

Socialnämnden
Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:
2020-12-28

Diarienummer:
SCN-2020-000432

Handläggare:
Sandra Sonnermyr Hovi

Beslut om avhopparverksamhet

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar

1. **att** socialförvaltningen får i uppdrag att fortsätta utveckla avhopparverksamhet i enlighet med föredragningen
2. **att** socialförvaltningen får i uppdrag att rekrytera och anställa nya funktioner i enlighet med föredragningen

Ärendet

Socialnämnden har i Mål och budget 2021-2022 fått ett riktat uppdrag från kommunfullmäktige gällande avhopparverksamhet kopplat till polisens arbetsmodell "Sluta skjut". Socialnämnden har också i sin inriktning för arbetet med att förebygga och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar givit förvaltningen i uppdrag att utveckla och förstärka stödet till de individer som vill åstadkomma livsstilsförändring och hoppa av kriminalitet.

Ärendet redogör för en beskrivning av förutsättningarna utifrån ett nationellt kunskapsläge, hur förvaltningen arbete fortskridit under hösten samt en plan för det fortsatta arbetet. Förvaltningen föreslås få i uppdrag att fortsätta utveckla en avhopparverksamhet i enlighet med föredragningen, vilket inkluderar rekrytering och anställning av personer för nya funktioner.

Beredning

Ärendet har beretts av en arbetsgrupp bestående av representanter från förvaltningens samtliga berörda avdelningar.

Föredragning

Bakgrund

Socialnämnden har i Mål och budget 2021-2022 fått ett riktat uppdrag från kommunfullmäktiges gällande avhopparverksamhet kopplat till polisens arbetsmodell "Sluta skjut". Innan dess har Socialnämnden i sin inriktning för arbetet med att förebygga och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar (SCN-2020-00117) givit förvaltningen i uppdrag att utveckla och förstärka stödet till de individer som vill åstadkomma livsstilsförändring och hoppa av kriminalitet (i det fortsatta dokumentet benämnda "avhoppare"). Arbetsgruppen som arbetat med uppdraget under hösten består av avdelningschef för avdelning vuxen, enhetschefer och medarbetare från avdelning vuxen samt från avdelning barn och ungdom insats, samt strateg på avdelning systemledning, som också fungerar som projektledare.

Syftet med arbetet är att i samverkan med berörda myndigheter så som polismyndigheten skapa en ny avhopparverksamhet som kan stödja potentiella avhoppare i att ta steget mot ett liv utan kriminalitet, samt utveckla och förstärka arbetet med sociala insatsgrupper, kopplat till just målgruppen avhoppare.

Målsättningen är att:

- Alla som vill lämna en kriminell verksamhet ska kunna vända sig till socialförvaltningen för ansökan om stöd och hjälp.
- Fler personer ska lämna kriminella verksamheter.

Utredning om nationellt avhopparprogram

Viktigt att ha med sig i förvaltningens arbete är regeringens beslut i december 2019 om att ge Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse (SIS) och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram för att förstärka samhällets stöd till individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. Två delrapporter har lämnats och utredningen ska vara klar i sin helhet i mars 2021. I handlingarna betonas att utredningen fokuserar på att ta fram förslag på en nationell *strategi* i frågan om avhoppare.

I delrapporteringen betonas behovet av att myndigheter enas om definitioner och begrepp som används inom området. Samverkan mellan myndigheter, kommuner, civila samhället och organisationer är enligt rapporterna en förutsättning för en välfungerande avhopparverksamhet. Man lyfter att redan existerande strukturer som arbete med Sociala insatsgrupper (SIG) och samordnad individuell plan (SIP) sannolikt kan tillämpas även inom arbetet med avhopp. Att i möjligaste mån utgå ifrån upparbetade strukturer bedöms vara såväl resultatmässigt som ekonomiskt fördelaktigt. Att anpassa arbetet utifrån lokala behov och lägesbilder betonas också.

I delrapport 2 beskrivs ett förslag som innebär strukturer för samordning på lokal, regional och nationell nivå. I förslaget ges kommunen ett långtgående ansvar för samordningen på lokal nivå, tillsammans med Polisen och Kriminalvården.

Förvaltningen har i sitt arbete med utformning av förslag till hur arbetet med stöd och hjälp till avhoppare kan utvecklas och förstärkas tagit del av innehållet i delrapporterna, för att ligga i linje med detta.

Definitioner

Avhoppare I delrapporter gällande nationellt avhopparprogram betonas att begreppet avhoppare kan ha olika innebörd för olika aktörer, att en gemensam definition saknas. I delrapport 1 görs en tre-indelad kategorisering grundat i skydds- och stödbehov. I delrapport 2 definieras avhoppare som ”en individ som väljer att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och/eller skydd för att fullfölja detta. Det kan även avse en individ som har behov av samhällets stöd och skydd för att lämna en hederskontext”

Polisens definition av avhoppare är en person som väljer att lämna en kriminell gruppering, nätverk eller organiserad brottslighet och som kan bestraffas vid utträde och därmed har en latent eller konkret skyddsbild.

Avhopparverksamhet Ingen enhetlig definition finns idag heller gällande avhopparverksamhet. Personer som väljer att lämna en kriminell gruppering kan få stöd av reguljär offentlig verksamhet – som polisen, socialtjänsten och kriminalvården – eller av specifika avhopparverksamheter inom privat sektor, för att lämna grupperingen.

I delrapport 2 gällande nationellt avhopparprogram definieras avhopparverksamhet som ”en strukturerad verksamhet med det huvudsakliga syftet att genom olika insatser stödja individer att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering”

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) beskriver i sin rapport ”Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar – en nationell kartläggning” (2016:16) att arbetet med avhoppare kan vara olika organiserat men att det finns vissa saker som är gemensamt för de flesta verksamheter, så som ett tydligt samordningsansvar och samverkan mellan olika myndigheter. Det finns också beskrivningar av avhopparverksamhet som Länsstyrelsen och Polismyndigheten gemensamt tagit fram. Malmö och Göteborg lyfts ofta fram som goda exempel på hur man kan arbeta med avhopparverksamhet.

SIG (Sociala insatsgrupper) SIG kan i korthet beskrivas vara en lokal samverkansform mellan olika aktörer, där insatser kring individer med risk för att utveckla eller återfalla i allvarlig brottslighet och/eller en kriminell livsstil koordineras på individnivå, och där stödet till den unge samordnas under ledning av socialtjänsten i den kommun den unge bor i (Socialstyrelsen 2020-3-6691). Polis och socialtjänst har ofta den samordnade rollen. I Uppsala riktas insatserna idag mot unga vuxna 16 - 21 år i första hand, men en variation gällande målgrupp finns i olika kommuner.

Gränsdragningen mellan avhopparverksamhet och SIG är flytande då de beskrivningar av metoderna som finns är snarlika och då arbetet är olika organiserat nationellt. En skillnad kan vara att man inom SIG också arbetar förebyggande, uppsökande och motiverande mot en målgrupp som har eller riskerar utveckla en kriminell livsstil -

avhopparverksamhet riktar sig endast till en del av en större målgrupp, d.v.s. dem som har en egen motivation till livsstilsförändring.

BOPS (Brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten) Polisens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet. Riktas till brottsoffer som behöver olika typer av personskydd och som är över 18 år. I vissa fall finns en upparbetad avhopparverksamhet inom ramarna för BOPS och ansvaret inom ramarna för strukturer för avhopparverksamhet är ofta att bedöma hotbild och skyddsbehov.

LPO avhopparverksamhet Lokalpolisområdets avhopparverksamhet. Inom vissa lokalpolisområden, så även Uppsala - Knivsta, så finns lokala avhopparverksamheter. I Uppsala är detta under uppbyggnad efter en satsning på nya tjänster som gjorts under 2020. Funktioner inom lokalpolisområdet kan inom ramarna för avhopparverksamhet ofta ha en roll att bevaka att den enskilde inte återfaller i kriminalitet.

Socialtjänstens roll och ansvar

Ofta hänvisas till brottsofferparagrafen i socialtjänstlagen då det kommer till socialtjänstens ansvar för avhoppare. Paragrafen innebär att alla med förtroende ska kunna vända sig till socialtjänsten för att få stöd och hjälp, så även brottsoffer och deras närstående:

”Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.” (5 kap. 11 § första stycket, SoL 2001:453)

Med stöd och hjälp i lagtexten avses insatser så som ekonomiskt bistånd, stödjande samtal, kontaktperson, skyddat boende eller andra typer av bostadssociala insatser, missbruksvård. I socialtjänstlagen finns också paragrafer om samverkan med andra aktörer i utformning av insatser för den enskilde samt att information och förmedling av kontakter till andra myndigheter och frivilligorganisationer är en viktig del av socialtjänstens arbete.

Brottsoffer är inte en särskild grupp och avhoppare är ofta både brottsoffer och förövare. Bistånd enligt socialtjänstlagen innefattar en individuell behovsprövning och socialtjänsten har således enligt gällande lagstiftning inte ett generellt ansvar för insatser till avhoppare, oavsett om det handlar om akuta skyddsbehov eller insatser av mer stödjande och motiverande karaktär. Individer som vill lämna kriminella miljöer och grupperingar har olika typer av behov av stöd för att genomföra sitt avhopp, behovet av stöd kan också komma att förändras över tid. Socialtjänstens insatser till avhoppare måste därför anpassas till behov och omständigheter i det enskilda fallet.

I delrapport 2 gällande nationellt avhopparprogram lyfts också otydligheten gällande socialtjänstens och kommunens ansvar för avhoppare som ett strukturellt hinder för avhopp. Som rapporten lyfter så saknas bestämmelser i nuvarande lagstiftning för arbetet med avhoppare, med undantaget för det särskilda ansvar som socialtjänsten har rörande barn och unga upp till 21 år. Avhopp från kriminalitet är som betonas i rapporten inte definierat som ett uppdrag för kommuner att arbeta med.

Förutom utredningen om nationellt avhopparprogram finns det två utredningar/regeringsuppdrag som kan komma att förändra socialtjänstens ansvar och uppdrag, dels pågående utredning kring hur lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas (dir. 2019:94), dels utredning och förslag gällande ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Förslaget gällande ny socialtjänstlag betonar

en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, men avhoppare är ingen särskild målgrupp som nämns i förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Med hänsyn taget till socialtjänstens begränsade ansvar för avhoppare enligt ovanstående, så är den politiska satsningen styrande för förvaltningens arbete. Ekonomiska ramar är de 5 mnkr som återfinns i kommunfullmäktiges riktade satsning 2021 och 2022 och benämns ”Avhopparverksamhet kopplat till Sluta skjut 2021–2022”.

- 3,5 mnkr IFO övrig vuxenvård
- 1,5 mnkr IFO barn och ungdomsvård

Utöver detta kommer satsningen med all sannolikhet innebära en ökning av insatskostnader då målsättningen är att få fler personer att hoppa av kriminell verksamhet vilket ofta kräver omfattande stödinsatser. I delrapporten gällande nationellt avhopparprogram beskrivs att ett avhopparärende med extern placering uppgår till drygt en miljon kronor under första året. Det finns möjlighet att ansöka om statliga medel via Polismyndigheten för kostnad för insatser till avhoppare. Villkor är att individen uppfyller Polismyndighetens definition av avhoppare, samt uppfyller myndighetens kriterier och villkor, vilket i dagsläget innebär att den enskilde enligt polisens bedömning har behov av skydd.

Att arbeta med avhoppare är en del av ett brottsförebyggande arbetet och ofta betonas den samhällsekonomiska vinsten av att hjälpa personer lämna destruktiva organisationer och gängkriminalitet.

Identifierade framgångsfaktorer och förslag till modell

De som söker hjälp för att hoppa av kriminell verksamhet gör ofta det i en mer eller mindre akut situation då det har uppstått en hotbild av något slag. Ofta har man levt med begränsade kontakter med samhället utanför den egna kretsen och förtroendet för myndigheter är vanligtvis lågt eller obefintligt. Många avhoppare har en omfattande problembild i form av t.ex. missbruk, avsaknad av stabilt boende och försörjning, ekonomisk skuldsättning, psykisk ohälsa och/eller psykiatrisk problematik. Behov av stöd i kontakten med olika aktörer samt i att skapa rutiner i vardagen är vanligt (*Rapport 2016:6 Brå, stöd till avhoppare från kriminella grupperingar, en nationell kartläggning*).

Även om det finns exempel på fungerande avhopparverksamhet på andra orter så är det viktigt att betona att olika städer har olika problembilder då det kommer till kriminalitet. Arbetet med kriminalitet och avhoppare behöver anpassas utifrån stadens särskilda förutsättningar.

Samverkan

Grundläggande för den enskildes möjligheter till förändring av leverne och livsstil är en välfungerande samverkan olika aktörer emellan. Förvaltningen har inlett samverkan med BOPS samt med lokalpolisområdet genom kommunpolis. Samverkan har även inletts internt i kommunen med kommunledningskontoret (KLK) samt med Arbetsmarknadsförvaltningen (AMF). Kontakter har tagits med Länsstyrelsen som förväntas få ett regionalt, samordnade uppdrag i frågan under 2021. Kriminalvården,

Regionen, Arbetsförmedlingen och civilsamhället har också identifierats som viktiga samverkanspartners.

Samordning - en väg in

En grundläggande fråga för arbetet med avhoppare är också samordning och ”en väg in” vilket socialförvaltningen har en viktig roll i, samt att det finns funktioner som har ett tydligt beslutsmandat då det kommer till individärendet. Det ska vara tydligt både för den enskilde och för andra myndigheter och aktörer vart man kan vända sig när en individ uttrycker behov av stöd och hjälp för att bryta en kriminell livsstil och beslutsgångarna ska vara effektiva och tydliggjorda. Man pratar ofta om att motivationsfönstret för avhoppare är kort och snabba beslut och insatser är ofta avgörande för individens utveckling till ett liv utan kriminalitet. En samordnade funktion är viktig under hela ärendets gång.

Den ideala bild arbetsgruppen ser framför sig är ett gemensamt paraply med flera delar, där SIG och avhopparverksamheten är separata men sammanhållna delar, med en tydlig brygga emellan. En målsättning är också att andra viktiga aktörer har särskilda funktioner för arbetet med avhoppare, för uppbyggnaden av gemensamma kunskaps- och lägesbilder.

Målgrupp

En tydlig definition av målgrupp för avhopparverksamheten är viktig. Viktigt att ha med sig i arbetets gång är att socialtjänsten inte har ett särskilt ansvar för stödinsatser till kriminella eller avhoppare i allmänhet, utöver socialtjänstens ordinarie verksamhet – och att målgrupp för insatser utifrån en särskild struktur för avhoppare bör definieras utifrån den politiska ambitionen och den riktade satsningen.

Viktigt i arbetet är att särskilja behovet av akut skydd och stödet till livsstilsförändring. Viktigt är också att särskilja SIG och avhopparverksamhet, där SIG arbetar uppsökande och motiverande mot en bredare målgrupp, medan avhopparverksamheten riktar sig till individer utifrån särskilda kriterier. SIG kan fungera som en sluss av motiverade individer till avhopparverksamheten.

Delrapport 2 gällande nationellt avhopparprogram beskriver förslag till kriterier för deltagande i en nationell samordningsstruktur för avhopp, vilket ska vara vägledande i förvaltningens arbete. Grunden är att individen i första hand ska rymmas inom den nationella definitionen av avhoppare. Vidare så bör den enskildes motivation bedömas, samtycke till kontakter och utlämnade av uppgifter aktörer emellan ska inhämtas samt att den enskilde ska förbinda sig till att avhålla sig från kriminalitet och missbruk. Om dessa kriterier inte uppfylls, så har den enskilde rätt att ansöka om insatser utifrån socialtjänstens ordinarie ansvar och uppdrag, men inte nödvändigtvis rätt till insatser inom strukturen för avhopparverksamhet.

Förvaltningens förslag

Då det gäller **avdelning vuxen** så bedöms ”Beroende unga vuxna” vara den bästa plats att organisatoriskt placera nya funktioner kopplade till uppdraget, då arbetsgruppen Beroende unga vuxna arbetar med den åldersgrupp (18 – 25 år) där behov av stöd till avhopp bedöms vara vanligast. Unga vuxna har också en naturlig kontakt både till avdelning barn och ungdom myndighet men också till övriga myndighetsutövande enheter inom avdelning vuxen. Nexus har hittills haft en roll i att handlägga avhoppare med anledning av den erfarenhet och kompetens som finns av att bedöma och besluta

om skyddsinsatser utifrån ansvarsområdet våld i nära relation, ett uppärbetat samarbete med BOPS finns. Bedömning görs att det finns en överhängande risk för att Nexus huvudsakliga målgrupp, individer utsatta för våld i nära relation, tvekar till att söka hjälp och stöd om verksamheten får ett utökat ansvar för arbetet med avhoppare.

Förslaget innebär en utökning på Beroende Unga vuxna, initialt med två tjänster, en specialist med samordnaransvar och en socialsekreterare med särskilt ansvar för handläggning och myndighetsutövning i avhopparärenden. Befintlig enhetschef samt specialisthandläggare för Beroende unga vuxna bedöms behöva avsätta uppskattningsvis 25% av respektive tjänst för det nya uppdraget.

Arbetet med sociala insatsgrupper (SIG) ligger under **avdelning barn och unga insats** där det idag finns en tjänst i form av SIG-samordnare. SIG samordnaren idag är en fältsekreterare med samordnande ansvar och som bland annat håller i nätverksmöten kring den enskilde samt ansvarar för kontakt med andra myndigheter. Målgrupp idag är unga i åldern 16 – 21 (i vissa fall 23) år.

Förslag till utveckling av SIG är att utöka genom att anställa en funktion som arbetar uppsökande på fältet mot den yngre målgrupp som SIG riktar sig till redan idag. Det uppsökande arbetet ska ske tillsammans med polis, och funktionen arbetar långsiktigt motiverande för att främja en livsstilsförändring och förebygga en fortsatt kriminell livsstil.

Vidare så föreslås en utökning av en fältsekreterare för att möta den äldre åldersgruppen 21 t.o.m. 29 år. En sådan tjänst skulle innebära en möjlighet att jobba aktivt uppsökande, tillsammans med polisen, gentemot den åldersgrupp som också är den huvudsakliga målgrupp som en avhopparverksamhet bör rikta sig mot. Detta med hänsyn taget till att den äldre målgruppen oftast är mer motiverad till avhopp än den yngre åldersgruppen. Syftet med utökning av SIG med en fältsekreterare skulle vara att fånga upp fler potentiella avhoppare för vidare hänvisning till avhopparverksamheten på myndighet vuxen, när en egen motivation till livsstilsförändring finns.

D.v.s. sammantagen utökning av:

- En specialist med samordnaransvar på Beroende Unga vuxna, avdelning vuxen
- En socialsekreterare på Beroende Unga vuxna, avdelning vuxen
- En funktion inom SIG, avdelning barn och ungdom insats, som arbetar uppsökande mot åldersgruppen 16 t.o.m. 20 år
- En fältsekreterare inom SIG, avdelning barn och ungdom insats, som arbetar uppsökande mot målgruppen 21 t.o.m. 29 år

Betonas bör att det i detta läge är svårt att bedöma hur många individer som kan bli aktuella för insatser inom ramarna för en avhopparverksamhet.

Plan för det fortsatta arbetet

Att arbeta med stöd till livsstilsförändring och avhopparverksamhet är komplext. Förslaget innebär en skiss över den interna strukturen inom förvaltningen men många detaljer kvarstår att fortsätta arbeta med, så som:

- Definitionsfrågan – vem är avhoppare? Att arbeta med tillsammans med polisen för en gemensam definition
- Samverkansöverenskommelse med polisen
- Inleda eller utveckla samverkan med övriga aktörer, både inom och utanför den kommunala organisationen, så som arbetsmarknadsförvaltningen,

kommunledningskontoret, Kriminalvården, Frivården, Regionen,
Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen, civilsamhället

- Gränsdragningsfrågor SIG – avhopparverksamhet, samt övriga gränsdragningar mellan berörda avdelningar inom socialförvaltningen
- Frågan om vilken typ av stöd som kan ges inom befintliga strukturer, samt vilka insatser och i vilka fall är det aktuellt för insatser från externa utförare
- Processer och rutiner
- Uppföljning och statistik

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, daterad 28 december 2020

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Direktör