



18-02-2014

Sagsnr.
2014-0196982

Dokumentnr.
2014-0196982-2

**Til Socialudvalget, Børne- og Ungdomsudvalget og
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget**

Udvikling og tilpasning af Exitprogrammet

Baggrund

Økonomiudvalget besluttede d. 13. april 2010 at igangsætte et Exitprogram målrettet unge i alderen 18 til 25 år med tilknytning til bandemiljøer, som ønsker at lægge den kriminelle løbebane bag sig. Exitprogrammet drives i et samarbejde mellem Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, hvor Socialforvaltningens Enhed for Kriminalpræventive Programmer (EKP) har programledelsen.

Samtidig blev der i budget 2010 afsat midler til Socialudvalget til etablering af en indsats for kriminelle og kriminalitetstruede unge voksne, i dag kendt som KIV ("Kriminalpræventiv Indsats for Unge Voksne"), som også er forankret i EKP.

De kommunale exitindsatser blev i 2011 efterfulgt af et nationalt exitprogram, da regeringen lancerede "En Vej Ud - Rammemodel for exit-programmer til bande- og rockermedlemmer".

Indsats

Både Exitprogrammet og KIV indgår i Sikker By programmet, og begge programmer retter sig mod at støtte kriminelle og kriminalitetstruede unge voksne i at lægge kriminalitet bag sig. Programmerne skal dermed bidrage til de unge voksnes sociale mobilitet gennem kombinationen af praktisk hjælp, hjælp til at komme i gang med uddannelse og job og støtte til personlig udvikling, bl.a. ift. de faktorer, som vi fra forskningen ved er afgørende for, om unge begår kriminalitet (fx kriminelle tankemønstre og antisociale netværk), Exitprogrammet kan dog, sammenlignet med KIV, tilbyde en hurtigere, tværfaglig og skræddersyet uddannelses- og jobindsats, da Exitprogrammet – modsat KIV – går på tværs af forvaltningerne.

Den nationale Rammemodel varetages i et tværfagligt samarbejde mellem politi, kriminalforsorg og kommune. Myndighederne samarbejder om at koordinere normalsystemets ydelser til støtte for borgere, der ønsker at forlade rocker- og bandemiljøer. Politiet varetager det overordnede koordinerende ansvar i Rammemodellen.

Resultater

Der har været 166 forløb i EKP fra 2010 til ultimo 2014. Forløbene fordeler sig som vist i nedenstående tabel.

Tabel 1: Antal forløb i EKP fordelt på programtype

Exit	80
KIV	72
Rammemodel	14
I alt	166

Evalueringer viser, at Exitprogrammet og KIV opnår positive resultater i form af en markant faldende kriminalitetsrate og en væsentlig forbedret tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet blandt deltagerne. Effektmålinger foretaget i starten af 2014 viser, at 42 pct. af deltagerne ikke er sigtet for ny alvorlig eller personfarlig kriminalitet 1 år efter udskrivning, mens 45 pct. af deltagerne er tilknyttet uddannelses- eller beskæftigelsesfremmende aktiviteter 3 måneder efter afsluttet programforløb.

En ekstern cost-benefit analyse af Exitprogrammet og KIV har estimeret, at der opnås en samfundsøkonomisk gevinst på op til 298.000 kr. i gennemsnit pr. borger, der deltager i EKP's programmer. Gevinsten er udregnet ud fra en succesrate på 40 pct. Med den nuværende succesrate på 42 pct. er Exitprogrammet og KIV således gode samfundsøkonomiske investeringer.

Udvikling og tilpasning

De første års erfaringer med Exitprogrammet og KIV og kommunens erfaringer med opgaver under Rammemodellen peger på, at Københavns Kommunes kriminalpræventive indsats for voksne københavnere kan udvikles og tilpasses, så den bliver endnu mere effektiv. Socialforvaltningen fremlægger på baggrund heraf forslag om udvikling og tilpasning af Exitprogrammet i tre spor, som uddybes i det følgende.

1. Forenkling til gavn for borgerne

Exitprogrammet og KIV blev igangsat kort tid efter hinanden i 2010 som nye indsatser for en ny målgruppe i kommunal sammenhæng. Der var dog fra start en antagelse om, at gruppen af kriminelle og kriminalitetstruede unge voksne dækkede over to lidt forskellige grupper af unge, som de to programmer hver især blev rettet mod: Exitprogrammet blev udviklet som en indsats for unge voksne med tilknytning til en bande eller gruppering, som er motiverede for og kompetente til at forlade den kriminelle tilværelse. KIV blev rettet mod kriminelle og kriminalitetstruede unge voksne, som har mere komplekse sociale problemstillinger (fx socialt belastede opvækstforhold, indlæringsvanskeligheder, misbrug og psykiske lidelser), og som derfor har brug for en mere intensiv og længerevarende social indsats for at lægge kriminalitet bag sig.

Nu har programmerne kørt i nogle år, og opdelingen i målgruppen ift. hhv. Exitprogrammet og KIV viser sig ikke helt at holde stik. De kriminelle og kriminalitetstruede unge voksne har vist sig at have mere identiske behov end først antaget. Nogle banderelaterede unge voksne, der ønsker exit, er fx så socialt belastede, at de passer bedre ind i KIV end i Exitprogrammet, mens unge voksne i KIV også har brug for den tværfaglige indsats, som forvaltningerne arbejder sammen om i Exitprogrammet. Fra et borgerperspektiv er der derfor ingen fordel i fortsat at sondre mellem Exitprogrammet og KIV.

Samtidig har EKP måttet konstatere, at opdelingen i de to programmer medfører administrativt dobbelt- og merarbejde, som kan undgås, hvis de to programmer slås sammen, så borgere med ens behov kan få mere ens behandling end i dag.

Socialforvaltningen anbefaler på baggrund heraf, at Exitprogrammet og KIV slås sammen i ét program: *Exitprogrammet – Københavns Kommunes kriminalpræventive program, der yder støtte til voksne, der ønsker at forlade bander og en kriminel livsførelse.*

Det samlede Exitprogram vil fremover, som det gælder for både Exitprogrammet og KIV i dag, bestå i en målrettet kriminalpræventiv indsats, der er struktureret efter LS/RNR metoden¹ og trækker på en række samtale- og udviklingsmetoder. Indsatsen fokuserer på udvikling af borgernes tankemønstre samt faglige, personlige og sociale kompetencer. Derudover fokuserer indsatsen på vejledning, støtte og rådgivning omkring beskæftigelse/uddannelse, bolig, økonomi og andre dimensioner af tilværelsen, der har betydning for risikoen for tilbagefald til kriminalitet (trusselsniveau, misbrug, antisociale netværk, psykiske problemstillinger mv.). Metoden LS/RNR sikrer samtidig, at indsatsen tilrettelægges specifikt efter den enkelte borgers kriminogene risici og behov. Målgruppen for det samlede Exitprogram vil være kriminelle og kriminalitetstruede voksne. Borgere med bandetilknytning vil have prioritet.

Ekstra kapacitet fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen

Socialforvaltningens forslag om forenkling indebærer, at flere borgere end i dag skal kunne modtage den tværfaglige indsats, som forvaltningerne leverer i fællesskab. Der overføres derfor 250.000 kr. årligt² i 2015 EKP's budget til Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), der er organiseret under Børne- og Ungdomsforvaltningen, og Fremskudt Beskæftigelses Indsats (FBI), der er organiseret under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. I perioder med højt

¹ LS/RNR (Level of Service/Risk – Need – Responsivity) er en evidensbaseret kriminalpræventiv udredningsmodel, der identificerer og nuancerer forståelsen af risiko- og beskyttelsesfaktorer omkring borgeren.

² Svarende til 167 t. kr. fra 30. april 2015, hvor sagen behandles i Borgerrepræsentationen, og året ud.

sagsflow skal EKP have mulighed for at trække ekstra kapacitet ind fra UU hhv. FBI. Dermed etableres en fleksibel løsning, hvor EKP har adgang til tilstrækkelige vejlederressourcer i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen hhv. Børne- og Ungdomsforvaltningen, uden at der spildes ressourcer i perioder med mindre sagspres.

En ad hoc funktion af denne karakter kræver en særlig faglig indsigt i Exitprogrammets målgruppe. Indsatsen fra Børne- og Ungdomsforvaltningen varetages derfor af UU's opsøgende team, da medarbejderne herfra i forvejen arbejder tæt sammen med Socialforvaltningen og SSP+ samarbejdet og dermed besidder den nødvendige erfaring og faglige ekspertise. Indsatsen fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen varetages ligeledes af en mindre fast gruppe af medarbejdere fra FBI, der har erfaring med og viden om målgruppen.

Exitprogrammets faste vejledere vil sikre en grundig indførsel i LS/RNR metoden, således at medarbejderne fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen bliver klædt på til at vejlede borgerne i en kriminalpræventiv kontekst.

Det udvidede forvaltningssamarbejde vil sikre en hurtigere og mere optimeret indgang til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet for samtlige borgere, der deltager i Exitprogrammet. Endvidere styrkes det organisatoriske læringsperspektiv i kommunen, da viden om målgruppen og kriminalpræventive metoder får bedre muligheder for at forplante sig på tværs af forvaltningerne.

Beskæftigelses- og uddannelsesvejledningen vil foregå indenfor lovens rammer. I tilfælde hvor borgerne falder udenfor UU hhv. FBI's målgruppe, typisk pga. alder, vil opgaven bestå i at henvise borgerne videre til relevante tilbud om uddannelses- og beskæftigelsesvejledning.

2. Samling af bandeexit-ekspertise i Enheden for Kriminalpræventive Programmer

Regeringens "En Vej Ud - Rammemodel for exit-programmer til bande- og rockermedlemmer, der ønsker at bryde ud af miljøet" fra 2011 sigter på at hjælpe bande- og rockermedlemmer, der vil ud af kriminalitet.

Rammemodellen retter sig mod alle med tilknytning til rocker- og bandemiljøet. Borgerne i Rammemodellen henvender sig til myndighederne med et ønske om at forlade det kriminelle miljø. Den kommunale operative opgave i forlængelse heraf er omfattende og består i løbende støtte, sagsbehandling, praktisk vejledning, motivationsarbejde samt koordination, sparring og overlevering med og til øvrige myndigheder, som er involveret i en borgers "exit" i og uden for København.

Opgaven er kompleks, forudsætter et nært samarbejde med andre myndigheder og kræver en specialiseret indsats. Opgaven er vokset betydeligt siden 2011, og politiet regner med en fortsat stigning i antallet af borgere, som gennemgår bandeexit via Rammemodellen. EKP forudser desuden, at der naturligt over tid vil ske en bevægelse fra de rent kommunale indsatser over i Rammemodellen, da målgruppen for Rammemodellen er blevet udvidet, og i takt med at indsatsen og samarbejdet udvikles.

Socialforvaltningen anbefaler, at Københavns Kommunes udføreropgave ift. den nationale Rammemodel placeres i EKP, som besidder den nødvendige specialiserede faglighed i forhold til kriminalpræventive indsatser for rocker- og bandemedlemmer, og som kan sikre en tæt koordination til kommunens egne indsatser på området. EKP vil desuden fra foråret 2015 repræsentere kommunerne i det nationale exit-kontaktpunkt – et samarbejde mellem politiet, Kriminalforsorgen og KL, som skal rådgive og sparre i konkrete exitsager og bidrage til udviklingen af den nationale exitindsats.

3. En kriminalpræventiv indsats for alle voksne københavnere

Socialforvaltningen vurderer, at opgaven med at koordinere arbejdet med den nationale Rammemodel for exit fra banderne er fagligt velplaceret i EKP. Opgaven er vokset siden lanceringen af Rammemodellen i 2011, og politiet regner med en fortsat stigning i antallet af borgere, som gennemgår bandeexit via Rammemodellen. Opgaven har derfor konsekvenser for driften i EKP. Socialforvaltningen foreslår på baggrund heraf, at EKP's tilbud fremadrettet består af i alt 55 årspladser i Exitprogrammet og Rammemodellen, mod i dag samlet 50 pladser i Exitprogrammet og KIV.

Socialforvaltningen anbefaler desuden, at den øvre aldersgrænse for deltagelse i Københavns Kommunes indsats for kriminelle og kriminalitetstruede voksne ophæves. Exitprogrammet og KIV er i dag afgrænset til borgere i alderen 18-25 år. Den nationale Rammemodel for exit fra banderne har derimod ikke nogen øvre aldersgrænse, og EKP har i forbindelse med arbejdet under Rammemodellen gjort sig erfaringer med at arbejde med bandeexit for +25 årige.

EKP's registreringer af henvendelser til enheden viser, at ca. 10 pct. af henvendelserne vedrører borgere over 25 år. Fra en faglig betragtning falder de ind under målgruppen for Exitprogrammet/KIV, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at forskningen entydigt peger på, at både motivation og evne til at forlade en kriminell livsførelse stiger med alderen. Men de +25 årige afvises med henvisning til deres alder, selv om de ønsker og har behov for støtte til at forlade deres gruppering og kriminalitet, og EKP vurderer at de ville profitere af indsatsen.

Udvidelsen af målgruppen betyder, at Exitprogrammet fremover kan tilbydes en borger over 25 år, hvis vedkommende i øvrigt opfylder kriterierne for deltagelse.

Økonomi

Exitprogrammet er finansieret af 3,9 mio. kr. (2012 pl.) årligt i 2012-2015, jf. aftalen om budget 2012. Herudover er der bevilget 1,1 mio. kr. varigt fra 2015 til Exitprogrammet indenfor Socialudvalgets ramme. KIV er finansieret af 3,1 mio. kr. (2014 pl.) årligt i 2014-2017, jf. aftalen om budget 2014.

Bevillingen til Exitprogrammet udløber altså med udgangen af 2015, og det betyder, at finansieringen af EKP's tilbud omtrent halveres fra 2016.

Som følge af udviklingen og tilpasningen af Exitprogrammet overføres 167 t. kr. i 2015 fra Socialudvalget til hhv. Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og Børne- og Ungdomsudvalget med henblik på at udvide den tværfaglige og skræddersyede job- og uddannelsesindsats til alle i det nye Exitprogram. Det svarer på årsbasis til, at Børne- og Ungdomsudvalget og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget hver især tilføres 250 t. kr.

Socialforvaltningen vil i forbindelse med forhandlingerne om Københavns Kommunes budget for 2016 udarbejde forslag om håndtering af den fremtidige finansiering af EKP's tilbud.