

Revisionsrapport

Granskning av det brottsförebyggande arbetet

Botkyrka kommun

Augusti 2014
Sofia Regnell
Henrik Fagerlind

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	1
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Revisionsfråga	2
1.3. Avgränsning och metod.....	2
2. Brottsförebyggande arbete.....	3
2.1. Granskning av kommuners brottsförebyggande arbete.....	3
3. Granskningsiakttagelser	4
3.1. Organisation och ansvarsfördelning	4
3.2. Resurser och formulerade målsättningar.....	4
3.3. Styrande och stödjande dokument.....	6
3.4. Samverkan inom det brottsförebyggande arbetet.....	7
3.5. Preventiva insatser	8
3.6. Klotter och annan skadegörelse	9
3.7. Larm och bevakning	10

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

De förtroendevalda revisorerna har gett PwC i uppdrag att granska Botkyrka kommuns brottsförebyggande arbete. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga.

Är kommunens brottsförebyggande arbete ändamålsenligt, med en effektiv organisation och en tydlig ansvarsfördelning?

Vår samlade bedömning är Botkyrka kommuns brottsförebyggande arbete i huvudsak är ändamålsenligt med en effektiv organisation och en tydlig ansvarsfördelning.

Nedan utvecklas bedömningen och i detta sammanhang lämnas även rekommendationer för att ytterligare utveckla verksamheten:

- Vår bedömning är att det finns en omfattande samverkan inom det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet i Botkyrka, både internt inom den kommunala organisationen samt med externa aktörer. Vi bedömer också att det genomförs ett framgångsrikt preventivt arbete för att öka tryggheten och minska brottsligheten, inte minst i samverkan med ideella krafter.
- Vi bedömer att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning inom området, både vad gäller den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen. Vi ser det som positivt att trygghet och säkerhet idag är ett eget verksamhetsområde, vilket tydliggör vilka ekonomiska och verksamhetsmässiga resurser som avsatts för området centralt på kommunledningsförvaltningen. Vi bedömer dock att dokumentationen av organisation och ansvarsfördelning som antogs av kommunstyrelsen 2008, i form av *Strategi för det trygghetsfrämjande arbetet*, behöver uppdateras.
- Vi bedömer att det saknas dokumenterade rutinbeskrivningar för en stor del av de insatser som genomförs inom området, vilket ökar personberoendet och sårbarheten i arbetet. För att bidra till en vidareutveckling av det trygghetsfrämjande arbetet anser vi att målsättningarna för området kan bli tydligare. En väg framåt skulle kunna vara en handlingsplan i vilken samtliga berörda förvaltningar gemensamt formulerar aktiviteter och åtagande samt där finansiering, uppföljning och ansvar för dessa insatser specificeras.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens in världs - och omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området.

En av kommunens viktigaste uppgifter är att bidra till att medborgarna kan känna sig säkra och trygga i sin vardag. Känslan av tillhörighet, att ha tillit och förtroende för varandra hör till de viktigaste faktorerna i ett tryggt och mänskligt samhälle. För att skapa detta behöver kommunen främja trygghet och förebygga brott.

Kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet får alltmer ökad betydelse för att minska benägenheten att begå brott och försvåra genomförandet av brott. Kommunerna har därför ett behov av att utveckla sin roll och skapa arenor för samverkan med bland annat polis och frivilligorganisationer, inte minst mot bakgrund av de så kallade Husbykravallerna.

1.2. Revisionsfråga

Är kommunens brottsförebyggande arbete ändamålsenligt, med en effektiv organisation och en tydlig ansvarsfördelning?

Revisionskriterier:

- Dokumenterad organisation och ansvarsfördelning inom området (politisk organisation och tjänstemannaorganisation)
- Avsatta ekonomiska/verksamhetsmässiga resurser inklusive formulerade målsättningar för verksamheten
- Styrande och stödjande dokument inom området samt följsamhet till dessa
- Former för och omfattning av samverkan (intern/extern)
- Omfattning av skadegörelse/klotter och åtgärder för att motverka detta
- Ansvar kring och omfattning av larm och bevakning
- Former för gransamverkan och andra preventiva insatser

1.3. Avgränsning och metod

Granskningsobjektet är kommunstyrelsen. Granskningen har genomförts genom intervjuer med säkerhetschef trygghetssamordnare och säkerhetssamordnare på Kommunledningsförvaltningens trygghet- och säkerhetsenhet, chefen för enheten gata och park inom samhällsbyggnadsförvaltningen, kundchefen på det kommunala fastighetsbolaget AB Botkyrkabyggen samt närpolischefen i Botkyrka.

Dokumentationsgranskning har också skett av styrande och stödjande dokument inom området.

2. Brottsförebyggande arbete

Statistik som Brottsförebyggande rådet (Brå) tagit fram visar att mängdbrott i form av bilbrott och våld i offentlig miljö samt dödligt våld fortsätter att minska i riket i stort. Brå nationella trygghetsundersökningen för 2013 visade också att "tryggheten" ökar och att alkommissbruket förefaller att minska, inte minst bland ungdomar. Samtidigt har narkotikahandel, utpressning samt människohandel ökat i landet i stort till följd av att den grova och organiserade brottsligheten har fått allt starkare fotfäste i Sverige. En konsekvens av det är att även tillhörande brott såsom övergrepp i rättssak, olaga hot och bedrägerier samt gängkriminalitet och social oro i vissa förortsområden har ökat.¹

Flera undersökningar visar dessutom att polisens brottsförebyggande arbete idag har stora brister samtidigt som den största omorganisationen av polisen sen 1965 pågår idag.²

2.1. Granskning av kommuners brottsförebyggande arbete

Till följd av situationen som råder idag har en granskning av det lokala brottsförebyggande arbetet i 50 kommuner genomförts av stiftelsen Tryggare Sverige, vilka genom bland annat forskningsverksamhet arbetar för att utveckla det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Granskningen gjorde nedslag i fokusområdena omfattning och struktur på arbetet, aktuella frågor, samverkanspartners och samarbetspartners samt behov av att utveckla arbetet.³

Granskningen visade bland annat att många kommuner idag saknar förmåga i form av utbildning, kompetens, resurser, samverkan mm för att bedriva ett professionellt brottsförebyggande arbete. I de flesta av kommunerna arbetade den som var ansvarig för det lokala brottsförebyggande rådet endast på halvtid eller mindre med frågan. Cirka hälften av kommunerna menar också att det saknas stöd för att utveckla det brottsförebyggande arbetet, exempelvis i form av nya arbetsmetoder.

¹ Ett nedslag i det brottsförebyggande arbetet i Sverige – En granskning av kommunernas brottsförebyggande arbete, Tryggare Sverige, 2014-07-23

² Ibid

³ Ibid

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

I *Strategi för det trygghetsfrämjande arbetet i Botkyrka kommun*, som antogs av kommunstyrelsen 2008, beskrivs bland annat styrning, ansvar och organisation av det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet i kommunen. Här beskrivs också de externa och interna samverkansforum som det redovisas för utförligare i avsnitt 3.2.

Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för det trygghetsfrämjande arbetet i Botkyrka kommun och Kommunstyrelsen står i sin tur för ledning och samordning av arbetet. Kommundirektören har på kommunstyrelsens uppdrag ytterst det förvaltningsmässiga ansvaret för att genomföra strategin för det trygghetsfrämjande arbetet.

Ledningen och samordningen av arbetet verkställs av trygghets- och säkerhetsenheten på Kommunledningsförvaltningen. Enheten leds av en säkerhetschef och består av de fyra områdena säkerhet, trygghet, informationssäkerhet och försäkringar. Respektive område leds i sin tur av en samordnare.

Enheten är sedan årsskiftet 2013/2014 ett eget verksamhetsområde för vilket säkerhetschefen har budgetansvar samt personalansvar för de fyra samordnarna.

3.1.1. Bedömning och kommentarer

Utifrån en genomgång av *Strategin för det trygghetsfrämjande arbetet i Botkyrka kommun* samt utifrån intervjuer med ansvariga inom området har vi fått en tydlig bild av organisationen och ansvarsfördelningen, på politisk- och tjänstemannaorganisation, inom det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet.

Dokumentationen av densamma, i form av strategin från 2008, stämmer dock inte i alla delar överens med nuläget. Detta gäller bland annat beskrivningen av respektive samverkansforum som inte är helt aktuell. Detta skapar en sårbarhet i ansvarsfördelning och organisering av arbetet utifall omsättning av personal som arbetar inom området skulle ske. Vi rekommenderar därför att strategidokumentet uppdateras så att det ger en korrekt bild av organisation och ansvarsfördelning.

3.2. Resurser och formulerade målsättningar

3.2.1. Ekonomiska och verksamhetsmässiga resurser för det brottsförebyggande arbetet

Säkerhetschefen har budgetansvaret för verksamhetsområdet trygghet och säkerhet vilket är uppdelat i de fyra områdena och budgetposterna säkerhet, trygghet, informationssäkerhet och försäkringar.

Inom området trygghet beskostas dels trygghetssamordnarens lön, två tjänster för värdar⁴ inom *Lugna gatan* av Fryshuset, samt inköp av föreläsare till det lokala brottsförebyggande rådets sammanträden. Denna post bestod av 2 miljoner 2013. Området säkerhet finansieras av stadsbidrag och låg på 2,4 miljoner 2013. Posten informationssäkerhet består endast av lönekostnad för dess samordnare och den var 760 000 kr 2013. Posten försäkring var cirka 2 miljoner 2013 och finansieras gemensamt av kommunens förvaltningar.

Kommunledningsförvaltningen tilldelades i samband med delårsrapport 1 ytterligare två miljoner kronor som ska användas för insatser inom trygghetsarbetet under 2014. Syftet med tilldelningen är fortsätta samt utveckla det framgångsrika trygghetsarbetet som genomförts i kommunen.

3.2.2. Målsättningar inom området

I den av Kommunfullmäktige antagna flerårsplanen för 2014-2017 finns ett mål med en indikator som kopplar till trygghet;

Mål 9, I Botkyrka byggs fler attraktiva bostäder för ökad variation och mer levande stadsmiljöer

Indikatorer

- Antal färdigställda nya bostäder i Botkyrka
- Andel invånare som uppger att de kan rekommendera en vän att flytta till sitt bostadsområde
- Andel invånare som upplever att det är tryggt i deras närområde

Kommunstyrelsen har i sin tur formulerat följande nämndmål utifrån den sistnämnda indikatorn i ettårsplanen för 2014

Mätbart nämndmål (procent)	Utfall 2011	Utfall 2012	Mål 2014
2014 ökar andelen kvinnor och män som upplever att det är tryggt i deras närområde och är minst 40 %	-	-	-
Kvinnor	36	34	40
Män	34	42	40

En översiktlig genomgång av övriga nämnders mål och åtaganden för 2014 visar att dessa saknar målformuleringar inom området.

3.2.3. Bedömning och kommentarer

Vi ser det som positivt att trygghet och säkerhet numera är ett eget verksamhetsområde, vilket säkerhetschefen har budget- och personalansvar för.

⁴ Dessa närvarar i stadsdelen Fittja för att bidra till trygghet samt goda förebilder för ungdomar.

Detta ger en tydlig bild över de ekonomiska och verksamhetsmässiga resurser som är avsatta för den ledning och samordning som sker av arbetet inom Kommunledningsförvaltningen.

I flerårsplanen redovisas ett mål vars tillhörande indikator har bäring på trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete. Kommunstyrelsen redovisar i sin tur ett mätbart nämndmål som har bäring på detta.

I *Strategin för det trygghetsfrämjande arbetet* står det att berörda nämnder och förvaltningar med utgångspunkt från strategin ska ta fram åtaganden och aktiviteter för hur de ska bidra till en vidareutveckling av det trygghetsfrämjande arbetet i sina ettårsplaner. En översiktlig genomgång att de olika nämndernas mål och åtaganden i ettårsplanen för 2014 visar att detta saknas idag. För en effektivare styrning av arbetet rekommenderar vi därför att tydligare målsättningar formuleras för verksamhetsområdet samt att dessa bryts ner av berörda nämnder i tydliga åtaganden och aktiviteter där ansvar, finansiering och uppföljning specificeras. En väg framåt skulle därför exempelvis kunna vara att en gemensam handlingsplan för samtliga av de berörda nämnderna och förvaltningarna utarbetas och där detta anges.

3.3. Styrande och stödjande dokument

Nedan följer en beskrivning av de styrande och stödjande dokument som finns för kommunens brottsförebyggande arbete.

- **Strategin för det trygghetsfrämjande arbetet i Botkyrka (2008)**

Strategin från 2008 pekar ut handlingsvägar och utvecklingsområden för kommunens trygghetsfrämjande arbete. I strategin beskrivs bland annat inriktningen av arbetet och hur det ska styras, hur kunskap och information ska spridas, hur arbetet ska samordnas samt hur det ska följas upp.

I intervjuer med ansvariga inom området framkommer att det idag finns en god kontakt med samtliga förvaltningschefer, men att den dokumenterade strategin inte är förankrad ute i organisationen. Detta gör bland annat att förvaltningarna inte, i enlighet med strategin, har formulerat några åtaganden och aktiviteter för att bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet eller budgeterat för insatser inom området.

- **Säkerhetspolicy (2008)**

I Säkerhetspolicy, som antogs av kommunstyrelsen 2008-05-05 och som gäller för hela den kommunala verksamheten (inklusive kommunala bolag), beskrivs målsättning för kommunens säkerhetsarbete samt metod för att uppnå densamma. Här beskrivs även ansvarsfördelningen inom säkerhetsarbetet.

- **Reglemente för Botkyrkas brottsförebyggande råd (2012)**

I detta beskrivs det brottsförebyggande rådets uppgifter, sammansättning, sammanträden samt hur ärenden ska beredas.

3.3.1. Bedömning och kommentarer

Det huvudsakliga styrdokumentet för området, *Strategi för det trygghetsfrämjande arbetet*, är inte uppdaterat och i intervju med ansvarig för området framkommer att det heller inte är särskilt känt ute i organisationen.

Vår uppfattning är att det sker ett omfattande brottsförebyggande arbete i kommunen, men att det saknas dokumenterade rutinbeskrivningar för en stor del av hur detta konkreta arbete ska ske, exempelvis gällande klottersanering, vilket gör att arbetet idag är relativt personberoende och de kontakter denne har ute i organisationen och bland externa aktörer. För att minska sårbarheten i arbetet utifall personal som arbetar med frågorna skulle behöva bytas ut rekommenderar vi därför att fler delar av hur arbetet ska gå till inom området dokumenteras i form av rutinbeskrivningar.

3.4. Samverkan inom det brottsförebyggande arbetet

Det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet kräver samordning och samverkan både inom kommunen samt med externa aktörer. Nedan följer en beskrivning av de samverkansforum, intern och externa, som kommunen deltar i.

3.4.1. Intern samverkan

3.4.1.1. Strategisk och operativ säkerhetsgrupp

Enligt *Strategi för det trygghetsfrämjande arbetet i Botkyrka kommun* ska det trygghetsfrämjande arbetet samordnas inom kommunen, både kommunövergripande och inom förvaltningarnas verksamheter, av trygghets- och säkerhetsenheten. Enheten fungerar som samordnings- och stödfunktion och har som huvuduppgift att leda den strategiska utvecklingen av arbetet. I intervju med säkerhetssamordnaren i kommunen framkommer att det operativa och strategiska säkerhetsarbetet främst sker i direktkontakter med berörda parter i olika frågor. I syfte att samordna och leda arbetet har dock även en operativ säkerhetsgrupp formerats som sammanträder regelbundet. Den operativa säkerhetsgruppen leds av säkerhetssamordnaren och där ingår representanter från samtliga förvaltningar. Gruppen sammanträder varannan månad och 15-20 personer deltar för att diskutera gemensamma operativa säkerhetsfrågor, utbyta erfarenheter samt föra ut information.

Tidigare har även en strategisk säkerhetsgrupp funnits. Gruppen leddes av säkerhetschefen och där ingick representanter från förvaltningarnas ledningsgrupper samt närpolischef. Gruppen bestod av cirka 8 personer och sammanträdde 4 gånger per år. I denna grupp diskuterades mer strategiska frågor så som långsiktiga planer, men då den inte uppfattades bidra till tillräckligt stor nytta inom arbetet lades den ner. I intervju med säkerhetschefen i kommunen finns det dock planer på att åter igen sammankalla gruppen under hösten.

3.4.1.2. Lokalt brottsförebyggande råd – Brå

Det lokala brottsförebyggande, Brå, i Botkyrka bedriver lokala insatser för att öka kunskapen om brott samt säkerhets- och trygghetsfrämjande arbete. Rådet består

av en politisk styrgupp under ledning av kommunstyrelsens ordförande och representant från närpolisen i Tumba samt en stödfunktion bestående av säkerhetschef, trygghetssamordnaren och säkerhetssamordnaren. De politiska företrädarna i Botkyrkas brottsförebyggande råd är ordföranden i de nämnder som närmast berörs av det trygghetsfrämjande arbete samt representanter för oppositionen. Trygghetssamordnaren är sekreterare och föredragande i rådet. Rådets uppdrag är att initiera, samordna och utvärdera åtgärder på lokal nivå som leder till att tryggheten ökar och brottsligheten minskar.

3.4.2. Extern samverkan

3.4.2.1. Centrala samverkansgruppen för trygghetsfrågor

Denna grupp träffas kontinuerligt och leds av trygghetssamordnare. Här diskuteras både strategiska samt operativa trygghetsfrågor och består av representanter från förvaltningarna och områdesutvecklarna samt externa samverkanspartners såsom SL, polisen, väktarbolag och AB Botkyrkabyggen.

3.4.2.2. Chefssamrådet i Södertörn

Botkyrka ingår också i ett samråd tillsammans med kommunerna Haninge, Nynäshamn, Huddinge och Salem samt Södertörns polismästar distrikt. Från Botkyrka deltar säkerhetschef, ett antal förvaltningschefer samt närpolischef. I rådet diskuteras och skrivs avtal om gemensamma frågor inom det brottsförebyggande arbetet.

3.4.2.3. Områdesgrupper

I Alby, Fittja, Hallunda-Norsborg, Tullinge och Tumba finns det så kallade områdesgrupper som fungerar som bas för det trygghetsfrämjande arbetet. Gruppernas huvuduppdrag är att skapa samarbete mellan alla som bor och arbetar i området och i dialog med invånarna. Grupperna består av representanter från kommunens förvaltningar och andra verksamheter som finns i kommundelarna, exempelvis bostadsbolag, skolor föreningar, landsting, polis och centrumägare.

Grupperna träffas regelbundet och leds av en kommunal områdesutvecklare som för vidare frågor som tas upp i grupperna till trygghetssamordnaren, som i sin tur även för ut frågor till de geografiska områdena genom områdesutvecklarna.

En annan form av extern samverkan är grannsamverkan och grannstöd som beskrivs utförligare i avsnitt 3.3.

3.4.3. Bedömning och kommentar

Vår bedömning är att det både på kommunledningsnivå och ute i förvaltningarna finns en etablerad organisation för samverkan i form av permanenta forum som sammanträder regelbundet. Dessa forum omfattar en bred verksamhet med företrädare från olika delar och nivåer i organisationen samt externa aktörer.

3.5. Preventiva insatser

Kommunen och deras samverkanspartners genomför en rad insatser under året för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Dessa är bland annat

grannsamverkan/grannstöd, lov- och helgverksamhet för ungdomar, väktare som arbetar förebyggande mm.

3.5.1. Grannsamverkan/grannstöd

Genom grannsamverkan och grannstöd samarbetar grannar för att öka tryggheten och minska brottsligheten i bostadsområden. Grannsamverkan startade i Botkyrka 2002 och vid årsskiftet 2013/2014 fanns det 330 grannsamverkansområden i Botkyrka och cirka 460 kontaktombud. Kommunens trygghetssamordnare har samordningsansvaret för grannsamverkan.

Grannstöd stödjer grannsamverkan genom att daglediga grannar patrullerar till fots eller bil i kommunen för att observera och rapportera men inte göra några egna ingripanden. De som utsatts för brott i kommunen kontaktas också av grannstödarna som erbjuder stödsamtal och praktisk hjälp. Grannstöd är en frivilligorganisation och består idag av cirka 50 volontärer/grannstödare. Kommunens trygghetssamordnare har samordningsansvaret för grannsamverkan och närpolis samt grannstödarna svarar för det operativa arbetet.

Idag deltar 70 procent av hushållen i Botkyrka i grannsamverkan och antal anmälda brott i kommunen har halverats på fem år. Till följd av detta och initiativet grannstöd fick kommunen pris för "bästa grannsamverkan" av föreningen Samverkan mot brott 2012.

3.5.2. Bedömning och kommentar

Vår uppfattning är att det genomförs ett brett brottsförebyggande arbete i kommunens regi samt av kommunen i samverkan med externa aktörer. Utifrån tillgänglig brottsstatistik har antal anmälda brott halverats den senaste femårsperioden, vilket indikerar att de preventiva åtgärderna varit verkningsfulla.

3.6. Klotter och annan skadegörelse

Klottersaneringskostnaden för kommunen har minskat från cirka 580 000 kr år 2009 till cirka 255 000 kr år 2011. År 2012 var kostnaden oförändrad och 2013 steg den något igen. Utöver detta tillkommer kostnader för t ex centrumägare, SL och bostadsföretag.

Minskningen sedan 2009 beror enligt kommunens trygghetssamordnare på att kommunen byggt upp en god samverkan med polis, SL, Banverket, bussbolaget Keolis, Vattenfall, bostadsföretag, Väktarbolag, grannsamverkan/grannstöd m.fl.

Kommunen genomför sen några år tillbaka en klotterkampanj i maj, då fokus är på sanering i ett särskilt område samt på dialog med ungdomar kring klotter i det aktuella området.

Fokus för samverkan mellan kommunen och externa aktörer har också varit på följande insatser:

- Att se till att rutiner samordnas och policys tillämpas
- Att polisanmälningar görs

- Sanering, intensifierad insats i maj månad i aktuellt område
- Samordna spaning som leds av polisen
- Ta med berörda fritidsgårdar i satsningen
- Att följa upp den gemensamma insatsen och planera inför nästkommande år

3.6.1. Bedömning och kommentar

Utifrån genomförda intervjuer gör vi bedömningen av kommunen i samarbete med externa aktörer arbetar aktivt för att motverka klotter och annan skadegörelse. Att klottersaneringskostnaden dessutom har minskat de senaste fem åren indikerar dessutom att dessa åtgärder har gett verkan.

3.7. Larm och bevakning

I intervju med säkerhetschefen framkommer att kommunens bevakar alla sina 300 fastigheter, med eventuellt undantag för någon mindre fastighet (exempelvis förrådsbyggnader), med larm och en del med kameror både inom- och utomhus för att minska risken för att kommunen utsätts för brott. Larmen är kopplade till Södertörns brandförsvarsförbund. Säkerhetschefen formulerar standarden för vad som ska bevakas och fastighetsenheten ansvarar för att larm installeras i kommunens fastigheter utifrån detta. I en del fastigheter har även värmekameror installerats på senare tid.

Kommunen har också ett centralt upphandlat bevakningsföretag som åker runt i kommunen i bil dygnet runt.

3.7.1. Bedömning och kommentar

I stort sett samtliga av kommunens fastigheter larmbevakas och dygnetrunt-bevakning av kommunen per bil sker av ett centralt upphandlat väktarbolag. Vår bedömning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan trygghets- och säkerhetsenheten och fastighetsenheten kring former för och installering av larm i kommunens fastigheter.

2014-08-22

Sofia Regnell
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig