

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-10-05

Diarienummer 1668/20

**Handläggare**

Catharina Lindstedt, Linda Sjöström

Telefon: 031-368 01 25, 031-368 01 41

E-post: linda.sjostrom@stadshuset.goteborg.se,

catharina.lindstedt@stadshuset.goteborg.se

## Remittering av förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar, utan eget ställningstagande, stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa gängkriminalitet, nyrekrytering och utvecklingen av parallella samhällen i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, grundskolenämnden, förskolenämnden, utbildningsnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, miljö- och klimatanämnden, nämnden för konsument och medborgarservice, Förvaltnings AB Framtiden, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co, Polismyndigheten och Kriminalvården med begäran om yttrande senast den 31 januari 2022.

### Sammanfattning

Kommunfullmäktige har i budget 2021 gett kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg. Uppdraget ska genomföras tillsammans med polisen, andra berörda myndigheter, socialtjänsten, skolan, fritid och kommunala bolag. Inom kommunstyrelsens förvaltning pågår för närvarande ett flertal uppdrag som tillsammans syftar till att göra Göteborg till en tryggare och säkrare stad. Stadsledningskontoret har hanterat uppdragen gemensamt för att säkerställa att uppdrag och insatser sker samordnat och att de kompletterar varandra.

Stadsledningskontoret har tagit sig an uppdraget med att ta fram en strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg genom att ta fram en handlingsplan som på kort sikt, fram till år 2025, syftar till att nå målet med att minska nyrekrytering, gängkriminalitet och parallella samhällen. För att nå målet, att på lång sikt stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och parallella samhällen, krävs trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser, åtgärder som ökar jämlikheten, men likväl åtgärder gentemot befintlig organiserad brottslighet.

För att öka förutsättningarna att nå målet inom utsatt tid har kommunstyrelsen i huvudsak föreslagit insatser som bygger på de som redan pågår inom området. Framförallt

fokuserar handlingsplanen på insatser som skapar en samordnad helhetsbild över vad som görs inom området och insatser som skapar en ökad kunskap i stadens nämnder och styrelser för att kunna identifiera sina verktyg för att stoppa gängkriminalitet och nyrekrytering. På så sätt finns större möjligheter att uppnå resultat för att nå uppsatta mål på både lång och kort sikt.

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Göteborgs Stads samtliga förvaltningar och bolag bedriver idag ett omfattande arbete för att skapa ett tryggt, säkert och ett mer jämlikt Göteborg.

Göteborg ska vara en jämlik stad och det kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete för att minska skillnader i livsvillkor. I dagsläget har kriminella nätverk tagit över lokalområdet i några områden i Göteborg Stad. Det innebär både otrygghet för invånarna och en minskad möjlighet för lokala näringsidkare att vara verksamma. En stad med mindre gängkriminalitet bedöms ha en positiv inverkan på både invånarnas och Göteborgs Stads ekonomiska situation.

Ekonomiska effekter av att minska brottslighet och öka tryggheten i Göteborg kan öka kostnaden i det korta perspektivet för staden som helhet, och i vissa fall mer specifikt för den nämnd eller styrelse som står för insatsen medan den kan ge positiva ekonomiska effekter för en annan verksamhet. På längre sikt råder dock samstämmighet inom forskningen att trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet minskar kostnaderna.

I den forskningsöversikt som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) gav ut 2017 framgår att brottslighet har stora kostnader, såväl materiella som emotionella. 2012 genomfördes nationalekonomiska beräkningar på vilka socioekonomiska kostnader gängkriminalitet för med sig.

Ekonomiska beräkningar visar att samhällskostnaden för en gängkriminell person uppgår till cirka 23 miljoner kronor under en 15 års period. 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 avhoppärenden. 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. Även otrygghet bedöms ha höga kostnader för samhället, och vi vet idag att kriminella nätverk skapar otrygghet i framförallt de områden där de har sina utgångspunkter.

Initialt kan handlingsplanen innebära ökade kostnader för staden. Berörda nämnder och styrelser behöver göra bedömningar av hur de kan finansiera och prioritera utpekade insatser. I första hand behöver prioriteringar göras utifrån befintliga resurser.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

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

## **Bedömning ur social dimension**

Brottsutsatta och otrygga platser utgör ett hot mot de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, tillit, trygghet och demokratins grundvalar. Dessa platser riskerar att den enskilde individen inte får de rättigheter som hen har rätt till. I Göteborgs Stads mer

socioekonomiskt svaga områden har kriminella nätverk sedan flera år tillbaka skapat sig territoriella baser och periodvis har det pågått (och pågår) upptrappade väpnade konflikter mellan dessa nätverk. I perioder har de kriminella nätverken i flera av de här områdena tagit över den offentliga platsen i form av exempelvis tydlig närvaro på torg, i vissa sporthallar, på idrottsplaner och lekplatser. Detta har resulterat i att invånarna inte alltid vågar gå ut och använda den service de har rätt till, en ökad otrygghet, att man väljer att inte anmäla brott och att det finns en obenägenhet att delta i rättsprocesser. Det här skapar ett ojämnt Göteborg eftersom invånarna får olika förutsättningar till trygghet och service beroende på var de bor i staden.

Barn och unga ska känna sig trygga i sin stad och ska ha tillgång till hela stadens resurser. Aktiviteter behöver finnas i hela staden för barn och unga och det måste vara tryggt för barnen att ta sig till och från dessa. Rekrytering till kriminella nätverk sker i allt lägre åldrar och till de nätverk som finns i mer socialt utsatta områden sker rekryteringen indirekt genom en insocialisering eftersom de bor i området där de kriminella har sin territoriella utgångspunkt, men även genom aktiva rekryteringsprocesser.

Enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är boende i socialt utsatta områden betydligt mer otrygga än personer boende i andra urbana områden och orsakerna härleds till synlig oordning och kriminella problem som påverkar, oberoende om en individ utsätts för själva brottet eller inte. Öppen narkotikaförsäljning genererar hög nivå av oro och är associerat till konsekvenser både för den enskilde individen, men också för samhället i stort.

I flera områden och på flera platser i Göteborgs Stad hanteras och sker försäljning av narkotikapreparat där barn och unga vistas. Det skapar en otrygg miljö för dem och det riskerar att unga i högre grad börjar bruka narkotika. Narkotikaförsäljningen gynnar organiserad brottslighet och den möjliggör andra brottsliga handlingar. Många skjutningar och andra våldsbrott i de kriminella miljöerna kan därutöver härledas till narkotika.

Otillåten påverkan förekommer gentemot stadens medarbetare och kriminella aktörer har en större bredd på formerna och metoderna när de utför det än vad andra påverkare har. De har förmågan att trappa upp påverkan från trakasserier och hot till att sätta dem i verket. Därför skapar ofta otillåten påverkan som är utförd av kriminella aktörer en högre grad av rädsla och minskad vilja att anmäla hos stadens medarbetare.

## **Samverkan**

Information om ärendet har lämnats vid CSG 2021-05-20. Efter genomförd remittering genomförs fördjupad dialog och samverkan i CSG.

## **Bilagor**

1. Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen, 2022-2025.
2. Indikatorer

## Ärendet

Stadsledningskontoret har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg. Stadsledningskontoret redovisar i detta tjänsteutlåtande ett förslag på handlingsplan och föreslår att den ska sändas på remiss till föreslagna remittenter.

## Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget för år 2021 framgår att staden ska arbeta med långsiktiga och uthålliga insatser mot gängkriminaliteten. Arbetet med att bekämpa brottslighet och gängkriminalitet är ett åtagande som under överskådlig tid ska ha hög prioritet i staden. Kommunstyrelsen fick därför i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg. Strategin ska tas fram tillsammans med polisen, andra berörda myndigheter, socialtjänsten, skolan, fritid och kommunala bolag.

Stadsledningskontoret har tagit sig an uppdraget med att ta fram en långsiktig strategi för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen i Göteborg genom att ta fram en handlingsplan som på kort sikt, fram till år 2025, syftar till att nå målet med att minska nyrekrytering, gängkriminalitet och parallella samhällen. För att nå målen krävs åtgärder på olika nivåer. Det krävs trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser, det krävs åtgärder som ökar jämlikheten samt åtgärder gentemot befintlig organiserad brottslighet.

Arbetet med att ta fram förslaget till en handlingsplan har genomförts i nära samverkan med övriga uppdrag på stadsledningskontoret som rör det trygghetsskapande och brottsförebyggande området, i synnerhet uppdraget att ta fram en handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta områden till år 2025 samt i samverkan med berörda förvaltningar och bolag, berörda myndigheter och akademien.

Stadsledningskontoret har fört dialoger med företrädare för Polisområde Storgöteborg, Kriminalvården genom Frivården i Göteborg, stadens socialförvaltningar, räddningstjänsten, skola, miljöförvaltningen, AB Framtiden och Business Region Group. Utöver det har dialoger förts med Borås stad, Malmö stad, Södertälje kommun, Stockholms Stad och Brottsförebyggande rådet (Brå). Kunskap har inhämtats från Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. Beredningen har även utgått från forskning inom området, vilket framgår i handlingsplanen under rubriken stödjande dokument.

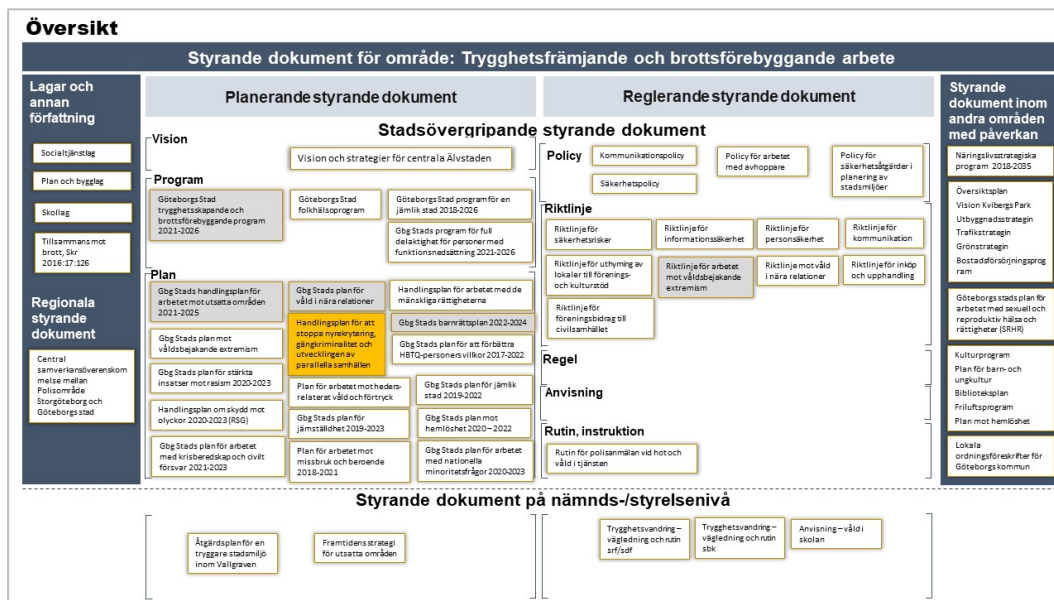
## Angränsande styrning och uppdrag

### Styrmiljö

I Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument framgår att likartad utformning och hantering av styrande dokument underlättar efterlevnad av deras intentioner. Ett gemensamt ramverk underlättar för dem som ska förstå och använda dokumenten och verksamheten får bättre förutsättningar att agera enligt den politiska viljan. I riktlinjen för styrande dokument framgår att planer kan utgöra konkretisering och operationalisering av ett beslutat program.

Handlingsplanen för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen har en koppling till ett flertal av stadens styrande dokument, både

beslutade och sådana som är under revidering. Handlingsplanen har utgått från Göteborgs Stads program för jämlik stad och förslaget på trygghetsskapande och brottsförebyggande program (dnr 0355/20). Det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet föreslås gälla till och med 2026, då även programmet för Jämlik stad går ut. Vid uppföljningen och utvärderingen av programmen ska det prövas huruvida staden kan arbeta ihop intentionerna i programmen till ett gemensamt styrdokument.



I det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet finns övergripande mål som handlar om att öka kunskapen och samverkan kring trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete och flera strategier är relevanta för denna handlingsplan. En strategi i programmet är att Göteborgs stad ska verka för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet, otillåten påverkan, våldsbejakande extremism och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer. Dessutom framgår att 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. Vidare framgår att Göteborgs Stad ska ta initiativ och aktivt delta i såväl internt som externt initierade trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser och åtgärder samt kontinuerligt utveckla nya strukturer och överenskommelser för samverkan internt samt lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Förslaget till program är remitterat och ska redovisas till kommunstyrelsen den 24 november 2021.

Den strategi som åsyftades i kommunfullmäktiges budget har således i beredningen av ärendet fått formen av en plan. Planen syftar till att konkretisera vissa av strategierna i det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet, vilket i sin tur kompletterar programmet för Jämlik stad med mer direkt trygghetsskapande och brottsförebyggande mål och strategier.

Framtidenkoncernens strategi för utvecklingsområden 2020 – 2030 som riktar sig till Förvaltnings AB Framtiden och dess dotterbolag har i deras två strategier tagit fram insatser för att ingen del av stadens områden ska finnas med på polisens lista över särskilt utsatta områden år 2025. Strategierna och insatserna har en stor påverkan och relevans till

uppdraget för att stoppa gängkriminalitet, nyrekrytering och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer.

För att nå målet att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen krävs att dessa styrande dokument följs och att de insatser och åtgärder som framgår av dessa planer genomförs och följs upp.

#### Angränsande uppdrag

Inom kommunstyrelsens förvaltning pågår för närvarande ett flertal uppdrag som tillsammans syftar till att göra Göteborg till en tryggare och säkrare stad.

Stadsledningskontoret har hanterat uppdragen gemensamt för att säkerställa att uppdrag och insatser sker samordnat och att de kompletterar varandra.

I kommunfullmäktiges budget 2021 uppdrogs kommunstyrelsen att tillsammans med berörda nämnder och bolag ta fram en handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta år 2025. Handlingsplanen utgörs primärt av åtgärder som återfinns bland generella åtgärder som riktar sig till alla som bor i Göteborgs Stads utsatta områden. Fokus i planen är insatser till barn och unga och den miljö de befinner sig i. Stadsledningskontorets förslag till handlingsplan redovisas till kommunstyrelsen den 29 september 2021.

Kommunstyrelsen uppdrog 2021-01-27 § 74 till stadsledningskontoret att utreda förutsättningarna för Göteborgs Stad att arbeta enligt Sluta skjut. Sluta skjut är ett projekt i Malmö som baseras på metoden Group Violence Intervention, GVI, vilket innebär specifikt riktade insatser till gängkriminella individer i tät samverkan med polis och kriminalvård. Uppdraget redovisades till kommunstyrelsen 2021-10-13. Om staden beslutar att starta ett projekt enligt metoden GVI med lokal anknytning så bör det ingå som en del i handlingsplanen för att motverka nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-05-29, § 431, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en riktlinje i arbetet mot våldsbejakande extremism och radikalisering vilken redovisades till kommunstyrelsen 2021-09-29. Den redovisade riktlinjen fokuserar på riskmiljöer och särskilt utsatta arenor i staden, att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och andra nämnder och styrelser samt att stärka stadens gemensamma motståndskraft.

Kommunstyrelsen gav stadsledningskontoret i uppdrag 2021-09-01 att i samverkan med de fyra socialnämnderna, grundskolenämnden, polisen och SIS utreda metoder, åtgärder och insatser som används i stadens arbete med unga som befinner sig i eller riskerar att dras in i gängkriminella sammanhang, vilka brister och förbättringsområden som finns, samt hur sådana brister kan förhindras i framtiden. Utredningen ska redovisas till kommunstyrelsen i början av år 2022.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-06-10, § 9, att uppdra åt Socialnämnd Centrum 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. En ytterligare del i uppdragen avser stärkt samverkan mellan samtliga socialnämnder och Kriminalvården genom modellen Insluss samt ökad samlokalisering med Polismyndigheten.

Stadsledningskontoret ska ta fram och genomföra utbildningsinsatser om släktbaserade kriminella nätverk, annan organiserad brottslighet och klanstrukturer för utvalda och relevanta personalgrupper i staden. Stadsledningskontoret gavs även i uppdrag att, i samverkan med socialförvaltning Centrum och rättsvårdande myndigheter, skapa en lägesbild av släktbaserade kriminella nätverk och förtryckande klanstrukturer i Göteborg. Utredningen ska redovisas till kommunstyrelsen mars 2022.

Kommunstyrelsen förklarade 2021-05-05, § 360, uppdraget att utreda och belysa sambanden mellan hedersrelaterat våld och förtryck, klaner, radikaliserad extremism och gängkriminalitet i enlighet med Amandakommissionens rekommendationer som fullgjort. Studien belyser vikten av samverkan mellan kommunen och rättsvårdande myndigheter för att motverka återfall och möjliggöra avhopp från kriminella och extremistiska miljöer.

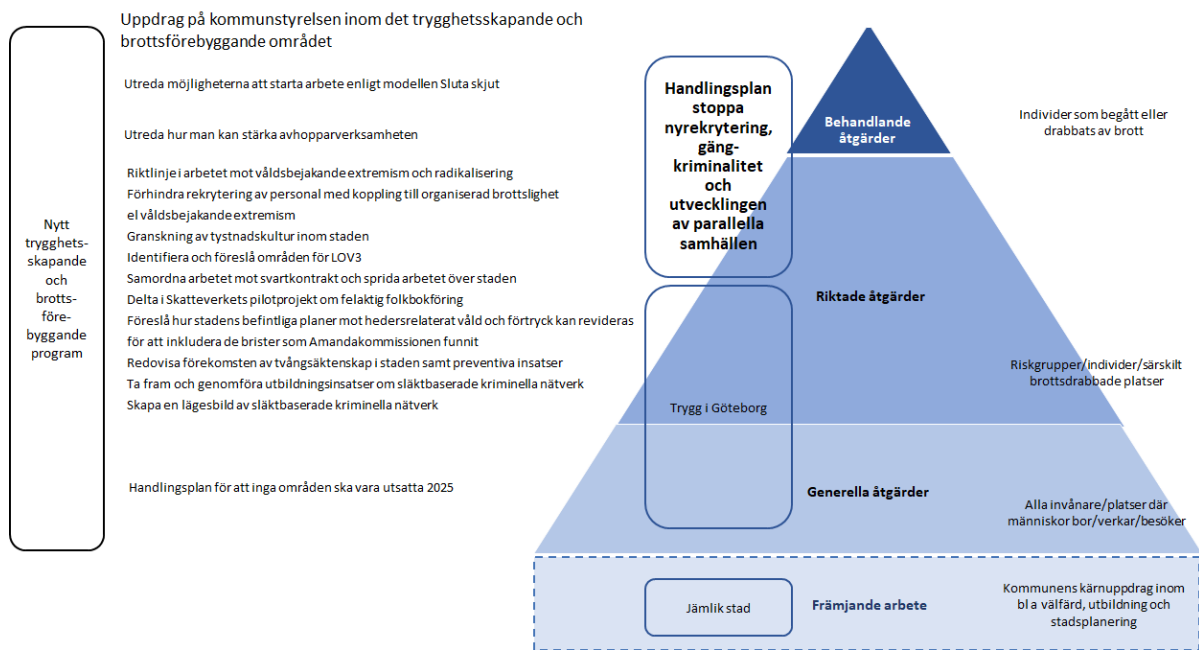
I kommunfullmäktiges budget 2021 uppdrogs kommunstyrelsen att samordna arbetet mot svartkontrakt och att sprida arbetet över staden (dnr 1673/20). Stadsledningskontorets förslag till handlingsplan redovisades till kommunstyrelsen den 29 september 2021.

Därutöver finns uppdrag som exempelvis uppdraget som rör tystnadskultur inom stadens verksamheter (dnr 1313/20) och uppdraget om stadens rutiner vid nyanställning för att förhindra rekrytering av personer med konstaterad koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism (dnr 1365/20) som kan komma ha effekt på handlingsplanen att stoppa gängkriminalitet, nyrekrytering och utvecklingen av parallella samhällen.

### **Utgångspunkter för handlingsplanen**

Handlingsplanen syftar till att nå målet att Göteborgs Stad ska stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utveckling av parallella samhällen på lång sikt. På kortare sikt, fram till år 2025, är målet med handlingsplanen att minska nyrekrytering, gängkriminalitet och förekomsten av parallella samhällen i Göteborg. Syftet med handlingsplanen är att förstärka, utöka och utveckla pågående insatser och därtill initiera nya åtgärder.

En teoretisk utgångspunkt i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet är en uppdelning utifrån preventionsnivåer. Det handlar om generella, riktade och behandlande åtgärder. Generella åtgärder riktar sig till alla invånare och platser där de bor, verkar och som de besöker. Riktade åtgärder fokuseras till riskgrupper, individer eller särskilt brottsdrabbade platser och behandlande åtgärder till dem som har begått eller drabbats av brott. Det finns program och handlingsplaner som riktar sig mot de generella åtgärderna, som Jämlik Stad och handlingsplanen för att inga områden ska vara utsatta år 2025 (ute på remiss). Insatserna som staden ska utföra för att minska brottsligheten och öka tryggheten behöver rikta sig mot alla nivåer i preventionstriangeln.



Handlingsplanen för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utveckling av parallella samhällen fokuserar på riktade och behandlande åtgärder. Handlingsplanen tar sig an utmaningarna med parallella samhällsstrukturer utifrån kriminella nätverks påverkan på dessa parallella strukturer.

Handlingsplanen framhåller insatser som kommunen har rådighet över och som i vissa fall redan pågår. Det pågår flera aktiviteter i staden som bidrar till att uppnå målet. Arbetet bedrivs såväl i stadens som i andra aktörers regi, samt i samverkan mellan staden och andra aktörer. Det arbete som redan sker är högst väsentligt och ska fortsätta även om det inte finns med i handlingsplanen. Angränsande uppdrag tar fram ytterligare riktade och behandlade åtgärder.

För att öka förutsättningarna att nå målet inom utsatt tid har kommunstyrelsen i huvudsak föreslagit insatser som bygger på de som redan pågår inom området. Framförallt fokuserar handlingsplanen på insatser som skapar en samordnad helhetsbild över vad som görs inom området och insatser som skapar en ökad kunskap i stadens nämnder och styrelser för att kunna identifiera sina verktyg för att stoppa gängkriminalitet och nyrekrytering.

Arbetet med de främjande insatserna och de generella åtgärderna, som omhändertas i framförallt handlingsplanerna för Jämlik stad och att inga områden ska vara utsatta 2025, kan ses som en grund för att stoppa utvecklingen av parallella samhällsstrukturer. Idag finns emellertid gängkriminalitet i Göteborgs Stad som genom sin närvaro och påverkan på lokalsamhället upprätthåller parallella samhällsstrukturer. Att fokusera på riktade och behandlande åtgärder för gruppen som ingår i kriminella nätverk och de som riskerar att rekryteras in kommer således även ha en positiv påverkan för att stoppa de parallella samhällsstrukturerna. En del åtgärder kommer ge effekt tidigt, medan flera åtgärder förväntas ge resultat även på längre sikt.

#### Nationell styrning

Hösten 2019 presenterade regeringen 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet. Programmet omfattar åtgärder på både lång och kort sikt, nya verktyg för



brottsbekämpande myndigheter, strängare påföljder, insatser för att bryta tystnadskulturen och ett bättre brottförebyggande arbete.

Några av punkterna i åtgärdsprogrammet mot gängkriminalitet har bäring på det kommunala uppdraget. Trygghetsberedningen som ska redovisas hösten 2024 är ett uppdrag som syftar till att ta fram en samlad målbild för det brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet samt lämna förslag på långsiktiga åtgärder för ökad trygghet och minskad brottslighet.

Flera av punkterna i 34-punktsprogrammet riktas till skola och socialtjänst. Bland annat genom en långsiktig satsning på skolor och socialtjänst i socialt utsatta områden och genomförs inom ramen för Delegationen mot segregation (DELMOS). Här finns även förslag om att socialtjänsten ska kunna sätta in insatser till barn och unga, även om föräldrarna motsätter sig det, i de fall det saknas förutsättningar för tvångsvård samt socialtjänstens bemanning av fältassistenter på kvällar och helger och sociala insatsgrupper som en arbetsmetod för unga i riskzon för kriminalitet.

Tidigare i år redovisades uppdraget om ett nationellt avhopparprogram samt uppdraget om att utreda kommunernas ansvar om brottförebyggande arbete genom lagstiftning.

### Centrala begrepp

För att stoppa gängkriminalitet, nyrekrytering och utvecklingen av parallella samhällen är det nödvändigt att staden har en gemensam utgångspunkt för vad dessa begrepp handlar om. Begreppet gängkriminalitet behöver brytas ner i mindre komponenter för att det ska vara möjligt att identifiera var åtgärderna ska sättas in, vilka som har rätt verktyg för att sätta in åtgärder och för att ha en förståelse för att rekrytering till gäng skiljer sig åt. Handlingsplanen utgår från Brottsförebyggande rådets (BRÅ) definition över fyra övergripande grupp- och nätverkskategorier inom den organiserade brottsligheten, vilka redogörs för i handlingsplanen.

Begreppet parallella samhällsstrukturer är vagt och det finns relativt lite forskning eller data om fenomenet. I handlingsplanen redogörs det för att den utgår från de definitioner och utgångspunkter som Brottsförebyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten har i sina uppdrag kopplat till parallella samhällsstrukturer och utsatta områden.

I handlingsplanen beskrivs hur cylindermodellen, som polismyndigheten använder sig av, kan möjliggöra för att identifiera verktyg och åtgärder för Göteborgs Stad.

Cylindermodellen syftar till att kartlägga vilka individer som utgör en negativ påverkan på lokalsamhället i ett utsatt område baserad på kriminalitet eller normbrytande beteende. Modellen kan i en kommunal kontext användas både på individ-, grupp- och områdesnivå.

### Utredningens iakttagelser av pågående arbete

Inom ramen för beredningen av ärendet har ett antal iakttagelser gjorts som berör pågående arbete inom området, där utveckling och förstärkning behöver ske för att uppnå planens mål.

#### Trygg I

Sedan 2010 har det funnits övergripande och lokala samverkansöverenskommelser mellan Staden och polisområde Storgöteborg. Nuvarande centrala överenskommelse började gälla 1 januari 2019. Överenskommelsen reglerar hur samverkan/samarbete ska

ske mellan polisen och staden och innebär en samlad organisation med representanter från både polisen och Göteborgs Stad. Överenskommelsen innefattar även ledningsstrukturer och samverkansformer för det gemensamma arbetet.

Samverkansformer för den operativa nivån innefattar SSPF-forum som är ett fast forum för informationsutbyte och gemensamt arbete mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet. Fokus för arbetet är barn och unga som befinner sig i riskzon för destruktivt beteende och i destruktiva miljöer. SSPF bedrivs inom samtliga stadsområden.

En ytterligare samverkansform är sociala insatsgrupper (SIG) som innebär att socialtjänsten i Göteborgs Stad samarbetar med polisområde Storgöteborg kring ungdomar och unga vuxna mellan 18 och 25 år. SIG arbetar för att motivera individer att lämna en kriminell livsstil, även personer som inte helt faller under definitionen på avhoppare eller särskilda avhoppare enligt Göteborg stads riktlinje för arbetet med avhoppare. SIG kan även vara ett stöd i och initiera individers kontakt med socialtjänstens myndighetsutövande verksamhet. Arbetet inom SIG finns idag i stadsområde Hisingen och Nordost men inte i Sydväst och Centrum. De organisatoriska förutsättningarna i stadsområdena för att bedriva uppsökande verksamhet för den här målgruppen skiljer sig således åt.

En framgångsfaktor i arbetet med Trygg I är den överenskommelse som staden har med Polismyndigheten i Trygg I-arbetet som belyser vilka samverkansområden som ska prioriteras samt vilka metoder som ska användas.

I beredningen av ärendet framgår att det finns delar inom Trygg I som behöver utvecklas och stärkas. Övergripande ser uppdragen, ansvar, mandat och resurs olika ut för de olika stadsområdena. Avsaknad av ett metodstöd och övergripande rutiner för hur man ska arbeta resulterar sannolikt i att det är svårt att arbeta enhetligt och strukturerat.

Stadens samlade avhopparverksamhet (SAV) är under uppbyggnad och kommer sannolikt vara på plats i socialförvaltning Centrum och vara fullt verksam till årsskiftet 2021/2022. SAV kommer att arbeta stadenövergripande med de individer som vill lämna den kriminella eller våldsbejakande kontext som de är en del av och där avhopparprocessen måste ske någon annanstans än i Göteborg. SAV är inte en del av Trygg I men är precis som sociala insatsgruppers verksamhet exitprocesser som staden bedriver.

### **Myndighetsgemensamma insatser**

Kommunstyrelsen i Göteborg tog 2008-06-18 beslut om inrättandet av ett Kunskapscentrum mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan. Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet (KC) leds av Göteborgs Stad genom stadsledningskontoret och består av 12 samverkande myndigheter. Kunskapscentrums uppdrag är att ta initiativ till, samt stödja och driva nätverk och samarbetsprojekt som ska leda till konkreta åtgärder mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan. Som grund för Kunskapscentrums uppdrag finns en avsiktsförklaring där medverkande myndigheter givit KC i uppdrag att vara samverkande part. Avsiktsförklaringen revideras under hösten år 2021.

KC har, genom exempelvis sitt uppdrag i samverkansprojektet Osund konkurrens, gynnat sund konkurrens bl.a. genom att oseriös verksamhet fått verksamhetsförbud och blivit ålagda kännbara viten som fastställts genom domstolsbeslut. Utöver omfattande åtgärder

har projektet även lett till att flera verksamheter gjort frivilliga rättelser inom sina verksamheter. Samverkansprojektet har som syfte att motverka oseriös verksamhet, osund konkurrens och främja att alla branscher ska konkurrera på lika villkor.

Det framgår av utredningen att de myndighetsgemensamma insatserna behöver stärkas och utvecklas för att kunna genomföra effektiva insatser.

### **Samverkan**

Samverkan är ett viktigt verktyg för att komma åt gängkriminalitet. Samverkan behöver ske både internt inom staden och med externa aktörer. Varje beslutad samverkan ska ske med ett tydligt syfte, mål och utvärdering över vad det resulterat i. Enligt forskning behöver samverkan utgå från en samsyn och gemensamma utgångspunkter samt att det behöver finnas goda kunskaper och förståelse för de ingående aktörernas olika ansvarsområde. Varje medverkande part behöver ha en vilja att skapa förutsättningar för att komma åt problematiken kring gängkriminalitet.

I Göteborgs Stad finns flertalet samverkanforum som syftar eller kan kopplas till att stoppa nyrekrytering till kriminella nätverk och gängkriminalitet, som i sin tur kan stoppa upprätthållandet av parallella samhällsstrukturer. Genom överenskommelsen mellan staden och Polismyndigheten för det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet finns flera samverkanforum på olika nivåer. Samverkan sker också mellan förvaltningar, stadens bolag och civilsamhället och inom ramen för nätverket som Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet driver finns fler samverkanforum och projekt.

Utredningen visar överlag på ett engagemang i frågorna och att många samverkanforum fungerar väl. Det framkommer emellertid att det är angeläget att de inriktade samverkanforumen har tydliga syften och att de samordnas för att få en helhetsbild över åtgärder och för att säkerställa kvalitet och effektivitet. Insatserna i planen syftar till att stärka samverkan och samordning för att möjliggöra mer riktade och effektiva åtgärder.

### **Kunskapsbaserat arbete och välgrundad kompetens**

Kunskapsbaserat arbete och välgrundad kompetens handlar om att stadens arbete och insatser ska genomföras systematiskt och strukturerat mot nyrekrytering, gängkriminalitet och utveckling av parallella samhällsstrukturer. Insatser och beslut ska, så långt det är möjligt, grunda sig på beprövade, utvärderade metoder eller på brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling.

För att kunna arbeta kunskapsbaserat krävs, förutom tillgång till vetenskaplig forskning, systematiska underlag i form av likartade lägesbilder, kunskaphöjande insatser och metodstöd för att hantera de olika utmaningar som finns vad gäller att arbeta med området nyrekrytering av individer i riskzon för gängkriminalitet och gängkriminalitet. Det kan handla om allt från vägledning för att utveckla välfungerande samverkan till konkreta checklistor för att identifiera de egna verktygen för att stoppa nyrekrytering och gängkriminalitet.

Det krävs att samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad strukturerat identifierar vilka verktyg de har för att bidra till att stoppa nyrekrytering till kriminella nätverk och gängkriminalitet. Den brottslighet som kriminella nätverk ägnar sig åt begränsas inte heller till något specifikt område vare sig det gäller fysisk plats eller verksamhetsområde. Samtliga nämnders och styrelsers verktyg bildar en gemensam verktygslåda som förstärker arbetet mot gängkriminalitet och förhindrar rekrytering in i kriminella nätverk.

## Utbetalningar till föreningar och organisationer

Göteborgs Stad betalar ut bidrag till föreningar och organisationer. Utbetalning och prövning sker i ett flertal olika förvaltningar och socialområden och uppgår på totalen till betydande belopp. Västra Götalandsregionen (VGR) har gjort en analys av sina föreningsutbetalningar och som visat på omfattande brister gällande kontroll och uppföljning. Det finns, även i Göteborgs stad som har delvis samma upptagningsområde, en betydande risk för att utbetalningar sker felaktigt. Det är därför angeläget att stadens nämnder och styrelser förstärker sina kontrollfunktioner och kunskapen för att säkerställa att det enbart är seriösa föreningar och organisationer som staden stödjer.

## Parallella samhällsstrukturer

Av utredningen framgår att det finns ett behov av ökad kompetens för att kunna vidta adekvata och effektiva åtgärder för att motverka parallella samhällsstrukturer. En av handlingsplanens insatser inriktar sig på att öka kompetensen inom området genom att föreslå en implementering och utveckling av det metodstöd som Brottsförebyggande rådet (Brå) ska ta fram avseende motåtgärder som kan vidtas för att stoppa utvecklingen av parallella samhällsstrukturer.

## Risk- och skyddsfaktorer

Idag finns omfattande forskning om vilka risk- och skyddsfaktorer som har betydelse för att förstå utvecklingen av beteendeproblem och kriminalitet bland barn och unga. Tydligt är att prognosen för barn som börjar med normbrytande beteende redan under barndomen (vanligen definierat som före 13 års ålder) är betydligt sämre än för dem som börjar senare i tonåren. Vad gäller kriminalitet specifikt finns ett starkt samband mellan antal riskfaktorer i barn- och ungdomen och kriminalitet som vuxen. Ju fler individuella riskförhållanden eller negativa hembakgrundsförhållanden, desto högre andel dömda för brott i vuxen ålder. Samtidigt blir förekomst av skyddsfaktorer viktig då de kan vara avgörande för att individen inte utvecklar en kriminell livsstil som vuxen.

Det finns behov av en ökad användning av strukturerade risk- och behovsbedömningsmetoder om risken för fortsatt kriminalitet. Genom en systematisk bedömning av risk och behov (dvs. identifiering av risk- och skyddsfaktorer) samt mottaglighet hos den enskilde individen ges bättre möjligheter att individanpassa insatserna.

## Ökat fokus på gängkriminella och de som riskerar att rekryteras till kriminalitet

Genomförda skjutningar och sprängningar utförda av de kriminella nätverken har resulterat i både skadade och dödsoffer i Göteborgs Stad. Enligt forskning och genomförda intervjuer med invånare i området har det kunnat påvisa en ökad otrygghet hos invånarna efter en skjutning eller sprängning. Barn och unga drabbas på flera olika sätt av kriminella nätverk och organiserad brottslighet. Det kan handla om rädsla för aktörerna i de kriminella gängen, att bli skjuten eller riskera att rekryteras in i ett kriminellt nätverk. De kriminella nätverken skapar bidrar också till att upprätthålla de parallella samhällsstrukturerna som finns i Göteborgs Stad.

Utredningen visar på att det finns skilda uppfattningar inom staden om hur långt kommunens ansvar sträcker sig för målgruppen unga vuxna och vuxna med en kriminell livsföring. En invändning är att det inte finns tillräckligt lagstöd för kommunalt arbete

med målgruppen eller att målgruppen inte omfattas av socialtjänstlagen. Stadsledningskontorets uppfattning är att Göteborgs stad, liksom övriga kommuner, har både lagliga skyldigheter och därutöver lagliga möjligheter att arbeta med den här målgruppen med stöd av socialtjänstlagen. Sedan den 1 december 2019 finns även en policy och en riktlinje för Göteborgs Stads arbete med avhoppare.

Det krävs att stadens samtliga styrelser och bolag ställer sig frågan vad de kan göra för att förhindra rekrytering in i de kriminella nätverken och förhindra utveckling av de parallella samhällsstrukturerna samt för att stoppa gängkriminaliteten. Utifrån den situationsbild som är i dag i Göteborgs Stad krävs också ett ökat fokus för staden som helhet för att ge effektiva resultat och att samtliga som behöver hjälp får ett likvärdigt stöd inom staden.

I SOM-institutets senaste mätning svarade göteborgaren att den viktigaste frågan och samhällsproblem var frågan om Lag och ordning. En markant ökning har skett mellan 2019 och 2020.

### **Fokusområden i handlingsplanen**

Med utgångspunkt i beredningen av ärendet finns tre fokusområden i handlingsplanen. De insatser som pekas ut syftar till att visa vad stadens nämnder och styrelser tillsammans ska rikta in sig mot för att stoppa gängkriminalitet, nyrekrytering och utveckling av parallella samhällen. Fokusområdena utgör en konkretisering av mål och strategier i Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program för att bidra till måluppfyllelse.

- Ett samordnat arbete med helhetsperspektiv för att stoppa gängkriminalitet och nyrekrytering till kriminella nätverk
- Kunskapsbaserat arbete och välgrundad kompetens
- Ökat fokus på målgruppen gängkriminella och de som riskerar att rekryteras till kriminalitet

### **Stadsledningskontorets bedömning**

Stadsledningskontorets bedömning är att det är fullt möjligt att de kriminella nätverkens påverkan på Göteborgs Stad har minskat markant, att antalet i de kriminella nätverken och nyrekryteringen till gängen har minskat vid uppföljningen av handlingsplanen år 2025. För att uppnå målet med handlingsplanen behöver vissa insatser intensifieras och skalas upp och samverkan mellan nämnder och styrelser behöver förbättras. Ytterligare insatser behöver tillföras.

Tidiga åtgärder och insatser för förbättrade livsvillkor kan och ska bedrivas under hela livet. Det är alltid bättre att tidigt främja en positiv utveckling och förebygga än att försöka bryta ett negativt förlopp i ett senare skede. För att kunna hantera de utmaningar som sker i närtid behöver staden parallellt arbeta med mer direkta och riktade insatser för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen.

Stadsledningskontoret bedömer att handlingsplanen för att motverka nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen, tillsammans med övriga uppdrag inom det trygghetsskapande och brottsförebyggande området, kommer att bidra till en tryggare och säkrare stad. Handlingsplanen är en viktig del i en helhet som består

av flera styrande dokument och åtgärder. Det är angeläget att en samlad uppföljning görs regelbundet för att säkerställa att stadens arbete går i rätt riktning.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att förslaget till handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen remitteras till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, grundskolenämnden, förskolenämnden, utbildningsnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, miljö- och klimatnämnden, nämnden för konsument och medborgarservice, Förvaltnings AB Framtiden, Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co, Polismyndigheten och Kriminalvården. Avseende styrelsernas remissvar ansvarar klustermodrarna för att involvera berörda dotterbolag.

Remissen avser hur de berörda nämnderna och styrelserna ser på fokusområdenas relevans och genomförbarhet för målsättningen. För de nämnder som utpekats som ordningsansvar i handlingsplanen behöver remissvaren även omfatta vilka förutsättningar nämnden har för att hantera detta. Om någon nämnd eller styrelse förfogar över ytterligare relevanta ansvarsområden för att bidra till arbetet bör det framgå av remissvaren.

Christina Eide

Eva Hessman

Direktör utveckling av stadens verksamheter

Stadsdirektör