och genom att individer rör sig mellan eller befinner sig i flera grupper samtidigt. Även om antalet avhopp från dessa miljöer hittills är begränsat bör det dock beaktas att s.k. gängkriminella avhoppare på olika sätt kan ha koppling till våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer.

I riktlinjen förekommer även begreppen *potentiell avhoppare* och *särskild avhoppare*. En individ benämns som potentiell avhoppare under den tid det tar att fastställa om individen uppfyller Göteborgs Stads definition för en avhoppare. Den potentiella avhopparens hotbild har betydelse för vem som ansvarar för att handlägga avhopparärendet. När individen har en låg hotbild och ett lågt behov av samhällets skydd ska ärendet handläggas av den socialförvaltning i det stadsområde där individen har sin tillhörighet. Har avhopparen en hög hotbild och ett högt skyddsbehov, betecknas individen som en *särskild avhoppare* och ärendet ska handläggas av socialförvaltningen Centrum genom samlad avhopparverksamhet (SAV) oavsett individens tillhörighet.

Avhopparens behov av stöd

Avhopparen behöver många gånger skapa ett nytt liv och bryta alla sina tidigare band. Avhopparen behöver inledningsvis ofta ett nytt boende och försörjning. Om hotbilden och skyddsbehovet är högt kan en flytt behövas till annan ort. Med tiden behöver avhopparen, förutom hjälp med försörjning, en meningsfull och långsiktig sysselsättning, till exempel arbete eller utbildning.

Många gånger behöver dock mer akuta åtgärder sättas in i form av vård eller behandling för att avhopparen ska kunna genomföra någon meningsfull sysselsättning. Inte sällan förekommer alkohol- och/eller drogmisbruk eller behov av psykiatrisk vård eller traumabehandling. Det finns ofta därutöver behov av att genomföra ett påverkansarbete för att bryta kriminella tankemönster, en förutsättning för att starta ett nytt liv.

För att möta avhopparens behov så tydliggör riktlinjen att ett avhopparärende ska handläggas av personal med kompetens om målgruppen, lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften. Respektive socialnämnd ansvarar för att utse en kontaktperson för arbetet med avhoppare. I riktlinjen framgår även socialnämnd Centrums ansvar att utveckla metodstöd och finnas som en kompetensresurs för övrig socialtjänst i staden.

I förslaget till riktlinje beskrivs avhopparprocessen på generell nivå men riktlinjen ger även möjlighet till annan hantering exempelvis vid behov av akuta åtgärder. I dessa fall kan det behöva fattas skyndsamma beslut om insatser tidigt under utredningsprocessen. Under utredningstiden kan det finnas behov av tidsbegränsade insatser för att bibehålla och stärka individens motivation till livsstilsförändring eller för att skapa förtroende och tillit. Riktlinjen anger att arbetet med avhoppare ska bedrivas på ett likartat sätt över hela staden och ska kunna ske med såväl omedelbara beslut och insatser som med långsiktig uthållighet och kontinuitet.

I Göteborgs Stads trygghetsskapande program framgår av strategi 4:3 att även familj och anhöriga ska få stöd och hjälp vid behov för att förmå en individ att lämna kriminella grupperingar. Förslaget till riktlinje anger att arbetet med avhoppare ska präglas av en helhetssyn och att familjerelationer och det personliga sociala nätverkets uthållighet och stöd kan ha en positiv påverkan på människors motivation att söka hjälp eller bibehålla motivation under en pågående avhopparprocess. Vid behov av stöd, service eller insats för barn, familj eller andra nära anhöriga till avhoppare ska ansökan om bistånd utredas och beslutas inom respektive socialförvaltning. Handläggande socialtjänst i avhopparärendet ansvarar för att informera anhöriga om stöd och hjälp som finns att få och upprätta kommunikationsväg till ansvarig verksamhet. Syftet är att främja ett helhetstänk kring avhopparen och att öka förutsättningarna för ett lyckat avhopp. Med ett ökat stöd och information om anhörigas möjligheter kan även fler kvinnor uppmärksammas som avhoppare.

Uppföljning av avhopparärenden

Den lokala uppföljningen av avhoppare sker inom respektive socialtjänst och fokuserar på hur det går för individerna och huruvida de följer den upprättade planen. Det handlar primärt om att säkerställa att motivationen för insatserna kvarstår och att individen fullföljer de insatser som avtalats, likt ordinarie uppföljning av individärenden inom socialtjänsten. Möjligheten till att följa upp individens fortsatta kriminalitet finns i det samtycke som ska inhämtas enligt riktlinjen, vilket möjliggör uppgifter från andra myndigheter.

Riktlinjen tydliggör även hur uppföljning av avhopparverksamheten ska ske och nämndernas ansvar i den samlade uppföljningen. De fyra socialnämnderna ansvarar för uppföljning i respektive individärende. Socialnämnd Centrum, genom SAV, ansvarar för att samla statistiken stadenövergripande nivå och rapportera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning av riktlinjen.

Samverkan med andra myndigheter

Stadens arbete med avhoppare är beroende av en god samverkan med andra aktörer i samhället. Samarbete och samverkan måste ske på flera nivåer parallellt.

Polismyndigheten har ett brett brottsbekämpande och brottsförebyggande uppdrag. I sin verksamhet kommer myndigheten på olika sätt i kontakt med personer som kan bli aktuella för avhopp. Polismyndigheten har en stor kunskap om kriminella miljöer och om de individer som rör sig i sådana miljöer. Polismyndigheten har en väsentlig roll i att medverka till en initial och strukturerad riskbedömning i syfte att bedöma skyddsbehov och val av skyddsåtgärder för individen. Riskbedömningen blir även avgörande för om individen bedöms som särskild avhoppare och således vilken nämnd som ansvarar för

handläggningen. Polismyndigheten är även ett viktigt stöd i bedömningar kring om avhopparen har upphört med sin kriminella livsstil.

Kriminalvården ansvarar för häkten, fängelser och frivård. Myndighetens verksamhet syftar bland annat till att minska brottsligheten och öka människors trygghet genom att påverka och motivera intagna att bryta med den kriminella livsstilen. Ett sätt för att åstadkomma det är att minska risken för återfall för de individer som är föremål för Kriminalvårdens insatser. Myndigheten har omfattande behandlingsprogram för intagna i anstalt och för de som undergår frivård. Arbetet med att återanpassa individer till samhället inleds redan på anstalt och fortsätter sedan vid den villkorliga frigivningen fram till övervakningstidens slut.

Riktlinjen förutsätter ett nära samarbete med Polismyndigheten och Kriminalvården men även andra aktörer. I förslaget till riktlinje fastställs även vilket ansvar som åläggs kommunstyrelsen, socialnämnden Centrum och övriga nämnder när det gäller samverkan med andra myndigheter. Kommunstyrelsen föreslås ansvara för den strategiska samverkan, vilken primärt sker genom stadens avsiktsförklaring Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. Socialnämnd Centrum, genom SAV, ansvarar för operativ samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer på lokal, regional och nationell nivå. Respektive socialtjänst ansvarar för att samverkan och samordning sker på lokal nivå utifrån individens behov av stöd och insatser.

Ändringar i riktlinjen

Det nya förslaget till riktlinje inkluderar även de individer som vill lämna en hederskontext vilket beskrivs närmare under rubriken Definition av avhoppare. Riktlinjen innehåller det nya begreppet potentiell avhoppare. Individen benämns som potentiell avhoppare under den tid det tar att fastställa om individen uppfyller Göteborgs Stads definition för en avhoppare. Det nya förslaget till riktlinje innehåller även stöd för socialtjänsten i att bedöma om kriterierna för att definieras som avhoppare är uppfyllda.

I förslaget till riktlinje framgår ansvaret för stadens samlade avhopparverksamhet, SAV enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-06-17, § 584. Beslutet innebär att SAV ska arbeta med:

- Handlägga särskilda avhopparärenden
- Bedöma avhopparärenden enligt riktlinjen
- Bemanna avhoppartelefonen
- Utveckla stödinsatser och vara kompetensresurs
- Uppsökande arbetssätt

Utöver de ansvar som tilldelades SAV i ovanstående beslut anger riktlinjen även att SAV ansvarar för utveckling och förvaltning av gemensam processkarta för avhopparärenden i Göteborgs Stad.

Enligt den nu gällande riktlinjen är det stadsledningskontoret som avgör huruvida en person är att definiera som särskild avhoppare eller inte och det finns flera faktorer som ska beaktas i bedömningen. I det nya förslaget är det socialnämnd Centrum, genom SAV, som har mandat att bedöma vilken typ av avhoppare som avses samt att det är individens hotbild som primärt ska ligga till grund för bedömningen.

I den nuvarande riktlinjen framgår att en avhopparprocess inte ska inledas om individen är misstänkt för allvarlig brottslighet som kan förväntas leda till ett längre frihetsberövande. I det nya förslaget till riktlinje har den avgränsningen tagits bort. I stället anges att om individen är misstänkt för allvarlig brottslighet ska det i samverkan med Polismyndigheten göras en bedömning om det är lämpligt att fortsätta avhopparprocessen. Syftet med förändringen är att nyttja det motivationsfönster som inte sällan öppnas när en individ står inför ett längre frihetsberövande. I och med att riktlinjen anger att det alltid ska tas en kontakt med Polismyndigheten kan en gemensam bedömning göras om lämpligheten från fall till fall.

Det nya förslaget till riktlinje syftar till att utgöra ett tydligare stöd i handläggningen av avhopparärenden. Det handlar om att socialtjänsten ska kunna göra likartade bedömningar av individens hotbild och kriminella livsstil för att bedöma om individen är en avhoppare och vilken typ av insatser som krävs. Därmed innehåller förslaget till riktlinje en beskrivning av ärendeprocessen och vikten av att utreda individens egen kriminalitet.

Koppling till stadens arbete enligt Group Violence Intervention, GVI

Kommunfullmäktige gav 2021-11-25 § 25 kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst införa metoden Group Violence Intervention (GVI) med lokal anpassning i Göteborg. Socialnämnden Centrum uppdrogs att leda projektet. Inom ramen för GVI ska socialtjänsten erbjuda målgruppen en väg ut ur kriminella miljöer och på så sätt kunna erbjuda en ny chans att komma in i samhället. Arbetet enligt GVI i Göteborg sker i samverkan med Polismyndigheten och Kriminalvården.

GVI är ingen strategi för att minska alla typer av brottslighet eller för att få individer att helt sluta med kriminalitet, utan insatser ska riktas specifikt mot det grova våldet. Här skiljer sig målgruppen mot den som definieras i riktlinjen för avhoppare. För en avhoppare är den egna motivationen avgörande för rätten till insatser. En individ som pekas ut inom GVI behöver inte ha en egen motivation, utan syftet är att stoppa en våldsspiral och anledningen till att individen accepterar socialtjänstens insatser kan vara att slippa repressalier från polisen. En annan tydlig skillnad mellan GVI och det ordinarie arbetet med avhoppare är tidsperspektivet. Den omedelbara effekten, där en våldsspiral bryts, är central för arbetet inom GVI, medan arbetet med avhoppare syftar till att individen på lång sikt leva ett liv utan kriminalitet.

En individ som har kartlagts inom ramen för stadens arbete enligt GVI ska betraktas som en potentiell avhoppare när den visar en egen vilja till att ta emot samhällets stöd, exempelvis genom att kontakta avhoppartelefonen. Riktlinjen anger att det under utredningstiden kan finnas behov av tidsbegränsade insatser för att bibehålla och stärka individens motivation till livsstilsförändring eller för att skapa förtroende och tillit. Det ingår även att fatta beslut om skyndsamma insatser tidigt i utredningsprocessen. Riktlinjen anger att arbetet med avhoppare ska kunna ske med såväl omedelbara beslut och insatser som med långsiktig uthållighet och kontinuitet. Riktlinjen anger även att stadens socialtjänst ska samverka med Polismyndigheten och eventuellt Kriminalvården vid bedömning av avhoppare, vilket möjliggör en gemensam prövning av individens rätt till stöd, oavsett om det är en potentiell, särskild eller ”vanlig” avhoppare.

Uppsökande verksamhet och övrigt stöd

Uppsökande och motiverande arbete med är en del av Göteborgs stads trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. En stor del av stadens uppsökande verksamhet för att hitta och motivera personer att hoppa av en kriminell livsstil sker inom ramen för stadens organisering Trygg i Göteborg som grundar sig i en stadenövergripande överenskommelse med polisen. Ytterligare en del av den uppsökande verksamheten sker inom den ordinarie socialtjänsten genom kontakt angående försörjningsstöd, stöd mot missbruk eller frågor kring barn och unga.

Förslaget till riktlinje avser inte den uppsökande delen av arbetet utan syftar till att tydliggöra stadens ansvarsområden när kontakt har etablerats med en potentiell avhoppare.

Det uppsökande arbetet är dock av stor vikt och inom socialförvaltningarna pågår ett gemensamt arbete med att ta fram en särskild handläggningsprocess för personer som skall lämna en kriminell livsstil. Processen skall identifiera gränssnitt och centrala moment där man behöver ha gemensamma grunder för bedömning och hantering av ärenden. I arbetet kommer också ingå att ta fram förslag på handläggarstöd för de medarbetare som skall möta målgruppen. Processbeskrivningen är tänkt att omfatta hela kedjan av socialtjänstens uppdrag från tidig upptäckt/uppsökande, myndighetsutövning och genomförande av insatser.

Stadsledningskontorets bedömning

Att Göteborgs Stad ska arbeta med avhoppare framgår av det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet. Men för att ta steget att lämna krävs att det finns en utväg från den kriminella miljön och att individen ser att det finns en ingång till samhället. Här fyller stadens arbete med avhoppare en viktig funktion.

Den samlade styrmiljön inom trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete visar att det finns tillräcklig styrning inom området. En sammanslagning av policy och riktlinje bidrar till en mer samlad styrning och stärker förutsättningarna för efterlevnad.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget till riktlinje omhändertar intentionerna i den nuvarande policyn.

Stadsledningskontorets förslag till riktlinje utgår från den nationella definitionen och dess kriterier men tar även hänsyn till de lokala förutsättningar som råder gällande utmaningar och ansvarsfördelning. Förslaget till riktlinje inkluderar ytterligare en grupp möjliga avhoppare, de som vill lämna en hederskontext. Studier har bekräftat sambanden mellan kriminella grupperingar, våldsbejakande extremism och miljöer med hederskontext. Trots ideologiska olikheter mellan grupperna finns gemensamma drag som förenar dem. Det handlar om att de inte erkänner demokratiska principer vilket utgör ett hot mot grundläggande demokratiska värden. De har även stor negativ påverkan på lokalsamhället. Ett gemensamt arbete för att förmå individer att lämna dessa miljöer bedöms få positiva effekter på tryggheten i Göteborg.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget till riktlinje tydliggör ansvar och roller med hänsyn till den samlade avhopparverksamhetens uppdrag och organisation i relation till kommunstyrelsen och övriga socialnämnder. De förtydligade kriterierna i riktlinjen bedöms ge stöd för att kunna avgöra vilken typ av avhopparärende det rör sig om, samt vem som har mandat att göra respektive bedömning.

Bedömningen är vidare att riktlinjen ger förutsättningar för en likvärdighet i stadens hantering av avhopparärenden och att personer som skulle kunna vara i behov av, och berättigade till, stadens samlade stöd för avhopp ges möjlighet till adekvata insatser. Tillsammans med den kommande processbeskrivningen bedöms riktlinjen ge möjlighet att identifiera fler kvinnliga avhoppare genom ett tydligare fokus på att utreda individens egen kriminalitet.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att förslaget till riktlinje skickas på remiss till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst för att säkerställa nämndernas förutsättningar till efterlevnad av styrningen. Förutsättningar som bör belysas särskilt är de ekonomiska och kompetensmässiga. Remissen avser även hur de berörda parterna ser på ansvarsfördelningen, tydligheten i hanteringen av ärenden samt huruvida det finns intentioner i den nuvarande policyn som behöver stärkas i riktlinjen.

Samsyn mellan statliga aktörer och kommunerna är en framgångsfaktor i arbetet med avhoppare. Stadsledningskontoret föreslår därmed att förslaget till riktlinje sänds på remiss även till Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården.

Tina Eide
Direktör Utveckling av stadens
verksamheter

Eva Hessman
Stadsdirektör