



### Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-03-23

Diarienummer N164-0257/21

Handläggare

Marie Larsson

Telefon: 031-367 90 16

E-post: [marie.larsson@socialcentrum.goteborg.se](mailto:marie.larsson@socialcentrum.goteborg.se)

## Svar på remiss angående motion av Abdullahi Mohammed (MP) och Karin Pleijel (MP) om att Göteborgs Stad ska arbeta enligt modellen Sluta skjut

### Förslag till beslut

Socialnämnden Centrum tillstyrker förslaget under förutsättning att synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet beaktas.

Socialnämnden Centrum översänder förvaltningens tjänsteutlåtande med synpunkter som eget yttrande till stadsledningskontoret.

### Sammanfattning

Socialnämnden Centrum har fått en remiss från kommunstyrelsen om att Göteborg Stad ska arbeta enligt modellen Sluta Skjut. Remissen grundar sig på en motion av Abdullahi Mohammed (MP) och Karin Pleijel (MP). Sista svarsdatum är 2021-05-07. Parallellt med denna remiss har stadsledningskontoret fått i uppdrag att utreda möjligheterna för Göteborg stad att starta arbete enligt modellen.

Sluta skjut är en metod som under en projektperiod på tre år använts i Malmö för att genom en fokuserad samverkan mellan polis, kommun och civilsamhälle minska grovt våld i kriminella grupperingar. Metoden bedöms inte generellt påverka organiserad brottslighet och gängkriminalitet utan har som syfte att minska det dödliga och allra grävsta våldet.

Erfarenheterna från de deltagande parterna i projekt Sluta skjut är positiva. Utvärderingen visar på ett minskat våld i Malmö under perioden, men det går dock inte att säkert att knyta detta till projektet. Dels då våldet exempelvis i Göteborg, har minskat lika mycket som i Malmö, utan att ha använt metoden. Dels då man under samma period genomförde polisiärt en nationell satsning mot det grova våldet (projekt Rimfrost), där man i Malmö gjorde en kraftig mobilisering av insatser som bör ha påverkat utvecklingen av det grova våldet.

Förvaltningen förslår, med de reservationer som framgår av bedömningen, att nämnden ska skall tillstyrka motionen. Arbetet med att på olika bekämpa organiserad brottslighet och det grova våld som följer med denna, är en viktig samhällsfråga då den har stor påverkan på många områden. Det påverkar inte bara i de individer som utför eller blir utsatta för själva brotten, utan får effekter på invånarnas upplevda trygghet och även gällande tillit och förtroende för beslutsfattare och myndigheter

Det är därför angeläget att noggrant pröva möjligheten till att inför nya metoder. Dock är av stor vikt att ett eventuellt införande av metoden föregås av en mer omfattande utredning, projektering och förankring än vad som kunnat göras inför denna remiss. I utvärderingen av pilotprojektet lyftes vikten av gemensamt förarbete särskilt fram. Eftersom ett uppdrag att utreda förutsättningarna för Sluta skjut redan ligger hos stadsledningskontoret bör förvaltningens frågeställningar i detta yttrande kunna hanteras inom detta befintliga uppdrag.

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

För att göra en korrekt bedömning av ekonomiska konsekvenser behöver en fördjupad utredning genomföras, liksom en dialog med andra berörda myndigheter om fördelning av kostnader. Man behöver då beakta både de direkta och indirekta kostnaderna för projektet. Direkta kostnader, så som projektledare/koordinatorer, kompetenssatsningar, kostnader för de specifika aktiviteterna som skall genomföra inom projektet, samt ekonomiskt stöd till idéburna föreningar som deltar i arbetet. Indirekta kostnader som uppstår i och med den ökade intensiteten med särskilt riktade polisinsatser, särskilda åtgärder inom pågående frivårdsinsatser, samt ökat behov av biståndsbedömda insatser inom socialtjänsten för stöd och skydd.

Långsiktigt finns det fastställt både genom tidigare utvärderingar och forskning att det är samhällsekonomiskt lönsamt att minska den grova brottsligheten och att förmå individer att lämna en kriminell bana. Kriminaliteten kostar på samhällsnivå både när det gäller påverkan på näringsliv, rättsväsenet och försäkringssystemen. På individnivå, förutom det mänskliga lidandet, kostar det stora resurser för kriminalvårdsinsatser och andra omfattande insatser kring boende, missbruk och försörjning både för den enskilde och dennes nätverk.

Kortsiktigt måste man dock skapa ekonomiskt utrymme för att investera i införande av nya mer offensiva metoder och insatser som kommer att innebära ökade kostnader och ta tid i anspråk från befintlig personal.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

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

## **Bedömning ur social dimension**

En minskning av det grova våldet mellan kriminella grupperingar skulle få positiva effekter på invånarnas upplevda trygghet och troligtvis även hälsa, tillit och förtroende för politiker och myndigheter. Minskat grovt våld skulle också ge minskat lidande för anhöriga både till gärningsman och offer. Enligt de poliser som genomför samtal med personer som precis avtjänat ett fängelsestraff är rädsla för våldsamma repressalier ett av skälen till varför så få väljer att lämna ett kriminellt liv. Minskat grovt våld skulle öka möjligheterna att välja ett annat liv.

Ur barnen och det ungas perspektiv inskränker den organiserade kriminaliteten och det grova våldet deras rätt att få växa upp i en trygg miljö utan våld. Det finns också en väl befogad oro för att barn och unga som växer upp i området där kriminalitet och våld är utbrett, utgör en möjlig rekryteringsbas till gängen och en kriminell livsstil

## **Samverkan**

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 14 april.

## **Bilagor**

1. Motion av Abdullahi Mohammed (MP) och Karin Pleijel (MP) om att Göteborgs Stad ska arbeta enligt modellen "Sluta skjut"
2. Sammanfattning av projektet Sluta skjut

## Ärendet

Socialnämnd Centrum ska svara på en remiss om att Göteborg Stad ska förbereda ett arbete enligt modellen Sluta Skjut. Remissen grundar sig på en motion av Abdullahi Mohammed (MP) och Karin Pleijel (MP). Socialnämnden uppmanas att tillstyrka, avstyrka eller välja att inte ta ställning. Sista svarsdatum är 2021-05-07. Parallellt med denna remiss till socialnämndederna har stadsledningskontoret fått i uppdrag att utreda möjligheterna för Göteborg stad att arbeta enligt Sluta Skjut. I remissvaret hänvisas till behovet av att närmare utreda behovet av och förutsättningar för införandet av modellen

## Bakgrund

Det grova våldet mellan kriminella grupperingar sker idag i det offentliga rummet och påverkar både den allmänna tryggheten i närområdet och en vid krets av anhöriga både till offer och gärningsman. Synligheten och upplevelsen av att brottsligheten inte tas om hand skapar brist på tillit hos allmänheten och riskerar också att skapa lokala kulturer där kriminalitet blir en livsstil.

I övrigt är organiserad brottslighet ett hot mot rättssäkerheten då den också yttrar sig genom otillbörlig påverkan, hot och påtryckningar mot privata näringsidkare och utnyttjande av välfärdssystemen. Då påverkan är stor på flera olika områden är bekämpningen av den organiserade brottsligheten är därför en viktig samhällsfråga, som berör flera olika myndigheter polis- och andra rättsvårdande myndigheter såväl som socialtjänsten och andra kommunala verksamheter.

### Projekt Sluta skjut

Projektet Sluta skjut bygger på en strategi och på vissa specifika metoder som syftar till att minska det allra grövsta våldet mellan kriminella grupperingar. Ursprunget är den amerikanska strategin Group Violence Intervention (GVI) som genomförts i USA sedan 90-talet. Modellen har testats som pilotprojekt i Malmö under perioden 2018 – 2020. För en mer utförlig sammanfattning av projektet se bilaga 2, nedan följer en kortare beskrivning,

Strategin bakom GIV vilar på två grundantaganden; dels att ett fåtal individer står för det grova våldet, dels att det grova våldet är kopplat till grupper snarare än individer. Det vill säga att det inte hjälper inte att frihetsberöva vissa enskilda individer, då våldet ändå kommer att fortsätta eftersom konflikterna finns mellan grupperna och andra individer tar vid när någon blir frihetsberövad.

Strategin bygger ett tydligt och gemensamt budskap till kriminella grupperingar från myndigheter, civil- och närsamhälle. Budskapet består av tre delar:

- Våld tolereras inte, vi bryr oss om er och vill inte att ni ska skadas eller skada någon annan.
- Våldshandlingar kommer att få rättsliga konsekvenser för hela gruppen inte bara för den som utfört dådet.
- Det finns hjälp att få för de som vill lämna den kriminella livsstilen.

Strategin kräver en nära samverkan mellan bland annat polis, kommun, kriminalvården och civilsamhälle, en regelbunden kartläggning av de kriminella grupperingarna och en operativ verksamhet som kan omsätta budskapet till konkreta åtgärder.

Projekt Sluta skjuts budskap skall kommuniceras till de kriminella ansikte mot ansikte både enskilt och i större grupper. Det sker genom två huvudsakliga metoder: ”**Call-ins**” där man samlar representanter för olika våldsdrivande grupper till ett gemensamt möte med olika samhällsaktörer. ”**Custom notifications**” där representanter för exempelvis polis och socialtjänst söker upp individer direkt

En annan bärande del av metoden är **kartläggningen av våldsdrivande grupper**. För att kunna kommunicera budskapet med rätt personer krävs en regelbunden kartläggning av de våldsdrivande grupperna. Många kriminella grupperingar är löst sammansatta och lojaliteter skiftar snabbt och polisen behöver kontinuerligt bedöma vilka grupper och individer som är aktuella för åtgärder.

För att metoden skall vara verksam behöver myndigheterna också kunna **genomföra rättsliga konsekvenser mot våldsdrivande grupper**. Enligt strategin ska de rättsliga konsekvenserna vara förutsägbara och snabba och fokusera på den mest våldsamma gruppen. Syftet är att få gruppmentaliteten att verka för samhället och mot våldet. Samtliga aktörer behöver använda det existerande lagrum och regelverk som finns.

Den tredje delen i det samlade budskapet i strategin, kräver att det finns en **verksamhet som stöttar personer som vill lämna kriminaliteten**. En sådan verksamhet behöver vara lättillgänglig, kunna agera snabbt och ha en bred karta av insatser med alltifrån motiverande insatser, rådgivning, samtalsstöd, arbetsmarknadsåtgärder till skydd mot repressalier, för de personer som riskerar att skjuta eller skjutas och vill hoppa av.

I modellen har civilsamhället en mycket viktig roll i att kommunicera ett anti-våldsbudskap och stötta individer som vill lämna kriminalitet. **En utvecklad samverkan med civilsamhället** krävs därför för ett genomförande. De föreningar, organisationer och enskilda invånare som involveras ska kunna ha ett faktiskt inflytande över de individer som insatserna riktar sig till och helst ha en etablerad relation med individen och/eller en lokal anknytning.

Ett införande av ett projekt som Sluta skjut kräver en gemensam inledande kompetensutveckling och fortsatt stöd med implementering och metodutveckling. Det behöver ske på liknande sätt för berörd personal inom alla organisationer och det behöver vara beslutat och sanktionerat från ledningsnivå

### **Reflektioner kring effekten av strategin Sluta Skjut**

Sluta skjut syftar till att minska det allra grövsta våldet. Strategin syftar inte till att få individer att helt sluta med kriminalitet. Strategin angriper heller inte de bakomliggande orsakerna till våldet utan på symptomen.

Det finns få effektutvärderingar av insatser mot grovt våld. Skjutningar är dessutom ett brott med låg frekvens och utvärderingar blir därför svårtolkade. Utvärderingarna svarar inte heller på frågan om några delar i strategin är viktigare än andra eller om någon del är överflödigt. I Malmö genomfördes strategin i sin helhet och utvärderingen visar att antalet skjutningar minskade, men minskningen kan inte med säkerhets kopplas till Sluta skjut.

Fem av sju polisregioner (Mitt, Nord, Syd, Väst och Öst) har enligt siffror från Brå, inte registrerat ett enda skjutvapenrelaterat mord hittills i år. Med undantag av en dödsjutning i Örebro i slutet februari har samtliga mord istället skett i Region

Stockholm. Här ligger de dödliga skjutningarna kvar på samma nivå som rekordåret 2020, då 47 personer avled i hela landet varav 25 i Stockholm.

Erfarenheterna av arbetet i Malmö har ändå bedömts positivt och har därför förlängts till 2023.

### **Stadens nuvarande verksamhet inom området**

Kommunstyrelsen beslutade 2008 att inrätta ett kunskapscentrum mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan. Kunskapscentrum organiserades inom stadsledningskontoret och byggde upp en regelbunden och strukturerad samverkan med flera avdelningar inom polisen, Kriminalvården, Försäkringskassan, Skattemyndigheten, Länsstyrelsen, Kronofogden och Tullverket i syfte att motverka organiserad brottslighet. Arbetet innefattar såväl strävan att förhindra rekrytering av unga människor till kriminella gäng, som att försvåra för den kriminella ekonomin samt att till exempel möjliggöra för gängmedlemmar ur den organiserade kriminaliteten att hoppa av den kriminella livsstilen. Polisen har sedan starten av Kunskapscentrum en polis på halvtid på kopplad till Kunskapscenter.

2011 startade Kunskapscenter också den så kallade avhoppartelefonen (avgiftsfritt 020-nummer). Dit kan avhoppare, eller personer i avhopparens närhet vända sig för att få råd och stöd, samt hjälp att via socialtjänsten få insatser som behövs för att lämna sin kriminella livsstil. Definitionen för avhoppartelefonens målgruppen är fastställda i stadens riktlinjer för avhoppare och är att man är skriven i Göteborg, är över 18 år, av polisen dokumenterat tillhörig ett kriminellt gäng/nätverk/organiserad brottslighet, att man är motiverad till förändring enligt polisens bedömning och att man samtycker till att myndigheter samverkar kring ens situation. Även handläggningsrutiner och ansvarsfördelning beskrivs av stadens riktlinjer.

2020 flyttades ansvaret för avhoppartelefonen över till dåvarande Social resursförvaltning, vars uppdrag i sin tur övertogs av socialnämnd Centrum vid omorganisationen. Telefonen bemannas idag av den enhet som har uppdraget ”socialsekreterare i särskild samverkan med polis”. 2020 fattade kommunfullmäktige också ett beslut om att ge uppdrag att inrätta en särskild avhopparverksamhet, som skulle placeras i anslutning till liknande verksamhet. I organisationsförändringen blev beslutet att förlägga uppdraget till socialnämnd Centrum då avhoppartelefonen redan var placerad där. Det utökade uppdraget är under uppstart, men arbetet med avhoppartelefonen fortgår. Det har under första kvartalet inte inkommit något avhopparärende som lett vidare till insatser. På avhoppartelefonen kommer förutom samtal från målgruppen även frågor från anhöriga och från andra myndigheter som har frågor kring avhoppare och avhopparprocessen. När det gäller den särskilda målgruppen har det under åren 2011 – 2020 varit mellan 10 – 20 personer som har hört av sig per år. Antalet som gått vidare med olika typer av insatser har varierat från 5- 13 (undantaget 2015 då 19 personer fick stöd eller andra insatser).

Stadsledningskontoret har fortsatt ansvaret för det icke-individrelaterade arbetet inom Kunskapscenters uppdrag.

Förutom det riktade arbetet inom Kunskapscenter och avhoppartelefonen, så är stadens arbetet enligt Trygg-i modellen en viktig del i arbetet mot organiserad brottslighet och gängkriminalitet. Även detta arbete bygger på tät samverkan mellan Göteborgs Stad och polisen. Gemensamt i staden är också SSPF-modellen för att fånga upp barn och unga i

behov av stöd. SIG-modellen där flera stadsdelar har haft särskilda koordinatörer som skall arbeta särskilt med unga (18 – 25 år) i kriminalitet eller risk för kriminalitet. Därutöver har stadsområdena i de delar där man har haft mer omfattande problem byggt upp egna verksamheter som inriktat sig på problemet i sin helhet och särskilt riktade insatser till individer. Det finns många goda lokala exempel som sannolikt kan användas även i övriga delar av staden.

När det gäller samverkan med civilsamhället så arbetar staden utifrån den överenskommelse som finns. På flera områden bland annat kring personer som vill lämna kriminalitet, amt trygghet i city har särskild IOP (Idéburet offentligt partnerskap) varit en framgångsrik väg att utveckla nya insatser och nå fler ur målgruppen.

## **Förvaltningens bedömning**

Bekämpningen av den organiserade brottsligheten är en viktig samhällsfråga då den har stor påverkan på flera olika områden, förutom att det är en fråga om individens brottslighet och kriminalvårdsinsatser. Organiserad brottslighet påverkar den upplevda tryggheten särskilt i de områden där den är mest synlig. Synligheten och upplevelsen av att brottsligheten inte tas om hand skapar brist på tillit hos allmänheten och riskerar också att skapa lokala kulturer där kriminalitet blir en livsstil. I övrigt är organiserad brottslighet ett hot mot rättssäkerheten då den också yttrar sig genom otillbörlig påverkan, hot och påtryckningar mot privata näringsidkare och utnyttjande av välfärdssystemen.

Med tanke på den stora påverkan på många olika sektorer behöver problemet bekämpas med många olika insatser och av flera olika aktörer, samordnat och samtidigt. Insatserna behöver också vara inriktade på att ha både till kortsiktig och långsiktig påverkan. Sluta skjut projektet kan mycket väl vara en av de pusselbitar som kan bidra till att minska effekterna av den organiserade brottsligheten. När man skall bedöma behov och lämplighet i metoden ”Sluta skjut” så måste man dock först vara överens om i vilket syfte metoden skall införas. Det behövs också en noggrann analys ihop med andra berörda parter hur modellen kan implementeras och anpassas utifrån ett Göteborgs sammanhang. Det finns en hel del grundläggande förutsättningar som skiljer sig från Malmö och som måste vägas in. Det är också grundläggande för att lyckas med metoden, att planeringen sker i samverkan mellan de som skall vara delaktiga i genomförandet. Det är också viktigt att andra framgångsrika lokalt utvecklade metoder och strukturer inte slås ut av att engagemang och resurser styrs över till något nytt och oprövat.

Förvaltningen bedömer därför att ett eventuellt införande av Sluta skjut behöver föregås av en fördjupad utredning och analys. Nedanstående frågeställningar är ett medskick till i en sådan utredning.

Sluta skjut metoden har inte som syfte att påverka kriminalitet och kriminell livsstil i ett generellt perspektiv, utan syftar specifikt på att minska det dödliga våldet. Arbetet med att lämna en kriminell livsstil börjar först efter att interventionerna inom projekt Sluta skjut genomförts, och bara om personerna väljer att söka stöd för avhopp. Metodens effekt mäts därför i antal skjutningar och dödligt våld.

I dagsläget (april 2021) så har skjutningar och dödligt våld varit rekordlågt i landet. I polisområde Väst har ingen skjutning förekommit sedan maj 2020. Skulle metoden införas nu så skulle det inte gå att följa effekterna med de mått som man haft i Malmö. Det är också tveksamt att i omfördela de resurser som finns för andra insatser inom

socialtjänsten, exempelvis förebyggande och främjande insatser, om inte situationen kräver det. Vi vet dock att situationen snabbt kan förändras och att våldet kan eskalera på kort tid. Det kan därför finnas behov av beredskap med den typen av kraftfulla och samordnade åtgärder som ingår i Sluta skjut.

En viktig framgångsfaktor för Sluta skjut projektet i Malmö har varit den täta kopplingen till de personer som ursprungligen utformat och utvärderat metoden, samt till lokala forskare som följt projektet. Skall projektet införas i Göteborg behöver vi försäkra oss om ett liknande stöd från forskare, både som stöd i implementering och för utvärdering av resultatet. Forskning med lokal förankring skulle också kunna gynna övrig verksamhetsutveckling inom området.

Det finns ett antal skillnader mellan Malmö och Göteborg som man behöver ta hänsyn till i planeringen av ett eventuellt införande. Strukturen och storleken skiljer sig väsentligt mellan städerna, liksom mönstret för den organiserade brottsligheten. Om och hur det påverkar genomförandet behöver vi tillsammans med övriga myndigheter analysera närmare.

Stadens organisation skiljer sig också mellan städerna. Malmö har en socialnämnd som ansvarar för hela Malmö Stad, Göteborg har fyra socialnämnder som har olika sätt att organisera sig och skilda budgetramar att förhålla sig till. Skall genomförandet ske gemensamt i hela staden behöver ansvar, mandat och ekonomiska förutsättningar tydliggöras, både för driften av projektet och för de individinsatser som förväntas bli en följd av projektet. Skall projektet endast införas i en eller ett par socialnämnder, behöver man bestämma hur man skall hantera likvärdighet i förhållande till befolkning och samverkansparter.

En viktig del för projekt Sluta skjut är att det finns tydlig, snabb och kvalificerad hjälp att få om man väljer att hoppa av den organiserade brottsligheten. En samlad verksamhet för avhoppare är under uppbyggnad inom socialnämnd Centrum. Enligt nuvarande definitioner av målgruppen (Göteborgs Stads riktlinjer för avhoppare 2019) så skulle dock flera av personerna som kan bli aktuella för interventioner inom Sluta skjut, *inte* definieras som avhoppare enligt nuvarande riktlinjer. Nuvarande definition bygger på polisens bedömning av tydlig motivation, samtycke och aktuell hotbild. Personer i en så kallad ”call-in” situation kommer troligen vackla i sin motivation och sitt samtycke. Det behöver i så fall förtydligas hur polisen, kriminalvården och socialtjänsten skall agera i denna fas.

En annan grundläggande framgångsfaktor för genomförandet är samverkan och samsyn mellan de fyra viktigaste sektorerna polisen, kriminalvården, socialtjänsten och civilsamhället. Det finns en lång tradition och fasta strukturer i Göteborg gällande samverkan mellan polis och socialtjänst (SSPF, SIG, Trygg-i). Det finns också stor erfarenhet av samarbete med civilsamhället (föreningsstöd, IOP). Detta gör att vi har en bra bas att bygga fortsatt samverkan på. Samtidigt säger vår erfarenhet att vi måste hitta sätt att överbygga att vi har olika uppdrag och perspektiv, genom till exempel nära dialog och tydliga överenskommelser. Med kriminalvården som varit en central aktör i Malmöprojektet har vi inte lika tydliga strukturer för samverkan på en övergripande nivå, utan behöver bygga upp dessa.



Skall en ett projekt genomföras behöver alla bärande parter få vara med i planering och mobilisering. Arbetet med den organiserade brottsligheten ställer särskilda krav på tilliten till de som skall vara drivande i arbetet med målgruppen. Det får inte finnas någon risk att de som är delaktiga i projektet, genom påtryckningar eller intressekonflikter, agerar i fel syfte.

Det är överlag också viktigt att vi i staden fortsätter ha ett så brett perspektiv på frågan som möjligt och klarar att både jobba förebyggande, interaktivt och reaktivt för att påverka i alla led.

## **Socialförvaltning centrum**

Michael Ivarson  
Förvaltningsdirektör