

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-16

Diarienummer N165-0981/22

Handläggare

Jörgen Larzon, Robin Akbas

Telefon: 031-365 00 00

E-post: jorgen.larzon@socialsydvast.goteborg.se

Yttrande över remiss - Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med avhoppare

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Sydväst beslutar att tillstyrka remiss gällande riktlinje för arbetet med avhoppare, med de synpunkter som framkommer i tjänsteutlåtandet
2. Socialnämnd Sydväst översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
3. Socialnämnden Sydväst förklarar paragrafen omedelbart justerad

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade den 28 oktober 2021 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att revidera styrande dokument för arbete med avhoppare.

Stadsledningskontoret (SLK) har tagit fram ett förslag till reviderad styrning i arbetet i form av en ny riktlinje. Revideringen har skett i samverkan med socialförvaltning Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden. Förslaget utgår från stadens nuvarande organisation och syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet. Stadsledningskontorets förslag att även individer som vill lämna en hederskontext ska omfattas av rätten till stödinsatser. Förslaget till riktlinje tydliggör ärendeprocessen och inkluderar även ansvaret för uppföljning av arbetet.

Förslaget till riktlinje har skickats på remiss till socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt till Polismyndigheten Storgöteborg och Kriminalvården.

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

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enligt SLK:s underlag visar ekonomiska beräkningar att samhällskostnaden för en gängkriminell person uppgår till cirka 1,5 miljoner kronor per år. Dessa kostnader, som är löpande, kan jämföras med Göteborgs Stads kostnad för den dyraste och mest omfattande insatsen som Göteborgs Stad gör tillsammans med samverkande myndigheter i de svåraste avhopparärenden. En sådan insats beräknas kosta cirka 1,2 miljoner kronor första året och cirka hälften det andra året. En gängkriminell individ som är aktiv under många år kan komma att kosta tiotals miljoner kronor.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär det därför en stor vinst för varje sådan aktiv individ man kan få att lämna kriminalitet, även om de som gynnas av minskade samhällskostnader främst är andra aktörer än de kommunala.

Kommuner kan ansöka om statligt medel för det stöd som ges i enskilda avhoppärenden. Förslaget till riktlinje tydliggör ansvaret för att ansöka om statliga medel vilket ökar möjligheten för staden att ta del av dessa.

Avhoppärenden är således kostsamma och i nämndernas budget ställs inte sällan olika målgruppers behov mot varandra. Samlad avhoppärksamhet inom socialförvaltning Centrum har noterat en kraftig ökning av antalet personer i målgruppen som söker stöd och skydd. 40 personer har varit aktuella för bedömning under 2022 och av dessa har 27 personer uppfyllt kriterierna för särskild avhoppare.

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

Förvaltningens bedömning är att riktlinjen kan komma innebära ökade kostnader. Gällande avhopparna i sig bedömer förvaltningen emellertid inte att nämndens kostnader kommer öka nämnvärt, eftersom förvaltningens bedömning är att dessa klienter i hög utsträckning redan finns i systemet. Det som kan komma utgöra merparten av nämndens ökade kostnader är kostnader för insatser och/eller skydd till anhöriga. Exempel på sådana kostnader är kostnader för boendeplaceringar. I de fall där anhöriga är vårdnadshavare till avhopparen kan dock en helhetslösning för hela familjen på en annan ort i vissa fall vara mer kostnadseffektivt för förvaltningen än en institutionsplacering. Detta under förutsättning att den unges familj har en vilja och förutsättningar för att kunna stödja den unges avhopp. Däremot kan kostnader för boendeplaceringar komma att öka ytterligare som ett resultat av förslagen i promemorian Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende¹.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

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

¹ Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende: förslag till bestämmelser rörande bl. a omedelbar placering, sekretess och skolgång, Regeringskansliet, Socialdepartementet, [Stockholm], 2020. Hämtas här: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/07/ds-202016/>

Barn och unga drabbas på flera olika sätt av kriminella nätverk, hedersrelaterat våld och våldsbejakande extremism. Dels genom den direkta risken att rekryteras in i de här miljöerna, dels att barn och unga drabbas av den brottslighet som begås av dessa kriminella grupperingar. Barn och unga drabbas också av att föräldrar, vårdnadshavare, andra familjemedlemmar och släktingar lever i kriminella eller extremistiska miljöer. Forskning indikerar att barn som utsätts för våld löper större risk att utsättas för våld även senare i livet. De är också mer benägna att själva agera våldsamt, både som barn och som vuxna. Riktlinjen syftar till att tydliggöra stöd till anhöriga och familj och ska även ha barnets bästa i beaktande.

Det är nästan uteslutande pojkar och unga män som rekryteras till kriminella nätverk. Pojkar med neuropsykiatriska eller intellektuella funktionsnedsättningar löper en större risk att utnyttjas till kriminalitet på olika sätt. Utvecklingen visar dock att allt fler flickor och unga kvinnor involveras i den brottslighet som de kriminella grupperingarna eller våldsbejakande extremistiska miljöerna ägnar sig åt. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas förövare av båda könen och att de utsatta kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Möjligheten till avhopp som innebär avbrott från miljöerna torde vara lika för kvinnor och män, även om det saknas forskning på kvinnors avhopp.

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

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

Förvaltningen instämmer i att det behövs en tydlig styrning i stadens arbete med avhoppare. En tydlig riktlinje utgör en nödvändig beståndsdel för detta arbete. Förvaltningen bedömer att det är positivt att riktlinjen lyfter fram stöd till anhöriga och familj och därmed beaktar barnrättsperspektivet. Det stärker arbetet med den sociala situationen. Emellertid bedömer förvaltningen att barnperspektivet i riktlinjen till för stor del framträder i relation till den vuxne avhopparen, i egenskap av anhörig. De krav som riktlinjen ställer på klienten för att denne ska betraktas som avhoppare är rimliga att ställa på en vuxen person, men inte fullt lika rimliga att avkräva ett barn. Barn och unga kan, även i de fall de erkänner tillhörighet eller anknytning till kriminella nätverk eller grupperingar, inte lika tydligt som en vuxen uttrycka vilja att "lämna den miljö man tillhört". För många barn och unga handlar inträdet in i kriminella nätverk och grupperingar om socialiseringsprocesser, där vuxna kriminella söker kontakt med barn i syfte att gradvis leda barnet in på fel spår. Barn och unga som utsatts för eller befinner sig

i sådana socialiseringsprocesser har inte samma förmåga som en vuxen person att reflektera över ett inträde i en miljö som man kan behöva hoppa av från. Detta innebär att det inte med lätthet går att kategorisera barn och unga som avhoppare på samma sätt som vuxna. Således bedömer förvaltningen att det är svårt att ställa samma krav på en 15-åring som på en 30-åring gällande motivation och förmåga att formulera vilja att hoppa av.

Bedömning utifrån barnrättsperspektivet

Förvaltningen hänvisar till den sociala dimensionen ovan i fråga om barnrättsperspektivet.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 20 mars 2023.

Bilagor

1. Förslag Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare
2. Stadsledningskontorets remissutskick daterat 2022-12-21, dnr 1370/21
3. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat 2022-11-18, dnr 1379/21

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 14 december 2022 att remittera stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare till ett antal remittenter. Socialnämnd Sydväst ska ta ställning till förslaget och översända yttrandet till kommunstyrelsen senast den 31 mars 2023.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 28 oktober 2021 § 8 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att revidera styrande dokument för arbete med avhoppare. Stadsledningskontoret har tagit fram ett förslag till reviderad styrning i arbetet i form av en ny riktlinje. Revideringen har skett i samverkan med socialförvaltningen Centrum och i samråd med övriga socialförvaltningar i staden.

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

Förslaget till ny riktlinje utgår från stadens nuvarande organisation och syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet. Med utgångspunkt i såväl nationella strategier i arbetet med avhoppare och lokala utmaningar, är förslaget i den nya riktlinjen att även individer som vill lämna en hederskontext ska omfattas av rätten till stödinsatser. Förslaget till riktlinje avser tydliggöra ärendeprocessen och inkluderar även ansvaret för uppföljning av arbetet.

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

Syftet med att arbeta med avhoppare

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

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

Nuvarande styrande dokument för stadens arbete med avhoppare

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

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

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

Nuvarande organisering av avhopparverksamheten

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

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

SAV ansvarar för så kallade särskilda avhopparärenden för samtliga stadsområden. Uppdraget avser hela myndighetsutövningen, att ta emot, utreda behov, hitta lämpliga insatser, upprätta arbetsplan, fatta beslut, genomföra insatser och följa upp dessa ärenden.

För de individer som inte bedöms vara särskilda avhoppare sker handläggning och beslutsfattande av den socialtjänst där individen är folkbokförd. Utgångspunkten här är att nämnden handlägger samtliga delar av ett ärende, försörjningsstöd, boende och övriga biståndsinsatser.

Juridiska utgångspunkter

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

Det har under en längre tid uppmärksammats att det finns ett behov av förtydligande av vilket uttryckligt ansvar kommunerna ska ha för det brottsförebyggande arbetet. För närvarande bereder regeringen ett förslag till en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (SOU 2021:49). Där beskrivs att åtgärder för att förebygga återfall i brott utgör en viktig del av det brottsförebyggande arbetet och möjligheterna att

lämna en kriminell bana uppmärksammas särskilt i utredningens direktiv. Stadens arbete med avhoppare ligger i linje med dessa uttalanden.

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

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

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

Förslag till ny riktlinje för Göteborgs Stads arbete med avhoppare

Stadsledningskontoret anger att syftet med förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbete med avhoppare är att fastställa kommunens åtagande gällande arbetet med avhoppare och skapa en stadsövergripande samsyn i hur arbetet ska bedrivas. Syftet är även att fastställa målgrupper och definitioner för stadens arbete med avhoppare samt att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet. Vidare är syftet med riktlinjen också att tydliggöra att arbetet med avhoppare är en prioriterad del av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet.

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

Definition av avhoppare

För att en individ ska definieras som avhoppare enligt förslag till ny riktlinje ska individen:

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

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

Definitionen utgår från den nationella strategins definition med tillhörande kriterier, men har snävat in för att ge ett tydligare stöd i bedömningen av avhoppare. Förslaget innehåller även tillägget om att individen ska lämna sitt samtycke till att bryta sekretessen mellan myndigheter. Anledningen till stadens tillägg är att samtycket är av största vikt för

att socialtjänsten ska ges möjlighet att utreda individens behov av stöd och kunna bevilja adekvata insatser.

I definitionen ingår, liksom tidigare, avhopp från kriminella nätverk/grupperingar samt våldsbejakande extremistiska miljöer. Nytt i förslaget till riktlinje är att den även inkluderar individer som vill lämna en hederskontext, mot bakgrund av att tidigare studier visar på samband mellan hederskultur, klanstrukturer, gängkriminalitet och våldbejakande islamistisk extremism. Det syns både strukturellt, geografiskt och genom att individer rör sig mellan eller befinner sig i flera grupper samtidigt.

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

Avhopparens behov av stöd

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

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

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

Riktlinjen anger att arbetet med avhoppare ska bedrivas på ett likartat sätt över hela staden och ska kunna ske med såväl omedelbara beslut och insatser som med långsiktig uthållighet och kontinuitet.

I Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program framgår att även familj och anhöriga ska få stöd och hjälp vid behov för att förmå en individ att lämna kriminella grupperingar. Förslaget till riktlinje anger att arbetet med avhoppare ska präglas av en helhetssyn och att familjerelationer och det personliga sociala nätverkets uthållighet och stöd kan ha en positiv påverkan på människors motivation att söka hjälp eller bibehålla motivation under en pågående avhopparprocess. Vid behov av stöd, service eller insats för barn, familj eller andra nära anhöriga till avhoppare ska ansökan om bistånd utredas och beslutas inom respektive socialförvaltning. Handläggande

socialtjänst i avhopparärendet ansvarar för att informera anhöriga om stöd och hjälp som finns att få och upprätta kommunikationsväg till ansvarig verksamhet. Syftet är att främja ett helhetstänk kring avhopparen och att öka förutsättningarna för ett lyckat avhopp. Med ett ökat stöd och information om anhörigas möjligheter kan även fler kvinnor uppmärksammas som avhoppare.

Uppföljning av avhopparärenden

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

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

Samverkan med andra myndigheter

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

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

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

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

och nationell nivå. Respektive socialtjänst ansvarar för att samverkan och samordning sker på lokal nivå utifrån individens behov av stöd och insatser.

Ändringar i riktlinjen

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

Vidare framgår ansvaret för stadens samlade avhopparverksamhet, SAV enligt beslut i kommunfullmäktige den 17 juni 2020, § 584. Beslutet innebär att SAV ska arbeta med:

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

Utöver det ansvar som tilldelades SAV i ovanstående beslut anger förslag till ny riktlinje även att SAV ansvarar för utveckling och förvaltning av gemensam processkarta för avhopparärenden i Göteborgs Stad, liksom för uppdraget att utveckla särskilda metodstöd eller insatser riktade till unga avhoppare i enlighet med kommunstyrelsens beslut den 14 december 2022. Förvaltningen bedömer att ambitionsnivån kan komma att bli kostnadsdrivande för förvaltningarna. Ansvaret borde utformas så att arbetet utförs gemensamt och tillsammans med de fyra socialförvaltningarna.

Enligt den nu gällande riktlinjen är det stadsledningskontoret som avgör huruvida en person är att definiera som särskild avhoppare eller inte och det finns flera faktorer som ska beaktas i bedömningen. I förslaget till ny riktlinje är det socialnämnd Centrum, genom SAV, som har mandat att bedöma vilken typ av avhoppare som avses samt att det är individens hotbild som primärt ska ligga till grund för bedömningen. Förvaltningens bedömning är om SAV:s bedömning avser en hel familj, så kommer det falla på ansvarig förvaltning att ta hand om övriga i familjen. Detta borde vara sammanhållen hantering hos SAV.

I den nuvarande riktlinjen framgår att en avhopparprocess inte ska inledas om individen är misstänkt för allvarlig brottslighet som kan förväntas leda till ett längre frihetsberövande. I förslag till ny riktlinje har den avgränsningen tagits bort. I stället anges att om individen är misstänkt för allvarlig brottslighet ska det i samverkan med Polismyndigheten göras en bedömning om det är lämpligt att fortsätta avhopparprocessen. Syftet med förändringen är att nyttja det motivationsfönster som inte sällan öppnas när en individ står inför ett längre frihetsberövande. I och med att riktlinjen anger att det alltid ska tas en kontakt med Polismyndigheten kan en gemensam bedömning göras om lämpligheten från fall till fall. Förvaltningens bedömning är om det är rimligt att någon som kan stå inför ett frihetsberövande ska kunna ha möjlighet att välja avhopparprocessen. Förvaltningen bedömer inte att detta kan ha sådan verkan som intentionen är med riktlinjen.

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

Koppling till stadens arbete enligt Group Violence Intervention, GVI

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

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

En individ som har kartlagts inom ramen för stadens arbete enligt GVI ska betraktas som en potentiell avhoppare när den visar en egen vilja till att ta emot samhällets stöd, exempelvis genom att kontakta avhoppartelefonen.

Uppsökande verksamhet och annat stöd

Uppsökande och motiverande arbete är en del av Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. En stor del av stadens uppsökande verksamhet för att hitta och motivera personer att hoppa av en kriminell livsstil sker inom ramen för stadens organisering Trygg i Göteborg som grundar sig i en stadenövergripande överenskommelse med Polismyndigheten. Ytterligare en del av den uppsökande verksamheten sker inom ordinarie socialtjänst genom kontakt angående försörjningsstöd, stöd mot missbruk eller frågor kring barn och unga. Förslaget till riktlinje avser inte den uppsökande delen av arbetet, utan syftar till att tydliggöra stadens ansvarsområden när kontakt har etablerats med en potentiell avhoppare.

Förvaltningens bedömning

I Stadsledningskontorets remissutskick ombeds remittenterna att särskilt belysa de ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningarna för att kunna arbeta enligt riktlinjen. Remissen avser även hur de berörda parterna ser på ansvarsfördelningen, tydligheten i hanteringen av ärenden samt huruvida det finns intentioner i den nuvarande policyn som behöver stärkas i riktlinjen. Nedan kommer förvaltningen ge sin bedömning utifrån stadsledningskontorets önskemål och vad i övrigt förvaltningen bedömer gällande riktlinjens innehåll.

Ekonomiska förutsättningar

Under rubriken Bedömning ur ekonomisk dimension gör förvaltningen bedömningen att den största ökningen av kostnader kan antas vara de för insatser och/eller skydd till anhöriga. Exempel på sådana kostnader är kostnader för boendeplaceringar. Om exempelvis en utredande enhet på avdelning Barn och unga gör bedömningen att man för barnets bästa kan behöva flytta på en hel familj innebär det en stor kostnad. När anhöriga är vårdnadshavare till avhopparen kan dock en helhetslösning för hela familjen på en annan ort i vissa fall vara mer kostnadseffektivt för förvaltningen än en institutionsplacering. Detta under förutsättning att den unges familj har en vilja och förutsättningar för att kunna stödja den unges avhopp. När nämnderna nu får ett utpekat ansvar för anhöriga till avhoppare/särskilda avhoppare kan detta leda till att fler sådana bedömningar görs.

Kompetensmässiga förutsättningar

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

Ansvarsfördelningen

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

I riktlinjen åläggs Socialnämnd Centrum ansvar att utgöra kompetensresurs är positivt. Inom ramen för detta ansvar torde någon slags samverkansforum mellan de fyra förvaltningarna och andra aktörer vara möjligt att etablera, i syfte att kontinuerligt uppdatera varandras lägesbilder.

I riktlinjen åläggs Socialnämnd Centrum, genom SAV, ansvar tillsammans med övriga socialnämnder ta fram metodstöd och stödsatser riktat till unga avhoppare. Att SAV är inblandad i processen med samtliga förvaltningar bör öka möjligheten att arbetet blir så likartat som möjligt mellan de fyra. Emellertid är SAV:s målgrupp inte unga utan vuxna.

Tydlighet i hanteringen

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

Ärendeprocessen

En försvårande faktor i socialtjänstens arbete med personer som vill lämna kriminella nätverk och grupper är att arbetet inte är reglerat i lagstiftning, gruppen avhoppare utgör

inte en särskild målgrupp i socialtjänstlagen och det saknas praxis för bedömning och beslutsfattande. Respektive socialnämnd har enskild rätt att genom myndighetsutövning göra en individuell behovsbedömning och besluta om insats för en individ. Därav är behovet av en tydlig och förankrad riktlinje för arbetet stort. Det finns emellertid områden i ärendehantering och ansvarsfördelning som behöver förtydligas i gemensamma rutiner och handläggarstöd, varpå förvaltningen vill betona vikten av att sådana styr- och stöddokument, liksom processbeskrivning, tas fram gemensamt av de fyra socialförvaltningarna.

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

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

Förvaltningens tolkning av när bedömning om personen tillhör målgruppen ska enligt riktlinjen ske inom ramen för en aktualisering och inte ett ärende, samtidigt som det framgår att det kan finnas behov av att gå in med tillfälliga insatser för att upprätthålla motivation. Detta bör förtydligas då biståndsbedömda insatser ges inom ramen för ett ärende och inte inom ramen för en aktualisering. Det bör förtydligas i riktlinjen kring hur mycket information man ska och får inhämta i aktualiseringen innan man öppnar en utredning/ärende. Risk finns att man kan ta reda på för mycket innan man har bestämt sig för att öppna utredning. Lagstiftningen är tydlig i vad myndigheten får och inte får göra inom ramen för en aktualisering.

Barn och unga som avhoppare

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

- **Tvångslagstiftning:** Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) innebär betydande skillnader i handläggning av barn och unga respektive vuxna. Exempelvis kan en 17-åring ge samtycke och därmed betraktas som avhoppare enligt riktlinjen för att sedan återta sitt samtycke och då omhändertas med tvång utifrån den risk som bedöms föreligga.
- Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att barn och unga får det stöd och skydd de behöver, vilket inbegriper unga som begår brottsliga handlingar och befinner sig i kriminella och destruktiva miljöer.
- **Samtycke:** samtycke fungerar inte på samma sätt för vuxna som för barn och unga enligt Socialtjänstlagen (SoL). Även vårdnadshavarens samtycke spelar roll här. Vidare kan, enligt 11 kap 1,2 §§ SoL, utredning ske både med och utan samtycke.

- **Vid SAV**, tar Centrum hand avhopparen och förvaltningen tar hand om resten av familjen. Dessa utredningar behöver löpa parallellt och kommer att kräva god samverkan. Inom förvaltningen kan både avdelning Barn och Unga samt avdelning Vuxen och Försörjningsstöd komma att bli inblandade. I dessa fall är det viktigt med överenskommelser, samverkan samt tydlig ansvars- och kostnadsfördelning. Ska alla placeras på samma plats, eller kan man/ska man dela på dem.

Förvaltningens bedömning är att arbete med unga under 18 år som vill lämna sin kriminella miljö skiljer sig åt jämfört med de över 18 år. Det innebär att om förslaget till ny riktlinje också ska innefatta barn och unga behöver den tydliggöra och ta hänsyn till de regelverk och aspekter som särskilt rör barn och unga.

Förvaltningens bedömning är emellertid att det inte är oproblematiskt att etablera begreppet avhoppare när det kommer till målgruppen unga personer under 18 år.

Ett styrdokument av det slaget bör snarare ta avstamp i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga och kan således med fördel inkludera andra delar som faller inom kommunens ansvarsområde. Sådan styrning och beskrivning av arbetet behöver harmonisera med de regelverk, kunskapsstöd och handböcker för den sociala barn och ungdomsvården som finns på området, såsom Socialstyrelsens handbok Barn och unga som begår brott och Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6-17 år för motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott.

Samverkan med SAV vid över- eller tillbakaflytt

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

Förvaltningen bedömer att avhopparprocessen behöver brytas ner och förtydligas och att arbetet behöver ske gemensamt mellan SAV och övriga förvaltningar. Det behöver bli tydligt vem som är ansvarig för när under processen. Inte minst är detta viktigt ur boendehänseende, då stadens boendeverksamhet behöver engageras i verkställande av boendeinsatser.

Potentiell avhoppare

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

Intentioner i den nuvarande policyn som behöver stärkas i riktlinjen

Policyns första punkt stipulerar att:

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

Förvaltningens anser att riktlinjen i sin nuvarande utformning inte ger tillräcklig tydlighet avseende individer som vill lämna hederskontext, och i viss mån våldsbejakande extremistisk miljö, och riktlinjen lämnar utrymme för olika tolkningar. Om hederskontext ska ingå i definitionen för avhoppare behöver riktlinjen förtydligas. Området är komplext och inte sällan är individer både utsatta och utövare av hedersrelaterat våld och förtryck. Brist på förtydligande och resonemang i riktlinjen, och som även kan visa på hederskontextens komplexitet, ökar risken för att individer far illa och medför svårigheter i hantering, handläggning och gränsdragning gentemot socialtjänstens andra uppdrag avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

När det gäller individer i en hederskontext är det inte lika troligt att polisen har motsvarande information som kring individer från de övriga aktuella miljöerna, varpå Polismyndighetens hotbilsbedömning kan behöva kompletteras med riskbedömning gjord av socialtjänsten. Ett sådant förfarande behöver förtydligas i riktlinjen.

Förvaltningen vill också belysa frågeställningar kring finns någon tanke runt hur vi hanterar ambivalensen i att lämna. Om man röjer sin identitet/vistelse blir man automatiskt avskriven som avhoppare? En avskrivning från definitionen avhoppare kommer påverka rätten till bistånd och hur vi ska hantera eventuella placeringar. Detta ställningstagande och hantering upplevs inte belyst i riktlinjen.

Förvaltningen vill belysa att det är bra att förtydliga vad som händer om en person bedöms tillhöra kategorin särskild avhoppare men exempelvis kommer på att hen inte vill lämna Göteborg eller drar tillbaka sitt samtycke till informationsutbyte med polis.

Övriga synpunkter

Förvaltningens bedömning är att riktlinjen bör viga utrymme åt att förtydliga att avhopparärenden präglas av en ambivalens och ibland även rädsla hos dem det berör. Att motivationen kan svikta, variera och komma tillbaka efter att ha försvunnit en period.

Förvaltningens sammantagna bedömning är att riktlinjen i dess nuvarande form till största del är tydlig och kommer utgöra ett bra stöd i arbetet med målgruppen. Det finns dock tre delar i riktlinjen som förvaltningen bedömer är i behov av utveckling, varav två är nödvändiga och en är önskvärd. Av de två nödvändiga avser den ena ärendeprocessen i relation till socialtjänstlagen och den andra hur riktlinjen förhåller sig till skillnaden i det lagrum som styr handläggning av barn och unga jämfört med vuxna. Den önskvärda utvecklingen avser samverkan med SAV, i synnerhet gällande stöd till anhöriga.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen.

Jörgen Larzon

Avdelningschef

Annika Ljungh

Förvaltningsdirektör