

Justitiedepartementet
Socialdepartementet**Uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram**

Er beteckning :

Ju2019/02027/KRIM

Ju2010/02161/KRIM

Ju2016/03810/KRIM

Ju2018/03621/KRIM (delvis)

Ju2018/03622/KRIM (delvis)

Av denna slutredovisning framgår vilka förslag som lämnas inom det myndighetsgemensamma uppdraget till Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen att ta fram ett nationellt avhopparprogram.

Inför beslutet har slutredovisningen föredragits för och godkänts av myndighetscheferna för Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen.

Denna redovisning har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av regionchefen Susanne Wedin och experten Anders Forsgren. I den slutliga handläggningen av ärendet har även direktören för frivård, häkte och anstalt Lennart Palmgren deltagit.


Martin Holmgren

Slutredovisning
av Kriminalvårdens,
Polismyndighetens, Statens
institutionsstyrelses och
Socialstyrelsens uppdrag att ta
fram ett nationellt
avhopparsprogram

**Ju2019/02027/KRIM,
Ju2010/02161/KRIM,
Ju2016/03810/KRIM,
Ju2018/03621/KRIM (delvis)
Ju2018/03622/KRIM (delvis)**



Kriminalvården



Polisen



Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram

Innehåll

| | |
|---|----|
| Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram..... | 2 |
| 1 Sammanfattning | 3 |
| 2 Bakgrund | 4 |
| 3 Inledning | 4 |
| 4 Uppdragets genomförande | 6 |
| 5 Utgångspunkter och avgränsningar | 6 |
| 6 Forskning | 7 |
| 7 Samråd och inhämtande av synpunkter | 10 |
| 8 Hedersrelaterade motiv | 11 |
| 9 Behov av författningsändringar..... | 13 |
| 10 Definitioner..... | 15 |
| 11 Vad behöver en avhoppare? | 15 |
| 12 Antal individer inom avhopparverksamheter | 18 |
| 13 Hinder och framgångsfaktorer i arbetet med avhopp..... | 20 |
| 14 Myndigheternas förslag till en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet..... | 24 |
| 15 Lokal nivå..... | 25 |
| 16 Uppsökande och motiverande arbete | 29 |
| 17 Exempelärenden | 30 |
| 18 Förslag till kriterier för att omfattas av den nationella samordningsstrukturen för avhopp. | 34 |
| 19 Regional nivå | 36 |
| 20 Nationell nivå | 38 |
| 21 Myndigheternas förslag till nationellt samordnande myndighet | 41 |
| 22 Myndigheternas roller, ansvar och insatser..... | 42 |
| 23 Utvecklingsbehov inom myndigheternas arbete..... | 45 |
| 24 Referenser | 48 |

1 Sammanfattning

Det finns ett stort behov av att utveckla och samordna samhällets insatser för att förebygga och bekämpa brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersförtryck.

Samhällets insatser för de individer som vill lämna ett destruktivt leverne, oavsett drivkraft, behöver samordnas i en struktur och en strategi som skapar förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt arbete på såväl lokal som regional och nationell nivå.

Myndigheterna föreslår Brottsförebyggande rådet (Brå) som samordnande för avhoppstrategins långsiktiga genomförande, liksom för uppföljning och redovisning till regeringen. Myndigheterna föreslår ett utökat ansvarsområde med avhopparverksamhet inom det brottsförebyggande uppdraget för Brå. Myndigheterna anser att Brå är den nationella myndighet som har bäst förutsättningar att uppdras det övergripande ansvaret för kunskapsutveckling, kunskapspridning, uppföljning, återrapportering och fördelning av statliga medel. På den regionala nivån föreslås Länsstyrelsen få en samordnande roll genom de brottsförebyggande samordnarna. I redan uppbyggda nätverk med myndigheter, kommuner och civilsamhälle för brottsförebyggande frågor bör även avhopparverksamheten inkluderas. Länsstyrelsen föreslås få uppdraget att skapa förutsättningar för kunskaps- och informationsutbyte mellan kommuner och aktörer, samt att ge stöd i uppbyggnad av verksamhet vid behov. På den lokala nivån är kommunerna den samordnande parten med ansvar för det operativa arbetet tillsammans med Polismyndigheten och Kriminalvården. Samtliga tre myndigheter föreslås utse samordnarfunktioner för att effektivisera arbetet. Socialtjänsten genom sin myndighetsutövning har ansvaret för en individs insatser både i den akuta och långsiktiga fasen av ett avhopparärende för de insatser som faller inom socialtjänstlagen. Om socialtjänsten ska kunna axla dessa utpekade uppgifter krävs ekonomiska tillskott i form av stimulansmedel för för verksamheten.

Det är dock viktigt att betona att förslaget innebär att kommunernas ansvar inom ansvarsområdet tydliggörs vilket bör tas hänsyn till i samband med resurstilldelning.

Den föreslagna nationella samordningsstrategin för avhopparverksamhet innehåller ett antal identifierade framgångsfaktorer. Det kan konstateras att för att nå framgång i ett avhopparärende krävs samverkan och för att lyckas med samverkan krävs ett gemensamt språk, kunskap och förståelse för målgruppen och för varandras uppdrag, tydlig ansvarsfördelning samt en gemensam målbild. I rapporten indelas individer som ingår i en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering i två kategorier beroende på skydds- och stödbehov. Gällande de individer som ingår i en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering men som ännu inte är motiverade att lämna, är arbetet med uppsökande och motivationshöjande insatser viktigt.

Motivation, samtycke till att myndigheter delar sekretesskyddad information och att följa uppställda särskilda villkor är kriterier som föreslås vara uppfyllda för att en individ ska omfattas av den nationella samordningsstrategin.

Behovet av eventuella författningsändringar i syfte att åstadkomma ändamålsenliga och effektiva stödinsatser till målgruppen avhoppare har varit föremål för särskilda överväganden. Myndigheternas sammantagna bedömning är att den fortsatta beredningen av förslaget om en ny socialtjänstlag bör inväntas innan förslag på eventuella författningsändringar lämnas.

Informations-spridning och kunskapsökning är en grundläggande del i förslaget till en nationell samordningsstrategi. Inledningsvis bör särskilda behov som är kopplade till avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar, redan tillgängliga ekonomiska resurser och befintlig kunskap göras mer allmänt kända för kommuner och myndigheter. Även övriga, till exempel anhöriga och närstående, bör ha tillgång till information om vilket stöd som finns att få. I samband med att arbetet med avhoppare blir mer välfungerande och känt förväntas antalet avhoppare att öka. En utökad avhopparverksamhet kommer att innebära ekonomiska konsekvenser för vissa myndigheter även om huvudansvaret, och således de största konsekvenserna, ligger inom kommunernas verksamhet.

2 Bakgrund

Regeringen gav den 19 december 2019 Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen i uppdrag (Ju2019/02027/KRIM, Ju2010/02161/KRIM, Ju2016/03810/KRIM, Ju2018/03621/KRIM (delvis), Ju2018/03622/KRIM (delvis)) att ta fram ett gemensamt nationellt avhopparprogram som ska bidra till att förstärka samhällets stöd till individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar.

Uppdraget är en del av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminaliteten som presenterades i september 2019. Punkt 33 ”Inför ett nationellt avhopparprogram” ligger under rubriken ”Förebyggande av brott”. Av punkt 33 framgår att berörda myndigheter uppdras att ta fram ett nationellt avhopparprogram med syfte att samordna, förstärka och utveckla de avhopparverksamheter som idag bedrivs enskilt av kommunerna.

Uppdraget har samordnats av Kriminalvården. Då regeringen biföll Kriminalvårdens begäran om en förlängning av uppdraget lämnas den gemensamma slutredovisningen till regeringen (Justitiedepartementet med kopia till Socialdepartementet) senast den 1 mars 2021. Delredovisningar lämnades den 15 april och den 15 december 2020.

3 Inledning

En viktig åtgärd för att förebygga och bekämpa brottslighet och våldsbejakande extremism är att fler individer får det stöd de behöver av samhället för att kunna lämna dessa miljöer. De behov av insatser som dessa individer har är inte exklusiva för avhoppare utan överlappar insatser som samhället behöver tillhandahålla för en rad andra målgrupper inom områden som arbetar med brottsförebyggande, återfallsförebyggande och socialt rehabiliterande arbete. Inom regeringens 34-punktprogram för åtgärder mot

gängkriminaliteten pågår ett antal uppdrag och utredningar¹ som på olika sätt angränsar till eller påverkar myndigheternas uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram och som gemensamt syftar till att nå det uttalade målet att minska kriminaliteten och öka tryggheten i samhället. Resultaten av flera av dessa parallella uppdrag kommer sannolikt att inverka på de förutsättningar som i dagsläget gäller inom avhopparområdet.

Myndigheterna har i sitt arbete utgått ifrån att uppdraget handlar om att samordna, förstärka och utveckla de avhopparverksamheter som idag bedrivs enskilt av kommunerna. I arbetets inledning såg myndigheterna att det fanns en risk för att benämningen ”ett nationellt avhopparprogram” skulle leda tankarna mot en centraliserad nationell avhopparverksamhet. För ökad tydlighet kring arbetets inriktning använder myndigheterna genomgående i slutrapporten benämningen ”en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet”, en benämning som bättre speglar inriktningen i regeringsuppdraget.

Det finns två huvudsakliga spår för att minska antalet individer inom kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. Det första är samhällets samlade arbete med att förebygga att individerna överhuvudtaget involveras i kriminalitet. Den andra är att aktivt påverka individer som redan är etablerade inom dessa miljöer och grupperingar att lämna dessa för att återgå till eller inträda i samhället. Inom arbetet med en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten² pågår löpande insatser som bland annat syftar till att försvåra för individer att leva i ett kriminellt parallellsamhälle. Strukturerad myndighetsamverkan för att komma åt den kriminella ekonomin är en viktig del av detta. Dessa åtgärder har sannolikt påverkan på vissa individers vilja till fortsatt engagemang inom kriminalitet eller våldsbejakande extremism. Men för att ta steget att lämna krävs att det dels finns en utväg från den kriminella miljön och, kanske viktigast, att individen ser att det finns en ingång till samhället. Här fyller avhopparverksamheterna en viktig funktion.

I detta förslag till en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet ingår dels förslag avseende det strategiska arbetet, dels förslag till en nationell struktur för arbetet med att motivera till och stödja avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. Samordningsstrategin beskriver bland annat kommuners, myndigheters och andra aktörers roller och ansvar i arbetet med avhopp samt förslag på hur arbetet kan organiseras på olika nivåer (lokal, regional, nationell). Informationsspridning och kunskapsökning är en grundläggande del i förslaget till en nationell samordningsstrategi.

¹ Straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk Dir. 2020:62, En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfalls-före-byggande åtgärder Prop. 2020/21:18, En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring Dir. 2019:85, Ytterligare medel till LVU-placeringar, Fler SIS-platser med förbättrad kvalitet och säkerhet, Socialtjänst på kvällar och helger i socialt utsatta områden, samt sociala insatsgrupper En parlamentarisk trygghetsberedning Dir. 2020:32, Regeringsuppdrag: Ändring av uppdraget om öppna insatser utan samtycke, Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete Dir. 2019:94 Även Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag SOU 2020:47

² JU2008/5776/PO. 2008, JU2015/09350/PO. 2015

Inledningsvis bör särskilda behov som är kopplade till avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar, redan tillgängliga ekonomiska resurser och befintlig kunskap göras mer allmänt kända för kommuner och myndigheter.

4 Uppdragets genomförande

Kriminalvården har ansvarat för samordning och redovisning av arbetet. För att säkerställa samsynen i uppdraget gällande resurser, ansvar och resultat har respektive myndighet utsett en uppdragsägare som har det övergripande ansvaret för uppdragets omhändertagande inom den egna myndigheten. En arbetsgrupp bestående av utsedda representanter för respektive myndighet har utgjort stommen för regeringsuppdragets genomförande.

Under arbetets gång har respektive myndighets representanter ansvarat för att löpande förankra arbetets inriktning inom hemmamyndigheten. Inför del- och slutredovisning har materialet föredragits för och godkänts av respektive myndighetschef.

Myndigheternas arbete med uppdraget har delats in i tre etapper med delredovisningarna den 15 april och den 15 december som avgränsare. I den inledande etappen har arbetet inriktats på att definiera målgrupp för ett nationellt avhoppprogram, identifiera primära kunskapsbehov, kontakta berörda samverkanspartners samt på att skissa fram en övergripande strategi och ett ramverk för ett nationellt arbetssätt kring avhopp. I den första delredovisningen presenterades, som en grund för regeringens budgetplanering för 2021, en uppskattning av ekonomiska konsekvenser för införandet av en nationell samordningsstrategi.

Under den andra etappen, fram till delredovisning 2 den 15 december har fokus legat på att redogöra för de huvudsakliga förslagen på lokal, regional och nationell nivå. Här har också kompletterande kunskapsinhämtning och fortsatta samråd med aktörer genomförts. Delrapporterna har utgått från det då aktuella kunskapsläget inom arbetet. Allteftersom arbetet fortskridit har ytterligare information och synpunkter inkommit till myndigheterna till varför innehållet i slutredovisningen i vissa delar har utvecklats och fördjupats från delredovisningarna.

Inför slutredovisningen den 1 mars 2021, har myndigheterna utvecklat och förtydligat aktörernas ansvar och roller inom samordningsstrategin samt utrett vilken myndighet som bedöms äga bäst förutsättningar för att ansvara för långsiktigt genomförande, uppföljning och redovisning till regeringen samt för fördelning av medel.

5 Utgångspunkter och avgränsningar

Avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar är ett område som inte enkelt kan avgränsas från andra närliggande områden. Kriminal- och socialpolitiska prioriteringar har direkt påverkan och förutsättningarna kan snabbt förändras. Myndigheterna har utgått ifrån rådande situation och lagstiftning i valet av struktur för den nationella samverkansstrategin.

Myndigheterna har främst baserat redovisningen på de erfarenheter och synpunkter som de olika aktörerna³ delat med sig av. Som ett komplement till detta har statliga utredningar, rapporter och uppföljningar av avhopparverksamheter använts som underlag. Möjligheten att genomföra en strukturerad genomgång av aktuell forskning har begränsats av tids- och resurstillgång inom uppdraget. Av samma anledning har myndigheterna fokuserat på avhopparverksamheter som är aktiva inom Sverige.

Myndigheterna har avgränsat arbetet till att fokusera på de individer som redan är involverade i kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar och som visar någon form av motivation till att lämna dessa miljöer eller grupperingar. För vuxna individer riskzon och för individer som ännu inte är motiverade till att genomföra en livsstilsförändring är fortgående informations- och motivationsinsatser av stor vikt. Flera samhällsaktörer möter dessa individer under olika omständigheter där de ibland är mer mottagliga för tanken på att förändra sitt liv. Ett samtal kring alternativa livsval och information om möjligheterna att lämna en miljö eller gruppering vid rätt tillfälle kan hjälpa till att väcka individens motivation till förändring. Myndigheterna bedömer dock att dessa insatser tillhör det allmänna brottsförebyggande arbetet där många samhällsaktörer har ett stort ansvar och behandlar endast detta område kortfattat.

Barn och unga som har behov av förebyggande och/eller motiverande insatser för att inte involveras i kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar bedöms omfattas av den lagstiftning⁴ som är styrande för socialtjänsten i landets kommuner. Behov av samordnade och strukturerade brottsförebyggande insatser för denna grupp understryks men hanteras inte vidare inom denna slutredovisning.

6 Forskning

Som nämnts ovan har tidsramen för uppdraget inte möjliggjort någon mer systematisk genomgång av aktuell forskning på området. Kunskapsunderlaget till förslaget om en nationell avhopparstrategi bygger istället till stor del på beprövad erfarenhet och har inhämtats genom att höra praktiskt verksamma på området. Det saknas dessutom i stor utsträckning forskning om vad som fungerar bäst när det kommer till att stödja individer att lämna en kriminell eller extremistisk gruppering. Det finns dock några svenska studier vars slutsatser myndigheterna har tagit fasta på i sitt arbete.

Till att börja med kan begreppen kriminella och våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar framstå som något vaga - vilka grupper är det som åsyftas och vad kännetecknar individerna som ingår i dem? Brå har i en rapport utvecklat en begreppsapparat i syfte att kunna kategorisera olika typer av kriminella grupper. Med

³ Se avsnitt 8 "Samråd och inhämtande av synpunkter"

⁴ Socialtjänstlag (2001:453)

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

utgångspunkt i begreppsapparaten beskriver de sedan den organiserade brottsligheten i de tre storstadsområdena och redogör för likheter och skillnader mellan de olika grupperna (Vesterhav & Korsell, 2016).

I en forskningsrapport från Institutet för framtidsstudier ingår individer från både kriminella och extremistiska miljöer i studiepopulationen, som beskrivs utifrån individegenskaper som ålder, kön, födelseland, utbildningsnivå och psykisk ohälsa. Likheter och skillnader mellan de olika typerna av grupperingar beskrivs också, bland annat utifrån vilken typ av brottslighet de ägnar sig åt och hur brottsaktiva de är (Rostami, o.a., 2018).

Det saknas i princip forskning om de individer som begår brott med hedersrelaterade motiv. Kriminalvården har dock i en rapport jämfört dömda förövare av hedersrelaterad våldsbrottslighet med andra våldsbrottsdömda klienter för att få en bättre bild av gruppen (Yourstone Cederwall, Axelsson, Eriksson, Hildeby Kellgren, & Söderberg, 2018).

Så till det stöd som personer i dessa grupperingar kan vara i behov av för att lämna den kriminella eller extremistiska miljön bakom sig. Brå har inom ramen för ett regeringsuppdrag kartlagt hur stödet till de som vill lämna en kriminell gruppering ser ut i Sverige, både vad gäller omfattning och struktur. I uppdraget ingick även att bedöma hur väl stödet möter behoven på området. Brås bedömning var att antalet avhopparverksamheter är tillräckligt för att möta behoven. Däremot behöver stödet bli mer likvärdigt över landet. Brå föreslår därför att de myndighetsdrivna avhopparverksamheterna ska överväga att vidga sina upptagningsområden i syfte att kunna ta emot fler avhoppare. Erfarenhetsutbytet mellan olika aktörer behöver också öka. Möjligheten att få stöd behöver dessutom bli mer känd, både bland målgruppen och bland de myndigheter som kommer i kontakt med den (Bogestam & Patel, 2016).

En stor del av de avhopparverksamheter som nämns i Brås rapport har varit föremål för utvärdering. Bland de myndighetsdrivna avhopparverksamheterna kan särskilt utvärderingen av Konsultationsteamet i Malmö nämnas. Den är gjord av Institutionen för kriminologi vid Malmö högskola (Andersson, 2015) och redovisar positiva resultat när det kommer till återfall i brott.

Länsstyrelsen Dalarna har tillsammans med Borlänge kommun i en pilotstudie prövat hur ett regionalt stöd i avhopparfrågor kan organiseras. Erfarenheter från detta arbete beskrivs i slutredovisningen av ett regeringsuppdrag de haft inom ramen för den nationella handlingsplanen ”Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, likande former av fientlighet och hatbrott” (Länsstyrelsen Dalarnas län, 2020).

Bland de icke myndighetsdrivna verksamheterna är det Fryshusets Exit som är i särklass mest studerad. Exit finns till för de som vill lämna extremistiska grupperingar och har utvärderats av både Brå (Brottsförebyggande rådet, 2001) och Ungdomsstyrelsen (numera MUCF), (Ungdomsstyrelsen, 2010). Arbetet har även studerats inom ramen för en dansk doktorsavhandling (Wilchen Christensen, 2015). Fryshusets program för de som vill lämna ett kriminellt gäng, Passus, har nyligen utvärderats av Linnéuniversitetet (Alstam, Forkby, & Holm, 2021). Slutrapporten publicerades den 2 februari 2021.

Samtliga utvärderingar är av beskrivande karaktär, de redogör för hur de olika organisationerna arbetar, insatsernas innehåll och omfattning samt hur klienter och personal upplevde insatserna. En del redovisar även antalet individer för vilka insatserna har varit lyckosamma. Ingen av ovan nämnda utvärderingar kan dock med säkerhet uttala sig om vilka effekter avhopparverksamheternas arbete har haft eftersom det saknas en kontrollgrupp som inte tagit del av insatserna. Någon regelrätt effektutvärdering av svenska avhopparverksamheter känner myndigheterna inte till.

Ett upplägg liknande Brås, med intervjuer med män som har egen erfarenhet av att lämna en kriminell gruppering samt personal i olika stödverksamheter, finns i en forskningsrapport skriven för Kriminalvården av Torbjörn Forkby, Jari Kuosmanen och Henrik Örnlinde (Forkby, Kuosmanen, & Örnlinde, 2019). Syftet med rapporten är att undersöka hur det går till att lämna ett gäng och vilket stöd som behövs i denna process. Författarna betonar vikten av att förstå hur olika manlighetskonstruktioner bidrar till, respektive motverkar, en gängassociering. Gänget erbjuder en kompensatorisk arena för män som känner sig underlägsna i andra sammanhang. Under tiden i gänget präglas deras manliga identitet av ideal som hårdhet och kapacitet att använda våld. Ett framgångsrikt stödarbete bör därför ta hänsyn till detta och hjälpa männen att omvandla den våldsorienterade mansrollen (Forkby, Kuosmanen, & Örnlinde, 2019).

Frågan om vilka faktorer som får individer att lämna en kriminell gruppering står även i fokus för en systematisk litteraturöversikt från Institutet för framtidsstudier genomförd av Christoffer Carlsson. Här är det dock extremistiska miljöer som uppmärksammas. Trots att pengar inte har samma betydelse för extremistiska grupperingar som för kriminella gäng samt att det i dessa grupper finns en ideologisk dimension att ta hänsyn till, påpekar Carlsson att dessa skillnader inte nödvändigtvis har betydelse för utträdesprocessen (Carlsson, 2016).

Både Forkby o.a. och Carlsson avslutar sina rapporter med att diskutera vad studieresultaten innebär ur ett interventionsperspektiv och för utvecklingen av stödarbetet. Deras slutsatser överensstämmer i stor utsträckning med varandra.

Båda betonar betydelsen av den egna viljan hos individen att lämna gruppen. Utan en genuin vilja att förändra sitt liv kommer en förändring inte att komma till stånd. Enbart viljan att lämna är dock inte tillräckligt och både Forkby o.a. och Carlsson framhäver nödvändigheten av sociala och praktiska, materiella resurser för att få till ett lyckat utträde. Sociala resurser är sådant som individens relationer till familj, vänner och kollegor utanför grupperingen, medan praktiska resurser utgörs av till exempel ett arbete eller bostad. Forkby o.a. beskriver det som att viljan behöver förankras i praktiska och sociala omständigheter runt individen för att den ska bli mer stabil. Dessa förankringspunkter är viktiga att uppmärksamma i professionellt stödarbete vid avhoppprocesser. Interventioner bör alltså inte i för hög utsträckning fokusera på attitydförändringar utan på individens sociala och praktiska behov. Ett framgångsrikt utträde ur gruppen innebär inte bara att ta sig *ur* någonting, utan också att komma ut *till* något annat.

Av detta följer också svårigheten att som utomstående aktör/myndighet få en individ att vilja hoppa av som inte har haft sådana tankar tidigare. Påverkansförsök riskerar att få motsatt effekt och förstärka individens koppling till gruppen. Istället är det bättre att ta avstamp i de eventuella tvivel kring sin gängassociering som individen själv ger uttryck för.

Vidare lyfter både Forkby o.a. och Carlsson att det i stödarbetet kan vara fördelaktigt att ta hjälp av personer med egen erfarenhet av kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. Personal med egen erfarenhet, så kallade formers, kan ha en naturlig legitimitet och trovärdighet när det gäller att nå fram till den som står i begrepp att hoppa av. Carlsson beskriver också hur det för individen som själv lämnat en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö kan fylla en funktion att engagera sig i stödarbete, exempelvis som mentor, genom att de ses som en viktig resurs för att kunna hjälpa andra och vända ett stigma till styrka. Carlsson understryker dock att det empiriska stödet för att det är ett effektivt inslag i behandlingen är oklart. Få av verksamheterna har utvärderats på ett sätt som gör det möjligt att uttala sig om reaktiv effekt, men utesluter inte heller att det kan fylla en funktion, framförallt i ett inledande skede.

Slutligen flaggar både Forkby o.a. och Carlsson för risken att gängstämpeln försvårar utträdet på olika sätt. Forkby o.a. redogör för hur säkerhetsklassificeringen under anstaltstiden begränsar möjligheten att få ta del av strukturerade behandlingsprogram och utslussningsåtgärder. Carlsson å sin sida tar upp forskning som visar hur många avhoppare, även efter att de lämnat det kriminella livet bakom sig, fortfarande betraktas som aktiva gängmedlemmar av polisen och andra samhällsaktörer, vilket riskerar att leda till ett återinträde i gänget.

7 Samråd och inhämtande av synpunkter

Av regeringsuppdraget framgår att myndigheterna ska samråda med eller inhämta synpunkter från olika aktörer inom avhopparverksamhet i Sverige. Arbetsgruppen har identifierat, samrått med och inhämtat synpunkter från ett antal av dessa aktörer under arbetets gång. Som en följd av Covid-19 pandemin har merparten av mötena genomförts över video vilket påverkat kvaliteten på samtalen. För de samråd som skett efter 15 april har delredovisning 1 skickats ut och använts som underlag för samtalet. Under möten som genomförts under hösten 2020 har utkast till delredovisning 2 använts. Myndigheterna har fått skriftliga kommentarer och synpunkter från ett antal av de aktörer man samrått med.

Myndigheterna har inom ramen för uppdraget träffat eller i några fall fått skriftliga synpunkter ifrån:

Myndighetsdrivna avhopparverksamheter

- Borlänge kommun
- Botkyrka kommun - Våldspreventivt center tillsammans med Polisen
- Göteborgs kommun - Göteborgs stad Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet och stadsdelen Angered tillsammans med Polisen och Kriminalvården

- Helsingborgs kommun - Krimteamet
- Malmö Stad - Konsultationsteamet
- Stockholms stad – Enheten för hemlösa

Icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter

- Fryshuset - Exit och Passus
- Patrick Huisman - PH Shoreline AB
- En Annan Sida Av Sverige
- Avhoppare.nu

Länsstyrelser

- Länsstyrelsen i Dalarnas län
- Länsstyrelsen i Kronobergs län
- Länsstyrelsen i Skånes län
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck
- Länsstyrelsen i Blekinge län
- Länsstyrelsen i Stockholms län, Operation kvinnofrid

Nationella myndigheter

- Brottsförebyggande rådet – Center mot våldsbejakande extremism (CVE) och enheten för utveckling av brottsförebyggande arbete

Övriga

- Sveriges kommuner och regioner (SKR)
- Utredningen om Kommunernas brottsförebyggande ansvar dir. 2019:94

8 Hedersrelaterade motiv

I uppdraget ingår att ta ställning till huruvida grupper som agerar mot bakgrund av hedersrelaterade motiv ska inkluderas i den nationella samordningsstrategin för avhopparverksamhet. Här kan det vara idé att skilja mellan den typ av företeelse som utgörs av gärningar som barn- och tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning etcetera även kallat harmful traditional practices (HTP), och brottslighet som rör narkotika, vapen och våld som ofta utförs av kriminella nätverk. Hedersrelaterat våld och förtryck bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar. De grundar sig i en kollektiv kontroll av flickors och kvinnors sexualitet och tar sig uttryck genom bland annat kontroll och begränsningar av framför allt flickors och kvinnors livsutrymme och frihet. Pojkar och män kan också drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck genom att de förväntas kontrollera sina systrar och familjemedlemmar och de kan utsättas för tvångsäktenskap, omvändelse och så kallade uppfostrings- eller korrigeringsresor. Detta kan inträffa om

pojken eller mannen har en sexuell läggning som går emot heteronormen eller om denne hamnar i missbruk eller kriminalitet.

I Sverige har en hel del satsningar gjorts de senaste åren för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att sammanställa, sprida och utveckla effektiva arbetsmetoder för våldsförebyggande arbete med unga män och pojkar i en hederskontext. Regeringen föreslår också i budgeten för 2021 en satsning för att öka kompetensen hos yrkesverksamma och för nya uppdrag till berörda statliga myndigheter samt att det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland permanentas. Länsstyrelserna har dessutom ett regionalt uppdrag inom området sedan tidigare. Satsningarna har dock i stor utsträckning fokuserat på offren för det hedersrelaterade våldet. Flera myndigheter har dock under de senaste åren fått regeringsuppdrag avseende återfallsförebyggande insatser riktade specifikt till förövare av hedersrelaterat våld. Det är dock inte ovanligt att en och samma person både är utsatt och förövare, inte minst när det gäller pojkar och unga män. I de fall förövarna även är brottsoffer är det socialtjänstens ansvar att erbjuda skydd och stöd. Det förekommer att individer som befinner sig i en hederskontext även är involverade i kriminella eller extremistiska grupperingar. Det som utmärker både hederskontext och kriminella/extremistiska grupperingar är den betydelse kollektivet har för individens handlingsutrymme, en omständighet som gör det extra svårt för individen att sluta begå kriminella handlingar eller sluta agera i linje med kollektivets normer. Av den anledningen finns det skäl att tro att det i grunden finns samma initiala behov av bedömning avseende stöd- och/eller skyddsinsatser för individer som vill komma ifrån en hederskontext som de som vill hoppa av från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. Myndigheterna arbetar därför utifrån hypotesen att det inte finns några konkreta hinder mot att använda samma strategiska och strukturella arbetsmetoder för alla dessa individer.

Individer som enbart begår gärningar inom ramen för en hederskontext och alltså inte är en del av ett kollektiv som begår brott som inte motiveras av heder, t ex pojkar och unga män som tvingas kontrollera och begränsa sina systrar och som inte är kända i andra kriminella sammanhang, skiljer dock ut sig och här kan specialistkompetens vara nödvändig i planering och genomförande av ett avhopp. Kriminalvården har i en forskningsstudie undersökt hur klienter dömda för hedersrelaterad brottslighet skiljer sig från normalbefolkningen och andra våldsbrottsdömda klienter. Resultaten visar bland annat att inom gruppen hedersvåldsdömda har utbildningsnivå inte någon betydelse för förekomsten av brottslighet, vilket är fallet i normalpopulationen där personer med högre utbildning begår färre brott än de med lägre utbildning. En lyckad skolgång har identifierats av forskningen som av de främsta skyddsfaktorerna när det kommer till kriminalitet och studieresultaten tyder på vikten av att närmare utreda vilka risk- och skyddsfaktorer som har betydelse för hedersrelaterad brottslighet (Yourstone Cederwall, Axelsson, Eriksson, Hildeby Kellgren, & Söderberg, 2018).

Myndigheterna har under arbetet med uppdraget samrått med Länsstyrelsen Östergötland som har det nationella samordningsansvaret för arbetet mot hedersrelaterad brottslighet. En samverkan mellan myndigheten som får det nationella samordningsuppdraget för avhopparverksamhet och Länsstyrelsen Östergötland föreslås för att identifiera vilka särskilda behov individer som kommer från en hedersrelaterad kontext har i samband med avhopp.

9 Behov av författningsändringar

Frågan om behovet av författningsändringar har varit aktuell under hela arbetet med uppdraget och det kan konstateras att det finns argument både för och emot en explicit lagstiftning gällande avhoppare. Myndigheterna bedömer dock att en särskild reglering av kommunernas ansvar i socialtjänstlagen avseende avhoppare inte är aktuell förrän den nya socialtjänstlagen kommit på plats och eventuella kvarstående behov har kunnat konstateras.

Kommunerna har en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet då de har ett lagstadgat ansvar för verksamheter som bidrar med viktiga och nödvändiga insatser i det brottsförebyggande arbetet. Det finns dock inget övergripande kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete och det brottsförebyggande arbetets omfattning, nivå och organisering i landets kommuner uppvisar därför tämligen stora variationer. Detta förhållande påverkar förutsättningarna för andra aktörer som bedriver förebyggande eller återfallsförebyggande arbete, exempelvis Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, vars insatser ofta behöver samordnas med kommunala åtgärder.

Konstitutionsutskottet (KU) ansåg i sitt betänkande 2017/18:KU33 att det fanns behov av förtydligande lagstiftning så att kommunerna skulle få en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden. I dag finns det bestämmelser i socialtjänstlagen som reglerar ansvaret för stöd till brottsoffer, och kommunerna har också ett särskilt ansvar för barn och unga. KU menade att det finns skilda uppfattningar inom kommunsektorn om hur långt kommunernas ansvar sträcker sig för de brottsförebyggande insatserna i stort.

Enligt Brå (Brottsförebyggande rådet, 2018) medför avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för kommunerna att arbeta brottsförebyggande på vissa håll stora svårigheter att få gehör för sådant arbete, och i praktiken kan det saknas förutsättningar för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete. Brå menade att en väg framåt kunde vara att genom lagstiftning göra kommunerna skyldiga att arbeta brottsförebyggande.

Frågan om särskild lagstiftning kring avhoppare från våldsbejakande extremistiska miljöer hanterades i utredningen ”Värna demokratin mot våldsbejakande extremism”⁵ där utredarens slutsats var att de allmänna bestämmelserna i socialtjänstlagen medför ett ansvar för kommuner att stödja människor som lever i en destruktiv livsstil. Utredaren menade att

⁵ SOU 2016:92 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism - Nationell samordning och kommunernas ansvar

socialtjänstlagen är ett ramverk och att syftet med en sådan lagstiftning inte är att reglera specifika insatser för vissa individer eller målgrupper. Det finns också en lagstadgad skyldighet för socialtjänsten att samverka med andra aktörer. Trots avsaknaden av särskild reglering bedöms arbetet mot våldsbejakande extremism idag ha fått visst genomslag i flertalet av landets kommuner genom att man inrättat en struktur för arbetet.

De myndighetsdrivna avhopparverksamheter som myndigheterna samrått med konstaterar att nuvarande lagstiftning borde vara tillräcklig för att bedriva avhopparverksamhet inom kommunen. Det förutsätter dock att det finns en uttalad vilja och ambition hos kommunens högsta ledning att bedriva sådan verksamhet. Myndigheterna ser att det redan i nuläget finns värkedjor som bör kunna användas i arbetet med avhoppare. Genom ökad ledning och styrning torde nuvarande lagstiftning kunna tillämpas också på insatser för avhoppare.

I den utredning avseende ny socialtjänstlag⁶ som är under beredning på regeringskansliet har arbetet inriktats på att minska fokus på specifika målgrupper inom socialtjänstlagen för att istället lyfta fram sådana insatser och servicefunktioner som kommunerna bör tillhandahålla.

För att tillse att det finns förutsättningar i hela landet att förebygga brott, att bryta en kriminell bana och förhindra att barn och unga involveras i kriminalitet har regeringen under 2019 tillsatt en utredning (Ju 2019:14) som ska föreslå hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas samt hur ett kommunalt lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete förhåller sig till andra aktörer som bidrar i detta arbete. I utredningsdirektivet menar regeringen att brottsligheten behöver motverkas med effektiva brottsbekämpande metoder och ändamålsenlig lagstiftning. Vad som ska regleras vid ett eventuellt förslag om en förändrad lagstiftning har varit föremål för diskussioner när myndigheterna samrått med utredningen avseende kommunernas brottsförebyggande ansvar. Så som myndigheterna uppfattade det kommer målgruppen avhoppare inte att belysas särskilt i den utredningen.

I hälso- och sjukvårdslagen och i socialtjänstlagen regleras formerna för samordning av insatser runt en individ som har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård. En samordnad individuell plan, SIP, ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda och syftar till att stärka samverkan samt tydliggöra vem som gör vad och när. SIP är ett verktyg för att genomföra och följa upp insatser från de båda huvudmännen. Lagstiftningen är utformad så att det räcker med att en av huvudmännen gör bedömningen att en samordnad individuell plan behöver upprättas för att skyldigheten att utan dröjsmål delta i planeringen ska inträda för båda. Myndigheterna anser att möjligheten att initiera en samordnad individuell plan borde omfatta även Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse och föreslår därför att frågan ses över. I inledningen av ett avhopparärende finns ofta behov av skyndsamma och koordinerade insatser från flera

⁶ Framtidens socialtjänst – Hållbar socialtjänst, en ny socialtjänstlag SOU 2020:47

myndighetsaktörer, ett behov som i nuläget är svårt att tillgodose om inte upparbetade rutiner för samordning av avhoppärenden finns på plats.

10 Definitioner

Samverkan och samarbete mellan kommuner, myndigheter, privata aktörer och det civila samhället är en förutsättning för en välfungerande avhopparverksamhet. Att aktörer använder ett gemensamt språk ger förutsättningar för att parter uppfattar samma sak i kontakterna mellan varandra. Myndigheterna har under arbetet sett ett behov av att enas kring definitioner och begrepp som används inom området, till exempel har det under arbetet framgått att begreppet avhoppare har olika innebörd för olika aktörer. Nedan beskrivs och förklaras de definitioner som myndigheterna har utgått ifrån under arbetet med regeringsuppdraget.

En nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet

Myndigheterna har tolkat uppdraget om att ta fram ett nationellt avhopparprogram som att det avser att ta fram förslag till en nationell strategi och en nationell struktur för att motivera till och stödja avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. Strategin ska bland annat beskriva kommuners, myndigheters och andra aktörers roller och ansvar i arbetet med avhopp samt förslag på hur detta kan organiseras på olika nivåer (nationell, regional, lokal). Det finns en risk att ”avhopparprogram” förväxlas med ”avhopparverksamhet”, i det följande kommer begreppet ”ett nationellt avhopparprogram” därför att ersättas med ”en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet”.

Avhoppare

Med avhoppare menas i denna slutredovisning ”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.”

Avhopparverksamhet

Med avhopparverksamhet menas ”en strukturerad verksamhet med det huvudsakliga syftet att genom olika insatser stödja individer att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering”.

11 Vad behöver en avhoppare?

Individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar eller en hederskontext har olika behov av stöd för att genomföra sitt avhopp, från enstaka rådgivningstillfällen till att hantera en hotbild genom insatser som skyddade

personuppgifter och byte av hemort. Avhopparens individuella risker och behov är styrande för vilka aktörer som ska vara involverade i arbetet. Behovet av stöd kan också komma att förändras under tiden som ett ärende pågår, från till exempel inledande fokus på akuta praktiska frågor till att senare övergå till insatser för att stabilisera livssituationen över tid.

Individer med behov av stöd för att lämna kriminella eller våldsbejakande nätverk och grupperingar har som regel liknande behov som individer som söker stöd för problem kopplade till exempel till missbruk. Det handlar om stöd inom områdena ekonomi, bostad, sysselsättning och hälso-och sjukvård. Men även om de grundläggande behoven är likartade finns det för individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska nätverk särskilda risker och behov som behöver hanteras.

Kriminella eller våldsbejakande miljöer och grupperingar är per definition samhällsfrånvända och individer som lever inom dessa miljöer har ofta ett begränsat utbyte med samhället utanför den egna kretsen. Individernas förtroende för myndigheter är vanligen lågt (Lenkens, 2019 (119)); (Brottsförebyggande rådet, 2018); (Kolind, Friis Søgård, Hunt, & Thylstrup, 2017 (18)), man lever i en parallell verklighet där miljöns eller grupperingens egna mer eller mindre tydligt uttalade regler genomsyrar flertalet aspekter av livsföringen (Forkby, Kuosmanen, & Örnlin, 2019).

Inom flertalet kriminella och i vissa våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar är våld i olika former ständigt närvarande. Trauma som en följd av att både ha utövat våld och att själva ha varit våldsutsatta är vanligt förekommande (Forkby, Kuosmanen, & Örnlin, 2019). Hot och våld förekommer inte bara i förhållande till andra utan även som styrmedel och straff inom den egna grupperingen (Brottsförebyggande rådet, 2016). Att under lång tid leva under ett reellt eller potentiellt hot medför ofta olika former av stressrelaterade symtom (Forkby, Kuosmanen, & Örnlin, 2019).

Att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller organisation innebär att individen inte längre har gruppens skydd mot fiender samtidigt som det innebär en risk att utsättas för våld och hot från den egna miljön eller grupperingen som en konsekvens av avhoppet.

Att lämna en miljö eller gruppering innebär som regel att individen behöver göra en radikal livsstilsförändring som att till exempel bryta med sitt sociala umgänge, ändra inkomstkälla, byta fritidssysselsättning och ibland också bostadsort (Forkby, Kuosmanen, & Örnlin, 2019).

Sammanfattningsvis kan sägas att trots att individer som vill hoppa av i stor utsträckning har samma basbehov som andra hjälpsökande finns behov av särskilda riktade insatser och särskilda förhållningssätt för att de ska klara av att fullfölja en livsstilsförändring. Ett bemötande grundat på kunskap om dessa omständigheter förbättrar möjligheten att inleda en avhoppprocess.

Kvinnliga avhoppare

De flesta individer som kommer i kontakt med avhopparverksamheter är män under 30 år men det förekommer också att kvinnor söker hjälp. I en rapport från Institutet för Framtidsstudier (Rostami, o.a., 2018) framgår att 8 % av individerna inom organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism är kvinnor. Liksom bland män finns det sannolikt stora skillnader på grad av involvering samt orsaker till att kvinnan i första hand involverat sig i miljön eller grupperingen. Det saknas dock sammanställd kunskap om kvinnor inom kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar i svenska förhållanden. Den forskning som finns är främst från USA.

Generellt är kvinnor mindre brottsaktiva än män, i synnerhet vad gäller våldsbrottslighet och i de kriminella miljöerna har kvinnor vanligen en mindre framträdande roll i grupperingens utåtriktade kriminalitet (Forkby, Kuosmanen, & Örnlin, 2019). Kvinnors roll och anseende inom kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar varierar förutom på individnivå även utifrån vilken miljö eller gruppering som avses. Att det kan finnas skillnader i hur roller och funktioner fördelas inom miljön eller grupperingen dock inte att motiven till att lämna gängen skiljer sig kvinnor och män emellan (O'Neal, 2016). Det finns dock studier som pekar på att kvinnor i högre grad lämnade gäng till följd av familjebildning och ansvar för barn (Berger, o.a., 2017). I grunden ser myndigheterna ingen avgörande skillnad i de akuta behoven kring ett avhopp mellan kvinnor och män.

Barn

Barn som är, eller befinner sig i riskzon för att bli, involverade i kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar ska också omfattas av insatser. De kan mycket väl ha en så utvecklad kriminalitet eller ett sånt djupt engagemang att de passar in i någon av de nedanstående kategoribeskrivningarna. Myndigheternas rekommendation är dock att dessa i normalfallet inte bör omfattas av den nationella samordningsstrategin för avhopparverksamhet då det finns tydlig lagstiftning kring arbetet med barn. Genom denna lagstiftning har socialtjänsten ett tydligt ansvar för gruppen och befogenhet att besluta om/initiera ett brett register av mer eller mindre ingripande insatser för att i samverkan med andra aktörer säkerställa att barns behov av skydd och stöd tillgodoses. Det är dock viktigt att barn inte utesluts från möjligheten att få del av den specialistkunskap som finns inom avhopparverksamheterna.

Barn och unga upp till 21 år

En särskilt viktig grupp av barn och unga att ta hänsyn till är de individer som döms enligt lag om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) eller som placeras enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Inom dessa grupper finns återkommande behov av stöd för att lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. I den utslussningsplanering som Statens institutionsstyrelse i samråd med hemkommunens socialtjänst ska ta fram behöver behov av kontakt med

avhopparverksamhet under och efter placeringen utredas och organiseras. Inom såväl socialtjänsterna som Statens institutionsstyrelse behöver säkerställas att det finns kompetens för att kunna identifiera barnets/den unges behov av avhopparverksamhet.

Stödbehov och skyddsbehov

I syfte att skapa en överblick över antalet individer som har behov av olika former av stödinsatser för att lämna eller undvika att involveras i kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar har en kategoriindelning gjorts. Kategoriindelningen baseras på att det finns två grundläggande faktorer som avgör den fortsatta hanteringen av ett avhopparärende; stödbehov och skyddsbehov.

Skyddsbehov, som kan innebära åtgärder i form av omlokalisering, säkerhetssamtal och larmtelefon, är kopplade till den risk som kan uppstå i samband med att en individ lämnar en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering.

Den andra faktorn, stödbehov, innefattar en mängd möjliga åtgärder och insatser som syftar till att individen i förlängningen ska klara att leva självständigt, laglydigt och inom socialt accepterade ramar. Stödbehov kan finnas inom en mängd områden som till exempel ekonomi, byte av bostadsort, deltagande i avhopparverksamhet, återfallsprevention, missbruksbehandling, sysselsättning, hälso- och sjukvård främst avseende psykiatrisk utredning samt kris- och traumabehandling. Det kan också handla om så basala vardagliga behov som att handla mat och planera måltider. Dessa stödbehov kan involvera ett antal olika aktörer där samverkan och koordinering är av stor vikt.

Kategori 1

Individer som i samband med sitt avhopp riskerar att utsättas för allvarligt eller dödligt våld. Individer inom denna kategori har ett omfattande behov av skydd och stödinsatser från samhället på såväl kort som lång sikt. I det akuta skedet kommer fokus ligga på att omhänderta individens behov av skydd. Den långsiktiga planeringen bör innehålla sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

Kategori 2

Individer som inte bedöms vara i behov av skyddsåtgärder men som har behov av stödinsatser för att frigöra sig från en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering. Insatser fokuseras mot sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

12 Antal individer inom avhopparverksamheter

Det går i dagsläget inte att redovisa det totala antalet avhoppare i landet då det saknas struktur för att sammanställa rättvisande statistik. En avhoppare kan vara aktuell hos flera

aktörer samtidigt och riskerar på så vis att räknas flera gånger. Kriterier för deltagande varierar också mellan de olika myndighetsdrivna avhopparverksamheterna vilket ytterligare försvårar möjligheten att få en klar bild av det totala antalet avhoppare.

Det finns dock en tydlig tendens till att antalet avhopparärenden inom myndighetsdrivna avhopparverksamheter ökar. Inom Polismyndighetens Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheter (Bops) steg antalet ärenden från 2019 till 2020 med omkring 40 ärenden till totalt 130. Inom Stockholms stad ökade antalet från 8 ärenden 2018 till 30 ärenden 2020. Avhopparverksamheten i Malmö stad har under 2020 hanterat cirka 80 avhopparärenden, en ökning med omkring 10 ärenden sedan 2019. Till detta kommer ett okänt antal ärenden som hanterats i någon av de övriga myndighetsdrivna avhopparverksamheterna eller som rena biståndsärenden inom socialtjänsten.

Fryshuset Passus och Exit är den största enskilda aktören inom icke myndighetsdriven avhopparverksamhet i Sverige. Fryshuset uppger man att man har ett tjugotal avhopparärenden årligen. Förutom Fryshusets verksamheter finns i dagsläget ett fåtal mindre avhopparverksamheter varav några är relativt nystartade. Antal ärenden inom dessa verksamheter är i nuläget okänt för myndigheterna.

Med utgångspunkt i de osäkra uppgifter som framgår ovan uppskattas antalet individer som årligen deltar i någon form av strukturerad avhopparverksamhet till mellan 150 och 250 individer. Det är ett högre antal än vad som beräknades i myndigheternas delredovisning 1 då antalet beräknades till mellan 100 och 200 individer. Orsakerna till denna ökning bör utredas strukturerat. Det kan dock antas att den tilltagande våldsspiralen inom kriminella miljöer medför att fler individer ser sig om efter en väg ut ur dessa miljöer. Detta i kombination med att myndighetssamverkan kring avhopp på flera håll strukturerats, utvecklats och exponerats kan vara bidragande orsaker.

Inom Polismyndighetens nationella särskilda händelse Rimfrost (2020) har det identifierats omkring 3000 individer som bedöms löpa förhöjd risk att utsättas själva eller utsätta andra för våld. Arbetet med att identifiera dessa individer utgår ifrån en inhämtning av uppgifter från samtliga lokalpolisområden i Sverige. En del i den inhämtningen är att beskriva vilka kriminella individer som påverkar eller på sikt kommer att påverka lokalsamhället. Detta sker med hjälp av den så kallade genom cylindermodellen (Mellgren, o.a., 2020). Enligt Polismyndigheten bedöms dessa individer ha behov av avhopparverksamhet. Det finns med andra ord ett teoretiskt underlag för en avsevärt utökad avhopparverksamhet.

Ekonomiska konsekvenser

En kostnadsberäkning för införandet av en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet redovisades i delredovisning 1 den 15 april 2020 med en revidering i delredovisning 2 den 15 december 2020. Kostnaden estimerades då till 72,5 miljoner kronor årligen. Beräkningen grundades på en hypotetisk fördubbling av kostnaden för

placeringar av avhoppare i icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter⁷ samt tillkommande kostnader för de föreslagna regionala⁸ och nationella⁹ strukturerna för arbetet med avhoppare. Förutsättningarna har förändrats under arbetets gång, till exempel har den summa för stöd till avhopparverksamhet som Polismyndigheten avsatt på uppdrag av regeringen ökat från 5 miljoner kronor 2019 till 15 miljoner kronor för 2021. I budgeten för 2021 har 5 miljoner kronor tillskjutits Länsstyrelserna för att bland annat utveckla den regionala samordningen av avhopparverksamhet. Med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som finns i kostnadsberäkningen väljer dock myndigheterna att inte ändra den uppskattade kostnaden.

För att kunna få en rättvisande bild av kostnaderna bör en strukturerad genomgång av området göras där antalet avhoppare från kriminella, våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar samt antalet avhoppare från en hederskontext framgår. Detta ger en förutsättning för en mer träffsäker bedömning om det faktiska behovet av insatser för avhoppare och de ökade kostnader som dessa medför. Myndigheterna bedömer att den nationellt samordnande myndigheten, med utgångspunkt i de definitioner som myndigheterna beskriver i avsnitt 10, i inledningsstadiet av uppdraget bör uppdras att göra en sådan genomgång.

13 Hinder och framgångsfaktorer i arbetet med avhopp

Vid de möten och kontakter som myndigheterna under arbetet haft med olika berörda aktörer har ett antal hinder för avhopparverksamhet presenterats men även ett antal framgångsfaktorer. De upplevda hindren speglar i stor utsträckning de problemställningar som framgår av det aktuella regeringsuppdraget, i Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15) och i Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar – Brå Rapport 2016:6. Framgångsfaktorer som lyfts fram stämmer väl överens med vad som beskrivs som framgångsfaktorer för samverkan i Brås material kring samverkan för att förebygga återfall i brott.

Det finns goda exempel inom arbetet med avhoppare i Sverige. Ett fåtal etablerade avhopparverksamheter finns inom både kommunal och privat regi. Förutsättningarna för att få stöd av socialtjänsten vid ett avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar skiljer sig dock väsentligt runt om i landet. Denna fråga återkommer i samtalen med både myndighets- och civilsamhällesaktörer och grundas i att man anser att lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig. Socialtjänstlagen ger kommunerna en möjlighet, men inte skyldighet, att arbeta strukturerat med avhopparfrågan. Avhopparverksamhet är inte heller på något annat sätt definierat som ett uppdrag för

⁷ Kostnaden för placeringar hos icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter under 2019 beräknades till omkring 25 miljoner kronor.

⁸ 15 miljoner kronor motsvarande 10 årsarbetskrafter att fördela mellan Länsstyrelserna.

⁹ 7,5 miljoner kronor motsvarande 5 årsarbetskrafter till den föreslagna nationellt samordnande myndigheten.

kommuner att arbeta med. Detta för med sig att vissa kommuner prioriterar ned sådana insatser i förhållande till områden där ett tydligt uppdrag finns. Myndighets- och civilsamhällesaktörer upplever stora skillnader i möjligheterna att samordna arbetet med avhopparärenden beroende på vilken som är avhopparens hemkommun. Där vissa kommuner har en utbyggd och välfungerande egen avhopparverksamhet hänvisar andra kommuner till att avhopparverksamhet inte ingår i det kommunala uppdraget. Kommuner som arbetar aktivt med avhopparverksamhet menar att kommunen har ett långsiktigt ansvar för individens stödbehov. Detta gäller särskilt vid placeringar utom kommunen där placerande kommun behöver planera för fortsatta insatser under flera år.

De myndighetsdrivna avhopparverksamheterna menar dock att befintlig lagstiftning ändå möjliggör sådana insatser trots att det inte framgår explicit. I dessa fall hänvisar man till att grunden ligger i en uttalad vilja från den politiska ledningen och kommunledningen att långsiktigt driva avhopparverksamhet inom kommunens regi. Det ger verksamheten nödvändiga ekonomiska förutsättningar och möjlighet att anpassa verksamheten efter målgruppens specifika behov.

Ansvarsfördelningen mellan olika myndighetsaktörer upplevs som otydlig. Med undantag från Polismyndigheten har ingen myndighet ett uttalat ansvar att arbeta specifikt med avhoppare. Det upplevs att myndigheter som till exempel Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse hanterar avhopparfrågor på olika sätt inom olika delar av landet. Aktörer upplever att det generellt saknas struktur i arbetet med avhopparfrågor på såväl lokal som regional och nationell nivå. Detta får konsekvenser när det gäller det praktiska arbetet med avhoppare där det finns ett behov av samordnade och skyndsamma insatser när en avhoppare beslutat sig för att lämna miljön eller grupperingen. Att vid varje avhopparärende få börja från början med att hitta rätt ingång inom respektive kommun och myndighet innebär att viktig tid går förlorad och medför en risk att individens motivation sjunker. Att redan innan ett ärende blir aktuellt ha en upparbetad kontakt mellan aktörerna och att respektive aktör har egna tydliga rutiner för hur ett avhopparärende ska hanteras underlättar väsentligt i den initiala fasen.

Inom några kommuner beskrivs en tydlig lokal struktur för arbetet med avhoppare som vanligen grundas på att flera lokala aktörer sett vinster av att samarbeta kring frågan. Arbetet vilar på en gemensam lokal lägesbild och samarbetsstrukturen har vuxit fram som ett resultat av konstaterade gemensamma behov. En framgångsfaktor för sådan strukturerad samverkan mellan aktörer beskrivs vara att redan inledningsvis säkerställa att de olika parternas roller, ansvar och förväntningar på respektive aktör klargjorts, accepterats och formaliserats. Respektive samarbetspart tar ansvar för sin del av de akuta åtgärder som ska vidtas och det finns upparbetade kontaktvägar för samverkan. En framgångsfaktor som identifierats för det akuta skeendet är att en kvalificerad kontaktperson utses för individen som kan bidra till att avhopparen fortsatt hålls motiverad under socialtjänstens utredningstid. Långsiktig planering sker i samverkan där berörda aktörer bidrar med specifika insatser utifrån deras roller och ansvar.

Kunskapsnivån om målgruppen, arbetssätt och metoder är generellt låg bland kommunernas handläggare som möter dessa individer i sammanhang där inte avhopp är den aktuella frågan. Det medför att man dels kan förbise den komplexa problembilden och kan föra med sig brister i mottagandet. Bristande kunskap om vilka insatser som finns för avhoppare gör att man inte har möjlighet att informera och motivera en potentiell avhoppare i en kontakt. En särskild organisation och särskilt utsedda medarbetare för arbetet med avhoppare ger flera fördelar. Kunskapen om målgruppen och individerna ökar vilket i bästa fall leder till att kunskapen även sprids till andra delar av kommunens verksamhet. Detta ses som viktigt eftersom potentiella avhoppare kan vara aktuella inom andra delar av kommunal verksamhet där man kan inleda ett motivationsarbete för ett framtida avhopp. Ansvariga handläggare blir med tiden kända i kretsar där potentiella avhoppare finns vilket gör steget att ta kontakt kortare.

Det är inte allmänt känt bland landets kommuner att det finns statliga medel avsatta för att söka ersättning efter vidtagna insatser för avhoppare. Kunskapsbristen kan också visa sig i intern osäkerhet om hur frågor rörande avhopp ska hanteras och även i att handläggare upplever rädsla för att arbeta med dessa individer är problem som återkommande lyfts fram.

Att aktörer använder sig varierande definitioner inom arbetet med avhoppare upplevs leda till förvirring. Avhoppare definieras på olika sätt inom olika verksamheter. Polismyndigheten har en definition för avhoppare som baseras på skyddsbehov som avgör vilka avhopparärenden som kommuner kan ansöka om statsbidrag för. Myndighetsdrivna avhopparverksamheter har ofta en bredare definition av avhoppare och vissa kommuner har två former av avhoppare – en som faller inom ramen för Polismyndighetens definition och en som utgörs av övriga som har behov av stöd för att lämna en miljö eller gruppering. Dessa olika definitioner leder till osäkerhet och ibland också till att kommuner inte utnyttjar de medel som finns avsatta för avhopparverksamhet.

Icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter framhåller finansieringen som ett problem i arbetet med avhoppare. Statsbidrag genom verksamhetsstöd beviljas på årlig basis vilket gör det svårt att planera verksamheten över tid. När den handlar om avhoppare finns behov av att anställa medarbetare med specialistkompetens vilket innebär svårigheter för en verksamhet med kort planeringshorisont. Man vågar inte binda sådana medarbetare till sig av rädsla för att statsbidrag inte beviljas för det följande året och har svårt att locka kvalificerade medarbetare för en tidsbegränsad anställning. De icke myndighetsdrivna avhopparverksamheterna framhåller också att de i många ärenden har en inledande motiverande kontakt med den potentiella avhopparen innan myndigheter kommer in i bilden vilket de inte får ekonomisk ersättning för.

I samråden med flera berörda aktörer har det återkommande uttryckts en oro och en farhåga om att en samverkansstrategi i sig inte är tillräcklig för att uppnå de mål som framgår av regeringsuppdraget. För att nå en framgångsrik implementering av en samverkansstrategi menar många att det krävs förändrad lagstiftning som tydliggör att särskilda insatser riktade mot avhoppare från kriminella eller våldsbejakande extremistiska

miljöer och grupperingar är en uppgift som ingår i kommunernas ansvar. En författningsändring skulle inte minst ha betydelse för kommunerna då ett tillkommande uppdrag, i linje med finansieringsprincipen, skulle vara förenat med ett tillskott av medel.

Hinder för avhopp

Nedan sammanfattas sådana hinder för avhopp som framkommit i samtal med aktörerna.

- Det saknas bestämmelser i socialtjänstlagen avseende arbete med avhopparverksamhet.
- Otydlig ansvarsfördelning mellan de olika myndighetsaktörerna.
- Svårigheter att samordna arbetet med avhoppare tillsammans med kommunernas socialtjänst.
- Avsaknad av tydlig struktur för samordning av avhopparfrågor på nationell, regional och lokal nivå.
- Bristande samordning och skyndsamt.
- Kunskapsbrist inom kommuner och myndigheter.
- Brist på gemensam definition.
- Möjligheten att ansöka om statlig ersättning för avhopparinsatser är inte allmänt känd inom landets kommuner.
- Kortsiktig finansiering för icke myndighetsdrivna verksamheter

Framgångsfaktorer

Här sammanfattas organisatoriska och strukturella framgångsfaktorer som lyfts fram i samtal med aktörer inom området.

- Den lokalpolitiska ledningens och kommunledningens uppslutning kring beslut att driva en lokal avhopparverksamhet som ger nödvändiga ekonomiska förutsättningar och möjlighet att anpassa verksamheten efter målgruppens specifika behov.
- En gemensam lokal lägesbild som utgångspunkt för samverkan kring avhopparärenden.
- Strukturerad samverkan mellan aktörer där roller, ansvar och förväntningar på respektive aktör klargjorts och accepterats.
- Tydliga rutiner för ett avhopparärendes handläggning inom alla samverkande aktörer.

- En anpassad organisation inom kommunen där handläggare med särskild kunskap ansvarar för avhopparärenden. Kontinuitet inom tjänsterna som möjliggör ökad kunskap om målgruppen och individerna.
- Motiverande och uppsökande arbete bedrivs över tid för att nå och förmå potentiella avhoppare att delta i verksamheterna.
- Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av insatser.

14 Myndigheternas förslag till en nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet

En nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet

Många av de strukturer som krävs för att genomföra samordnade avhopparinsatser bedöms redan finnas på plats, skapade för att tillgodose andra angränsande behov inom till exempel övrigt brottsförebyggande och återfallsförebyggande arbete. Det finns därför möjlighet till samordningsvinster genom att i möjligaste mån använda sådana befintliga strukturer som redan finns inom nationell, regional och lokal nivå. Att skapa en fristående struktur för arbete med avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar skulle medföra en risk att frågor som behöver hanteras parallellt hamnar i olika processer med följderna att ansvar och roller blir oklara och att insatser i värsta fall motverkar varandra.

Även när det gäller konkreta insatser vill myndigheterna lyfta fram och bygga vidare på sådant som redan finns på plats; existerande avhopparverksamheter i offentlig och privat regi, sociala insatsgrupper (SIG) och arbetet med samordnad individuell planering¹⁰ (SIP). De olika aktörernas ansvar och roller behöver dock förtydligas och tillämpningen av de olika insatserna behöver bli mer enhetlig. Lokal verksamhet behöver utgå ifrån en bedömning av de lokala behoven.

En nationell struktur för avhopparverksamhet

Med utgångspunkt i regeringsuppdraget, vad som framgår av Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15), Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar – Brå Rapport 2016:6 och de erfarenheter som gjorts i arbetet hittills har myndigheterna valt att ta fram en nationell struktur för samordning där ansvar och roller delats i tre nivåer; lokal, regional och nationell (se figur 1). Förslaget presenterades i myndigheternas delrapport 1 och har använts som diskussionsunderlag i de möten som myndigheterna har haft med andra aktörer sedan dess. Överlag har myndigheterna fått positiv återkoppling avseende den nationella samordningsstruktur som

¹⁰ Se 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

föreslogs och därför har myndigheterna valt att fortsätta utveckla arbetet i den tidigare föreslagna inriktningen.



Figur 1

I avsnitten nedan följer en beskrivning av roll- och ansvarsfördelning samt förslag kring de samordningsstrukturer som myndigheterna bedömer bör finnas på respektive nivå.

15 Lokal nivå

Lokal samordning

Merparten av det operativa arbetet med avhoppare i frihet sker på den lokala nivån där kommunen är huvudaktör. För de individer som är frihetsberövade eller placerade på institutioner har Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ett uppdrag att arbeta med återfallsförebyggande insatser. Polisens roll i det operativa arbetet är främst kopplad till individer med hotbild men omfattar också förebyggande och motivationsinsatser.

Samarbetet mellan lokalpolisområden och kommuner när det gäller att ta fram lokala lägesbilder är en viktig grund för förståelsen av den omfattning och påverkan kriminell eller våldsbejakande extremistisk aktivitet har inom kommunen. Som underlag för lägesbilderna används ofta ett strukturerat arbetssätt. Med en samlad bild av utmaningarna inom kommunen kan gemensamma insatser planeras för att hantera dessa. I kommuner där man ser utmaningar kopplade till kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar är avhopparsinsatser en relevant fråga att hantera i kommunens handlingsplan.

Sedan 2015 har Polismyndigheten kartlagt så kallade utsatta områden. Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Kartläggningen ligger till grund för

Polismyndighetens prioriteringar av resurser där en del av arbetet innebär att sätta tryck på kriminella miljöer. En av de önskade effekterna av denna prioritering är att fler individer ska lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar. 2019 bedömdes 60 områden vara utsatta varav 22 särskilt utsatta (Polisen, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, 2019). Att en kommun har ett eller flera områden som bedömts som utsatta områden utgör enligt myndigheterna en tydlig indikation på att avhopparverksamhet bör vara en central fråga inom kommunens handlingsplan avseende det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Även i kommuner som inte har några utsatta områden kan avhopparverksamhet vara ett viktigt verktyg för att motverka en negativ utveckling som i förlängningen kan medföra att området blir bedömt som utsatt.

Flertalet kommuner upprättar årligen en samverkansöverenskommelse tillsammans med det lokalpolisområde som ansvarar för kommunen. Många kommuner arbetar idag efter arbetsmetoden Effektiv samordning för trygghet (EST) (Örebro Universitet, 2016) och skapar gemensamma lägesbilder som sedan ligger till grund för de gemensamma åtagandena i samverkansöverenskommelserna. Det årliga arbetet med uppdatering av samverkansöverenskommelsen är ett lämpligt tillfälle att säkerställa att den, om behov finns, omfattar en samverkanplan kring avhopparverksamhet. Här kan vara lämpligt att involvera den lokala frivården i arbetet då många av de individer som är involverade i miljöerna och grupperingarna är eller kommer att bli aktuella inom Kriminalvården.

För att uppnå en effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan de lokala aktörer som är berörda av avhopparärenden bör den formaliseras. Här är viktigt att genomföra en inventering av vilka lokala aktörer som har en roll att fylla i samverkan. Inom vissa kommuner finns redan en formaliserad samverkan kring det brottförebyggande arbetet där avhopparfrågor hanteras medan andra har behov av att utveckla samverkan från grunden. "Utvecklingsseminarier - Samverkan för att förebygga återfall i brott" är en del av Brottsförebyggande rådets kunskapsmaterial "Effektivare samverkan mot återfall i brott"¹¹. Här finns ett utvecklat metodstöd för att skapa en tydlig och effektiv samverkansstruktur kring det brottförebyggande arbetet. Myndigheterna hänvisar till detta metodstöd när det handlar om att utveckla samverkansprocessen mellan de olika aktörerna. Kommuner som har identifierat kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar som ett problem inom kommunen har beslutat att samordnade insatser för stöd till avhopp ingår som en del i det kommunala uppdraget. Detta dels utifrån det individuella behovet av stöd men också som en del av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder för kommunens övriga medborgare. Inrättandet av en lokal avhopparverksamhet eller lokal organisation för hantering av avhopparfrågor har haft en avgörande inverkan på kommuninvånarnas möjligheter att genomföra ett avhopp.

Genom det kommunala självstyret har respektive kommun stor frihet att organisera den verksamhet som ligger under kommunens ansvar. Behov, förhållanden och förutsättningar skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner beroende på kommunens storlek, var i landet

¹¹ <https://www.bra.se/forebygga-brott/forebyggande-utifran-amne/aterfall-i-brott.html>

den ligger, ekonomisk situation och så vidare. Samtliga kommuner behöver dock vara förberedda på att ett avhoppärende i kategori 1 eller 2 kan aktualiseras och ha en strategi för att hantera ett sådant. En trend som observerats på senare år är att ett ökat antal individer inom kriminella och våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar bosätter sig i kranskommuner utanför storstadsområdena. Detta för att undgå det tryck som myndigheterna sätter i de utsatta områdena. Alla kommuner föreslås utse en samordningsfunktion som ansvarar för och hanterar frågor om avhopp. Beroende på omfattningen av avhoppärenden inom kommunen kan denna funktion vara en del av en tjänst, en grupp handläggare eller en komplett avhoppverksamhet.

Akuta behov som uppkommer i ett avhoppärende kan inledningsvis hanteras av socialtjänsten men på längre sikt bör det finnas en samordningsfunktion som har en sammanhållande roll i ärendets pågående och planerade insatser. Den samordnande funktionen är spindeln i nätet i kontakten mellan aktörerna som kan vara många. I ett avhoppärende är det inte osannolikt att aktörer som socialtjänst, polis, avhoppverksamhet, lokalt brottsförebyggande råd, arbetsförmedling, kriminalvård, missbruksvård samt hälso- och sjukvård samtidigt kan vara involverade. Myndigheterna vill särskilt understryka hälso- och sjukvårdens roll i arbetet med avhoppare. Individer som avser hoppa av från framförallt kriminella miljöer och nätverk har många gånger själva utfört, varit utsatta för eller bevittnat grovt eller dödligt våld. Kris- och traumaterapi kan vara en förutsättning för en livsstilsförändring. Utredning och eventuell behandling avseende exempelvis PTSD¹² och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan också vara avgörande för den fortsatta planeringen.

Inom kommuner som inte har behov av en egen avhoppverksamhet kan denna funktion med fördel knytas samman med andra funktioner kring brottsförebyggande åtgärder inom kommunen som till exempel lokala brottsförebyggande råd, lokala samordnare mot våldsbejakande extremism, styrgrupp för EST, Social insatsgrupp eller motsvarande. Denna deltar i regionala utbildningar och nätverk och fungerar som kontaktnod gentemot andra kommuner, myndigheter, organisationer samt regional och nationell samordning.

Berörda lokala myndighetsaktörer bör ha en strategi för det löpande motivationsarbetet gentemot de individer som ännu inte är motiverade till att lämna en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering.

Myndigheterna bedömer att samverkan mellan närliggande kommuner kan vara ett kostnadseffektivt sätt att arbeta med en fråga som denna. Sådan samverkan förekommer inom andra områden inom kommunernas ansvar, exempelvis rörande socialjourer. Genom samverkansavtal avseende myndighetsutövning med flera kommuner kan en kommun som ser behov av att bedriva lokal avhoppverksamhet få ett ekonomiskt underlag att skapa en organisation där samverkande kommuner med mindre behov kan köpa tjänsten när

¹² Posttraumatiskt stressyndrom

behovet uppstår. På så vis kan kompetens och erfarenhet koncentreras vilket ger en kortare starttid och snabbare handläggning av ett avhopparärende.

Majoriteten av landets kommuner har behov av stöd både vad gäller kunskap och för att bygga nätverk för samverkan inom avhopparområdet. Funktionsansvariga för samordningen av avhopparärenden inom respektive kommun behöver kontaktnoder till andra kommuner, till regional och nationell samordning för avhopparfrågor, till civilsamhällets verksamheter/organisationer samt till statliga myndigheters lokala samordningsfunktioner.

Myndigheter som agerar på den lokala nivån bör också ha en utpekad samordningsfunktion att ansvara för myndighetens representation i lokala samverkans forum i avhopparfrågor och att vara en kontaktnod inom såväl den egna lokala verksamheten som för externa aktörer. Funktionsansvarig hos respektive samverkanspart ansvarar för att beslutade åtgärder genomförs inom sin organisation. Dessa funktionsansvariga bör få lämplig utbildning beträffande avhoppares situation för att kunna stödja dessa. Inom Polismyndigheten finns särskilda avhopparsamordnare som fyller denna funktion. Inom Kriminalvården bör en sådan funktion lämpligen finnas inom frivården.

Individer inom kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar som uttrycker vilja att hoppa av kan komma i kontakt med myndigheter på olika sätt. Det kan ske genom polisen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, hälso- och sjukvården eller kommunala verksamheter. För att kunna omhänderta och slussa vidare en individ som uttrycker en vilja att hoppa av krävs en viss grundläggande kännedom inom området. Under en långvarig eller återkommande myndighetskontakt kommer individens situation förändras. I perioder av stor press, vid akuta händelser eller tvivel/grubblrier kommer individen vara mer mottaglig för påverkan och ha en högre motivation för att förändra sin livssituation. Medarbetare som kommer i kontakt med potentiella avhoppare behöver ges tillräcklig kunskap för att kunna identifiera sådana tillfällen och tillräcklig kännedom om tillgängliga insatser för att snabbt kunna etablera en kontakt med en avhopparsamordnare. Risken är annars stor att tillfället att inleda en avhopparprocess går om intet.

Sammanfattning av förslag till uppdrag för den lokala nivån

- Kommuner som ännu inte har en samverkansöverenskommelse med lokalpolisområdet och/eller en strategi och rutiner för avhopparärenden bör upprätta sådana.
- Lokal gemensam lägesbild bör omfatta förekomsten av kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar samt en bedömning av behovet av avhopparverksamhet.
- Kriminalvården bör bjudas in i arbetet med lokala samverkansöverenskommelser om behov av avhopparverksamhet identifieras inom kommunen.

- Lokal gemensam lägesbild bör innefatta identifiering av kriminella/våldsbejakande extremistiska individer som bör prioriteras för motiverande insatser.
- Kommuner, lokalpolisområden och Kriminalvården har en utpekad samordningsfunktion för hantering av avhopparfrågor och samverkan.
- Inom kommuner utan behov av egen avhopparverksamhet kan samordningsfunktionen knytas samman med andra funktioner kring brottsförebyggande åtgärder.
- Motivationsinsatser bör bedrivas av samtliga aktörer som kommer i kontakt med potentiella avhoppare.
- Basal information om området bör ges till de medarbetare som kan komma i kontakt med en potentiell avhoppare.

16 Uppsökande och motiverande arbete

De myndigheter och aktörer som kommer i kontakt med avhoppare behöver arbeta aktivt med motivationshöjande åtgärder gentemot individer som ingår i en kriminell eller våldsbejakande miljö eller gruppering men som ännu inte är motiverade eller som börjar visa ett intresse för att lämna en sådan. Alla aktörer som kommer i kontakt med avhoppare bör ha en baskunskap för att kunna identifiera en potentiell avhoppare så att arbetet kan inledas med den skyndsamhet som krävs. För att kunna göra detta krävs ökad kunskap om målgruppen och om den avhopparverksamhet som finns att tillgå.

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse träffar dessa individer över en längre tid och har ett viktigt uppdrag att under denna tid aktivt arbeta med att motivera dem till livsstilsförändring. För polisens del kan ett sådant ”motivationsfönster” uppstå vid spontana men ofta återkommande möten, exempelvis i samband med en fordonskontroll eller i samband med förhör. För socialtjänsten kan ett sådant tillfälle exempelvis uppkomma när individen söker ekonomiskt bistånd eller vid en vårdnadstvist.

Det är av stor vikt att information avseende den hjälp samhället kan erbjuda för personer som vill förändra sin livssituation finns tillgänglig också för anhöriga. Anhöriga har en viktig roll i det motiverande arbetet.

Genom tydlig information om tillgängligt stöd och kontaktvägar till kommunens samordnande funktion för avhopparverksamhet tillsammans med ökad kunskap om målgruppen kan fler förstå den komplexa situation som en potentiell avhoppare ofta befinner sig i.

Uppsökande arbete har prövats inom ramen för pilotprojektet Sluta skjut¹³ som bedrivits i Malmö och som avslutades under 2020 och där en fungerande avhopparverksamhet varit

¹³ Sluta skjut är ett samarbete mellan Polisen, Kriminalvården, Malmö stad och engagerade medborgare för att minska skjutningar och andra grova våldsbrott

en viktig del. Även om projektperioden är slut fortsätter arbetet då man upplever en positiv förändring. Individer som ingår i de mest våldsamma grupperna i Malmö har sökts upp och ett tydligt budskap har förmedlats: 1) våld tolereras inte, vi bryr oss om er och vill inte att ni ska skadas eller skadar någon annan; 2) kommande våldshandlingar kommer att få rättsliga konsekvenser för alla medlemmar i en grupp och inte bara för den/de som varit direkt inblandade i händelsen; 3) det finns hjälp att få för de som vill förändra sin livssituation och lämna den kriminella livsstilen.

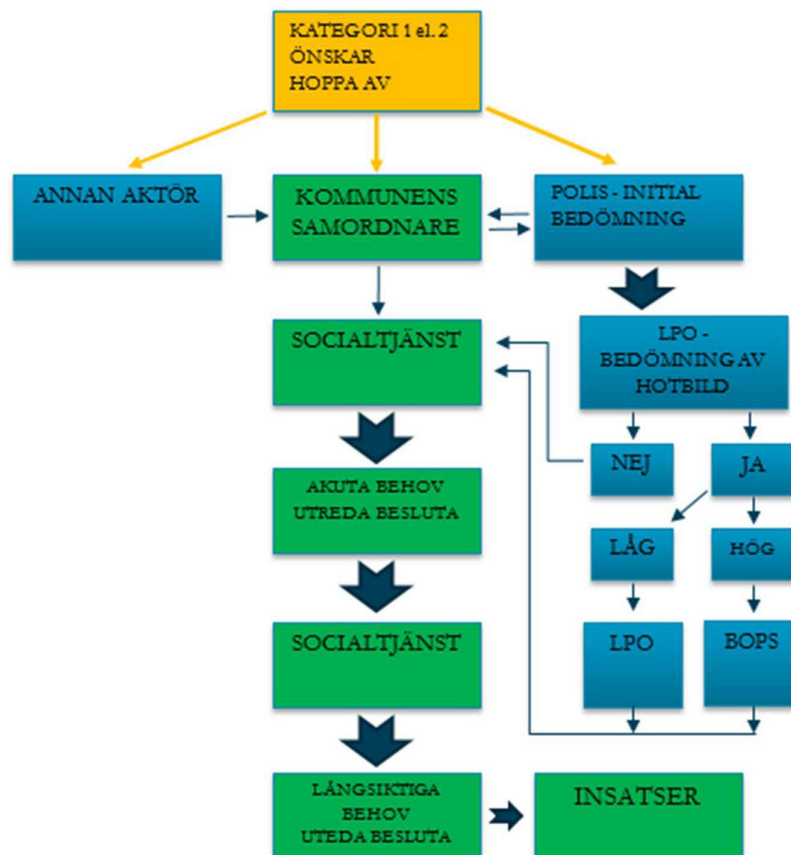
Pilotprojektet har utvärderats med positivt resultat (Ivert, Mellgren, & Nilsson, 2020).

Även inom den nationella särskilda händelsen Rimfrost 2020 arbetade polisen uppsökande mot utsedda individer i syfte att få personen att lämna det kriminella livet. I samband med insatsen blev det väldigt tydligt att fungerande samverkan mellan kommun och polis är avgörande för att nå ett gott resultat. Utan kommunens insatser kommer inget avhoppärende till stånd.

17 Exempelärenden

I syfte att åskådliggöra den grundläggande hanteringen av avhoppärenden följer processbeskrivningar av två typärenden, ett där individen befinner sig i frihet och ett där individen är placerad i institution. Avlutningsvis följer ett exempel på processen vid uppsökande arbete.

Avhoppare i frihet



Figur 2 - exempel på avhopparärende.

LPO – Lokalpolisområde, BOPS – Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet.

En individ tillhörande den nationella strategins kategori 1¹⁴ eller 2¹⁵ kommer i kontakt med polisen, en kommun eller annan aktör (t.ex. frivården) och uttrycker en vilja om att hoppa av. Den aktör som då har kontakt med individen gör en första bedömning av motivationen och kontaktar sedan aktuell kommuns utsedda samordnare för avhopparverksamhet. I samråd med polisens lokala avhopparsamordnare görs sedan en bedömning av individens

¹⁴ Individer som i samband med sitt avhopp riskerar att utsättas för allvarligt eller dödligt våld. Individer inom denna kategori har ett omfattande behov av skydd och stödinsatser från samhället på såväl kort som lång sikt. I det akuta skedet kommer fokus ligga på att omhänderta individens behov av skydd. Den långsiktiga planeringen bör innehålla sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

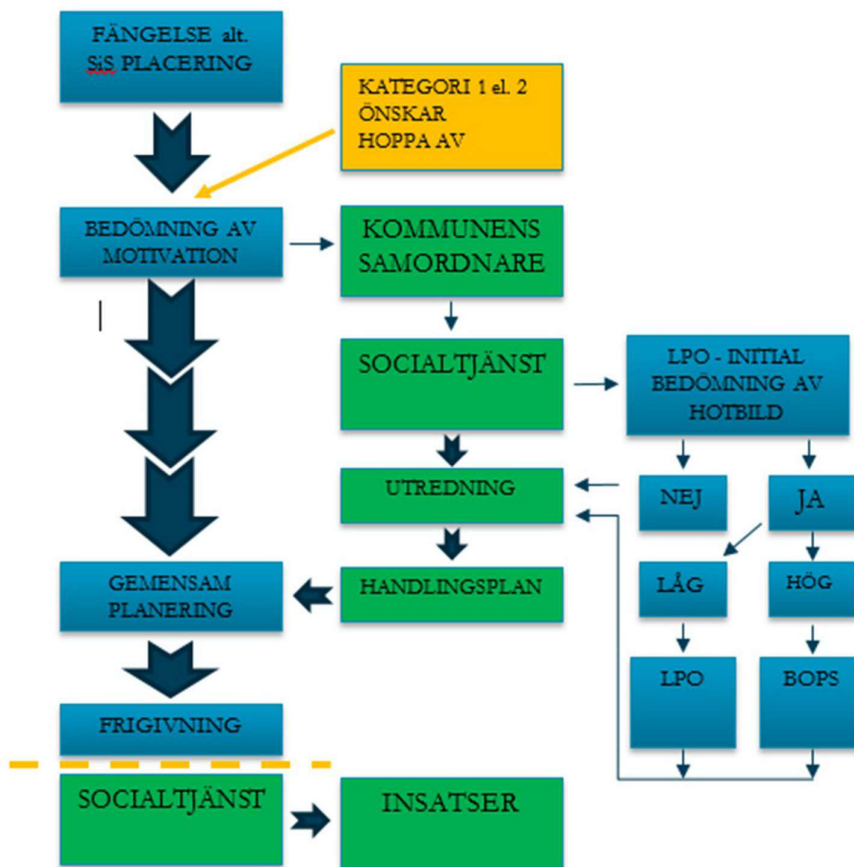
¹⁵ Individer som inte bedöms vara i behov av skyddsåtgärder men som har behov av stödinsatser för att frigöra sig från en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering. Insatser fokuseras mot sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

motivation och dennes ställningstagande avseende samtycke att lämna ut sekretesskyddad information till berörda aktörer samt till de särskilda villkor som är förenade med avhopparsinsatsen. Detta görs för att säkerställa att individen uppfyller de kriterier som den nationella samordningsstrukturen för avhopp omfattar.

Kommunens samordnare kontaktar socialtjänstens myndighetsutövning som inleder en utredning. Inledningsvis kartläggs individens akuta behov av stöd och skydd. Lokalpolisen gör en initial bedömning av hotbild och i de ärenden det föreligger en hotbild kan polisen ge stöd åt socialtjänsten i beslut och frågor kring säkerheten. Inom polisen sker en förflyttning av ärendeansvar beroende på hotbild. Om hotbilden bedöms som hög har Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) ansvaret för samverkan med socialtjänsten, om hotbilden bedöms som låg är det lokalpolisområdet som samverkar med socialtjänst. En etablerad samverkansstruktur mellan socialtjänst och polis är avgörande för arbetets fortsatta gång.

Kommunen/socialtjänsten ansvarar för individens utredda och beslutade behov både i den akuta fasen såväl som i den långsiktiga. Under socialtjänstens utredningstid är det av stor vikt att hålla avhopparen motiverad, detta ansvarar kommunen för men kan ta hjälp av exempelvis icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter och i viss mån polis. I det långsiktiga arbetet bör kommunen ta hjälp av andra aktörer för genomförande av beslutade insatser för individen. Flera nödvändiga insatser i ett avhopparärende ingår i andra aktörers uppdrag. Till exempel rör det sig om insatser från myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och inom hälso- och sjukvården. Samordning och samarbete mellan kommun och övriga aktörer är nödvändigt för den långsiktiga planeringen. Kommunens samordnare har uppdraget att etablera ett kontaktnät med de myndigheter som kan bli aktuella i ett avhopparärende för att skapa förståelse för målgruppen och effektivisera arbetet.

Avhoppare i fängelse eller placerad inom Statens institutionsstyrelse



Figur 3 - exempel på ärende med avhoppare i fängelse eller placerad inom Statens institutionsstyrelse.
LPO – Lokalpolisområde, BOPS – Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet.

En individ tillhörande den nationella strategins kategori 1¹⁶ eller 2¹⁷ uttrycker en vilja om att hoppa av. Den myndighet som då har kontakt med individen gör en första bedömning av motivationen och kontaktar sedan aktuell kommuns utsedda samordnare för avhopparverksamhet. När det gäller ungdomar som är placerade inom Statens institutionsstyrelse sker samråd i första hand med ansvarig socialsekreterare som i sin tur

¹⁶ Individer som i samband med sitt avhopp riskerar att utsättas för allvarligt eller dödligt våld. Individer inom denna kategori har ett omfattande behov av skydd och stödinsatser från samhället på såväl kort som lång sikt. I det akuta skedet kommer fokus ligga på att omhänderta individens behov av skydd. Den långsiktiga planeringen bör innehålla sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

¹⁷ Individer som inte bedöms vara i behov av skyddsåtgärder men som har behov av stödinsatser för att frigöra sig från en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering. Insatser fokuseras mot sociala stödåtgärder i syfte att underlätta brytningen, att stabilisera livssituationen samt åtgärder för att förebygga återfall i brottslighet som till exempel behandlingsinsatser mot kriminalitet och missbruk.

kontaktar kommunens samordnare för avhopparverksamhet. I samråd med Kriminalvården alternativt Statens institutionsstyrelse gör kommunens samordnare en bedömning av individens motivation och dennes ställningstagande avseende samtycke att lämna ut sekretesskyddad information till berörda aktörer samt till de särskilda villkor som är förenade med avhopparinsatsen. Detta görs för att säkerställa att individen uppfyller de kriterier som den nationella samordningsstrukturen för avhopp omfattar.

Kommunens samordnare kontaktar därefter socialtjänstens myndighetsutövning som inleder en utredning. Vid behov kontaktas polisens lokala avhopparsamordnare som gör en initial bedömning av hotbild. I de ärenden det föreligger en hotbild kan polisen ge stöd åt socialtjänsten i beslut och frågor kring säkerheten. Inom polisen sker en förflyttning av ärendeansvar beroende på hotbildens omfattning.

Under fängelse- eller institutionsvistelsen arbetar ansvarig myndighet med att upprätthålla individens motivation till förändring. Socialtjänstens utredning pågår under tiden personen är frihetsberövad alternativt placerad inom Statens institutionsstyrelse. I samverkan med Kriminalvården/Statens institutionsstyrelse planeras innehållet under frihetsberövandet/placeringen och för insatser efter frigivning/utskrivning. Kommunen bör ta hjälp av andra aktörer för genomförande av beslutade insatser för individen. Flera nödvändiga insatser i ett avhopparärende ingår i andra aktörers uppdrag. Till exempel rör det sig om insatser inom myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och inom hälso- och sjukvården. Samordning och samarbete mellan kommun och övriga aktörer är nödvändigt för den långsiktiga planeringen. Kommunens samordnare har uppdraget att etablera ett kontaktnät med de myndigheter som kan bli aktuella i ett avhopparärende för att skapa förståelse för målgruppen och effektivisera arbetet.

Uppsökande och motiverande arbete

I samverkan mellan polisen och/eller Kriminalvården och socialtjänst identifieras en individ som ingår i en kriminell eller våldsbejakande miljö eller gruppering och som tros kunna motiveras till en livsstilsförändring. Innan kontakt tas med individen görs en plan för hur kommunen ska kunna omhänderta behoven om denne är villig att ta del av erbjudna insatser. I samverkan bestäms vid vilket tillfälle kontakt ska tas och vilka handläggare som är bäst lämpade för att prata med individen. Det krävs tid och tålamod för det motiverande och relationsskapande arbetet. Ofta behöver individen vid upprepade tillfällen bli påmind om att det finns ett annat sätt att leva än det kriminella innan hen eventuellt är redo att ta steget för att ta del av avhopparinsatser.

18 Förslag till kriterier för att omfattas av den nationella samordningsstrukturen för avhopp

Det finns risk att individer som tillhör kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller grupperingar visar intresse för avhopparverksamhet trots att man saknar genuin vilja

att förändra sin livssituation. Det uppvisade intresset av att hoppa av kan vara ett sätt att flytta fokus från kriminaliteten eller för att komma i fråga för stödinsatser som annars inte skulle vara tillgängliga.

Individen ska i första hand rymmas inom myndigheternas föreslagna definition av avhoppare; ”*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.*”

Förutom detta ska avhopparen vara införstådd med och acceptera de krav som gäller för att få ta del av avhopparsatser.

Motivation

Avhopp från en kriminell eller våldsbejakande extremistisk miljö eller gruppering eller en hederskontext är krävande och livsomvälvande. Som regel krävs en fullständig förändring av livssituationen där flertalet sociala kontakter behöver avslutas, byte av bostadsort kan vara nödvändig och en långvarig uppbyggnad av en ny identitet, såväl personlig som social, ska inledas. För att klara av att fullfölja en sådan livsstilsförändring är det nödvändigt med en stark personlig motivation. En inledande bedömning av hur motiverad individen är görs av den aktör som först kommer i kontakt med en individ som uttrycker en vilja om att hoppa av. En fördjupad bedömning genomförs sedan av socialtjänsten då ärendet aktualiserats.

Om motivationen bedöms vara vacklande eller otillräcklig rekommenderas fortsatt kontakt och motivationsinsatser.

Samtycke till att lämna ut sekretesskyddad information

Som tidigare påpekats är ett avhopp en komplex process där flera aktörer behöver samverka och samarbeta för att nå resultat. Modellen för avhopparsverksamhet bygger på att den enskilde samtycker till att sekretesskyddade uppgifter får lämnas mellan aktörer som ska samverka kring avhopparsatserna. Ett sådant samtycke utgör en förutsättning för en framgångsrik process inom den struktur för avhopp som myndigheterna föreslår.

När en person samtycker till att sekretesskyddade uppgifter får lämnas ut behöver det tydligt framgå vilken typ av uppgifter som samtycket gäller och vilken verksamhet som får ta del av uppgifterna. I de fall ett färdigt formulär för samtycke används bör detta inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en myndighet¹⁸. Det är viktigt att i varje enskilt fall bedöma vilken information om den enskilde som behöver lämnas ut och till vem. Var och en av de involverade aktörerna runt en avhoppare har ett ansvar för att inte lämna ut sekretesskyddad information som inte omfattas av samtycket.

¹⁸ JO 2006/07 s. 355

Samtycke till att lämna ut sekretesskyddade uppgifter är redan idag ett krav för att ingå i polisens avhopparverksamhet och ses som en viktig del i bedömningen av individens motivation till att förändra sin livssituation.

Att en individ inte är beredd att lämna samtycke till att lämna ut sekretesskyddade uppgifter mellan berörda myndigheter och andra aktörer förhindrar inte att enskilda aktörer fortsätter arbeta motiverande med denne.

Särskilda villkor

Vid deltagande i avhopparinsatser ska individen avhålla sig från kriminalitet och missbruk. En kontinuerlig uppföljning av ärendet med avhopparen och samtliga involverade aktörer är en förutsättning för att följa situationen över tid. Kontroll av individens efterlevnad av överenskomna åtaganden bör kompletteras dels genom att Polismyndigheten genomför återkommande registerkontroller i brotts- och misstankeregistret och dels genom att individen uppvisar nykterhet genom alkohol/drogtester som denne måste lämna sitt samtycke till att genomföra under avhopparinsatsen. Missbruksproblematik (alkohol, narkotika, läkemedel och spel) innebär dels en ökad risk för återfall i kriminalitet men innebär även en risk för att eventuella säkerhetsarrangemang runt ett avhopp fallerar. Obehandlade psykiatriska tillstånd och psykisk ohälsa kan också påverka möjligheterna att fullfölja en avhopparplanering.

Individen ska följa den överenskomna planeringen som är en förutsättning för att uppnå avsett resultat. Behandlingsinsatser mot kriminalitet¹⁹ och i förekommande fall mot missbruksproblematik föreslås ingå som en del av planeringen.

Eventuellt avbrytande av insatser bör föregås av strukturerade samtal med avhopparen, samråd mellan aktörerna och ett noggrant övervägande utifrån individens inställning och personliga förutsättningar. Bakslag kommer att inträffa i en så omfattande förändringsprocess som ett avhopp, en bedömning måste göras utifrån det enskilda fallet.

19 Regional nivå

Regional samordning

I detta förslag till nationell samordningsstrategi för avhopparverksamhet konstateras att den övervägande delen av arbetet med avhoppare äger rum på lokal nivå i samverkan mellan kommuner, myndigheter och icke myndighetsdrivna avhopparverksamheter. På den nationella nivån finns en samordnande myndighet som ansvarar för kunskapsutveckling, kunskapsspridning, uppföljning och fördelning av medel. Myndigheterna ser att det finns ett behov av samordning även på regional nivå då det riskerar att bli ett allt för långt

¹⁹ Innehållande komponenter som känslereglering, attitydförändrande inslag och social färdighetsträning

organisatoriskt avstånd mellan den nationellt samordnande myndigheten och landets 290 kommuner.

Den regionala nivån syftar till att utgöra en stöd- och samordningsfunktion för länets kommuner och för de aktörer som är verksamma inom länet. Inom vissa kommuner finns stor kunskap och erfarenhet av avhopparverksamhet medan andra kommuner ännu inte har denna kunskap. Den regionala samordningen har möjlighet att både ha kännedom om och förmedla vad som sker inom länets kommuner såväl som i övriga delar av landet.

Det regionala uppdraget att ansvara för samordning av avhopparverksamhet föreslås ligga på länsstyrelserna som en del av det övriga brottsförebyggande arbetet. Inom samtliga länsstyrelser finns funktionen brottsförebyggande samordnare som redan i dagsläget har en utvecklad kontaktyta gentemot många av de berörda aktörerna som verkar inom regionen. De brottsförebyggande samordnarna har en nationell samordning sinsemellan gällande det brottsförebyggande arbetet vilket är en tillgång även när det gäller att likrikta och sprida kunskap om arbetet med avhopparverksamhet mellan länen.

Det huvudsakliga uppdraget på den regionala nivån bör fokuseras på att genom stöd och samordning underlätta kontakter, kunskapsutbyte och effektiv samverkan mellan de olika aktörerna.

För att underlätta samverkan mellan kommuner och organisationer som liksom länsstyrelserna har en övergripande regional organisationsstruktur (till exempel frivården, hälso- och sjukvården och Polisen) bör den regionala samordningen inrätta ändamålsenliga samverkanstrukturer. Uppdraget bör innefatta att skapa återkommande samverkansforum och utbildningsinsatser där regionala aktörer²⁰ med beröring på avhopparverksamhet är representerade.

Förutom samverkan mellan olika aktörer föreslås den regionala nivån skapa nätverk och forum för kunskaps- och informationsutbyte mellan kommunerna. Länsstyrelserna föreslås genom de brottsförebyggande samordnarna samla länets kommunala representanter till återkommande utbildningstillfällen.

Regionala brottsförebyggande samordnare säkerställer att kunskaps- och metodstöd från den nationella nivån når enskilda kommuner. Vid behov föreslås de brottsförebyggande samordnarna bistå kommunen i implementering av kunskaps- och metodstöd.

Flera aktiviteter kopplade till avhopparverksamhet är sällan förekommande och det kan vara svårt för enskilda kommuner att säkerställa lokal kunskap. Den regionala samordningen har möjlighet att upprätthålla egen kompetens för att stödja kommunerna eller att förmedla kontakt till andra kommuner där efterfrågad kompetens finns. Den regionala samordningen föreslås vid behov vara kommunerna behjälpliga med till exempel utformning av strategi och rutiner för avhopparärenden, utformning av

²⁰ Kommunernas representanter, regionala representanter för statliga myndigheter som Polismyndigheten och Kriminalvården, representanter för regionernas hälso- och sjukvård, samt representanter för civilsamhället i form av avhopparverksamheter och ideella organisationer.

samverkansöverenskommelser mellan kommun och Polismyndigheten gällande avhopparverksamhet, utformning av samverkansavtal mellan kommuner avseende avhopparverksamhet och utformning av avtal mellan kommunerna avseende boende på annan ort för avhoppare.

Den regionala samordningen föreslås stödja den nationella samordnande myndigheten i den systematiska uppföljningen av avhopparbetet på regional nivå genom sammanställning och inrapportering av regional statistik. Den regionala samordningsfunktionen föreslås vid behov stödja kommunerna i utformningen av lokal uppföljning.

Under arbetets gång har riksdagen, i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2021 (Prop. 2020/21:1) beslutat att öka anslaget till Länsstyrelserna för 2021 med 5 000 000 kronor för att utveckla bland annat den regionala samordningen av avhopparverksamhet.

Sammanfattning av förslag till uppdrag för den regionala nivån

- Regional nivå samordnar kommunernas arbete med avhoppare och avhopparverksamheter genom att skapa nätverk och forum för kunskaps- och informationsutbyte mellan kommunerna.
- Regional nivå skapar återkommande samverkansfora och utbildningsinsatser för regionala aktörer.
- Regional nivå samlar länets kommunala representanter till regelbunden utbildning.
- Regional nivå säkerställer att kunskaps- och metodstöd från den nationella nivån når enskilda kommuner och bistår vid behov kommuner med implementering.
- Regional nivå stödjer vid behov kommunerna med upprättande av strategi, rutiner, överenskommelser och avtal avseende avhopparverksamhet.
- Regional nivå bistår den nationella samordnande myndigheten i uppföljningen av avhopparbetet. Regional nivå stöder vid behov kommunerna i utformningen av lokal uppföljning.

20 Nationell nivå

Nationell samordning

För att möjligheterna till avhopp ska bli mer strukturerade, långsiktiga och likvärdiga över landet krävs en nationell samordning.

Under arbetets gång har myndigheterna konstaterat att det finns organisatoriska och juridiska möjligheter för aktivt samarbete inom avhopparfrågan. De stödbehov som en avhoppare har för att lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller

grupperingar omfattas i allt väsentligt av de uppdrag som myndigheter och kommuner redan har idag. Inom några kommuner pågår avhopparverksamhet som sker i samverkan med myndigheter och civilsamhällets organisationer. Att verksamheterna finns har sin grund i att olika aktörer har identifierat ett gemensamt problem och ser att samverkan kan vara en väg mot en lösning.

Med ökad kunskap om avhopparområdet, stöd i uppbyggnad av lokal, regional och nationell samverkan ser myndigheterna att sådana samarbeten kan inledas på fler håll i landet. En nationell samordning kring avhopparverksamheten bedöms kunna bidra till en utvidgad avhopparverksamhet genom att tillföra kunskap och skapa förutsättningarna för samverkan inom området.

Den nationellt samordnande myndighetens ska, genom att ta fram fakta och sprida kunskap om arbete med avhoppare, bidra till utveckling av avhopparverksamhet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet där avhopparverksamhet utgör en viktig del. Myndighetens samordnande uppdrag bör bestå i att stödja aktörerna inom avhopparområdet med nödvändig kunskap, uppföljning och utvärdering av insatser och i att skapa förutsättningar för nödvändig samverkan. För att hålla samman frågan om avhopparverksamhet bör den myndighet som ges samordningsuppdraget ansvara för hela uppdraget kring avhopparverksamhet, från kunskapsutveckling, kunskapsspridning, uppföljning, regelbunden redovisning till regeringen samt fördelning av ekonomiska medel.

För att nå framgång i det nationella samordningsuppdraget bör den myndighet som utses ha kunskap om de aktuella målgrupperna samt om insatser för avhoppare, utarbetad samverkan med andra myndigheter, kommuner/regioner och civilsamhället. Myndigheten bör också ha god kunskap om och erfarenhet av uppföljning, utvärdering, omvärldsbevakning och forskning.

Den nationellt samordnande myndigheten föreslås ansvara för kunskapsutveckling och – spridning inom området. Framtagande av kunskaps- och metodstöd för det lokala, regionala och nationella arbetet gällande struktur, strategi och praktiskt arbete inom avhopparområdet bedöms vara en central beståndsdel. Myndigheten bör utveckla material för informations- och utbildningsinsatser inom området.

För att samordna det nationella arbetet med avhopparverksamhet bör myndigheten säkerställa att det finns en struktur för det nationella arbetet med avhopparverksamhet där centrala representanter för myndigheter och aktörer deltar. I uppdraget bör ingå att inrätta, alternativt använda befintliga²¹, nationella forum för kunskaps- och informationsutbyte mellan aktörer.

²¹ Till exempel Brås nationella kärnätverk för att stödja och utveckla en nationell nätverksstruktur inom området brottsförebyggande arbete

Myndigheten bör ansvara för inrättandet av digitala informationsplattformar²² för avhoppare och för aktörer samt inrätta en stödtjänst för yrkesverksamma. Vid behov bör myndigheten bistå lokala, regionala och nationella aktörer i implementeringen av kunskaps- och metodstöd.

Den samordnande myndigheten bör ansvara för att utveckla och genomföra nationell systematisk uppföljning av avhopparverksamhet. I detta bör ingå att utveckla metod och struktur för uppföljningsarbetet på lokal, regional och nationell nivå. Myndigheten bör ansvara för sammanställning och analys av de resultat som uppföljning av avhopparverksamhet visar samt ansvara för rapportering till regeringen. Utvärdering av arbetet med avhoppare bör initieras av den nationellt samordnande myndigheten.

Myndigheten bör ansvara för fördelning av medel för insatser till avhoppare till kommuner och organisationer. Myndigheten bör även uppdras att genomföra kontroller för att säkerställa att de medel som fördelas inte går till organisationer som motsätter sig grundläggande demokratiska principer eller som själva utgör en del av den organiserade brottligheten. I uppdraget bör ingå att ta fram riktlinjer kring kvalitetskrav och kvalitetssäkring avseende avhopparverksamhet för att stödja de kommuner som upphandlar icke myndighetsdriven avhopparverksamhet.

Ett nationellt uppdrag om samordning av avhopparverksamhet bör inledas med en implementeringsfas. Mot bakgrund av att den nationellt samordnande myndigheten saknar mandat att ålägga berörda aktörer uppdrag är det av vikt att inledningsvis etablera kontakt och förankra uppdraget med de aktörer som behöver vara involverade i det fortsatta arbetet.

Parallellt med den nationellt samordnande myndighetens arbete behöver samtliga berörda nationella aktörer bidra till att utveckla arbetet med att ge avhoppare tillgång till relevanta och samordnade insatser. Även myndigheter som inte har aktiv del i det inledande skedet av ett avhopp har viktiga uppgifter i den fortsatta avhopparprocessen. Som exempel kan nämnas myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Samtliga nationella aktörer bör säkerställa att det utses en organisatorisk hemvist för avhopparfrågan och att rutiner för hantering av avhoppärenden tas fram. Detta arbete bör ske med stöd av och i samverkan med den nationellt samordnande myndigheten i syfte att säkerställa att myndighetens arbete bidrar till en förbättrad avhopparverksamhet ur ett övergripande perspektiv.

Sammanfattning av förslag till uppdrag för den nationella nivån

- Nationell nivå säkerställer att det finns en struktur för det nationella arbetet med avhopparverksamhet där centrala representanter för myndigheter och aktörer deltar.

²² Myndigheterna föreslår en nationellt anpassad version av ”www.avhoppare.se”.

- Nationell nivå ansvarar för kunskapsutveckling och –spridning inom området. I detta bör ingå framtagande av informations- och utbildningsinsatser.
- Nationell nivå ansvarar för nationell systematisk uppföljning och utvärdering av arbetet med avhoppare.
- Myndigheten bör uppdras att ta fram riktlinjer kring kvalitetskrav och kvalitetssäkring avseende avhopparverksamhet.
- Nationell nivå bistår vid behov lokala, regionala och nationella aktörer med att implementera kunskaps- och metodstöd.
- Nationell nivå ansvarar för fördelning av medel till organisationer och kommuner för insatser till avhoppare samt återrapportering till regeringen.

21 Myndigheternas förslag till nationellt samordnande myndighet

Av regeringsuppdraget framgår att en myndighet ska ansvara för samordning av avhopparverksamhet. Ansvaret ska innefatta långsiktigt genomförande, uppföljning, återrapportering till regeringen samt fördelning av medel.

Myndigheterna har diskuterat möjligheten att lägga det nationella samordningsansvaret på en länsstyrelse. Det finns länsstyrelser som har liknande uppdrag idag – till exempel Länsstyrelsen i Östergötland som ansvarar för det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheterna har konstaterat att Länsstyrelsen i Skåne har kommit långt i arbetet med avhopparfrågan och har därför övervägt möjligheten att lägga uppdraget om nationell samordning där. Att som regional aktör arbeta med nationella uppdrag kan dock innebära utmaningar, framförallt vad gäller mandat, och myndigheterna har därför landat i att en nationellt verkande myndighet bör ha bättre förutsättningar att få till en effektiv samordning. Bland nationella myndigheter som övervägts som möjliga att omhänderta uppdraget har främst Kriminalvården, Polismyndigheten och Brottsförebyggande rådet (Brå) varit aktuella.

Kriminalvården har kunskap om området, har kontakt med delar av målgruppen och har verksamhet över hela landet. Detsamma gäller för Polismyndigheten som dessutom har ett strukturerat arbete kring avhopp. Det som talar emot dessa två myndigheter är att Kriminalvården är begränsad till att arbeta med individer som verkställer en kriminalvårdspåföljd eller som är aktuella inom Kriminalvården på grund av en misstanke om brott. När det gäller Polismyndigheten finns sedan ett flertal år en uttalad politisk vilja och strävan av att minimera arbetsuppgifter som inte är strikt polisiära. Varken Kriminalvården eller Polismyndigheten har erfarenhet av att arbeta med kunskapsstyrning av andra myndigheter eller organisationer och saknar befintliga strukturer där en nationell samordning av avhopparfrågan enkelt kan infogas. Brå är en kunskapsmyndighet som redan idag besitter flertalet av de förmågor som myndigheterna ser som viktiga för att

ansvara för långsiktigt genomförande, uppföljning, återrapportering till regeringen samt fördelning av medel.

Arbete med avhoppare är en del av det brottsförebyggande arbetet. Brå är en myndighet som genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete verkar för att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Myndigheten bedriver forskning för att ta fram ny kunskap och stödjer lokalt brottsförebyggande arbete. Genom Center mot våldsbejakande extremism (CVE) och genom enheten för utveckling av brottsförebyggande arbete (UBA) har Brå en omfattande kunskap om målgruppen som berörs av den nationella samordningsstrategin för avhopparverksamhet. Brå har utvecklat material för samverkan i det brottsförebyggande arbetet, ett material som bedöms kunna ligga till grund för utveckling av samverkan mellan aktörer inom avhopparområdet. Myndigheten har under de senaste åren, genom uppdraget att inrätta CVE, fått ytterligare erfarenhet av att bedriva informations- och kunskapsarbete gentemot kommuner, myndigheter och civilsamhället. Brå har vidare ett väl utvecklat kontaktnät där flertalet aktuella samverksanparter inom avhoppararbetet ingår. Bland annat driver Brå samverkans forum inom brottsförebyggande arbete. Inom Brå finns en omfattande kunskap och erfarenhet kring forskning och utvärdering av det brottsförebyggande och återfallsförebyggande området. Inom Brå finns även, sedan 2020, erfarenhet av att handlägga och fatta beslut om statsbidrag.

En farhåga när det gäller Brå är att det är en relativt liten kunskapsmyndighet utan egen operativ verksamhet där tillkommande deluppdrag kan riskera att splittra eller förskjuta fokus från myndighetens övergripande verksamhet. Ur det perspektivet skulle Kriminalvårdens och Polismyndighetens storlek och erfarenhet av operativ verksamhet vara en fördel.

Efter en sammantagen bedömning, mot den ovan redovisade bakgrunden, finner dock myndigheterna att fördelarna med att inrätta det nationella samordnande ansvaret hos Brå överväger fördelarna med att lägga ansvaret hos såväl Kriminalvården som Polismyndigheten. Myndigheterna föreslår därför att Brottsförebyggande rådet anförtros uppdraget att ansvara för den nationella samordningen av avhopparverksamhet.

22 Myndigheternas roller, ansvar och insatser

I detta avsnitt beskrivs de deltagande myndigheternas nuvarande arbete med koppling till frågor rörande avhopp från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer.

Det finns flera myndigheter som har centrala, om än mer avgränsade, uppdrag inom den långsiktiga planeringen av ett avhopparärende som till exempel Arbetsförmedlingen inom sysselsättningsfrågan och Kronofogdemyndigheten vid en eventuell skuldsituation.

En förutsättning för att kunna arbeta strukturerat och effektivt med avhoppare är att alla involverade aktörer har en grundläggande kunskap om de speciella omständigheter som ett avhopp är förenat med och vilken betydelse deras insats har i den totala planeringen.

Kriminalvården

Kriminalvården har inget specifikt uppdrag att arbeta med avhopparverksamhet men har som uppdrag att verka för att återfall brott förebyggs²³, att särskilt vidta åtgärder som syftar till att frigivningen förbereds och samt innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Kriminalvården ska också samarbeta med berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället²⁴.

Inom Kriminalvårdens verksamhet (i häkte och anstalt eller som villkorligt frigivna) finns cirka 300 individer med kopplingar till organiserad brottslighet och våldsbejakande extremistiska miljöer. Kriminalvårdens utreder, identifierar och planerar insatser utifrån individuella risker och behov kopplat till återfall i brottslighet samt faktorer som påverkar mottagligheten för påverkansinsatser genom huvudinstrumentet RBM-B²⁵. Kriminalvården arbetar strukturerat med evidensbaserade arbetssätt för kriminalvårdspersonal genom hela verkställigheten, i anstalt och häkte genom KKA²⁶ och i frivård genom Krimstics²⁷.

För de individer som har kopplingar till kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer eller organisationer finns behandlingsprogram²⁸ som bedrivs främst inom frivård men också i begränsad omfattning inom anstalt.

I Kriminalvårdens arbete med avhoppare ligger tonvikten på motivation till förändring samt att stödja individen i kontakten med andra myndigheter, kommunen och det civila samhällets organisationer.

Vid övervakning i samband med villkorlig frigivning kan individer med särskilt stöd- och kontrollbehov till exempel meddelas en särskild föreskrift om deltagande i behandlingsinsats, att styrka nykterhet, begränsa individens geografiska vistelseort eller övervakning med elektronisk fotboja. Genom dessa åtgärder kan Kriminalvården vid behov förstärka både stöd- och kontrollaspekten under en avhopparprocess.

Polismyndigheten

Avhopparverksamheten inom Polisen är idag en del av brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) och ska enligt Polismyndighetens riktlinjer²⁹ bistå andra myndigheter och organisationer med råd, stöd, riskbedömningar och vid behov skyddsåtgärder. Polisen har en nationell avhopparsamordnare som har till uppgift att strategiskt samordna, planera och följa upp verksamheten. I samtliga sju polisregioner finns

²³ 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

²⁴ Fängelselag (2010:16) 1 kap. 5 § andra stycket

²⁵ Risk-, behovs- och mottaglighetsbedömning

²⁶ Kompetent klientnära arbete

²⁷ Strategic Training Initiative in Community Supervision

²⁸ Entré - Programmet är kognitivt beteendeterapeutiskt med ett funktionellt synsätt på problembeteendet organiserad brottslighet/våldsbrottslighet. Ges även i en anpassad form för klienter som behöver hjälp att lämna våldsbejakande extremism.

²⁹ Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer-och personsäkerhetsverksamheten PM 2018:42

minst en regional avhopparsamordnare som har det övergripande ansvaret för att samordna arbetet inom Bops regionalt samt att upparbeta rutiner och informationskanaler till relevanta aktörer inom området. Polismyndigheten har också ett metodstöd mot hedersrelaterad brottslighet. I detta finns praktiska råd för bland annat polisanställda på Bops. I Polismyndighetens kompetensnätverk finns representanter från Bops i varje region, dessa har specialistkompetens om hedersrelaterad brottslighet.

Polismyndighetens arbete är främst kopplat till individer med skyddsbehov. Myndigheten har information som ingen annan aktör har tillgång till och har därför i ett intensivt arbete initialt med att identifiera risker och bedöma hotbild samt vidta akuta skyddsåtgärder.

Statens institutionsstyrelse

Behandlingsinsatser för den här gruppen syftar inom Statens institutionsstyrelse, SiS, till att minska risk för återfall i kriminalitet, och för att stärka motivation och förmåga till att bryta med en kriminell livsstil och ett destruktivt socialt umgänge. I behandlingsutbudet återfinns social och emotionell färdighetsträning, motivationshöjande insatser och återfallsförebyggande strukturerade behandlingsinsatser. Ett nytt inslag i behandlingsverksamheten är påverkansprogrammet PULS, som är framtaget av Kriminalvården för att minska risk för återfall i kriminalitet och som under 2019 anpassats för ungdomsgruppen inom SiS. Under 2020 har myndigheten byggt upp en intern utbildningsorganisation för att succesivt kompetensförsörja samtliga LSU-avdelningar i arbetet med att motivera och stötta ungdomar i att lämna en kriminell livsstil.

Utöver att under placeringstiden motivera och öva färdigheter för att minska återfall i kriminalitet, behöver den unge ges möjlighet att omsätta och öva de nya färdigheterna i när- och hemmiljö så snart placeringens omständigheter tillåter. Att återknyta den unge till prosociala samhällsaktiviteter utanför den låsta behandlingsmiljön är en central del i arbetet med vårdkedja och utslussning. Den verksamhet inom SiS som ligger närmast avhopparverksamhet och där myndigheten har ett särskilt uppdrag faller just inom området utslussning och rör framförallt de ungdomar som verkställer slutna ungdomsvård. Under utslussningen har SiS möjlighet att placera den dömda utanför det särskilda ungdomshem där ungdomen avtjänar sitt straff. Då ska den unge förberedas för ett liv i frihet genom konkreta åtgärder som utbildning, praktik, bostad och fritidsaktiviteter. Utslussningen planeras i samråd med socialtjänsten i den unges hemkommun.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är kunskapsstyrande myndighet för socialtjänst och hälso-och sjukvård. Socialstyrelsen bedriver ingen operativ verksamhet förutom inom krisledningsområdet och har ingen regional organisation.

Socialstyrelsen har i dagsläget inga specifika uppdrag att arbeta med insatsen avhopp eller med vuxna kriminella. När det gäller våldsbejakande extremism har myndigheten publicerat

ett kunskapsstöd och en vägledning som riktar sig till socialtjänsten. Exitprocessen ingår som en del men kan utvecklas och samordnas.

Myndigheten arbetar med flera uppdrag kring hedersrelaterat våld och mäns våld mot kvinnor. I Socialstyrelsens rapport "Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer" publicerad i mars 2020 finns ett avsnitt som behandlar utövare av hedersvåld och insatser för den gruppen. Något av det som myndigheten arbetar med i dagsläget är att planera för en fördjupad fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck för socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Vidare arbetar myndigheten med att utveckla standardiserade bedömningsstöd om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck inklusive förövare som riktar sig till socialtjänsten, och med att sprida kunskap om behandlingsmetoder för socialtjänst och hälso- och sjukvården avseende våldsutövare.

När det gäller barn och unga som begår brott eller befinner sig i riskmiljöer har Socialstyrelsen ett omfattande arbete. Under 2020 har myndigheten publicerat ett flertal handböcker, allmänna råd och kunskapsstöd inom området, till exempel handbok Barn som begår brott, allmänt råd om unga lagöverträdare, kunskapsstöd om att bedöma risker och behov hos barn och unga med normbrytande beteende, LVU-handbok samt vägledning om tillämpning av 22§ LVU.

Myndigheten arbetar också långsiktigt med brottsförebyggande arbete på både universell, selektiv och indikerad nivå och har flera pågående uppdrag inom ramen för två ramuppdrag. Några av uppdragen sker i samverkan med Skolverket och/eller polismyndigheten. Här kan nämnas uppdraget om "Tidiga samordnade insatser, TSI" och Målgruppsanpassat material om informationsutbyte och sekretess vid brottsförebyggande arbete.

Vad gäller Sociala insatsgrupper har Socialstyrelsen under 2020 publicerat dels en kvalitativ fördjupningsstudie kring arbetsformerna för SIG dels en uppföljande studie om effekter för individerna.

23 Utvecklingsbehov inom myndigheternas arbete

Under arbetet med uppdraget har myndigheterna i samband med samråd med andra aktörer inom avhoppområdet fått ta del av synpunkter på myndigheternas arbete med avhoppare. Myndigheterna har också själva gjort en bedömning av utveckling som krävs för att myndigheterna bättre ska svara upp mot de krav som en nationell samordningsstrategi ställer på aktörerna inom området. Grundläggande är att myndigheterna, med undantag för Polismyndigheten, saknar struktur och organisation för arbete med avhoppare.

Kriminalvården

För att förstärka arbetet mot avhoppare bör Kriminalvårdens strategi för arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterad brottslighet (2020) implementeras i verksamheten. Strategin utgör en bas för arbetet med individer inom dessa

klientgrupper och hanterar flertalet av de särskilda omständigheter, risker och behov som berör arbetet med avhoppare inom kriminalvården.

För att öka förmågan att mer likriktat informera individer om tillgängligt stöd och för att motivera till förändring bör Kriminalvården skapa en nationell struktur för samordningen av avhopparfrågor. Strukturen föreslås omfatta intern samordning och kunskapspridning där även ett organisatoriskt ansvar för avhopparfrågor tydliggörs. Strukturen föreslås även omfatta extern samordning där former för samarbete med andra myndigheter, kommuner och civilsamhällets organisationer bör framgå. Kriminalvården bör säkerställa att det är tydligt vart samverkanspartners i avhoppärenden ska vända sig för kontakt.

Kriminalvården bör på central nivå genomföra en översikt avseende eventuella behov av avtal och överenskommelser med viktiga samverkanspartners i syfte att undanröja samverkanshinder. Vidare bör Kriminalvården i kommande upphandlingar av externa vårdgivare överväga möjligheten att sluta ramavtal med avhopparverksamheter.

Kriminalvården bör utveckla arbetsformer som möjliggör för motiverade avhoppare från kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar att förbereda frigivningen genom särskilda utslussningsåtgärder med inriktning på avhopparverksamhet. En förstärkt intern samordning mellan säkerhetsavdelning, avdelningen för anstalt/häkte och avdelningen för frivård kring riskbedömning och motivation bedöms kunna leda till att fler motiverade avhoppare kan delta i särskilda utslussningsåtgärder. I nuläget hindras ofta dessa individer från särskilda utslussningsåtgärder av säkerhetsskäl som en följd av kopplingarna till kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar.

Förutsättningar för att arbeta med avhoppare inom frivården har utvecklats bland annat genom förändrad lagstiftning avseende övervakning efter villkorlig frigivning, den nya påföljden ungdomsövervakning samt kommande lagändring avseende skyddstillsyn. Förutsättningar för att identifiera individer tillhörande målgruppen för avhopparverksamhet har ökat genom införandet av underrättelseoperatörer i frivården. Detta ger sammantaget nya och utökade möjligheter att arbeta med målgruppen. Till exempel kan Kriminalvården förstärka stöd- och kontrollåtgärder i avhoppärenden som planeras i samverkan med andra aktörer genom möjligheten att besluta om särskild föreskrift³⁰ vid övervakning efter villkorlig frigivning.

Polismyndigheten

I föreslagen nationell samordningsstrategi kommer Polismyndigheten att behöva utveckla och förbättra den interna samverkan, samt att engagera fler arbetsgrupper i arbetet med avhoppare. Exempelvis så har lokalpolisområdena en utpekad roll i arbetet på lokal nivå.

³⁰ En särskild föreskrift kan bland annat avse kontaktfrekvens med Kriminalvården, deltagande i programverksamhet, missbruksvård eller psykiatrisk vård, anvisningar om boendet, vistelseort eller skyldighet att lämna prov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol eller andra beroendeframkallande medel. Kriminalvården kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en särskild föreskrift efterlevs.

Polisens förmåga att göra strukturella hot-och riskbedömningar behöver ses över då polisen i föreslagen strategi bistår Kriminalvården och socialtjänsten med hot-och riskbedömningar i större utsträckning än idag. Det är även sannolikt att inflödet av avhoppare kommer att öka med en vidare definition av avhoppare än den Polismyndigheten har idag. Ett antal kunskapshöjande insatser kopplade till avhopparverksamheten behöver genomföras, både riktade insatser till specifika arbetsgrupper med utpekat ansvar och allmänt inom myndigheten.

Statens institutionsstyrelse

Lagen om slutna ungdomsvård reformerades 2011. Syftet var att förbättra verkställigheten och öka möjligheterna till successiv utslussning under kontrollerade former. För att inte behandlingsresultat ska gå förlorade och för att den unge ska få fortsatt stöd i att avstå från brott efter avtjänat straff är det dock avgörande med en vårdkedja som tar vid efter frigivning. För detta krävs en fungerande samverkan med socialtjänsten i den unges hemkommun, som har det övergripande ansvaret för ungdomen. Här kan det finnas anledning att ytterligare inskräpa socialtjänstens skyldigheter utöver vad som framgår av lagen om slutna ungdomsvård. SiS emotser därför den av regeringen nyligen tillsatta översynen av slutna ungdomsvård då myndigheten länge efterfrågat lagstadgad eftervård, motsvarande Kriminalvårdens, för ungdomar som frigges från slutna ungdomsvård.

När det gäller behandlingsinsatser använder SiS metoder som har vetenskapligt stöd och myndigheten har en omfattande skol- och utbildningsverksamhet för ungdomarna. Det är framförallt i övergången mellan SiS och samhället utanför som utvecklingsarbete behöver ske. I regleringsbrevet för 2021 har myndigheten fått i uppdrag att redovisa hur och i vilken omfattning myndigheten arbetar med att utveckla utslussningen från slutna ungdomsvård. Myndigheten ska redogöra för hur arbetet med individuella verkställighetsplaner ser ut och vilka andra konkreta åtgärder som vidtas för att förbereda ungdomarna för tiden efter frigivning och minska risken för återfall i brott.

En nödvändig åtgärd är att göra möjligheten att få stöd mer känd bland ungdomar med kopplingar till kriminella nätverk. SiS har här en viktig roll att informera ungdomarna om vilka alternativ som finns. Många ungdomar med kopplingar till kriminella grupperingar är dock ofta skeptiska mot myndigheter varför det kan vara idé att förbättra samarbetet med det civila samhället som i dessa sammanhang kan ha en annan trovärdighet. Detta gäller både för ungdomar som dömts enligt LSU och de som placerats enligt LVU.

SiS har på senare tid tagit flera initiativ för att förbättra LSU-vården i stort men även för gruppen med gänganknytning specifikt. Bland annat har det startats ett arbete med att öka säkerheten vid verkställighet av slutna ungdomsvård genom att se över, revidera och ta fram styr- och stöddokument för en enhetlig och korrekt tillämpning. SiS LSU- och LVU-avdelningar ska också separeras. Att skilja på LVU och LSU ger ökade möjligheter till en säkerhetsnivå som är anpassad för respektive placeringsgrund och leder till ökad trygghet för både ungdomar och medarbetare.

SiS har dessutom nyligen beviljat medel till ett forskningsprojekt vars syfte är att undersöka hur SiS arbete med unga påverkas av att en del av de placerade ungdomarna har anknytning till kriminella nätverk. Syftet är även att studera hur de unga med gänganknytning ser på tiden efter placering på SiS och vilka behov de urskiljer för att efter placeringen kunna bryta med sin tidigare livsstil och lämna det kriminella nätverket. Genom kvalitativa intervjuer med unga som är föremål för SiS institutionsvård, samt personal från SiS, syftar studien således till att ge förslag till SiS om hur arbetet med denna grupp ungdomar kan utvecklas.

Socialstyrelsen

När det gäller vuxna som vill lämna kriminella eller våldsbejakande miljöer kan myndigheten ta fram stöd som sammanfattar kunskapsläget och till exempel ger socialtjänsten ett bedömningsstöd i arbetet. Stöden bör omfatta avhopp från såväl kriminella miljöer som miljöer med våldsbejakande extremism. I uppdraget ingår även att beakta grupperingar som drivs av hedersrelaterade motiv. I arbetet är det viktigt att se till helheten för individerna och att säkerställa att även relevanta delar av hälso- och sjukvården ingår.

Arbetet med sociala insatsgrupper fortsätter och samordnas allt mer med Brottsförebyggande rådet, Skolverket och Polisen samt Sveriges kommuner och regioner. En samordningsgrupp på nationell nivå har inrättats där Socialstyrelsen ingår. Arbeta pågår med att samla kunskap kring SIG-arbetet. Socialstyrelsens arbete inriktas till att utveckla olika SIG-modeller.

24 Referenser

- Alstam, K., Forkby, T., & Holm, D. (2021). *Ett smörgåsbord av möjligheter: en värderande analys av Passus avhopparstöd för personer som lämnar gäng och kriminalitet*. Växjö: Linnaeus University.
- Andersson, C. (2015). *Utvärdering av Konsultationsteamet i Malmö*. Malmö: Malmö Högskola, Institutionen för kriminologi.
- Berger, R., Abu-Raiya, H., Heineberg, Y., Zimbardo, P., Mcleight, J. D., & Spaulding, W. (2017). The process of desistance among core ex-gang members. *American Journal of Orthopsychiatry*, 87(4), 487–502.
- Bogestam, N., & Patel, E. (2016). *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar: en nationell kartläggning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet. (2001). *Exit för avhoppare: en uppföljning och utvärdering av organisationen Exit åren 1998-2001*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet. (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar - Polisens bild av maktstrukturer och marknader 2016:12*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet. (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige - Nuläge och utvecklingsbehov*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet. (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden. Brå rapport 2018:6*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Carlsson, C. (2016). *Att lämna våldsbejakande extremism: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Forkby, T., Kuosmanen, J., & Örnlin, H. (2019). *Vägen ut ut gänget - Om manligheter, broderskap och svikna förhoppningar*. Norrköping: Kriminalvården.
- Ivert, A.-K., Mellgren, C., & Nilsson, J. (2020). *Processutvärdering av Slutskjut*. Malmö: Malmö Universitet, Institutionen för kriminologi och Enheten för polisiärt arbete.
- Kolind, T., Friis Søgaard, T., Hunt, G., & Thylstrup, B. (2017 (18)). Transitional narratives of identity among ethnic minority youth gangs in Denmark: from collectivism to individualism. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 3-19.
- Lenkens, M. v. (2019 (119)). Experiential peer support and its effects on desistance from delinquent behavior: Protocol paper for a systematic realist literature review. *Springer Nature*.
- Länsstyrelsen Dalarnas län. (2020). *Redovisning av Länsstyrelsen Dalarnas läns arbete inom ramarna för Natoinell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott (Dnr 820-1980-17)*. Falun: Länsstyrelsen Dalarnas län.
- Mellgren, C., Nilsson, J., Tolsheden, I., Ivert, A.-K., Forkby, T., Thorén, T., . . . Gerell, M. (2020). *Att vända utvecklingen - från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Malmö: Malmö Universitet.
- O'Neal, E. N. (2016). Girls, gangs, and getting out: Gender differences and similarities in leaving the gang. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 14(1), 43–60.
- Polisen, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten. (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället - En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Stockholm: Polisen.
- Rostami, A., Mondani, H., Carlsson, C., Sturup, J., Sarnecki, J., & Edling, C. (2018). *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Ungdomsstyrelsen. (2010). *Utvärdering av Exit: Fryshusets avhoppbarverksamhet: delrapport kring insatser för unga som vill lämna grupper som använder våld och hot för att nå politiska mål*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Vesterhav, D., & Korsell, L. (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar: polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Wilchen Christensen, T. (2015). *A question of participation - disengagement from the extremist right: A case study from Sweden*. Stockholm: Roskilde Universtiet.

Datum
2021-02-22

Vårt diarienummer
KV 2020-1460

Yourstone Cederwall, J., Axelsson, J., Eriksson, J., Hildeby Kellgren, F., & Söderberg, J. (2018). *Hedersrelaterat våld och förtryck - mot förbättrad kunskap om förövarna*. Norrköping: Kriminalvården.

Örebro Universitet. (2016). *Effektiv samordning för trygghet - Handbok; Slutrapport*. Örebro: Örebro Universitet.