



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-22

Diarienummer N163-1697/22

Handläggare: Emil Ansari

Telefon: 031 365 00 00 (växel)

E-post: emil.ansari@socialnordost.goteborg.se
tobias.grondahl@socialnordost.goteborg.se

Svar på Remiss från stadsledningskontoret - Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med avhoppare

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Nordost tillstyrker Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med avhoppare, med beaktande till de delar av riktlinjen förvaltningen ser behöver utvecklas, i enlighet med tjänsteutlåtandet.
2. Socialnämnd Nordost översänder tjänsteutlåtandet som eget yttrande till kommunstyrelsen
3. Socialnämnd Nordost förklarar paragrafen omedelbart justerad.
4. Socialnämnd Nordost förklarar beslutet omedelbart justerat.

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 socialförvaltningen Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-12-14 att remittera stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, samt Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården. Socialnämnd Nordost ska ta ställning till förslaget och översända yttrandet till stadsledningskontoret senast 2023-03-31.

Det är förvaltningens sammantagna bedömning att riktlinjen i dess nuvarande form till stor del är tydlig och kommer utgöra ett gott stöd i arbetet med målgruppen. Det finns dock tre delar i riktlinjen som förvaltningen bedömer är i behov av utveckling, varav två är nödvändiga och en är önskvärd. Av de två nödvändiga avser den ena tydliggörande av ärendeprocessen för avhoppare i relation till gällande lagrum och socialtjänstprocessen i välfärdens processer. Den andra riktlinjens förhållande till skillnaden i det lagrum som styr handläggning av barn och unga jämfört med vuxna. Det finns till och med anledning att överväga huruvida barn och unga bör ingå i riktlinjen. Den önskvärda utvecklingen avser samverkan med SAV, i synnerhet gällande stöd till anhöriga.

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. Emellertid hanteras majoriteten av denna väldigt kostsamma typ av ärenden av Socialförvaltningen Centrum genom Samlad avhopparverksamhet (SAV). Förvaltningen har dock vid ett antal tillfällen de senaste två åren flyttat hela familjer, något som innebär höga kostnader i klass med ovan nämnda siffror.

En gängkriminell individ som är aktiv under många år kan enligt beräkningar komma att kosta tiotals miljoner kronor¹. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär det därför en stor vinst för varje sådan aktiv individ man kan få att lämna kriminalitet, även om de som gynnas av minskade samhällskostnader främst är andra aktörer än de kommunala. Kommuner kan dock 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.

Antalet individer som visar motivation att lämna en kriminell livsstil har ökat de senaste åren. 2019 infördes orsakskoden "Kriminalitet/avhopparverksamhet" i Treserva, som är den koden klienter aktualiseras enligt om det är uppenbart att det handlar om ett eventuellt avhopp. Sedan orsakskoden för avhoppare infördes 2019 har den i Nordost aktualiserats enligt följande fördelning:

2019	2020	2021	2022
38 aktualiseringar	94 aktualiseringar	110 aktualiseringar	89 aktualiseringar

Antalet aktualiseringar i sig säger dock inget om kostnaderna, eftersom respektive klients behov är olika, men det målar en bild av hur många klienter som ansöker om stöd och hjälp för att hoppa av eller lämna en kriminell livsstil.

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. Stadsledningskontorets antagande är att fler avhoppare, både kvinnor och män, kan identifieras och motiveras i takt med att ansvaret tydliggörs och verksamheten utvecklas samt blir mer tillgänglig för den aktuella målgruppen. Vidare inkluderar riktlinjen även ansvar för socialnämnderna att handlägga och myndighetsutöva i ärenden för anhöriga till avhoppare/särskilda avhoppare.

Det är förvaltningens bedömning att riktlinjen kommer innebära ökade kostnader för nämnden. Gällande avhopparna i sig bedömer förvaltningen emellertid inte att nämndens kostnader kommer öka nämnvärt, eftersom förvaltningens bedömning är att dessa klienter i hög utsträckning redan finns i systemet. Det som kommer utgöra merparten av nämndens ökade kostnader är kostnader för insatser och/eller skydd till anhöriga.

¹ GÄNGVÅLD: "En gängkriminell kostar samhället 23 miljoner", 2021. Hämtas här: <https://www.svtplay.se/klipp/33548698>

Exempel på sådana kostnader är kostnader för boendeplaceringar. Dessutom kan kostnader för boendeplaceringar i sig komma öka ytterligare som ett resultat av förslagen i promemorian Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende². Avhopparärenden är således kostsamma och i nämndernas budget ställs inte sällan olika målgruppers behov mot varandra. I frågan om boende ser förvaltningen en viss risk för konkurrens mellan olika målgrupper för det begränsade antalet platser på boenden som finns, som uppfyller den aktuella målgruppens behov.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Kriminella nätverk, organiserad brottslighet och parallella samhällen utgör stora hot mot de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen och demokratin. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska barnets rättigheter beaktas i alla åtgärder och beslut som rör barn. Det är därför viktigt med ett barnrättsperspektiv i arbetet med personer som vill lämna kriminella miljöer, hederskontext och våldsbejakande extremism. Enligt barnkonventionen har barn rätt till likabehandling, delaktighet och rätt till liv och utveckling. Barn har även rätt till trygghet, utbildning, hälsa och fritid.

Barn och unga drabbas på flera olika sätt av kriminella nätverk, hedersrelaterat våld och våldsbejakande extremism. Dels genom den direkta risken att rekryteras in i de här miljöerna, dels att barn och unga drabbas av den brottslighet som begås av dessa kriminella grupperingar. Barn och unga drabbas också av att föräldrar, vårdnadshavare, andra familjemedlemmar och släktingar lever i kriminella eller extremistiska miljöer. 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. En framgångsfaktor för ett lyckat avhopp är att skapa en god familjerelation vilket gagnar både avhopparen och dennes barn. Riktlinjen syftar till att tydliggöra stöd till anhöriga och familj och ska även ha barnets bästa i beaktande.

Det är nästan uteslutande pojkar och unga män som rekryteras till kriminella nätverk. Pojkar med neuropsykiatriska eller intellektuella funktionsnedsättningar löper en större risk att utnyttjas till kriminalitet på olika sätt. 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 förövare av båda könen och att de utsatta kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Möjligheten till avhopp som innebär avbrott från miljöerna torde vara lika för kvinnor och män, även om det saknas forskning på kvinnors avhopp.

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

² Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende: förslag till bestämmelser rörande bl. a omedelbar placering, sekretess och skolgång, Regeringskansliet, Socialdepartementet, [Stockholm], 2020. Hämtas här: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/07/ds-202016/>

individernas motivation till förändring. Konsekvenserna av de brottsliga handlingarna påverkar även 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.

Vidare 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.

Förvaltningen instämmer i att det behövs en tydlig styrning i stadens arbete med avhoppare. En riktlinje utgör en nödvändig beståndsdel för detta arbete. Förvaltningen bedömer att det är positivt att riktlinjen lyfter fram stöd till anhöriga och familj och därmed beaktar barnrättsperspektivet. Det stärker arbetet med den sociala situationen. Emellertid är det förvaltningens bedömning att barnperspektivet i riktlinjen till för stor del framträder i relation till den vuxne avhopparen, i egenskap av anhörig. Vidare är det förvaltningens bedömning att de krav som riktlinjen ställer på klienten för att denne ska betraktas som avhoppare är rimliga att ställa på en vuxen person, men inte fullt lika rimliga att avkräva ett barn. Det är förvaltningens bedömning att barn och unga, även i de fall de erkänner tillhörighet eller anknytning till kriminella nätverk eller grupperingar, inte lika tydligt som en vuxen uttrycker vilja att "lämna den miljö man tillhört". För många barn och unga handlar inträdet in i kriminella nätverk och grupperingar om socialiseringsprocesser och så kallad grooming, där vuxna kriminella söker kontakt med barn i syfte att gradvis leda barnet in på fel spår. Barn och unga som utsatts för eller befinner sig i sådana socialiserings- och groomingprocesser har inte samma förmåga som en vuxen person att reflektera över ett inträde i en miljö som man kan behöva hoppa av från. Detta innebär att det inte med lätthet går att kategorisera barn och unga som avhoppare på samma sätt som vuxna som det beskrivs i riktlinjen. Således är det förvaltningens bedömning att det är orimligt att ställa samma krav på en 15-åring som på en 30-åring gällande motivation och förmåga att formulera vilja att hoppa av.

Samråd

Ärendet skickas till ungdomsråden för information och möjlighet att lämna synpunkter inför socialnämndens sammanträde. Ärendet skickas också till Tro & Respekt: Interreligiösa rådet i Nordost, Föreningen Navet i Bergsjön, Rädda Barnen, Reningsborg Rannebergen, Gunnilse SK.

Samverkan

Information lämnas i Förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 21 mars 2023.

Bilagor

1. Remittering av Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare
2. Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare

3. Nämndremiss: Kommunstyrelsen får i uppdrag att revidera styrande dokument för arbete med avhoppare

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2022-12-14 att remittera stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare till ett antal remittenter. Socialnämnd Nordost ska ta ställning till förslaget och översända yttrandet till stadsledningskontoret senast 2023-03-31.

Beskrivning av ärendet

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 socialförvaltningen Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-12-14 att remittera stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, samt Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården.

Förslaget till ny riktlinje 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 avser tydliggöra ärendeprocessen och inkluderar även ansvaret för uppföljning av arbetet.

Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget till riktlinje omhändertar intentionerna i Göteborgs Stads policy för arbetet med avhoppare.

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.

Nuvarande styrande dokument för stadens arbete 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 anger 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 arbetet med avhoppare där syftet är att fastställa definitioner och tydliggöra den allmänna ansvarsfördelningen i staden. I riktlinjen görs skillnad på avhopparärenden respektive särskilda avhopparärenden.

Nuvarande organisering av avhopparverksamheten

Socialnämnd Centrum ansvarar för Samlad avhopparverksamhet (SAV) vilket framgår av nämndens reglemente. SAV startade upp i januari 2022 utifrån den inriktning som Socialnämnd Centrum beslutade 2021-05-18.

Syftet med en samlad verksamhet är att öka likvärdighet i staden och kvalitet i handläggningen genom att SAV:s handläggare utvecklar särskild kompetens om målgruppen och kan vara drivande i att utveckla insatserna som erbjuds. Ytterligare ett syfte med den samlade verksamheten 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 verksamhet bedöms kunna utgöra en gemensam plattform för samverkan med andra myndigheter.

SAV ansvarar för så kallade särskilda avhopparärenden för samtliga stadsområden. Uppdraget avser 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 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 uppmärksammats 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.

Individens motivation är en central faktor för att nå framgång i arbetet med avhoppare. Insatser till avhoppare ges enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, som anger 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

Stadsledningskontoret anger att syftet med förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare 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. Vidare är syftet med riktlinjen också att tydliggöra att arbetet med avhoppare är en prioriterad del av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet.

Enligt förslag till ny riktlinje ska varje berörd nämnd planera sin verksamhet baserat på riktlinjen. Socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt kommunstyrelsen omfattas av riktlinjen.

Definition av avhoppare

För att en individ ska definieras som avhoppare enligt förslag till ny riktlinje 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 snävtats 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 i förslaget till riktlinje är att den även inkluderar individer som vill lämna en hederskontext, mot bakgrund av att tidigare studier visar på samband mellan hederskultur, klanstrukturer, gängkriminalitet och våldbejakande islamistisk extremism. Det syns både strukturellt, geografiskt och genom att individer rör sig mellan eller befinner sig i flera grupper samtidigt.

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. När en individ 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 individen 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. Inledningsvis behöver avhopparen ofta ett nytt boende och försörjning. Om hotbilden och skyddsbehovet är högt kan en flytt till annan ort behövas. Med tiden behöver avhopparen, förutom hjälp med försörjning, en meningsfull och långsiktig sysselsättning, såsom arbete eller utbildning.

Många gånger behöver mer akuta åtgärder i form av vård eller behandling sättas in. Inte sällan förekommer behov utifrån förekomst av alkohol- och/eller drogmissbruk eller behov av psykiatrisk vård eller traumabehandling. Därutöver krävs det ofta ett påverkansarbete för att bryta kriminella tankemönster, en förutsättning för att starta ett nytt liv.

För att möta avhopparens behov så tydliggör förslag till ny riktlinje att ett avhopparärende ska handläggas av personal med kompetens om målgruppen och 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 genom SAV, att utveckla metodstöd och finnas som en kompetensresurs för övrig socialtjänst i staden.

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 och brottsförebyggande program framgår 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 arbetsplanen. 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

Förslaget till ny riktlinje för Göteborgs Stads arbete med avhoppare inkluderar även de individer som vill lämna en hederskontext vilket beskrivs närmare ovan. 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. Förslaget till ny riktlinje innehåller även stöd för socialtjänsten i att bedöma om kriterierna för att definieras som avhoppare är uppfyllda.

Vidare 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 det ansvar som tilldelades SAV i ovanstående beslut anger förslag till ny riktlinje även att SAV ansvarar för utveckling och förvaltning av gemensam processkarta för avhopparärenden i Göteborgs Stad, liksom för uppdraget att utveckla särskilda metodstöd eller insatser riktade till unga avhoppare i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2022-12-14.

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 förslaget till ny riktlinje 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 förslag till ny 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.

Förslag till ny 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 pekats 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.

Uppsökande verksamhet och annat stöd

Uppsökande och motiverande arbete 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 Polismyndigheten. Ytterligare en del av den uppsökande verksamheten sker inom ordinarie socialtjänst 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. Som en del i detta förebyggande arbete har Socialförvaltningen Nordost etablerat ett aktivt uppsökande mot målgruppen ungdomar och unga vuxna mellan 12–25 i eller i riskzon för nyrekrytering till kriminella nätverk genom det nystartade ”Förebyggande teamet”.

Förvaltningens bedömning

I Stadsledningskontorets remissutskick ombeds remittenterna att särskilt belysa de ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningarna för att kunna arbeta enligt riktlinjen. 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. Nedan kommer förvaltningen ge sin bedömning utifrån stadsledningskontorets önskemål och vad i övrigt förvaltningen bedömer gällande riktlinjens innehåll.

Ekonomiska förutsättningar

Under rubriken Bedömning ur ekonomisk dimension gör förvaltningen bedömningen att ökning av kostnader kan antas vara de för insatser och/eller skydd till anhöriga. Exempel på sådana kostnader är kostnader för boendeplaceringar. Om exempelvis en utredande enhet på avdelning Barn och unga gör bedömningen att man för barnets bästa kan behöva flytta på en hel familj innebär det en stor kostnad. När nämnderna nu får ett utpek

ansvar för anhöriga till avhoppare/särskilda avhoppare kan detta leda till att fler sådana bedömningar görs.

Kompetensmässiga förutsättningar

Inom Socialförvaltningen Nordost finns det många handläggare med kunskap om, erfarenhet av och vilja att arbeta med krävande målgrupper, som exempelvis avhoppare. Därtill finns det flertalet medarbetare med god lokalkännedom gällande olika nätverk och grupperingar. Förvaltningen bedömer således att den interna kunskapen är god och att det finns goda möjligheter att internt kunna höja kunskapen ytterligare. Således kommer förvaltningen kunna säkerställa att handläggare i avhopparärenden har särskild kompetens och kunskap om målgruppen avhoppare.

Ansvarsfördelningen

På det stora hela är det förvaltningens bedömning att ansvarsfördelningen är rimlig. Vidare är det förvaltningens bedömning att det ansvar förvaltningen ålägges är möjligt att omhänderta. Dock vill förvaltningen göra följande anmärkningar:

Målgruppen avhoppare är i flera avseenden säregen och är en relativt ny målgrupp för socialtjänsten som dessutom inte omnämns i Socialtjänstlagen. Att implementera en riktlinje som innebär nya och förnyade arbetssätt kommer medföra strategiskt och samordnande arbete inom och mellan nämnderna med utpekat ansvar. För att arbetet med målgruppen ska bli effektivt och likvärdigt över staden är det förvaltningens bedömning att riktlinjen med fördel även kan peka ut ansvar för strategisk samverkan och samordning inom staden.

I riktlinjen åläggs Socialnämnd Centrum, genom SAV, ansvar tillsammans med övriga socialnämnder ta fram metodstöd och stödinsatser riktat till unga avhoppare. Att SAV är inblandad i processen med samtliga förvaltningar bör öka möjligheten att arbetet blir så likartat som möjligt mellan de fyra. Emellertid är SAVs målgrupp inte unga utan vuxna, varför detta ansvar kan behöva omformuleras från i samverkan med, till att samordna utvecklandet av särskilda metodstöd eller insatser riktade till unga avhoppare.

Tydlighet i hanteringen

Under denna rubrik kommer förvaltningens bedömning att delas upp i underrubriker med synpunkter på olika delar som rör tydlighet i hanteringen.

Ärendeprocessen för avhoppare

Det kan vara problematiskt att avkräva klienten ett sekretessbrytande samtycke initialt, även om det är nödvändigt med samtycke för att komma i gång med lämpliga stödinsatser samt för att socialtjänstens och polisens arbete inte ska motverka varandra i det enskilda ärendet. I det initiala skedet, då klienten är att betrakta som en potentiell avhoppare, är det dock viktigt att inte äventyra det motiverande arbetet genom att avkräva ett samtycke. För att kunna medge klienten i fråga insatser bör dock ett samtycke avkrävas. När det kommer till ärenden som rör en hederskontext fyller dock inte samtycket samma funktion som för en person inom de andra miljöerna eftersom det inte är lika troligt att polisen har motsvarande information om en potentiell avhoppare från en hederskontext. Det kan således finnas flera anledningar till att inte avkräva samtycke för tidigt i processen.

Vidare, vad gäller avhoppare från en hederskontext, är det förvaltningens bedömning att riktlinjen i sin nuvarande utformning inte ger tillräcklig tydlighet avseende individer som vill lämna hederskontext och att riktlinjen därför lämnar utrymme för olika tolkningar.

Om hederskontext ska ingå i definitionen för avhoppare behöver det som avser hederskontext förtydligas. Området är komplext och inte sällan är individer både utsatta och utövare av hedersrelaterat våld och förtryck. Brist på förtydligande och resonemang i riktlinjen, och som även kan visa på hederskontextens komplexitet, ökar risken för att individer får illa och medför svårigheter i hantering, handläggning och gränsdragning gentemot socialtjänstens andra uppdrag avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Om denna kontext ska ingå är det förvaltningens bedömning att en avhoppare från en hederskontext i princip bör betraktas som en särskild avhoppare.

Förvaltningens tolkning av när bedömning huruvida klienten är att betrakta som avhoppare ska ske, är att den ska ske inom ramen för aktualiseringen och inte inom ramen för ett ärende, samtidigt som det framgår att det kan finnas behov av att gå in med tillfälliga insatser för att upprätthålla motivation. Detta bör förtydligas då biståndsbedömda insatser ges efter det att beslut om att inleda ärende tagits och inte inom ramen för en aktualisering. Det bör även förtydligas hur mycket information man förväntas respektive får inhämta inom ramen för aktualiseringen innan beslut om att inleda ärende tagits. Detta eftersom den bedömning som beskrivs i riktlinjen inte med självklarhet kan ske inom en aktualisering utan först efter att beslut fattats om att inleda utredning, rent juridiskt sett. Förtydligandet bör även göras på ett sätt som harmonierar med socialtjänstprocessen i välfärdens processer.

Strax innan och under skyddsbedömningen är tiden då möjlighetsfönstret är öppet och motivationen sannolikt är hög hos den potentiella avhopparen. Denna fas i processen kan vara kritisk, vilket förvaltningen bedömer borde tydliggöras. Vidare, vad gäller bedömning gentemot kriterierna, är det förvaltningens mening att koordinatörerna för sociala insatsgrupper (SIG-koordinator) kunskap om exempelvis tillhörighet till kriminell gruppering/nätverk och konfliktnivåer mellan sådana bör tillmätas betydelse för denna bedömning. SIG är en etablerad verksamhet i staden med flera gränssnitt till avhopparprocessen.

Barn och unga som avhoppare

Som framgår under förvaltningens bedömning ur social dimension finns det flera problematiska aspekter kring att även barn och unga omfattas av riktlinjen. Därtill är det förvaltningens bedömning att riktlinjen behöver förtydligas gällande skillnaden i handläggning och lagrum för barn och unga respektive för vuxna. Exempel på skillnader som behöver tas hänsyn till:

- **Tvångslagstiftning:** Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) innebär betydande skillnader i handläggning av barn och unga jämfört med vuxna. Exempelvis kan en 17-åring ge samtycke och därmed betraktas som avhoppare enligt riktlinjen för att sedan återta sitt samtycke och då omhändertas med tvång utifrån den risk som bedöms föreligga.
- **Samtycke:** samtycke fungerar inte på samma sätt för vuxna som för barn och unga enligt Socialtjänstlagen (SoL). Även vårdnadshavarens samtycke spelar roll här. Exempelvis kan, enligt 11 kap 1,2 §§ SoL, utredning ske både med och utan samtycke.

Dessa betydande skillnader i handläggning och lagrum innebär att det finns anledning att överväga huruvida barn och unga ska omfattas av riktlinjen eftersom riktlinjens ärendeprocess inte harmonierar med dessa skillnader.

Samverkan med SAV vid över- eller tillbakaflytt

Det är förvaltningens bedömning att det saknas tydlighet kring samverkan mellan SAV och de andra tre nämnderna vid över- eller tillbakaflytt av ärenden. Riktlinjen bör säkerställa att nämnderna ges ansvar för att upprätta rutiner för detta. I synnerhet gällande handläggning av anhöriga till särskilda avhoppare.

Anhöriga till avhoppare/särskilda avhoppare

Förvaltningen har goda möjligheter att ge stödinsatser till anhöriga från våra resursenheter om det finns behov av den typen av stöd som enheterna erbjuder. Det är dock inte alls säkert att anhöriga behöver stödinsatser utan i stället kan hotbilden mot avhopparen vara så hög att även anhöriga kan behöva flytta. Det är förvaltningens bedömning att staden behöver ha en plan för att kunna erbjuda lämpligt skydd i form av nytt boende, lokalt, regionalt och nationellt, även till anhöriga när behovet uppstår.

Potentiell avhoppare

Förvaltningen saknar en utförlig definition av potentiell avhoppare. Det är förvaltningens bedömning att en utförlig definition är viktig för att skapa en gemensam begreppsapparat kring målgruppen, men också för att synliggöra den del av processen då motivationsarbete, för att exempelvis inhämta sekretessbrytande samtycke, är viktigt.

Intentioner i den nuvarande policyn som behöver stärkas i riktlinjen

Policyns första punkt stipulerar att:

- Alla som vill lämna kriminalitet och kriminella eller våldsbejakande grupperingar (avhoppare) ska kunna få lämpligt stöd av Göteborgs Stad genom för den enskilde gynnande tolkning och tillämpning av befintliga lagar och regler.

Det är förvaltningens bedömning att denna del av policyn behöver stärkas i riktlinjen. Detta kan med fördel göras under rubriken "Övriga aspekter" alternativt i förhållande till den delen av ärendeprocessen som problematiseras under rubriken "Ärendeprocessen för avhoppare". Detta eftersom målgruppen inte finns omnämnd i SoL.

Övriga synpunkter

Avhopparärenden präglas av en ambivalens och ibland även av rädsla hos dem det berör. Motivationen kan svikta, variera och komma tillbaka efter att ha försvunnit en period. Detta är en viktig förståelse att bära med sig vid handläggning av ett avhopparärende. Det är förvaltningens bedömning att riktlinjen bör viga utrymme åt att förtydliga detta. Det kan med fördel göras under rubriken "Utredning av ett avhopparärende".

Sammantagen bedömning

Det är förvaltningens sammantagna bedömning att riktlinjen i dess nuvarande form till stor del är tydlig och kommer utgöra ett gott stöd i arbetet med målgruppen. Det finns dock tre delar i riktlinjen som förvaltningen bedömer är i behov av utveckling, varav två är nödvändiga och en är önskvärd. Av de två nödvändiga avser den ena tydliggörande av ärendeprocessen för avhoppare i relation till gällande lagrum och socialtjänstprocessen i välfärdens processer. Den andra riktlinjens förhållande till skillnaden i det lagrum som styr handläggning av barn och unga jämfört med vuxna. Det finns till och med anledning att överväga huruvida barn och unga bör ingå i riktlinjen. Den önskvärda utvecklingen avser samverkan med SAV, i synnerhet gällande stöd till anhöriga.

Socialförvaltning Nordost

Fredrik Johansson
Förvaltningsdirektör

Tobias Gröndahl
Avdelningschef

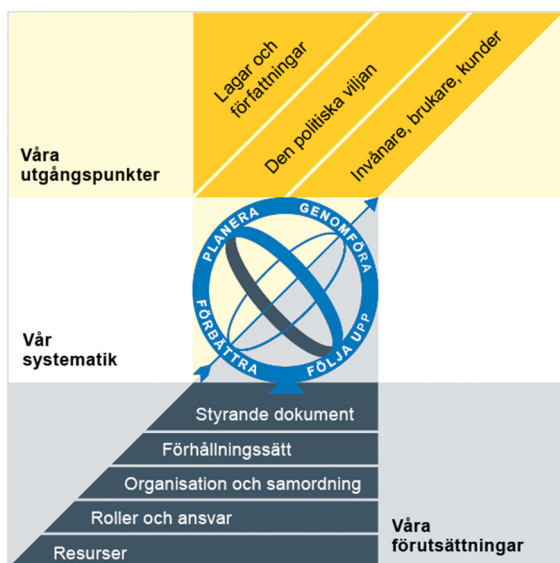
Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare

Förslag

Reglerande styrande dokument

Policy
► Riktlinje
Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem



Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Beslutad av:

[Nämnd/styrelse/befattning]

Gäller för:

[Text]

Diarienummer:

1370/21

Datum och paragraf för beslutet:

[Text]

Dokumentsort:

Riktlinje

Giltighetstid:

Tills vidare

Senast reviderad:

[Datum]

Dokumentansvarig:

Avdelningschef Trygghet och Samhälle

Bilagor:

[Bilagor]

Innehåll

Inledning	4
Syftet med denna riktlinje	4
Vem omfattas av riktlinjen.....	4
Bakgrund	4
Lagbestämmelser	4
Koppling till andra styrande dokument.....	4
Vägledning och stödjande dokument.....	5
Riktlinje	6
Definitioner.....	6
Ansvarsfördelning	8
Ärendeprocess.....	9

Inledning

Syftet med denna riktlinje

Syftet med denna 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.

Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tills vidare för socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, samt kommunstyrelsen.

Bakgrund

Kommunfullmäktige behandlade 2019-06-11, § 22 en utredning där det framgick att kommuners uppdrag kring avhoppare är relativt nytt. Det kunde dock konstateras ett ökat intresse för frågorna på både nationell och lokal nivå, ett ökat antal aktörer som arbetar med avhoppare och ett ökande antal kriminellt belastade personer som vill lämna och hoppa av. Utredningen resulterade i att kommunfullmäktige antog en policy och en riktlinje för arbetet med avhoppare.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-10-28 §8 att uppdra åt kommunstyrelsen att revidera styrande dokument för arbetet med avhoppare.

Lagbestämmelser

Socialtjänstlag (2001:543), SoL

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

Offentlighets och sekretesslagen (2009:400), OSL

Förslag till lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Koppling till andra styrande dokument

Styrande dokument	Koppling till denna riktlinje
-------------------	-------------------------------

Göteborgs stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program	Det övergripande målet för programmet är att öka tryggheten och minska brottsligheten.
Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	Det övergripande målet för planen är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra.
Central samverkansöverenskommelse mellan polisområde Storgöteborg och Göteborgs Stad	Ett övergripande mål med överenskommelsen är att den lokala tryggheten ska öka och brottsligheten minska. Trygg i Göteborg är en viktig del av stadens samlade trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete.
Göteborgs Stads handlingsplan för att inga områden ska vara särskilt utsatta 2025	Ett övergripande mål för handlingsplanen är att vända utvecklingen i stadens särskilt utsatta områden. Extremism, kriminella aktörer har en negativ påverkan på stadens särskilt utsatta områden.
Göteborgs Stads riktlinje mot våldsbejakande extremism och radikaliserings	Ett övergripande mål med riktlinjen är att nämnder ska ha en god förmåga i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Vägledning och stödande dokument

Stadsledningskontoret lämnar vägledning avseende riktlinjens innehåll, tolkning och tillämpning.

Gemensam processkarta vid avhoppärenden för Göteborgs Stad publicerad på Göteborgs Stads intranät under Valfärdens processer.

Riktlinje

Definitioner

Avhoppare

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.

Kriminell gruppering/nätverk

Den kriminella miljön delas in i fyra övergripande grupp- och nätverkskategorier¹:

- Självdefinierade grupper
- Externdefinierade grupper
- Icke-namngivna grupper
- Projektbaserade konstellationer.

Självdefinierade grupper omfattar grupper som själva lyfter fram sin grupptillhörighet i form av namn, attribut och medlemskap. Till kategorin självdefinierade grupper räknas exempelvis mc-gäng, men även andra kriminella grupper med namn och medlemskap.

Externdefinierade grupper är grupper som inte själva beskriver sin grupptillhörighet genom namn, symboler och attribut. I stället tilldelas de namn, antingen av polisen eller av medierna.

Icke-namngivna grupper är ett samlingsnamn för olika typer av relationsbaserade nätverk som varken har ett självtilldelat eller externt tilldelat namn. De icke-namngivna grupperna grundas på gemensamt ursprung och tidigare erfarenheter, gemensamt bostadsområde eller familjeband och släktskap.

Projektbaserade konstellationer är projektgrupper som sätts ihop för att bedriva en vinstdrivande kriminell verksamhet, exempelvis narkotikasmuggling, storskaliga stölder eller omfattande bedrägerier. En projektbaserad konstellation kan bestå av personer från någon av de tre ovan beskrivna grupperna.

Vilka dessa grupperingar/nätverk är kommer att variera över tid och bedöms av Polismyndigheten.

Våldsbejakande extremistisk miljö

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt eller politiskt mål. Det kan tex röra sig om att med våld hindra andras demonstrations- och åsiktsfrihet, hot och våld mot meningsmotståndare eller hatbrott.

¹ Kriminella nätverk och grupperingar, (2016:12), Brå

Enligt Säkerhetspolisens bedömningar (2020) finns det i huvudsak tre verksamma våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige.

- Den högerextrema miljön, tidigare kallad vit makt-miljön.
- Den vänsterextrema miljön, tidigare kallad autonoma miljön.
- Den våldsbejakande islamistiska miljön.

Vilka de våldsbejakande extremistiska miljöerna är kommer att variera över tid och bedöms av Säkerhetspolisen.

Hederskontext

Begreppet hederskontext beskriver ett kollektivistiskt sammanhang som präglas av hedersnormer med starka patriarkala och heteronormativa föreställningar².

Att leva i en hederskontext innebär att det finns förväntningar och krav på att familjens, släktens eller ett ännu större kollektivs intressen sätts framför de egna.

I en hederskontext sympatiserar familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningspersonen, vilken i sin tur inte känner någon ånger för det begångna brottet. I en hederskontext finns ofta en annan och konkurrerande syn på förhållandet mellan stat, individ och familj eller släkt än den etablerade synen inom ramen för rättssystemet. Det konkurrerande synsättet innebär bland annat att gärningspersoner i en hederskontext inte godtar att staten har tagit över ansvar för rättsskipning från enskilda och har ett våldsmonopol.

Hedersrelaterad brottslighet är brott som helt eller delvis begås för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder³.

Avhoppare från hederskontext avser en individ som utför hedersrelaterat våld och förtryck.

När är man en avhoppare enligt riktlinjen?

För att vara en 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 kunna vara en avhoppare. Bedömning ska göras av myndighetsutövande socialtjänst.

² <https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Myndighetsgemensam-vagledning-vid-hedersrelaterad-brottslighet.pdf>

³ Polismyndigheten, <https://polisen.se/lagar-och-regler/lagar-och-fakta-om-brott/hedersrelaterade-brott/>

Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen ansvarar för:

- strategisk stadenövergripande utveckling och uppföljning av styrmiljön för Göteborgs Stads arbete med avhoppare.
- strategisk samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer på regional och nationell nivå.
- årlig uppföljning.

Socialnämnd Centrum genom samlad avhopparverksamhet (SAV) ansvarar för:

- att handlägga och myndighetsutöva i ärenden för personer som omfattas av riktlinjens definition på särskilda avhoppare.
- att avgöra om en avhoppare ska bedömas som särskild avhoppare.
- att finnas som en kompetensresurs till övrig socialtjänst som handlägger avhopparärenden.
- att förenkla för individer och andra aktörer att komma i kontakt med socialtjänsten i avhopparfrågor.
- att, i samverkan med de fyra socialnämnderna, utveckla metodstöd för arbetet med avhoppare.
- att, i samverkan med de fyra socialnämnderna, utveckla stödinsatser för målgruppen.
- att, i samverkan med de fyra socialnämnderna, utveckla särskilda metodstöd eller insatser riktade till unga avhoppare
- att utse kontaktperson för avhopparfrågor.
- utveckling och förvaltning av gemensam processkarta för avhopparärenden i Göteborgs Stad som publiceras på stadens intranät under Valfärdens processer.
- kontinuerlig samverkan med Polismyndigheten för uppföljning av brottslighet och hotbild i individärenden.
- operativ samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer på lokal, regional och nationell nivå.
- årsvis uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen.
- att ansöka om statligt medel för enskilda avhopparärenden när villkor för ansökan är uppfyllda.

Socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, ansvarar för:

- att handlägga och myndighetsutöva i ärenden för personer som omfattas av riktlinjens definition på avhoppare.
- att handlägga och myndighetsutöva i ärenden för anhöriga till avhoppare/särskilda avhoppare.
- att implementera metodstöd och stödinsatser för arbete med avhoppare utifrån de lokala behov som finns.
- att utse kontaktperson för avhopparfrågor.
- att handläggare i avhopparärenden har särskild kompetens och kunskap om målgruppen avhoppare.
- operativ samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer på lokal nivå.

- kontinuerlig samverkan med Polismyndigheten för uppföljning av brottslighet och hotbild i individärenden.
- årsvis uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen.
- att ansöka om statligt medel för enskilda avhopparärenden när villkor för ansökan är uppfyllda.

Avgränsning

Riktlinjen beskriver inte ansvarsfördelning gällande uppsökande och motiverande arbete för målgruppen. I processkarta för avhopparärenden under Valfärdens processer konkretiseras uppsökande och motiverande arbete.

Ärendeprocess

Aktualisering och potentiell avhoppare

Innan beslut om insatser i ett avhopparärende kan fattas ska inhämtning av uppgifter ske i syfte att bedöma om individen uppfyller kriterierna för avhoppare. Det sker inom ramen för en aktualisering. Individen benämns som potentiell avhoppare under den tid det tar att fastställa om individen uppfyller Göteborgs Stads definition för en avhoppare.

Bedömning av kriterierna

Arbetet med avhoppare kräver samverkan med andra myndigheter. En förutsättning för möjligheten att utbyta information om individen är att individen lämnar sitt samtycke till att sekretessen mellan myndigheterna får brytas i syfte att hjälpa individen i en avhopparprocess. Det finns blanketter framtagna att användas i avhopparärenden.

Bedömning om individen tillhör någon av ovanstående nätverk/grupp/miljö ska göras genom att inhämta information från individen samt andra samverkande myndigheter som kan ha information om individen. Främst ska samverkan ske med Polismyndigheten och Kriminalvården.

Bedömning av individens vilja att lämna någon av ovanstående nätverk/grupp/miljö ska göras dels genom individens samtycke till att bryta sekretessen mellan myndigheter, dels genom frågor kopplade till motivationen att göra en livsstilsförändring. Individen måste ha insikt om och motivation att aktivt arbeta för att på lång sikt leva ett liv utan kriminalitet.

Bedömning av behov av samhällets skydd ska göras utifrån en hotbilsbedömning. Hotbilden kan vara konkret eller latent med anledning av den kriminella, extremistiska eller hedersrelaterade kontext individen befinner sig i eller uppstå i samband med avhoppet. Tillhör den potentiella avhopparen någon av ovanstående nätverk/grupp/miljö medföljer per automatik en hotbild, som kan vara låg eller hög, som en del av den kontext man befinner sig i. Hotbilsbedömning ska inhämtas från Polismyndigheten.

Hotbilsbedömning ska göras initialt för att avgöra vilken förvaltning inom socialtjänsten i Göteborgs stad som ska handlägga ärendet samt under avhopparärendets utredning av individens behov av skydd.

Ärendefördelning utifrån hotbild

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 socialförvaltning Centrum genom samlad avhopparverksamhet (SAV) oavsett individens tillhörighet.

Utredning av ett avhopparärende

När en individ som bedöms som avhoppare utifrån riktlinjens definition ansöker om insatser utifrån önskan att lämna en kriminell gruppering/nätverk, våldsbejakande extremistisk miljö eller hederskontext ska ärendet handläggas av socialtjänsten som ett avhopparärende. En avhopparprocess ska alltid ske i samverkan med andra myndigheter och särskild hänsyn ska tas till sekretess och informationssäkerhet.

Ett avhopparärende ska handläggas av personal med kompetens om målgruppen, lämplig utbildning och erfarenhet av uppgiften. För att kunna bedöma individens behov och besluta om adekvat insats ska individens livssituation och behov utredas i enlighet med processen för myndighetsutövning så som den övergripande beskrivs i Göteborgs Stads socialtjänstprocess. Särskilt fokus ska läggas vid att utreda individens kriminalitet och hotbild. Uppgifter från andra myndigheter, som annan socialtjänstverksamhet, polis, kriminalvård, hälso- och sjukvård är viktiga underlag för utredningen.

Avhopparens behov av samhällets skydd ska bedömas utifrån hotbilden.

Hotbilsbedömning ska inhämtas i samverkan med Polismyndigheten. En hög hotbild föranleder alltid behov av skydd genom flytt bort från Göteborg. Behov av flytt inom eller från Göteborg kan finnas även vid låg hotbild. Behovet av flytt bedöms då utifrån stöd att komma bort från närmiljön för att lyckas med sitt avhopp.

Arbetet med avhoppare ska präglas av en helhetssyn, där den enskildes sociala situation och problem ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. I avhopparärenden då det bedöms lämpligt och påkallat kan anhöriga till avhopparen ha en viktig roll att fylla. 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. Finns behov av stöd, service eller insats för barn, familj eller andra nära anhöriga till avhoppare ska ansökan om bistånd utredas och beslutas av socialtjänsten. Handläggande socialtjänst i avhopparärendet ansvarar för att informera om stöd och hjälp som finns att få och upprätta kommunikationsväg till ansvarig verksamhet för de anhöriga. Syftet är att främja ett helhetstänk kring avhopparen och att öka förutsättningarna för ett lyckat avhopp.

Insatserna i ett avhopparärende ska utformas så att de på både kort och lång sikt stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och delta aktivt i samhällslivet.

Statliga medel

Kommuner kan ansöka om statliga medel för det stöd som ges i enskilda avhopparärenden. Ansökan om statliga medel ska ske av socialtjänsten och beslut fattas av Polismyndigheten.

Övriga aspekter

Avhopparprocessen beskrivs här på generell nivå men kan behöva hanteras i annan ordning exempelvis vid behov av akuta åtgärder. I dessa fall kan det behöva fattas skyndsamma beslut om insatser tidigt i 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. 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.

Om individen är misstänkt för allvarlig brottslighet ska det i samverkan med Polismyndigheten göras en bedömning om det är lämpligt att fortsätta avhopparprocessen.

Ett avhopparärende kan inledas under tiden individen avtjänar fängelsestraff. Samverkan ska ske med Kriminalvården så att bästa förutsättningar för avhopparen skapas i övergången mellan anstaltsvistelse och villkorlig frigivning.

Uppföljning

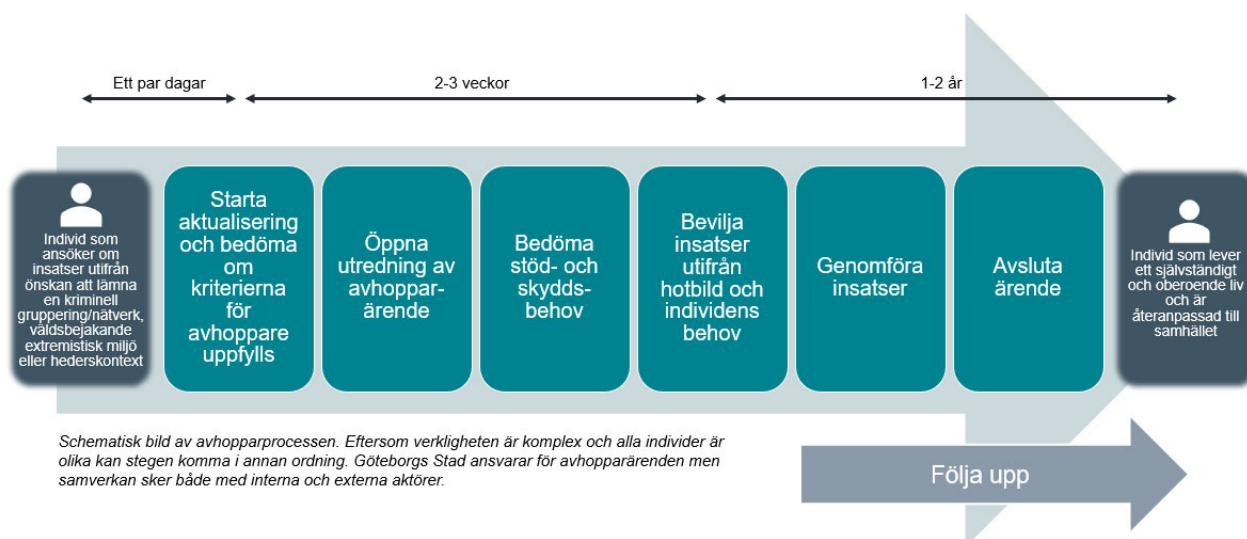
Uppföljning av stadens arbete med avhoppare sker:

- i respektive individärende av handläggande socialsekreterare,
- med samlad statistik på stadenövergripande nivå,
- utifrån efterlevnad av styrmiljön.

Handläggande socialsekreterare ska i individärendet följa upp om individens behov tillgodoses med de beslutade insatserna. Uppföljning av individens brottslighet och hotbild ska ske i samverkan med Polismyndigheten och ska göras regelbundet under pågående individinsatser samt efter fullföljd och avslutat avhopparärende.

Stadenövergripande statistik för stadens samlade arbete med avhoppare ska redovisas av stadsledningskontoret till kommunstyrelsen. Information inhämtas hos utsedda kontaktpersoner i respektive socialförvaltning samt SAV och avser avidentifierade aggregerade data i avhopparärenden såsom ålder, kön, tillhörighet till nätverk/grupp/miljö, val av insatser etc.

Stadsledningskontoret ansvarar för uppföljning av efterlevnad av styrmiljön för stadens arbete med avhoppare utifrån sin uppsiktsplikt.





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.

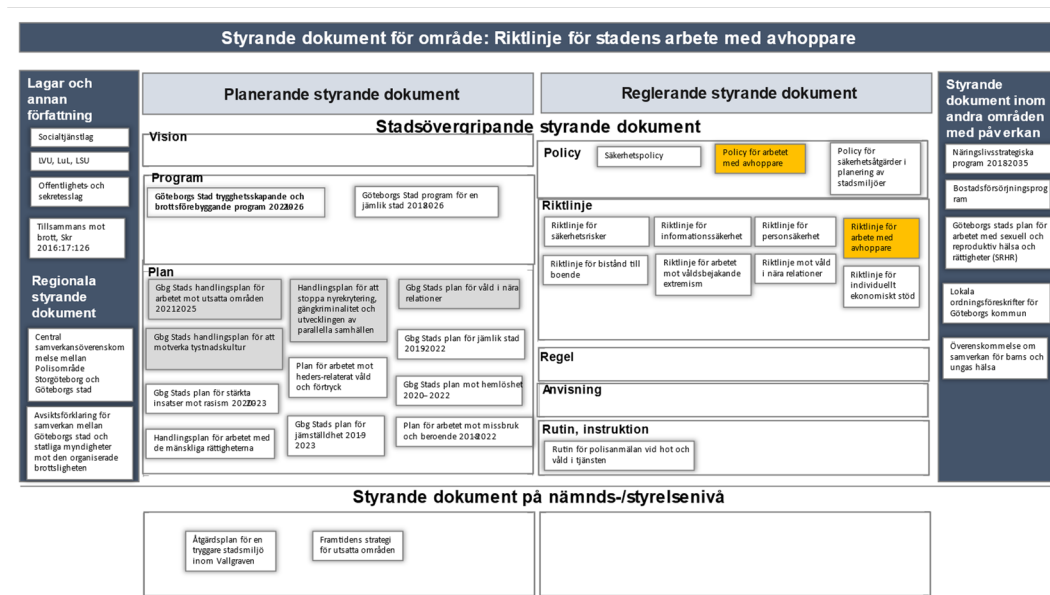
I den nationella utredarens slutredovisning som lämnades till regeringen den 29 september 2022 definieras en avhoppare som "en individ som valt att lämna organiserad brottslighet och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och skydd för att fullfölja detta". Med organiserad brottslighet menas kriminella 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 uppmärksammats 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 snävt 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 drogmissbruk 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 handläggarsstöd 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