



## NOTAT

### KL's anbefalinger til Rammemodell for exit-programmer

Dette notat indeholder KL's anbefalinger til den nationale rammemodell for exit-programmer til bande- og rockermedlemmer, der ønsker at bryde ud af miljøet. Notatet er udarbejdet med afsæt i en tæt dialog med en række kommuner samt et udbytterigt samarbejde mellem KL, Rigspolitiet og Kriminalforsorgen om at afdække udfordringer med den nuværende nationale rammemodell for exitprogrammer og regeringens bandepakke 'Fast greb om banderne'.

Anbefalingerne er KL's bidrag til det fælles mål om at få flest mulige ud af organiseret kriminalitet. KL bidrager gerne fremadrettet til udviklingen af, hvordan vi i fællesskab på tværs af ministerier, styrelser, politi, kommuner og kriminalforsorgen får flere til at forlade bande- og rockermiljøet. Derudover bidrager KL også gerne på sigt til udviklingen af en fælles og styrket indsats for at færre kommer ind i bande- og rockermiljøet gennem et effektivt kriminalpræventiv "No-Entry"-arbejde på tværs af kommunerne, kriminalforsorgen og politiet.

#### Anbefalinger

KL har i dialog med en række kommuner samt Rigspolitiet og Kriminalforsorgen afdækket udfordringerne i forbindelse med den nationale rammemodell. Bandepakken imødegår en række af disse udfordringer. Eksempelvis vil regeringen oprette en pulje til finansiering af særlige exit-tiltag, herunder midlertidig og hurtig relokalisering, fjernelse af tatoveringer og psykologiske test af ikke-registrerede exit-kandidater.

Dette initiativ kan afhængigt af puljens størrelse være med til afhjælpe en række af de udgifter, som kommunerne i dag ikke har hjemmel til at støtte inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Den 8. april 2014

Sags ID: SAG-2013-00929

Dok.ID: 1836168

PEP@kl.dk

Direkte 3370 3288

Mobil 2618 6131

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/9

KL er dog af den opfattelse at bandepakken i sin nuværende form mangler at imødekommer følgende udfordringer:

:

- at rammemodellens målgruppedefinition er for snæver
- at permanent relokalisering fra én kommune til én anden i dag baserer sig på frivillige aftaler mellem kommunerne
- at der mangler en finansieringsmodel for exitrelaterede udgifter og for permanent relokalisering fra én kommune til én anden
- at organisering og etablering af de lokale exitenheder nogle steder er mangelfuld
- at der ikke eksisterer tilstrækkelig viden om, hvad et exit-program er, i de kriminelle miljøer, hvilket gør det svært at tiltrække exit-kandidater til programmet og kan påvirke sikkerheden omkring exit-programmerne

På den baggrund anbefaler KL, at bandepakken og den nationale rammemodel for exit-programmer justeres, således at følgende anbefalinger bliver en del af det fremadrettede arbejde med at få flere til at forlade bande- og rockermiljøet.

### **Anbefaling 1: Udvidelse af målgruppen**

*KL anbefaler at udvide målgruppen i rammemodellen for exit-programmer, som er beskrevet i afsnit 2.1., til også at inkludere personer, der er på kanten af miljøet eller som er en del af miljøet uden at være registreret hos NEC.*

Rammemodellen for exit-programmer til bande- og rockermedlemmer omfatter de personer, som Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) har registreret som tilknyttet de forskellige bande- og rockergrupperinger i Danmark.

I praksis har det imidlertid vist sig, at visitation til exitprogrammer baseret på NEC's liste over bande- og rockermedlemmer i forhold til rammemodellen er for snæver. Der findes personer i bande- og rockermiljøet, der er motiveret for at komme ud af miljøet, men som ikke optræder på NEC's liste. Denne problematik opstår eksempelvis i forhold til bandemedlemmer i indvandrer miljøer. KL mener, det er afgørende i et forebyggende perspektiv, at disse personer på kanten af miljøet, eller som er en del af miljøet uden at være registreret på NEC's lister, kan få støtte og hjælp til at forlade miljøet uden at skulle frygte for konsekvenserne.

Målgruppen for exitindsatsen skal derfor ikke defineres af lister, men i højere grad baseres på, om personers kriminelle netværk vurderes at være en afgørende hindring for at opnå en kriminalitetsfri tilværelse, og hvor andre lokale kriminalpræventive indsatser ikke vil være tilstrækkelige. Kl mener, at

det bør være trusselsniveauer og motivationen hos den enkelte, der ønsker at forlade miljøet, der bør ligge til grund for en visitation til et exitprogram.

### **Anbefaling 2: *Ny model for visitation til exit-programmer***

*KL anbefaler, at visitationen til exit-programmerne foretages lokalt med afsæt i en række kriterier.*

En ændring i målgruppen vil kræve en ny visitationspraksis, som sikrer, at der kan foretages en vurdering af en persons tilknytning til organiseret kriminalitet, placering i miljøet og risiko ved at forlade miljøet. KL anbefaler i den forbindelse, at det er de lokale exit-enheder, der foretager vurderingen af en pågældende persons tilknytning til organiseret kriminalitet, placering i miljøet, motivation for at forlade miljøet og risiko ved at forlade miljøet.

For at sikre, at de lokale exitenheder visiterer ud fra samme kriterier, foreslår KL, at rammemodellen udvides til at indeholde en liste over kriterier, som skal være til stede for at komme i exitforløb. KL anbefaler, at visitationskriterierne og ansvarsfordelingen i visitationsopgaven udvikles i samarbejde mellem KL, udvalgte kommuner, justitsministeriet, kriminalforsorgen og politiet.

Visitationen i de lokale exitenheder skal understøttes fra centralt hold i NEC ved, at de lokale exitenheder til enhver tid kan tage kontakt til NEC for råd og vejledning.

NEC skal orienteres, hver gang en person visiteres til exitprogrammet, således at det nationale overblik over personer under rammemodellen for exitprogrammer samles ét sted. Det afgørende, at NEC adskiller oversigten over hvem der er i exitforløb fra den liste, som NEC har over personer i Danmark, der er en del af bande- og rockermiljøet. Baggrunden er, at personer på kanten af miljøet ikke, som følge af en evt. målgruppeudvidelse, stemples unødigt som fulgyldige medlemmer af en rockergruppe eller bande.

### **Anbefaling 3: *Etablering af central enhed***

*KL anbefaler, at bandepakkenes centrale kontaktpunkt udvides til en decideret central enhed, der, udover at kunne give sparring og rådgive, kan varetage den permanente relokalisering*

For at kunne hjælpe et rocker- eller bandemedlem ud af miljøet er det som oftest nødvendigt at relokalisere vedkommende. Dette indgår derfor som et element i den kontrakt (aftale), der udarbejdes sammen med den pågælden-

de i den lokale exit-enhed. Kommunen kan midlertidig ikke anvise borgere til en bolig i en anden kommune.

Det betyder, at kommunerne, som det er beskrevet i rammemodellen, er afhængige af at kunne indgå en frivillig aftale med en anden kommune. Det er dog ikke helt lige til, da mange kommuner har lange ventelister på boliger, og da exit-sager ofte er komplekse og kræver store ressourcer og indsats fra kommunal side. Dertil kommer et krav om hastighed i disse sager, som er en udfordring, da det kan tage tid at lave frivillige aftaler.

Derfor anbefaler KL etablering af en central enhed, der kan varetage den permanente relokalisering, således at denne ikke skal baseres på frivillige aftaler mellem kommunerne, som det i dag fremgår af den nationale rammemodel for exit-programmer.

Konkret foreslår KL, at de lokale exit-enhed, der forsat har ansvaret for exit-kandidaterne og dermed i fællesskab eksempelvis varetager:

- Visitationen til exitprogrammet
- Kontaktpersonsfunktionen
- Midlertidig relokalisering
- Udvikling af kontrakt
- Visitation til banderelateret indsats såsom fjernelse af tatoveringer mv.

Viser det sig nødvendigt, at en exit-kandidat permanent skal relokaliseres til en anden kommune, indstiller de lokale exit-enheder den pågældende exit-kandidat til permanent relokalisering hos den centrale enhed ud fra følgende kriterier:

1. Den permanente relokalisering er af afgørende betydning for exit-kandidatens sikkerhed
2. Den permanente relokalisering er af afgørende betydning for, at exit-kandidaten kan forlade miljøet og ikke falder tilbage til miljøet igen.
3. Personlige omstændigheder, der gør, at exit-kandidaten kan begynde et andet liv. Det kan eksempelvis være familie, netværk eller beskæftigelsesmuligheder i en kommune i en anden del af landet.

Den centrale enhed foretager på baggrund af indstillingen fra den lokale exitenhed en vurdering af, om den permanente relokalisering skønnes nødvendig. Hvis permanent relokalisering skønnes nødvendig foretages der, i tæt samarbejde med afsenderkommunen og exit-kandidaten, en vurdering af, hvor det er hensigtsmæssigt at flytte den pågældende exit-kandidat hen med afsæt i en række objektive kriterier. KL anbefaler, at kriterierne for, hvor en kandidat flyttes hen, er følgende:

- Hvor er det sikkerhedsmæssigt forsvarligt at flytte kandidaten hen?

- Hvor giver det mening at flytte kandidaten hen i forhold til kandidaten's øvrige liv uden for kriminalitet – familie mv.?
- Hvor giver det mening i forhold til kandidatens beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder?
- Hvor det giver mest mening i forhold til kandidatens behov for socialindsats?
- Hvilke kommuner har allerede modtaget exitkandidater, så der sikres en jævn fordeling af exit-kandidaterne mellem kommunerne?

Når det er besluttet, hvor en exit-kandidat med fordel kan flyttes hen, tages der hurtigst muligt kontakt til modtagerkommunen med henblik på at koordinere indsatsen mellem afsenderkommune, modtagerkommune og den centrale enhed.

KL anbefaler på den baggrund, at en central enhed i denne særlige situation får bemyndigelse til at tage endelig beslutning om, i hvilken kommune en given exitkandidat konkret skal placeres, når permanent relokalisering vurderes nødvendig.

Udover at den centrale enhed skal kunne relokalisere borgere permanent, anbefaler KL, at enheden får ansvaret for løbende at evaluere exitindsatserne på tværs af landet med henblik på at opbygge og udbrede viden om, hvilke indsatser og metoder der virker i et nationalt perspektiv.

### ***Organisering af den centrale exit-enhed***

KL anbefaler, at den centrale enhed placeres i NEC, da de i forvejen har ansvaret for den nationale koordinering af indsatsen i form af vidensopsamling mv. Det vil også være naturligt, at den centrale enhed under NEC varetager og administrerer initiativerne i bandepakken og herunder:

- at styrke exit-indsatsen gennem dedikerede ressourcer til politikredsene lokale exit-enheder med henblik på bl.a. tættere samarbejde og sparring med kommunerne i forhold til udvikling og opfølgning på exit-programmer til egnede kandidater
- at bistå kommuner, kriminalforsorgen, politikredsene og andre relevante offentlige myndigheder med rådgivning og sparring i den løbende exit-indsats
- at styrke evalueringsberedskabet samt sikre kvalitetssikring og koordinering af exit-sagerne med henblik på at sikre læring og løbende justering af exit-indsatsen

Succesfulde exitindsatser kræver, at politi, kriminalforsorg og kommuner alle bidrager til arbejdet fra deres faglige ståsteder og med deres respektive handlemuligheder. Dette bør afspejles i organiseringen af den centrale en-

hed. KL anbefaler derfor en netværksorganisering, hvor den centrale enhed er placeret i NEC og varetages medarbejdere allokert fra NEC. Disse medarbejdere varetager den daglige drift og den permanent relokalisering, men i forhold til videndelings-, rådgivnings- og kommunikationsopgaverne kan enheden henvise til og inddrage et netværk bestående af nøglepersoner, der til daglig arbejder med exit-programmer i kommuner og kriminalforsorgen. Netværksorganisationen mødes efter behov for at sikre, at enheden har alle faglige perspektiver repræsenteret i opgavevaretagelsen. KL anbefaler, at netværket består af tre navngivne kommunale medarbejdere og tre navngivne medarbejdere fra kriminalforsorgen, som man har indgået en formel aftale med om, at de bidrager til arbejdet i den centrale enhed.

De NEC allokerede medarbejdere og de timer nøglemedarbejdere fra kriminalforsorgen og kommunerne i netværksorganisationen bruger, mener KL, skal finansieres af den statsfinansierede pulje, som er afsat i forbindelse med Regeringens bandepakke. Det samme gælder enhedens aktiviteter til eksempelvis udbredelse af viden om best practice, kommunikationsindsatser mv. Det bør i den forbindelse overvejes om den statsfinansierede pulje bør reguleres.

#### **Anbefaling 4: Finansieringsmodel for permanent relokalisering og exit-relaterede udgifter**

*KL anbefaler, at exiterelaterede udgifter afholdes af en central pulje under den centrale enhed, mens øvrige udgifter, der følger af kommunernes øvrige opgaveansvar, finansieres af bopalskommunen.*

Der følger en række udgifter med en exit-kandidats deltagelse i exit-programmet. En del af udgifterne vedrører ydelser, som kommunerne jf. gældende lovgivning er forpligtet til at yde, uanset om vedkommende deltager i et exit-forløb eller ej. Det drejer sig bl.a. om udgifter til følgende ydelser:

- Overførselsudgifter, fx kontanthjælp og førtidspension
- Beskæftigelsesindsatsen
- Misbrugsbehandling
- Familiestøtte

Disse udgifter skal fortsat finansieres af kommunerne. Det foreslås, at udgifterne afholdes fuldt og helt af opholdskommunen, hvad enten relokaliseringen sker inden for eller uden for egen kommune. I de tilfælde, hvor exit-kandidaten som led i exit-programmet relokaliseres til en anden kommune svarer det således til en situation, hvor borgeren af egen drift er flyttet til en anden kommune. I lighed hermed skal udgifter forbundet med regionernes

almindelige praksis, herunder f.eks. psykiatrisk behandling mv. også afholdes som normalt af regionerne.

Dog er der en række ydelser, der i dag ikke er hjemmel til at afholde og dermed finansiere i bl.a. den sociale lovgivning. Det drejer sig fx om udgifter til fjernelse af banderelaterede tatoveringer, samt udgifter forbundet med den akutte indsats, herunder fx midlertidig relokalisering. Disse udgifter foreslås afholdt af den centrale enhed, som KL foreslår administrerer den afsatte puljen til finansiering af særlige exit-tiltag i bandepakken. En forudsætning for det er, at der skabes lovhjemmel i de relevante lovgivninger til, at den centrale enhed kan afholde udgifter til ydelser, som i dag ikke er en del af eksisterende lovgivning, herunder udgifter til fjernelse af banderelaterede symboler som tatoveringer.

Når det foreslås, at udgifterne flytter med exit-kandidaten bunder det i flere hensyn:

- Incitament til at arbejde for progression: Når udgifterne til en exitkandidats eventuelle overførselsudgift eller andre ydelser følger med borgeren understøttes bopælskommunens incitament til at sikre en indsats, der skaber en forbedring i borgerens situation.
- Administrativ let: Alternativet, til at udgifterne følger med borgeren, er, at der indføres regler om mellemkommunal refusion. Dette vil medføre en del bureaukrati samt et vist konfliktpotentiale. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at der vil være behov for at prisfastsætte ydelser, som man i dag ikke er vant til at sælge på tværs af kommunegrænser, herunder fx beskæftigelsesindsatsen. Samtidig skal modellen ses i lyset af, at der er tale om en forholdsvis lille målgruppe.

### **Anbefaling 5: *Bedre organisering af de lokale exitenheder***

*KL anbefaler, at der etableres lokale exitenheder i alle politikredse. Det skal sikre bedre koordinering og samarbejde på tværs af landet.*

I den nationale rammemodel for exit-programmer er det op til den enkelte politikreds, hvorvidt man ønsker at etablere en lokalexithed, og hvordan denne skal organiseres. Dette giver en meget uensartet udmøntning af rammemodellen og besværliggør samarbejdet omkring eksempelvis permanent relokalisering. Derfor anbefaler KL, at der i rammemodellen for exit-programmer lægges op til, at politidirektøren i hver kreds tager initiativ til, at der etableres en lokal exit-enhed. Denne enhed må mødes efter behov, men det er vigtigt, at denne er etableret, så kommuner fra andre steder i landet har et sted at henvende sig – eksempelvis i forbindelse med en per-

manent relokalisering eller hvis en borger ønsker at indgå i et exitforløb. Udover at sikre et indgangspunkt for kommuner og borgere er det vigtigt, at der lokalt er et netværk, hvor man kan søge viden og sparring i forhold til exit-sager.

KL anbefaler, at det er politiet, der har den koordinerende rolle i de lokale exitenheder og dermed er det lokale bindeled. Det betyder, at det er politiet i de lokale kredse, der skal have et overblik over kommunernes beredskab på området - hvor og til hvem kan man henvende sig omkring exitsager, hvad enten man er borger, politi eller en anden kommune. I den forbindelse, mener KL, at politiet med fordel kan sikre overblik over kommunale medarbejdere med særlig viden om exit-arbejdet i politikredsen, som politiet selv kan trække på, når de har brug for viden fra et kommunalt perspektiv, og som de kan henvise andre kommuner til, som ikke har erfaringer fra området. Derudover er det til enhver tid politiets opgave at foretage en vurdering af exitkandidaternes sikkerhed og orientere relevante medarbejder i kommunen om, hvilke sikkerhedsmæssige forholdsregler de skal foretage sig i forhold til egen og exit-kandidatens sikkerhed. Det skal ske hver gang, der sker en ændring i en exit-kandidats sikkerhedsbillede.

KL foreslår, at kommunerne uanset om de har bande eller rockerrelaterede udfordringer bør afklare, hvor i kommunen og evt. hos hvem deres exitberedskab er placeret, således at det er muligt for andre kommuner og borgere at rette henvendelse via den lokale politi-exit-ansvarlige.

#### **Anbefaling 6: Koordination af program mellem exit-enheder**

*KL anbefaler, at afgivende exit-enheder koordinerer med modtagende exitenheder i forbindelse med relokalisering af en exitkandidat eller endt fængselsstraf.*

Erfaringen viser, at den exit-enhed, eller det exit-program under kriminalforsorgen, som visiterer til exit-forløbet, ikke altid har koordineret vilkårene i kontrakten med den modtagende exit-enhed - herunder den kommune, som skal modtage borgeren. Det betyder, at den afgivende exit-enhed indgår en exit-kontrakt med nogle vilkår, som den modtagende exit-enhed ikke kan eller vil leve op til. Det er derfor afgørende, at det første, der afklares i en exitsag, er, om den pågældende kandidat skal permanent relokaliseres. Skal vedkommende det, indstilles dette hurtigst muligt til den centrale enhed, således at den videre handleplan for exitkandidaten kan udvikles i et samspil mellem afsenderkommune, modtagerkommune og exit-kandidaten selv.

KL anbefaler, at exitenhederne forpligtes til at koordinere exit-kontrakten med hinanden og herunder med den kommune, der skal modtage exit-



kandidaten som led i en lokalisering. Dette skal sikres ved, at den nationale rammemodel præciserer en praksis for overdragelse af sager mellem de lokale exit-enheder, således at exit-kontrakten altid koordineres mellem den afgivende og den modtagende exit-enhed og herunder modtagerkommune. Afsenderkommunen skal også inddrages i denne proces således, at det sikres, at relevant viden om kandidaten således overdrages fra kommune til kommune

### **Anbefaling 7: Mere kommunikation om exitprogrammet**

*KL anbefaler, at der gøres en indsats for at kommunikere til de kriminelle miljøer, hvad exit-programmer er. Dette skal ske dels for at søge at tiltrække flere kandidater til programmerne og dels for at øge exit-kandidaternes og medarbejdernes sikkerhed.*

Der er behov for større viden om, hvad exit-indsatsen indebærer, og hvad exit-indsatsen ikke indebærer i de kriminelle miljøer. Særligt er det vigtigt at synliggøre over for de kriminelle miljøer, at man ikke kan være i et exit-program, hvis man er kilde, som det fx er tilfældet i vidnebeskyttelsesprogrammet.

Vurderingen i kommunerne er, at øget kommunikation og viden om exit-programmer, herunder viden om, at der ikke er tale om et program, hvor man skal levere informationer om det kriminelle miljø, vil have en gavnlig effekt på trusselsniveauet for exit-deltager og medarbejdere omkring personen, samt at flere vil benytte sig af exit-programmet.

KL anbefaler derfor, at Rigspolitiet udarbejder en national kommunikationsstrategi og -indsats, der sikrer større viden i de kriminelle miljøer om, hvad et exitprogram indebærer. Målet er, at flere forlader miljøet via exit-programmerne og at øge sikkerheden omkring programmerne. KL anbefaler, at kommunikationsindsatsen forankres i den centrale enhed under NEC.