



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-26

Ärendenummer SLK-2022-00921

Handläggare

Jeanette Stål, Joacim Englund och

Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031-368 03 13

E-post: jeanette.stal@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2022-06-16 § 4 till kommunstyrelsen att komplettera det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet samt att ta fram förslag på åtgärder för att motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026 kompletteras i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att verka för en utökad samverkan mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten Region Väst i syfte att identifiera och erbjuda stöd till utsatta individer.
4. Grundskolenämnden och utbildningsnämnden får i uppdrag att stärka det förebyggande arbetet mot sexuell exploatering genom att säkerställa att problemområdet ingår i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer.
5. Grundskolenämnden och utbildningsnämnden får i uppdrag att stärka förutsättningarna att identifiera elever som är utsatta eller utsätter andra för sexuell exploatering.
6. Socialnämnden Centrum får i uppdrag att vara kompetenscentrum för stadens förvaltningar och bolag i frågor kring människohandel, prostitution och sexuell exploatering. Nämndens specialistverksamheter som arbetar med målgrupperna föreslås ansvara för kompetenscentrum.
7. Socialnämnden Centrum får i uppdrag att säkerställa att barn utsatta för sexuell exploatering får stöd och samordningsinsatser via Barnahus.
8. Socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att stärka förutsättningarna att identifiera individer i verksamheterna som är utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel, eller utsätter andra.
9. Socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst får i uppdrag att skapa en samordnarfunktion i varje nämnd med syfte att samordna insatser för vuxna individer som vill lämna prostitution eller människohandel.

10. Göteborg & Co AB får i uppdrag att, tillsammans med socialnämnd Centrum, samordna det pågående arbetet i samverkan med besöksnäringen i syfte att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
11. Göteborg & Co AB får i uppdrag att implementera insatser för att motverka prostitution och människohandel i kommande handlingsplan för Göteborgs Stads program för destinationsutveckling 2023-2030.
12. Göteborg & Co AB får i uppdrag att utreda om även människohandel för andra ändamål än sexuella i framtiden kan innefattas i det nätverksarbete som samordnas av bolaget.

Sammanfattning

I samband med att kommunfullmäktige 2022-06-16 § 4 beslutade om Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026, fick kommunstyrelsen i uppdrag att komplettera programmet och ta fram förslag på insatser för att motverka och agera förebyggande mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med relevanta nämnder, rättsvårdande myndigheter och civilsamhället. Kopplingen till gängkriminalitet skulle särskilt belysas. Därtill skulle programmet kompletteras med hänvisning till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2020-2023. Föreslagna insatser skulle kostnadsredovisas.

Föreliggande ärende är en slutredovisning av uppdraget som presenterar förslag på kompletteringar i programmet, förslag på åtgärder till nämnder och styrelser som berörs av problemområdet samt en kostnadsredovisning av föreslagna åtgärder. Kopplingen till gängkriminalitet har belysts i delredovisningen i kommunstyrelsens delårsrapport augusti 2023-10-04 § 645. Stadsledningskontoret gör bedömningen att det inte är aktuellt att hänvisa till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2020-2023 då ett förslag på ny plan behandlas i kommunfullmäktige 2024-02-29. Stadsledningskontorets samlade bedömning är att det framöver kan finnas behov av att se över styrningen på det brottsförebyggande området med avseende på bland annat våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och sexuellt våld. Sexuellt våld omfattar prostitution och sexuell exploatering, samt människohandel med dessa syften.

Stadsledningskontoret bedömer att de åtgärder och uppdrag som föreslagits i ärendet bidrar till att motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering, samt till att förbättra möjligheterna till stöd och hjälp för de som utsätts eller utsätter andra för denna typ av brottslighet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Prostitution, människohandel och sexuell exploatering är företeelser som medför stora samhällsekonomiska kostnader. En studie från EU-kommissionen¹ uppskattade 2020 att de samhällsekonomiska kostnaderna i genomsnitt uppgick till drygt 300 000 euro per person som utsätts för människohandel. Beräknas kostnaderna enbart för de personer som registrerats som offer för människohandel skulle kostnaderna per år uppgå till knappt 4 miljarder euro per år, men detta anses vara en grov underskattning på grund av ett stort mörkertal.

¹ EU-kommissionen (2020), *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU*

Prostitution, människohandel och sexuell exploatering är en lönsam industri för den organiserade brottsligheten. På ett globalt plan beräknas människohandel generera intäkter om 150 miljarder dollar per år, varav 100 miljarder dollar består av intäkter kopplade till människohandel för sexuella ändamål.² Då dessa företeelser utgör en så stor inkomstkälla är en viktig del i bekämpandet av organiserad brottslighet att hjälpa personer som utnyttjas ut ur exploateringen.

Utanförskap på grund av våld innebär också stora kostnader för samhället, även vid ett ringa eller måttligt utanförskap. Att undvika ett livslångt utanförskap beräknas medföra samhällsekonomiska vinster om 10-15 miljoner kronor per individ beroende på vilka följdkomplikationer som utanförskapet medför.³ Exempelen rör hedersvåldsutsatthet och visar att samhället kan göra stora ekonomiska vinster på att ge skydd, stöd och vård till den som är våldsutsatt. Med tanke på graden av våldsutsatthet och utanförskap som personer utsatta för prostitution, människohandel och sexuell exploatering försätts i, bör slutsatserna om samhällskostnader även vara applicerbara på dessa målgrupper. Initialt ökade kostnader i det förebyggande arbetet medför att de samhällsekonomiska kostnaderna minskar på längre sikt.

Kostnadsredovisning av föreslagna åtgärder

Merparten av de föreslagna åtgärderna bedöms inte medföra ökade kostnader för staden. De flesta av de åtgärder som stadsledningskontoret föreslår är inte nya åtaganden för berörda nämnder och bolagsstyrelser. För välfärdsnämnderna ingår de insatser som föreslås i respektive nämnds grunduppdrag. Däremot innebär förslagen en utveckling av arbetsformer. På sikt bör dessa arbetssätt inte innebära en ökad kostnad, men utvecklingen av en ny struktur för samordning och insatser till en inte tidigare så uppmärksam målgrupp kan innebära en viss ökning av kostnader under en period. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen som rör kompetenscentrum, samordning för utsatta barn och vuxna och en satsning på det förebyggande arbetet i skolan kan behöva resurstilldelning för att kunna genomföras.

Grundskolenämndens och utbildningsnämndens uppdrag om att säkerställa att sexuell exploatering ingår i undervisningen om Sexualitet, samtycke och relationer samt att öka förmågan att identifiera utsatta och de som utsätter andra, bedöms kräva resurser i form av tid och kunskapsutveckling. Inför införandet av det nya ämnet Samtycke, sexualitet och relationer i läroplanen 2022 bedömde förvaltningarna att ett tillskott med 1 miljon kronor till grundskolenämnden och 0,5 miljoner kronor till utbildningsnämnden, som ett engångsbelopp, skulle öka förutsättningarna för en systematisk kompetensutveckling och implementering av ny kunskap och perspektiv i det pedagogiska arbetet kopplat till Sexualitet, samtycke och relationer, dnr 0534/21. I nästföljande budget (2023) tilldelades inga särskilda medel för detta.

Uppräknat utifrån budget 2023 och 2024 skulle det innebära 1,1 respektive 0,6 miljoner kronor.

Socialnämnden Centrums föreslagna uppdrag om kompetenscentrum bedöms behöva en resursförstärkning motsvarande en helårsarbetare vilket innebär en kostnad om cirka

² Se exempelvis OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), *Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation*. 2021

³ Nilsson Lundmark, E & Nilsson, I. Länsstyrelsen Östergötland (2022). *Att synliggöra det osynliga. En socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck*.

0,8 miljoner kronor årligen. Samma nämnd får även uppdraget att säkerställa att barn utsatta för sexuell exploatering får samordnade insatser via Barnahus. Ett sådant uppdrag bedöms öka inflödet av ärenden till Barnahus och därmed kräva en utökning av resurser. Det är svårt att bedöma omfattningen på antal ärenden då det saknas statistik men stadsledningskontoret uppskattar att det kan krävas en ökning motsvarande en årsarbetare om cirka 0,8 miljoner kronor årligen, åtminstone under en utvecklingsperiod.

Ett utvecklingsarbete med fokus på identifiering och samordning av insatser inom socialtjänsten förväntas leda till ökade kostnader, åtminstone i ett initialt skede. I betänkandet Ut ur utsatthet (SOU 2023:97) beräknas insatser till målgruppen kunna uppgå till en kostnad på 75 miljoner kronor årligen. Betänkandet är i nuläget inte remitterat för synpunkter på lagförslagen och det finns inga uppgifter om när beslut kan tas om föreslagen lagstiftning. Utredarna föreslår att kommunerna bör ersättas för kostnaderna för genomförande med 75 miljoner kronor per år under en utvecklingsperiod. Om invånarantalet är beräkningsgrunden för finansieringen skulle det innebära 4,3 miljoner kronor i statsbidrag till Göteborgs Stad.

Förutsatt att socialnämnd Centrums föreslagna uppdrag om kompetenscentrum inklusive en resursökning enligt ovan beräkning beslutas i kommunfullmäktige, bedömer stadsledningskontoret att övriga nämnder och styrelser kan kompetensutveckla den personal som berörs inom befintlig budgetram.

Bedömning ur ekologisk dimension

Illegal avfallshantering och andra miljöbrott genererar, på samma sätt som prostitution, människohandel och sexuell exploatering, stora vinster till den organiserade brottsligheten. På ett globalt plan är de olika företeelserna associerade med varandra då de kan utgöra olika delar av ett nätverks kriminella verksamhet. Kopplingarna mellan dessa brott finns även i Sverige där exempelvis avfallshantering identifierats som en särskild riskbransch när det gäller arbetslivskriminalitet. Detta innebär att det utvecklingsarbete som bedrivs inom exempelvis miljö- och klimatnämnden samt inköps- och upphandlingsnämnden, förutom att motverka arbetskraftsexploatering och människohandel, även kan skapa miljömässiga vinster.

Bedömning ur social dimension

Förslagen förväntas leda till att barn som riskerar att utnyttjas eller som redan är utsatta i sexuell exploatering snabbare och oftare än i dag identifieras, att ett pågående utnyttjande avbryts snabbare och att fler barn än i dag får tillgång till individuellt anpassade och mer verkamma insatser för skydd, stöd och behandling. Att stärka skyddet för barn som utsätts för olika former av våld och utnyttjande förväntas också leda till förbättrade framtidsmöjligheter på en rad områden för den målgruppen.

Även särskilt sårbara grupper som i dag i högre grad än andra är utsatta för utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution och människohandel, förväntas få snabbare, samordnade och mer anpassade insatser. Detta gäller till exempel hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning, personer i missbruk, hemlöshet, fattigdom eller i migration.

Förebyggande insatser genom bland annat ett stärkt arbete med området inom skolan förväntas leda till att färre personer utsätter andra.

Genom att definiera och integrera utsatthet för prostitution, människohandel och sexuell exploatering inom ramen för våldsutsatthet och att identifiera utsatta som självständiga brottsoffer förväntas förslagen bidra positivt till de nationella jämställdhetsmålen och till kommunens ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Påverkan på det sjätte delmålet inom jämställdhetspolitiken, om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, bedöms vara särskilt stark.

Samverkan

Information om ärendet har lämnats vid CSG 2023-12-14 och fördjupad dialog genomfördes 2024-02-08. Samverkan har skett i CSG 2024-02-22.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokoll 2022-06-16 § 4
2. Prostitution, människohandel och sexuell exploatering i Göteborg.
Delrapportering av kommunfullmäktiges uppdrag att i samverkan med relevanta nämnder, rättsvärdande myndigheter och civilsamhället ta fram förslag på insatser för att motverka och agera förebyggande mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering i delårsrapport augusti 2023 för kommunstyrelsen 2023-10-04 § 645.
3. Samverkansprotokoll från CSG 2024-02-22 § 5a.

Ärendet

Kommunfullmäktige gav 2022-06-16 § 4 kommunstyrelsen i uppdrag att komplettera Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program samt att ta fram förslag på insatser för att motverka och agera förebyggande mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering.

I augusti 2023 delredovisades uppdraget i Delårsrapport augusti 2023 för kommunstyrelsen 2023-10-04 § 645. Rapporten biläggs utredningen.

Ärendet är en slutredovisning av uppdraget.

Beskrivning av ärendet

I samband med att kommunfullmäktige 2022-06-16 § 4 beslutade om Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026, gavs kommunstyrelsen i uppdrag att komplettera programmet och ta fram förslag på insatser för att motverka och agera förebyggande mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med relevanta nämnder, rättsvårdande myndigheter och civilsamhället. Kopplingen till gängkriminalitet skulle särskilt belysas. Därtill skulle programmet kompletteras med hänvisning till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2020-2023. Föreslagna insatser skulle kostnadsredovisas.

Definitioner

Prostitution innebär att sexuella tjänster byts mot ersättning. Ersättningen kan vara pengar, varor eller tjänster som alkohol, droger, boende, presenter eller resor.

Ett barn kan aldrig samtycka till prostitution. För barn under 18 år ses det alltid som ett sexuellt övergrepp. Om någon form av ersättning har getts vid övergreppet talar man om sexuell exploatering. Det kan handla om våldtäkt mot barn eller att utnyttja barn genom köp av sexuell handling, beroende på om barnet är över eller under 15 år.

Människohandel innebär att gärningspersoner, genom falska löften eller direkta hot, rekryterar och förflyttar människor för att utnyttja dem, till exempel för prostitution eller andra sexuella ändamål, tvångsarbete, krigstjänst, tiggeri, brottslig verksamhet, handel med organ eller andra former av utnyttjanden.

Avgränsning

Uppdraget omfattar att ta fram förslag på insatser för att motverka och agera förebyggande mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering enligt definitionerna ovan. Andra sexualbrott som våldtäkt, sexuellt övergrepp eller sexuellt ofredande omfattas inte av uppdraget. Stadsledningskontoret föreslår därför inga insatser för att förebygga dessa typer av brottslighet. Förebyggande definieras som att hindra att denna typ av brott sker men också att hindra att det upprepas om det har skett.

Personer som har utsatts för prostitution eller sexuell exploatering i pornografiska syften ska kunna ta del av skydd, stöd och andra insatser på samma sätt som andra som har utsatts för sexuell exploatering eller prostitution.

Beredning av ärendet

Stadsledningskontoret bedömde att uppdraget krävde en kunskapsinsamling då området är omfattande och flera aktörer bidrar i arbetet med att motverka prostitution, människohandel och sexuell exploatering.

Stadsledningskontoret har därför genomfört uppdraget i två steg. Det första steget har omfattat insamling av information där stadsledningskontoret har tagit del av forskning inom området samt haft dialoger med stadens förvaltningar och bolag som på olika sätt berörs av problematiken. Dialoger har även ägt rum med relevanta myndigheter och idéburna organisationer som på olika sätt jobbar med och för målgrupper som utsätts för prostitution, människohandel och sexuell exploatering. Resultatet presenterades i bilagd rapport (bilaga 2). I detta andra steg föreslår stadsledningskontoret åtgärder för att motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering.

Dialoger med stadens förvaltningar och bolag

Stadsledningskontoret ställde 2023, i lägesbilden över den lokala brottsligheten, ut frågor till 27 förvaltningar och bolag om prostitution, människohandel och sexuell exploatering, för att få en bild av vad de såg av denna problematik kopplat till sina verksamheter. Utifrån återrapporteringen valde stadsledningskontoret att ha dialoger med 13 förvaltningar och bolag som på olika sätt var berörda av denna typ av brott. Dialoger hölls med förvaltningen för demokrati och medborgarservice, förvaltningen för funktionsstöd, grundskoleförvaltningen, inköp- och upphandlingsförvaltningen, miljö- och klimatförvaltningen, socialförvaltningarna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, utbildningsförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden, Göteborg & Co samt Göteborgs Hamn AB.

Dialoger med myndigheter och idéburna organisationer

Stadsledningskontoret har haft dialoger med Center mot arbetslivskriminalitet, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket, Polismyndigheten (NOA och Region Väst), Västra Götalandsregionen samt Stockholms Stad och Trollhättans stad. Stadsledningskontoret har haft dialoger med följande idéburna organisationer: Ecpat, Frälsningsarmén, Real Stars, RFSL, Rosenlunds nätverket, Räddningsmissionen, Stadsmissionen och Talita Stockholm.

Nationella utredningar

Stadsledningskontoret har inväntat utredningar inom området som har genomförts på uppdrag av regeringen och som har publicerats i december 2023: Ut ur utsatthet (SOU 2023:97) samt Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften (SOU 2023:98). Stadsledningskontoret redogör kortfattat för ett urval av förslagen i dessa utredningar i stycket *Pågående lagstiftningsarbete och nationella åtgärdsförslag*. Flera av de förslag som utredningarna föreslår ligger i linje med de åtgärder som stadsledningskontoret identifierat som viktiga för stadens behov.

Dialoger med rättighetsbärare

Kommunstyrelsens samtliga råd bjöds in till en dialog. Dialogen genomfördes med representanter för hbtqi-rådet, funktionshinderrådet, pensionärsrådet och rådet för den sverigefinska minoriteten. Dialog med ungdomsfullmäktige har också genomförts. Rådets och ungdomsfullmäktiges synpunkter har omhändertagits framför allt i de förutsättningar för genomförande av åtgärder som föreslås där bland annat riskgrupper och anpassade metoder beskrivs.

Pågående lagstiftningsarbete och nationella åtgärdsförslag

I december 2023 presenterades två statliga utredningar som har direkt bäring på föreliggande uppdrag, Ut ur utsatthet (2023:97) och Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften (SOU 2023:98). Utredningarna har skickats på gemensam remiss och förslag på

yttrande redovisas för kommunstyrelsen 29 maj. Utredningarna presenteras nedan tillsammans med annat pågående lagstiftningsarbete som har påverkan på området.

Ut ur utsatthet

Ut ur utsatthet (SOU 2023:97), konstaterar att det finns allvarliga brister i det nuvarande stödet till den som behöver hjälp att ta sig ur sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Bristerna rör framför allt identifiering, kunskap om utsattheten och bemötande, tillgången till icke akut vård och traumabehandling, tillgången till vård utanför storstadsområdena samt ansvarsfördelning och samordning mellan myndigheter. Sammantaget bedömer utredningen att bristerna är av en sådan art att Sverige inte kan anses leva upp till internationella åtaganden gentemot utredningens målgrupper. Utredningen ger förslag på hur en sammanhållen exitprocess bör utformas för såväl barn som vuxna.

Betänkandet konstaterar att det är vanligt att målgrupperna har kontakt med exempelvis skola, socialtjänst eller hälso- och sjukvård utan att utsattheten upptäcks. Enligt utredningen behöver därför det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet stärkas.

Utredningen framhåller att en persons exitprocess, för att vara framgångsrik, kräver samordning av en rad olika insatser inom olika områden och under lång tid. Det kan exempelvis handla om traumabehandling, olika typer av vård, försörjningsmöjligheter, skydd och boende. Centrala aktörer är socialtjänsten och hälso- och sjukvården men det kan även vara aktuellt med insatser från exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, skolan, polisen och rättsväsendet. Migrationsverket har en särskild roll när det gäller personer som inte är svenska medborgare. För att en exitprocess ska komma i gång och genomföras måste det, enligt utredningens bedömning, finnas en utpekad myndighet som ansvarar för att initiera samverkan. Utredningen ser att det är socialtjänsten som bör ha det övergripande och samordnande ansvaret för exitprocessen och föreslår därför att socialtjänsten, för både barn och vuxna, ska utse en samordnare som ska upprätta en individuell plan för exitprocessen. För vuxna föreslås planen innefatta de aktörer och åtgärder som behövs för att den enskilde varaktigt ska kunna lämna sin utsatta situation och etablera sig i en ny socialt och ekonomiskt hållbar tillvaro. För barn föreslås planen innefatta de aktörer och åtgärder som behövs i det enskilda fallet för att barnet ska få omedelbart skydd och varaktigt stöd, samt vård och rehabilitering för att ta sig ur exploateringen. Utredningen pekar särskilt ut att Barnahus kan utgöra en central aktör i exitprocessen för barn.

I betänkandet konstateras att socialtjänsten redan idag har ansvar och möjlighet att i samverkan med relevanta aktörer erbjuda insatser i individuellt utformade planer som möjliggör för den som är utnyttjad att lämna prostitution, sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål. En bidragande orsak till att detta enbart sker i mycket liten utsträckning är, enligt utredningen, att kunskapen om målgruppernas våldsutsatthet generellt är för låg. Utredningens bedömning är att målgruppernas våldsutsatthet och egenskap av brottsoffer, och därmed kommuners och regioners ansvar för att upptäcka dem och erbjuda stöd och vård, behöver tydliggöras. Utredningen föreslår därför att målgrupperna lyfts fram i den så kallade brottsofferparagrafen i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen, vilket skulle tydliggöra det ansvar som kommunerna redan idag har för att identifiera dem och erbjuda skydd och stöd. Utredningen föreslår även att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram stöd för rättstillämpningen när det gäller

socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering för personer i målgrupperna. Detta hindrar dock inte att socialtjänsten redan idag utökar arbetet med målgrupperna utifrån sitt nuvarande ansvar.

Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften

Utredningen Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften (SOU 2023:98) har haft i uppdrag att kartlägga kunskapsläget om våld och andra övergrepp mot vuxna och exploatering av barn vid produktion och distribution av pornografi samt att föreslå hur tillgången till skydd, stöd och vård för vuxna och barn kan förbättras. Utredningens målgrupper är i hög grad överlappande med målgrupperna i Ut ur utsatthet, vilket innebär att såväl utredningarnas problembeskrivningar som förslag till viss del överlappar varandra.

Utredningen konstaterar att personer som utnyttjas sexuellt i pornografiska syften är en våldsutsatt grupp som inte får tillgång till skydd, stöd och vård utifrån sina rättigheter och behov. Inom målgruppen finns hög förekomst av psykisk ohälsa och de som kommer i kontakt med en stödverksamhet har ofta omfattande behov. Personer som utsätts för sexuell exploatering för pornografiska syften har, på samma sätt som personer utsatta i prostitution, ofta riskfaktorer i sin bakgrund såsom att ha blivit utsatta för sexuella övergrepp som barn.

Liksom utredningen om exitprogram konstaterar denna utredning att samhället brister i att fånga upp målgruppen och erbjuda stöd utifrån behov. Personerna har ofta redan kontakt med socialtjänst och hälso- och sjukvård och andra relevanta verksamheter utan att det sexuella utnyttjandet uppmärksammas. Yrkesverksamma saknar, enligt utredningen, förutsättningar att upptäcka målgruppen och möjlighet att kunna erbjuda adekvat skydd, stöd och vård. Stödet kan vara särskilt svårt att få del av för personer som ingår i riskgrupper, såsom hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning och personer som av någon anledning befinner sig i utanförskap. Utredningen betonar vikten av att sexuellt utnyttjande i pornografiska syften behöver bli en naturlig del av det arbete som bedrivs för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och våld mot barn.

Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag

Av förslaget på ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) framgår bland annat att det i socialtjänstlagen ska anges att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och att kommunen, vid planering av insatser till grupper och enskilda, särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

I den kompletterande promemorian Ett förtydligt brottsförebyggande ansvar för socialnämnden (S2023/03181) redogörs för att det brottsförebyggande arbetet ytterligare behöver prioriteras och att det behöver införas bestämmelser för att tydliggöra socialtjänstens brottsförebyggande ansvar.

En uppväxt fri från våld

Utredningen En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70) lämnade 2022 förslag om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. I den föreslagna strategin anges fem långsiktiga mål för arbetet mot det övergripande målet att varje barn ska ha en uppväxt fri från våld: 1) våld mot barn ska förebyggas, 2) barns våldsutsatthet ska upptäckas, 3) barn ska få det skydd och stöd samt behandling de har rätt till, 4) barns

rättigheter i brottmålsprocessen ska tillgodoses och 5) kunskaps- och metodutvecklingen ska stärkas.

Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön

Rubricerad utredning (SOU 2023:80) har bland annat haft i uppdrag att se över det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar av barn och överväga en ny straffskärpningsgrund för brott med hatbrottsmotiv mot kvinnor. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen bland annat att bestämmelsen om våldtäkt mot barn utvidgas till att även avse fall där någon utnyttjar ett barn under 18 år som på grund av till exempel psykisk ohälsa, funktionsnedsättning, missbruk eller gärningsmannens auktoritet har en nedsatt förmåga att värna sin sexuella integritet. Utredningen föreslog även att det straffbara området för köp av sexuell tjänst och koppleri utvidgas till att omfatta sexuella handlingar som utförs på distans.

Utgångspunkter i arbetet mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering

Barn utsatta för sexuell exploatering är alltid brottsoffer och våldsutsatta

En viktig utgångspunkt när det gäller barn utsatta för sexuell exploatering är att de alltid är brottsoffer. De har enligt barnkonventionen rätt till omedelbart skydd och till stöd, vård och rehabilitering. Det gäller oavsett om de är svenska eller utländska medborgare och vare sig de är offer för människohandel eller inte. Sexuell exploatering är alltid ett övergrepp, oavsett om barnet initialt lämnat sitt samtycke till att få ersättning för någon form av sexuell aktivitet, eller inte. Det förekommer idag att sexuellt exploaterade barn bedöms ha ett socialt nedbrytande beteende och att utsattheten tolkas som självskadande beteende. Barn som är utsatta för sexuell exploatering ska alltid betraktas som våldsutsatta.

Vuxna som utnyttjas i prostitution bör behandlas som våldsutsatta och som brottsoffer

Prostitution, sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål ingår i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och ses där som en våldsutsatthet. Den som är vuxen och utnyttjas i prostitution behandlas i en brottmålsprocess mot en sexköpare dock mera sällan som målsägande. Utnyttjande i prostitution innebär i sig ofta tvång eller olika former av våld. Till detta kommer att den som utnyttjas ofta har varit utsatt för våld eller övergrepp tidigare i livet. Det finns därför starka skäl att generellt behandla även vuxna personer som utnyttjas i prostitution som våldsutsatta och som brottsoffer, oavsett om de skulle ha status som målsägande eller inte i en brottmålsprocess. Prostitution, människohandel och sexuell exploatering ska därför ha en självklar plats i kommunens brottsförebyggande arbete.

Normkritiska perspektiv och inkluderande insatser

Att tillämpa ett normkritiskt perspektiv är av stor vikt i alla delar av det förebyggande arbetet, men särskilt för att lyckas identifiera både utsatta och de som utsätter utan att fastna i ideala, och könsnormativa, idéer om offer och förövare. Hbtqi-personer är en riskgrupp som behöver uppmärksammas, killar kan vara utsatta för sexuell exploatering och tjejer kan vara delaktiga i att till exempel sprida bilder på andra. Personer med funktionsnedsättning är riskgrupper både vad gäller att vara utsatta och i att utsätta andra. Det innebär att insatser behöver anpassas efter målgruppens olika behov och förmågor.

Migranter är en annan riskgrupp och många av de som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål har inte svensk bakgrund. Därför kan information och insatser behöva ges även på andra språk än svenska riktat till den målgruppen.

Förslag på åtgärder

Förslag på komplettering av Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026

Syftet med Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 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. Syftet är att skapa förutsättningar för ett strukturerat, kort- och långsiktigt arbete som anpassas till samhällsutvecklingen och bedrivs samordnat och kunskapsbaserat mot aktuella läges- och problembilder. I det brottsförebyggande arbetet måste även arbetet mot människohandel, prostitution och sexuell exploatering ingå.

Programmets målområde 1 *Öka kunskapen* samt målområde 2 *Öka samverkan* omfattar all kriminalitet och därmed även människohandel, prostitution och sexuell exploatering. Med anledning av detta finner inte stadsledningskontoret att dessa avsnitt i programmet behöver kompletteras, då de innehåller breda definitioner och problembeskrivningar som kan omfatta även denna typ av brottslighet.

Stadsledningskontoret föreslår att kompletteringar görs i målområde 3, 4, och 5, både i problembeskrivningar och strategier, för att tydliggöra människohandel, prostitution och sexuell exploatering som brott och de som drabbas av detta som brottsutsatta. Föreslagna kompletteringar framgår nedan i kursiv stil:

Målområde 3: Minska otryggheten till följd av rädslan för att utsättas för brott
Tillägg i problembeskrivningen, fjärde stycket (sidan 17-18):

Grupper som tillhör minoriteter är mer utsatta för bland annat rasism och hatbrott. Exempelvis är personer med funktionsnedsättning i Göteborg i större utsträckning utsatta för fysiskt våld, hot och kränkningar än vad personer utan funktionsnedsättning är. När det handlar om våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck är främst kvinnor och flickor utsatta men det drabbar även pojkar, män, homo- och bisexuella av båda könen samt transpersoner. *Kvinnor, flickor, hbtqi-personer, migranter och individer med funktionsnedsättning löper större risk att utsättas för sexuell exploatering och att utnyttjas i prostitution och människohandel.* Våldet innebär också fysiska och psykiska konsekvenser för de som bevittnar det. Att som brottsoffer inte få stöd kan innebära ett bestående tillstånd av otrygghet och bristande delaktighet i samhällslivet.

Tillägg i strategi 3:5 (sidan 18):

Göteborgs Stad ska stärka och utveckla arbetet med brottsoffer- och vittnesstöd. När det gäller den som lever i eller som lämnat våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, *eller har utsatts för sexuell exploatering, prostitution eller människohandel* ska skyndsamma och samordnade insatser göras. Barn och övriga anhöriga ska få stöd och hjälp vid behov.

Målområde 4: Minska benägenheten att begå brott

Tillägg i problembeskrivningen, första stycket (sidan 19):

Kriminalitet och våldsbrottslighet - inklusive våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt människohandel, prostitution och sexuell exploatering - är allvarliga samhällsproblem. De drabbar offren och deras anhöriga, men inverkar också på förövarens fortsatta liv och kan få konsekvenser för andra delar av samhället.

Tillägg i strategi 4:4 (sidan 20):

Göteborgs Stad ska verka för att stoppa våld i nära relation, hatbrott, hedersrelaterat våld och förtryck samt människohandel, prostitution och sexuell exploatering.

Målområde 5: Minska möjligheten att begå brott

Tillägg i problembeskrivningen, första stycket (sidan 22):

Dagens brottslighet är komplex, varierad och gränsöverskridande. Brott kan ske såväl i offentlig miljö som i människors hem, stadens verksamheter och digitalt. Det handlar till exempel om misshandel, personrån, bedrägerier, trakasserier, sexualbrott *inklusive prostitution och sexuell exploatering, människohandel för olika ändamål*, hot och hatbrott, men även våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Vissa grupper, näringsverksamheter och platser är extra utsatta. Platser där många människor passerar och vistas, som till exempel knutpunkter för kollektivtrafik, köpcentrum och lokala torg samt områden med krogar och restauranger, större konserter och idrottsevenemang samt skolor, skapar många brottsstillfällen på en relativt liten yta.

Tillägg i problembeskrivningen, femte stycket (sidan 23):

Den digitala utvecklingen skapar nya möjligheter till brott, såväl välfärdsbrott som kränkningar, hatbrott och radikaliserings. Att framför allt barn och unga kränks och utsätts för brott på sociala medier sker alltmer frekvent och det finns en särskild utsatthet i digitala forum. *Initiativ till brott som sexuell exploatering, prostitution och människohandel tas framför allt på digitala plattformar.* Staden har idag låg kunskap om den brottslighet som förekommer i sociala medier och på andra digitala plattformar och få åtgärder i den miljön.

Bilaga 4 – Ordlista

Tillägg: förklaringar av begreppen människohandel, prostitution och sexuell exploatering enligt beskrivning i detta tjänsteutlåtande.

Lägesbild Brotts och otrygghet 2024 ska omfatta människohandel, prostitution och sexuell exploatering

Enligt Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska kommunen sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Brå har med anledning av kommunernas nya ansvar, i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, tagit fram ett fördjupat stöd⁴ för hur den generella kartläggningen av brottsligheten i ett område kan kompletteras med en bild av hur bland annat prostitution och människohandel för sexuella ändamål ser ut och vilka förutsättningar som finns att förebygga sådant våld. Det nya ansvaret bör bidra till bättre

⁴ [Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper](#)

kunskap om förekomsten av brott med koppling till sexuell exploatering inom varje kommun. Inom ramen för den kommunala lägesbilden som ska presenteras under våren 2024 kommer prostitution, människohandel och sexuell exploatering att vara en del av lägesbilden. Eftersom området redan nu omhändertas inom lägesbildsarbetet föreslår stadsledningskontoret inga övriga åtgärder.

Förslag på uppdrag till nämnder och styrelser

I delrapporten (bilaga 2) identifierade stadsledningskontoret fem utvecklingsområden:

- Staden behöver stärka sitt förebyggande arbete för att förhindra prostitution, människohandel och sexuell exploatering
- Staden behöver bli bättre på att identifiera utsatta
- Relevanta insatser behöver finnas tillgängliga för att stödja utsatta
- Stadens gemensamma resurser behöver användas mer effektivt
- Samverkan med externa aktörer behöver förbättras

Det är inom dessa fem utvecklingsområden förslag på åtgärder presenteras nedan. Förslagen kategoriseras utifrån vilken nämnd/styrelse som föreslås bli ansvarig för uppdragen. Sist presenteras ett antal områden som övervägts men där stadsledningskontoret inte föreslår några uppdrag.

Förslag på uppdrag till kommunstyrelsen

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att verka för en utökad samverkan mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten Region Väst i syfte att identifiera och erbjuda stöd till utsatta individer.

I Stockholm arbetar polisen och socialtjänsten ihop med civilsamhället i så kallade samverkanspass flera kvällar i veckan. Det innebär att samtliga parter åker ut på gemensamma pass där socialtjänsten kan erbjuda frivilliga insatser till de utsatta de möter. På detta sätt jobbar man också aktivt uppsökande. Samverkanspassen är formaliserade via ett centralt avtal. Utsatta personer inom det här området vänder sig sällan till polisen och det är också av den anledningen viktigt att socialtjänsten finns med när polisen gör ingripanden där utsatta finns. Då ökar möjligheten för den utsatta att ta emot hjälp och stöd för att lämna situationen.

Kommunstyrelsen får därför i uppdrag att verka för en utökad samverkan mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten Region väst i syfte att identifiera och erbjuda stöd till utsatta individer. I uppdraget ingår att undersöka möjligheten att samarbeta med idéburna organisationer.

Förslag på uppdrag till grundskolenämnden och utbildningsnämnden

- Nämnderna får i uppdrag att stärka det förebyggande arbetet mot sexuell exploatering genom att säkerställa att problemområdet ingår i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer.
- Nämnderna får i uppdrag att stärka förutsättningarna att identifiera elever som är utsatta eller utsätter andra för sexuell exploatering.

Förutsättningar för att genomföra uppdragen:

- Kompetensutveckling för pedagogisk personal och elevhälsa.

- Metodstöd i elevhälsan för att identifiera utsatta, förövare och barn och unga i riskzon att utsätta eller utsättas.

En förutsättning för att motverka problematiken är ett förebyggande arbete som syftar till att exploateringen överhuvudtaget inte sker och om det sker att det inte upprepas. I det arbetet har skolan en viktig roll när det kommer till värderingar och normer. Ett proaktivt jämställdhetsarbete som arbetar våldsförebyggande med individens rättigheter och samtycke i fokus är avgörande för att minska efterfrågan på barn och vuxna i sex- och människohandel. Inom ramen för undervisning inom Sexualitet, samtycke och relationer finns stödmaterial på Lärarakademin⁵ och på utbildningsförvaltningens sida⁶. Att öka kunskapen om sexuell exploatering bland unga kan leda till att stärka självskyddet för den enskilda men också att minska efterfrågan genom att färre begår dessa övergrepp. Barn som utsätts för sexuell exploatering utsätts inte bara av vuxna utan även av andra barn och unga vuxna. Skolan har därmed möjligheten att påverka utsattheten även i realtid. I stadsledningskontorets dialog med ungdomsfullmäktige efterlystes mer information om vad sexuell exploatering och grooming innebär, ett stärkt förebyggande arbete i skolan och information om var elever kan vända sig för att få stöd. Ett flertal idéburna organisationer som jobbar mot sexuell exploatering kan genomföra lektionstillfällen för grund- och gymnasieskolan.

Barn och unga som har egen erfarenhet av sexuell exploatering känner ofta att de inte vågar berätta om sin situation i kontakten med skolpersonal. Majoriteten av de barn som utsätts för sexuell exploatering finns i stadens verksamheter, både i skolan och inom socialtjänsten. Även om både socialtjänsten och skolorna använder sig av olika metodstöd vid utredningar och samtal, så saknas det ofta frågor som rör sexuell exploatering. Tidig identifiering av såväl utsatta som de som utsätter, eller riskerar utsätta, andra är centralt. Sexuell exploatering föregås ofta av grooming. Ofta uppmanas barnet att dela bilder av sig själv som sedan används som tvångsmedel i fortsatta övergrepp. Bilder kan också spridas på exposekonton eller av jämnåriga kamrater som inte alltid förstår att det är brottsligt. Det är viktigt att både det förebyggande arbetet och identifieringen av utsatta/förövare omfattar dessa tidiga skeden för att förhindra och motverka fortsatta och grövre övergrepp.

Åtgärderna ska genomföras även inom anpassad grund- och gymnasieskola. Det är av stor vikt att metoder och material anpassas efter mottagarens förmågor och behov. Personer med neuropsykiatriska diagnoser, intellektuell funktionsnedsättning och de med hög skolfrånvaro är riskgrupper både för att utsättas och för att utsätta andra. Det är därför särskilt viktigt att se till att dessa elever nås av kunskapen och av de metoder för identifiering som används.

För att genomföra föreslagna åtgärder krävs det dels kompetenshöjande insatser för lärare och elevhälsa, dels att implementera metodstöd för att ställa frågor till elever. När det gäller rutiner för att kunna ställa frågor till barn och unga finns i dag till exempel verktyget SEXIT som Västra Götalandsregionen tagit fram. SEXIT är framtaget för att unga som är särskilt risktagande eller utsatta vad gäller sexuell ohälsa eller med erfarenhet av våld ska identifieras och erbjudas relevant vård och stöd. SEXIT används på

⁵ [Sexualitet, samtycke och relationer - Lärarakademin - Göteborgs Stad \(goteborg.se\)](https://www.goteborg.se/sexualitet-samtycke-och-relationer)

⁶ [SSOR-undervisning \(google.com\)](https://www.goteborg.se/ssor-undervisning)

ett antal ungdomsmottagningar och skolor över hela landet och är under fortsatt utveckling och spridning.

Förslag på uppdrag till socialnämnd Centrum

- Socialnämnd Centrum får i uppdrag att vara kompetenscentrum för stadens förvaltningar och bolag i frågor kring människohandel, prostitution och sexuell exploatering. Nämndens specialistverksamheter som arbetar med målgrupperna föreslås ansvara för kompetensutveckling till samtliga verksamheter i staden.
- Socialnämnd Centrum får i uppdrag att säkerställa att barn utsatta för sexuell exploatering får stöd och samordningsinsatser via Barnahus.

För att Göteborgs Stad ska kunna motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering krävs det utökad kunskap för de yrkesverksamma som kommer i kontakt med målgruppen. Staden har redan idag specialistverksamheter som Mikamottagningen, KAST (köpare av sexuella tjänster) och regionkoordinatorerna. Personalen inom dessa verksamheter har tagit fram utbildningsmaterial, metodstöd och agerar rådgivande gentemot personal men har idag inget uppdrag att utbilda stadens alla yrkesverksamma som möter målgrupperna. Stadsledningskontoret föreslår därför att socialnämnd Centrum får ett utökat uppdrag att ansvara för kompetensutveckling på området genom specialistverksamheterna.

Barn som utsätts för sexuell exploatering kommer ofta i kontakt med socialtjänst när övergreppen lett till följdproblem som psykisk ohälsa, missbruk, hög frånvaro i skolan och självska debeteende. Barnen har därför ofta en komplex problematik och behov av många olika insatser från samhällets sida. Stadsledningskontoret föreslår att Barnahus får i uppdrag att säkerställa att barn som utsätts för sexuell exploatering får stöd och samordningsinsatser genom deras verksamhet. Enligt de nationella riktlinjerna för Barnahus är målsättningen med samverkan i Barnahus att tillförsäkra barn som misstänks vara utsatta för brott rättstrygghet, gott bemötande och stöd, samt vid behov omgående kris- och behandlingsinsatser. En central tanke med Barnahus är att barn som utsatts för brott inte ska slussas runt utan få sammanhållet stöd och hjälp på ett och samma ställe. På Barnahus finns socialtjänst, hälso- och sjukvård, polis och åklagare representerade. Under stadsledningskontorets utredning har det framkommit att barn med erfarenhet av sexuell exploatering sällan kommer till Barnahus, trots att de utsätts för våld och brott, då de barn som blir aktuella inom Barnahus idag ofta aktualiseras via polisen. Stadsledningskontoret bedömer att stöd och samordning via Barnahus är en insats som barn utsatta i sexuell exploatering bör beviljas även genom socialtjänsten, i synnerhet vid komplexa behov som kräver insatser från flera aktörer och där samordning blir nödvändig. Barnahus ska samordna insatserna kring dessa barn oavsett om barnförhör ska hållas eller förundersökning inledas.

Förslag på uppdrag till socialnämnderna och nämnden för funktionsstöd

- Socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att stärka förutsättningarna att identifiera individer i verksamheterna som är utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel, eller utsätter andra

Förutsättningar ska stärkas genom:

- Kompetensutveckling för berörd personal
- Metodstöd för att identifiera utsatta, förövare och individer i riskzon att utsätta eller utsättas

Kunskapen om prostitution, människohandel och sexuell exploatering behöver höjas inom socialförvaltningarnas och funktionsstödsförvaltningens verksamheter. Alla medarbetare som möter människor i sitt arbete ska känna till problematiken och ha kännedom om vart de kan vända sig om de har frågor kring området. Kompetensen kring att samtala om frågorna med individer som är utsatta eller utsätter andra behöver öka. Detta gäller socialsekreterare såväl som utförarverksamhet, boendestödjare, fritidsledare, stödpedagoger med flera yrkesgrupper. Med en högre kompetens ökar staden förutsättningarna att identifiera personer som behöver stöd och skydd utifrån denna typ av utsatthet.

Yrkesverksamma inom socialtjänst behöver ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om sexuell utsatthet på samma sätt som frågor ställs om annan typ av utsatthet, vilket ökar möjligheten att upptäcka dem som är utsatta. Metodstöd i hur man kan samtala om dessa frågor finns framtaget bland annat av länsstyrelserna Västra Götaland och Halland i samverkan med Göteborgs Stads verksamheter Mikamottagningen och KAST samt regionkoordinatorerna. Även Socialstyrelsen tillhandahåller utbildningsmaterial för samtal med både barn och vuxna i dessa frågor. För individer inom funktionsstöds verksamheter kan till exempel verktyget VIP användas och också utvecklas till att omfatta även frågor kring sexuell exploatering. Olika metodstöd kan behöva implementeras i olika verksamheter, beroende på målgrupp.

Förslag på uppdrag till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst

- Socialnämnderna får i uppdrag att skapa en samordnarfunktion i varje nämnd med syfte att samordna insatser för vuxna individer som vill lämna prostitution eller människohandel

Personer utsatta i prostitution eller människohandel har ofta behov av flera insatser från socialtjänsten men också från andra myndigheter samt från hälso- och sjukvården. Samverkan är därför viktig på ett tidigt stadium såväl som över tid. En planering för att lämna prostitution måste utformas individuellt med hänsyn till individens behov och förutsättningar. Den som är utnyttjad behöver ofta tid och stöd för att våga och börja ta sig ur sin utsatta situation och det krävs både mod och vilja från den enskilde och stöd och hjälp utifrån. Alla personer utsatta i prostitution behöver inte lika omfattande hjälp, men om processen att lämna utsattheten ska vara framgångsrik, krävs samordning av de olika insatserna. För socialtjänstens del kan det handla om ekonomisk hjälp, skydd och boende men också stöd från Mikamottagningen eller regionkoordinatorerna. För att processen ska komma i gång och genomföras måste socialtjänsten ta ansvar för att initiera samverkan och samordna insatserna. Om en insats avslutas så kan det stjälpas de andra pågående insatserna och påverka individens förtroende för socialtjänsten och andra aktörer. Ett exempel på detta är när en boendeplacering avslutas när klienten inte följt planeringen, eller när ekonomiskt bistånd avslås på grund av att klienten bedömts ha inkomster när hen fått pengar av en sexköpare.

I sådana situationer är risken stor att klienten avslutar kontakten och återvänder till utsatthet och ofta avstår från att söka hjälp igen.

Det är av avgörande betydelse att den enskilde redan från start får ekonomiskt stöd som gör att hen inte är beroende av fortsatt utnyttjande i prostitution för att få en inkomst. Möjligheten till ekonomiskt bistånd under en övergångsperiod kan vara nödvändigt för att den som är utnyttjad i prostitution ska kunna ta sig ur sin utsatthet. Det finns inget i lagstiftningen som hindrar att ekonomiskt bistånd beviljas den som behöver det för att kunna lämna utsattheten, även om personen i närtid har fått ekonomisk ersättning för att utnyttjas. En samlad bedömning av vad som behövs för att personen i fråga ska kunna förändra sin situation ska göras. Personer utsatta i prostitution bör betraktas som våldsutsatta i likhet med individer som är utsatta för våld i nära relation eller hedersrelaterat våld och har behov av samma typ av stöd och hjälp för att förändra sin livssituation.

Stadsledningskontoret föreslår att de regionala socialnämnderna skapar en samordnarfunktion per nämnd som får i uppdrag att samordna insatserna runt individerna samt ansvara för samverkan mellan aktuell socialförvaltning, Mikamottagningen och regionkoordinatorerna på en övergripande nivå.

Hur omfattande samordnarfunktionen ska vara och hur den ska organiseras inom förvaltningen kan variera mellan de olika socialförvaltningarna, men ansvaret behöver vara likartat. Eftersom denna målgrupps behov av insatser på många sätt liknar andra våldsutsatta individers behov kan funktionerna till exempel placeras inom de våldsteam som finns inom myndighetsövning Vuxen hos Nordost och Hisingen (eller liknande för övriga förvaltningar). Det kan skapa effektivitetsvinster i organisationen. Samordnarfunktionen bör vara en väg in till samtliga bistånd och ska samordna insatserna, men hur handläggningen av de olika bistånden organiseras bör vara upp till respektive socialnämnd.

Samordnarfunktionen ska tillsammans med den enskilde upprätta en samordnad individuell plan (SIP) för processen och sträva efter att göra det i samverkan med andra aktörer såsom hälso- och sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa. Planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till den aktuella individens särskilda förutsättningar och behov samt innefatta de åtgärder som behövs för att individen varaktigt ska kunna lämna sin utsatta situation och etablera sig i en ny socialt och ekonomiskt hållbar tillvaro.

Förslag på uppdrag till Göteborg & Co

- Göteborg & Co får i uppdrag att, tillsammans med socialnämnd Centrum, samordna det pågående arbetet i samverkan med besöksnäringsen i syfte att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
- Göteborg & Co får i uppdrag att implementera insatser för att för att motverka prostitution och människohandel i kommande handlingsplan för Göteborgs Stads program för destinationsutveckling 2023–2030.
- Göteborg & Co får i uppdrag att utreda om även människohandel för andra ändamål än sexuella i framtiden kan innefattas i det nätverksarbete som samordnas av bolaget.

Olika verksamheter inom besöksnäringen, som exempelvis restauranger, hotell och andra boendeanläggningar, är platser där prostitution och människohandel sker. Göteborg & Co, tillsammans med socialnämnd Centrum, har varit en drivande part i det nätverk mot prostitution och människohandel inom besöksnäringen som startade 2022. Nätverket riktar sig till verksamheter inom besöksnäringen och består av myndigheter och civilsamhällesorganisationer med expertis inom området.

Stadsledningskontoret bedömer att det uppstartade nätverket har potential att vara ett betydelsefullt redskap för att motverka prostitution och människohandel inom besöksnäringen. I dagsläget är det dock ingen part som har ett formellt uppdrag att samordna nätverksarbetet. För att säkra kontinuiteten i arbetet föreslår därför stadsledningskontoret att Göteborg & Co, tillsammans med socialnämnd Centrum som besitter särskild kompetens kring frågor som rör prostitution och människohandel, får detta uppdrag.

Nätverksarbetet är i dagsläget avgränsat till att motverka den människohandel som sker för sexuella ändamål. Samtidigt utgörs delar av besöksnäringen av verksamheter som återfinns i riskbranscher för exploatering av arbetskraft och människohandel för tvångsarbete. Stadsledningskontoret föreslår därför att Göteborg & Co får i uppdrag att utreda om även människohandel för andra ändamål än sexuella i framtiden kan innefattas i nätverksarbetet. Även detta uppdrag bör ske i samarbete med andra verksamheter, inom och utom staden, som besitter expertkunskap inom området.

Övriga områden stadsledningskontoret utrett och värderat

Att motverka människohandel och exploatering av arbetskraft

De verktyg Göteborgs Stad har för att motverka människohandel för tvångsarbete och andra typer av exploatering av arbetskraft är framför allt kopplade till inköp och upphandling samt tillsyn. Staden köper varje år varor och tjänster för cirka 27 miljarder kronor. I delrapporteringen av detta ärende redovisades det utvecklingsarbete som påbörjats inom staden vilket bland annat innefattar ett tätare samarbete mellan stadens förvaltningar samt utökade leverantörskontroller. Samtidigt konstaterades det finnas ett stort behov av att utveckla och utvidga detta arbete.

I Göteborgs Stads budget för 2024 har inköps- och upphandlingsnämnden fått i uppdrag att ta fram ett kommunövergripande arbetssätt för hanteringen av riskbranscher inom inköp och upphandling samt att utöka och utveckla arbetet med arbetsplatskontroller.

När det gäller tillsyn som ett verktyg för att motverka exploatering av arbetskraft utförs merparten av stadens arbete av miljö- och klimatförvaltningen. Av delrapporten framgår att förvaltningen ser det som önskvärt att ytterligare resurser skulle tillföras verksamheten för att stärka tillsynsverksamhet riktad mot riskbranscher. I Göteborgs Stads budget för 2024 är 5 miljoner kronor prioriterade i miljö- och klimatnämndens ram för att motverka osund konkurrens och kriminell verksamhet. Miljö- och klimatnämnden ges i budgeten för 2024 även ett riktat uppdrag som har direkt koppling till arbetet med att motverka arbetskraftsexploatering.

Stadsledningskontoret bedömer att dessa uppdrag motsvarar de utvecklingsbehov som framkommit i utredningen och lämnar därför inga ytterligare förslag på åtgärder.

Brist på vissa typer av boende

Både socialförvaltningarna och idéburna organisationer uttrycker ett behov av fler lämpliga boendelösningar för målgrupperna. Samtidigt har SPINK (samlad placerings- och inköpsfunktion) framfört att det sällan framgår av förfrågningsunderlagen från beslutande socialsekreterare att det finns behov av boende med stöd utifrån prostitution, människohandel eller sexuell exploatering. Om inte problematiken framgår av beställningen framkommer inte det egentliga behovet. Det är därför svårt att göra en bedömning av hur stort behovet är av denna typ av boendeplatser.

I Göteborgs Stads ramavtal gällande boende saknas boenden med specifik kompetens inom denna problematik. Det innebär att SPINK vid förfrågan kan göra en direktupphandling för att behovet ska kunna tillgodoses. Det finns också IOP-avtal med en idéburen organisation. Trots detta saknas lämpliga boendeplatser för män, pojkar och transpersoner.

Nuvarande ramavtal gäller för perioden 2023-09-01--2027-08-31. I analysarbetet inför nästa ramavtal kan det vara aktuellt att undersöka behoven av boende med särskild kompetens inom området, samt boende för de målgrupper där platser idag saknas. Inför det arbetet är det angeläget att det framgår av förfrågningsunderlagen till SPINK om det faktiskt finns behov av boende med stöd utifrån prostitution, människohandel eller sexuell exploatering.

Uthyrning av lokaler

Polisen i Göteborg har under senare år haft fokus på den prostitution som pågår på thaimassagesalonger. I några fall har staden varit hyresvärd för lokalerna som salongen legat i men enligt polisen fungerar samverkan i dessa ärenden bra och staden har sagt upp kontrakten om det visat sig att det pågår någon form av kriminell aktivitet där. Stadsledningskontoret samordnar en lokalgrupp bestående av förvaltningar och bolag som har kommersiella lokaler för uthyrning i syfte att motverka att stadens lokaler hyrs ut till kriminella aktörer. Gruppen identifierar riskbranscher, som inkluderar thaimassagesalonger, där även befintliga lokalhyresgäster kan kontrolleras. Gruppen samverkar med polisen och Skatteverket. Stadsledningskontoret har inte identifierat behov av ytterligare åtgärder kring lokaler och lämnar därför inga förslag.

Informationsinsatser

En förebyggande åtgärd kan vara att informera konsumenter, medborgare och brukare om problemområdet. Det kan vara information om sexköpslagstiftningen riktad till turister, om arbetskraftsexploatering riktad till konsumenter eller om var man kan få stöd och hjälp som utsatt. Informationsspridning sker delvis redan idag och det finns också andra aktörer, som statliga myndigheter, som tar fram nationella kampanjer som når stadens medborgare och besökare. Stadsledningskontoret ser att information kan vara en del av den fortsatta utvecklingen av arbetet på området och kan ske via nätverksarbete, i verksamheter som möter utsatta eller via konsumentinformation.

Uppsökande arbete på digitala arenor

Initiativ till brott som sexuell exploatering, prostitution och människohandel tas framför allt på digitala plattformar. Sociala medier är en riskmiljö där unga kan utsättas för sexuell exploatering. Prostitution har nästan helt flyttat över till digitala plattformar där de första kontakterna tas innan utnyttjandet sker fysiskt. Det finns därför ett stort behov av att utveckla det uppsökande och det brottsbekämpande arbetet digitalt. Svårigheten

med de digitala arenorna ur ett kommunalt perspektiv är att de saknar kommungränser. Det har gjorts försök i andra kommuner med digital närvaro från socialtjänsten i miljöer där många unga finns. Idag bedriver idéburna organisationer ett uppsökande arbete även digitalt. Stadsledningskontoret bedömer att ett digitalt uppsökande arbete för dessa målgrupper med fördel kan vara ett utvecklingsarbete när staden etablerat de nu föreslagna åtgärderna.

Stadsledningskontorets bedömning

Kompletteringar av Göteborgs Stads Trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026

Stadsledningskontorets bedömning är att de föreslagna kompletteringarna i Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program tydliggör att även brottslighet som rör prostitution, människohandel och sexuell exploatering omfattas av programmets mål och strategier.

Hänvisning till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2020-2023

Stadsledningskontoret gör bedömningen att det inte är aktuellt att hänvisa till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2020–2023. Kommunstyrelsen beslutade 2024-02-07 § 18 att socialnämnd Centrums förslag på ny plan för arbetet mot våld i nära relationer 2024-2027 föreslås antas, samt kompletteras enligt yrkande från V, S och MP. Ärendet behandlas i kommunfullmäktige 2024-02-29. I både detta ärende och i ärendet Redovisning av uppdrag att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur samt att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området (SLK-2022-01236), har stadsledningskontoret gjort bedömningen att det framöver kan finnas behov av att se över styrningen på det brottsförebyggande området med avseende på bland annat våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och sexuellt våld. Sexuellt våld omfattar prostitution och sexuell exploatering, samt människohandel för sexuella ändamål. En översyn bör göras innan nuvarande trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026 löper ut. Stadsledningskontoret gör samma bedömning i detta ärende.

Kopplingen till gängkriminalitet

Föreslagna åtgärder omfattar även individer som har koppling till gängkriminalitet eller utsätts för denna brottslighet av gängkriminella. Stadsledningskontoret bedömer inte att några särskilda åtgärder behöver riktas till gängkriminella individer då staden har en avhoppbarverksamhet som vänder sig till denna målgrupp och en verksamhet (KAST) som särskilt riktar sig till personer som utnyttjar andra genom sexköp. Därtill pågår ett utvecklingsprojekt i socialförvaltning Nordost som riktar in sig på insatser till tjejer och unga kvinnor i gängmiljö med fokus på deras utsatthet för bland annat sexuell exploatering. Kunskapen om flickors och kvinnors utsatthet i gängmiljö finns också inom de verksamheter som nu föreslås få ansvar för kompetensutvecklingen i staden.

Ekonomisk bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen som rör kompetenscentrum, samordning för utsatta barn och vuxna och en satsning på det förebyggande arbetet i skolan kan behöva resurstilldelning för att kunna genomföras.

Grundskolenämndens och utbildningsnämndens uppdrag om att säkerställa att sexuell exploatering ingår i undervisningen om Sexualitet, samtycke och relationer samt att öka

förmågan att identifiera utsatta och de som utsätter andra, bedöms kräva resurser i form av tid och kunskapsutveckling. Inför införandet av de nya skrivningarna kring Sexualitet, samtycke och relationer i läroplan 2022 bedömde förvaltningarna att ett tillskott med 1 miljon kronor till grundskolenämnden och 0,5 miljoner kronor till utbildningsnämnden, som ett engångsbelopp, skulle öka förutsättningarna för en systematisk kompetensutveckling och implementering av ny kunskap och nya perspektiv i det pedagogiska arbetet. Något tillskott fanns inte med i nästkommande budget och stadsledningskontorets föreliggande utredning kan inte påvisa att problemområdet integrerats i undervisningen på alla skolor. Stadsledningskontoret bedömer att resurstilldelning som ett engångsbelopp om 1,1 miljon kronor till grundskolenämnden och 0,6 miljoner kronor till utbildningsnämnden (uppräknat utifrån budget 2023 och 2024) skulle öka förutsättningarna för grund- och gymnasieskolorna att stärka det förebyggande arbetet mot sexuell exploatering.

Socialnämnd Centrums föreslagna uppdrag om kompetenscentrum bedöms behöva en resursförstärkning motsvarande en helårsarbetare vilket innebär en kostnad om cirka 0,8 miljoner kronor årligen.

Uppdraget till socialnämnd Centrum att säkerställa att barn utsatta för sexuell exploatering får samordnade insatser via Barnahus bedöms öka inflödet av ärenden och kräva en utökning av resurser. Stadsledningskontoret uppskattar att en ökning motsvarande en årsarbetare om cirka 0,8 miljoner kronor årligen bör täcka behoven.

Socialnämnd Centrums, Hisingens, Nordosts och Sydvästs uppdrag att skapa samordningsfunktioner för vuxna innebär nya arbetsätt och nya insatser till en målgrupp som tidigare inte identifierats i någon hög grad. Stadsledningskontoret bedömer att det kommer att innebära ökade kostnader initialt och bedömningen av kommuners behov av finansiering i Ut ur utsatthet (2023:197) kan vara vägledande: motsvarande 4,3 miljoner kronor i statsbidrag under en utvecklingsfas.

Förutsatt att socialnämnden Centrums föreslagna uppdrag om kompetenscentrum inklusive en resursökning enligt ovan beräkning beslutas i kommunfullmäktige, bedömer stadsledningskontoret att övriga nämnder och styrelser kan kompetensutveckla den personal som berörs inom befintlig budgetram. Övriga åtgärdsförslag bedöms kunna hanteras inom befintlig ram.

Sammantagen bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att de åtgärder och uppdrag som föreslagits i ärendet bidrar till att motverka och förebygga prostitution, människohandel och sexuell exploatering, samt förbättra möjligheterna till stöd och hjälp för de som utsätts eller utsätter andra för denna typ av brottslighet. Om Göteborgs Stad genomför åtgärderna finns möjligheter för staden att göra en markant förflyttning i frågan.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör