



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Organiserad brottlighet - otillåten påverkan

Projektledare: Kaj Oldrup
Certifierad kommunal yrkesrevisor.

Beslutad av revisorskollegiet 2011-12-14

1	SAMMANFATTNING	3
2	KRITIK/FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	4
3	PROJEKTBEKRIJVNING MM	5
3.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt.....	5
3.2	Syfte	5
3.3	Avgränsning	5
3.4	Metod	6
3.5	Resurser.....	6
4	ÖVERSIKT	6
4.1	Definitioner. Rättsläget och övergripande beslut.....	6
4.2	Organisatorisk inplacering	8
4.3	Hur omfattandet är kostnaderna? Volym?	8
4.4	Enkätuppgifter.....	8
4.5	Stadsrevisionens tidigare granskningar.....	9
5	RÅD FRÅN ANDRA - ÅTGÄRDER MOT ORGANISERAD BROTTLIGHET	10
5.1	BRÅ – Brottförebyggande rådet.....	10
5.2	Arbetsmiljöverket.....	11
5.3	Samverkansorganisationer	11
5.4	Göteborgs stad - Kunskapscenter.....	12
6	KOMMUNSTYRELSEN	13
6.1	Föreskrifter och råd.....	13
6.2	Samverkan inom staden	14
6.3	Samverkan med andra myndigheter – SSP, brottförebyggande.....	15
7	STADSDELSFULLMÄKTIGE SÖDRA INNERSTADEN	17
7.1	Föreskrifter och råd.....	17
7.2	Åtgärder mot och uppföljning av hot.....	17
8	SVAR PÅ REVISIONSFRÅGAN OCH GRANSKNINGSFRÅGORNA.	18
9	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	19

1 Sammanfattning

”Organiserad brottslighet kan beskrivas som (hemlig) brottslighet med en bakomliggande organisation eller liga, ofta med internationella kopplingar.” (Wikipedia)

Det övergripande ansvaret för rättsväsendet åvilar staten. Staten ansvarar för polis, åklagarväsendet, domstolarna och kriminalvården.

Kommunerna har vissa myndighetsuppgifter enligt speciallagstiftning. T ex tillstånd till alkoholserving, tillsyn över tobakshandel, tillsyn över miljö med flera uppgifter. Det är väsentligt med tanke på rätts säkerheten att detta kan utövas utan otillåten påverkan.

För kommunen, som arbetsgivare, finns också den lagstiftning som gäller arbetsmiljö.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i en Handbok som handlar om lokal organiserad brottslighet kommit fram till följande:

”--- Om lokala aktörer agerar mot brottslighet som uppvisar indikatorer på att vara organiserad kommer de, utöver en viss mängd ”traditionell” brottslighet, också åt den organiserade brottsligheten.---” (BRÅ – Handboken s 36)

Göteborgs stad – Kunskapscenter brukar framhållas som en viktig resurs. Man arbetar för närvarande utifrån fem perspektiv; arbetsgivar-, avhoppar-, brottsoffer-, ekonomi- och demokratiperspektiv.

Revisionen i Malmö stad har avgränsat granskningen till att avse Malmö stads åtgärder för att motverka otillåten påverkan mot tjänstemän. Granskningen har också avgränsats till kommunstyrelsen respektive stadsdelsfullmäktige i Södra innerstaden.

Revisionskontoret har iakttagit följande:

- Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens policydokument är inte uppdaterade bland annat med hänsyn till organisationsförändringar.
- Det finns skillnader i arbetssätt och rapportering mellan nämnderna vilket försvårar en central överblick och analys.
- Utbyggnadstakten för det nya systemet för incidentrapportering förefaller mycket låg. Kommunstyrelsen har beslutat att det ska användas av skolor men inget beslut finns för till exempel befattningshavare med myndighetsfunktion utanför skolektorn.
- Det är svårt att orientera sig på Malmö stads hemsida och KOMIN för att hitta uppgifter om åtgärder för att förebygga brott. De rutiner, som finns, inom arbetsmiljöområdet finns under respektive förvaltning. Hänvisning till Brottsförebyggande rådet avser det nationella – inte kommunens lokala. Den förteckning som finns på BRÅ:s hemsida är inte uppdaterad.
- Tjänstemän inom Södra innerstadens individ- och familjeverksamhet – särskilt de som fattar beslut inom vuxensektionen, bostadsfrågor – upplever hot. Stadsdelen har genomfört ett antal åtgärder för att öka säkerheten. Frågan blir till slut

vilka rättsliga medel som arbetsgivare och personal kan åberopa för att skydda verksamhet och personal. De nya former av otillbörlig påverkan som har växt fram och tendenser i samhället att "kräva sin rätt omedelbart" kräver sannolikt ett samordnat arbete på flera plan.

2 Kritik/Förbättringsområden

Kommunstyrelsen

- Se över de olika styrdokument, som finns inom säkerhetsområdet.
- Överväg om arbetet med olika riskbedömningar kan samordnas tydligare.
- Förstärk informationen om arbetsmiljöarbetets insatser för en tryggare arbetsmiljö.
- Påskynda arbetet med ett enhetligt system för incidentrapportering. För närvarande finns inga beslut för hur personal med myndighetsuppgifter ska rapportera på ett enhetligt sätt i Malmö stad.
- Kontrollera aktualitet, relevans och korsreferenser i Malmö stads intranät och de webbsidor, som har knytning till säkerhet.
- Överväg om de skrifter som BRÅ har tagit fram kan användas mer systematiskt i Malmö stads arbete mot brottlighet.
- Utvärdera insatserna inom SSP med flera brottförebyggande insatser mer frekvent och strukturerat.

Stadsdelsfullmäktige i Södra innerstaden

- Överväg om inte de instruktioner, som finns framtagna för Förebyggandesektionen kan lyftas fram och användas av fler enheter.
- Förstärk ytterligare arbetet med den psyko-sociala arbetsmiljön för de handläggare som upplever sig hotade. Tag de initiativ som krävs för att få stöd i det arbetet.

3 Projektbeskrivning mm

3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

I Revisionsplanen finns angivet bland annat följande:

”--- Den organiserade brottsligheten ökar. Allt från import av underbetald arbetskraft till hot och trakasserier.

Det är viktigt att kommunala medel inte går till personer/ företag som inte uppfyller lagar och regler eller där ägarförhållandena är tvivelaktiga.

Det är också viktigt att kommunen arbetar för att förhindra hot etc mot förtroendevalda och tjänstemän. Verksamheten är betydande ekonomiskt och utgör en stor skada för samhället/ kommunen. ---”

Med hänsyn till nyligen genomförda granskningar och de tre som finns i årets revisionsplan föreslås denna fördjupade granskning koncentreras till huvudtemat:

- att förhindra hot mot förtroendevalda och tjänstemän.

3.2 Syfte

Denna granskning gäller således Malmö stads åtgärder för att förhindra hot mot förtroendevalda och tjänstemän med myndighetsfunktion.

Detta leder till följande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen och ansvariga nämnder skapat tillräckliga förutsättningar för att effektivt förhindra hot och trakasserier mot tjänstemän och politiker?

Delfrågor i granskningen:

- 1) Har Kommunstyrelsen gett ansvariga nämnder tydliga riktlinjer?
- 2) Har Kommunstyrelsen följt upp att nämnderna arbetar efter riktlinjerna?
- 3) Har Kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för samverkan med myndigheter?
- 4) På nämnds nivå; Finns kompletterande riktlinjer anpassade för verksamheten och har nämnden en tillräcklig intern kontroll av att regelverken följs?

3.3 Avgränsning

Granskningen avgränsades till kommunstyrelsen och stadsdelsfullmäktige i Södra innerstaden. Stadsdelen valdes med tanke på resultaten i senast genomförd personalenkät.

Med tanke på inledda fördjupade granskningar så avgränsade revisionen också bort sociala resursnämndens tillståndsenhet respektive miljönämndens inspektionsverksamhet. Risker för hot mot dessa myndighetsfunktioner beaktas i dessa granskningar.

Med hänsyn till kopplingen till ansvarsprövningen ska primärt aktiviteter under 2011 granskas.

3.4 Metod

Med hänsyn till revisionsfrågan blev slutligt vald revisionsmetod i huvudsak av kvalitativ art. Det gällde att bedöma om det finns tydliga riktlinjer och om dessa har följts, om det finns en ändamålsenlig organisation för samverkan med myndigheter samt om det finns tillräcklig intern kontroll av att regelverken följs.

Detta uteslöt inte att vissa bakgrundsfakta och resultat av de kvalitativa bedömningarna presenteras som kvantitativa uppgifter.

3.5 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Per Lilja, Claes Carlsson, Gösta Larsson och Robabeh Taeri.

Projektledare från Revisionskontoret: Kaj Oldrup, certifierad kommunal yrkesrevisor.
Resurs från Revisionskontoret: Hans Mandl, certifierad kommunal yrkesrevisor.
Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson, stadsrevisor och Åsa le Clair, sakkunnig revisor.

4 Översikt

4.1 Definitioner. Rättsläget och övergripande beslut.

Wikipedia definierar organiserad brottslighet på följande sätt:

”Organiserad brottslighet kan beskrivas som (hemlig) brottslighet med en bakomliggande organisation eller liga, ofta med internationella kopplingar.”

Detta är den mest kärnfulla definitionen. Det finns en definition av Europeiska unionen där man använder sig av ett antal kriterier där vissa kombinationer ger att det rör sig om organiserad brottslighet.

BRÅ har också en mängd dokument som behandlar begreppet. BRÅ/SKL ger i sin handbok (s 22) följande:

”--- Det finns över hundra definitioner på organiserad brottslighet. Men för att göra en lång historia kort kan organiserad brottslighet beskrivas ta sikte på organisationen, det är någon form av kriminell grupp som begår brotten. Syftet med brotten är framför allt att tjäna pengar, och därför är vissa brott mer givna än andra. ---”

I handboken pekar man på att även om det kan finnas till och med internationella kopplingar – t ex narkotikasmuggling från Columbia, trafficking, smuggelsprit och cigaretter med mera som leds från gamla öststaterna, – så landar brottsligheten till slut att den genomförs lokalt. Detta belyser vikten av också lokal samverkan mellan myndigheter.

Det övergripande ansvaret för rättsväsendet åvilar staten. Staten ansvarar för polis, åklagarväsendet, domstolarna och kriminalvården. Polisen var tidigare delvis kommunal men förstatligades helt 1965. Under perioden 1932 – 1964 fanns statspolisen parallellt med den kommunala polisen.

Varje kommun är skyldig att ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet enligt Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i syfte att öka säkerheten och tryggheten. Vidare föreskrivs i 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) publicerar på sin webbplats såväl kompletterande författningsföreskrifter som råd. T ex om informations-säkerhet. I denna lagstiftning betonas arbetet med inventering, riskbedömningar, handlingsplaner och kontroller av dessa.

I annan lagstiftning – t ex socialtjänstlagen, skollagen – ges kommunerna uppdraget att verka förebyggande. Det handlar ofta om att bryta skadliga beteenden. För dem som har blivit dömda för brott är inte minst återgång till ett normalt liv en viktig fråga – ytterst socialtjänsten.

Kommunerna har också vissa myndighetsuppgifter enligt speciallagstiftning. T ex tillstånd till alkoholservering, tillsyn över tobakshandel, tillsyn över miljö med flera uppgifter.

För kommunen, som arbetsgivare, finns också den lagstiftning som gäller arbetsmiljö.

BRÅ publicerar på sin hemsida råd, forskningsrapporter med mera som ett stöd i arbetet. Detta utvecklas vidare i denna rapports kapitel 5.1.

Det är framförallt två av Kommunfullmäktiges mål för 2010 (2011) som är intressanta i detta sammanhang. Det gäller att alla elever ska känna sig trygga och trivas i sin skola respektive att alla Malmöbor ska känna sig trygga i sin stad.

Det finns några äldre kommunfullmäktigebeslut – bland annat ” *Malmö - en trygg och säker stad: en övergripande strategi för det brottsförebyggande arbetet i Malmö*”. I den inventering av policydokument som stadskontoret har genomfört 2011 så är detta ett av de policydokument som är i behov av översyn och revidering. I dokumentet anges t ex: ”--- Kommunstyrelsen ansvarar för den interna säkerheten i kommunen genom säkerhets- och beredskapsavdelningen vid Malmö Brandkår.”

Malmö brandkår finns inte längre. Uppgifterna för denna har övergått till Räddningstjänst Syd. Säkerhets- och beredskapsavdelningen flyttades under Kommunstyrelsen. Avdelningen har dessutom bytt namn till Trygghet och säkerhet.

I Malmö stad finns samarbetsavtal med bland annat Polisen. Vidare har Kommunstyrelsen fastställt en Säkerhetspolicy (september 2006).

4.2 Organisatorisk inplacering

Kommunstyrelsen är, enligt kommunallagen, den styrelse som leder och samordnar kommunens verksamheter.

När det gäller samverkan bland annat med Polismyndigheten i Malmö finns ett lokalt brottsförebyggande råd.

Under Kommunstyrelsen finns Stadskontoret som dess förvaltning. Här finns avdelningen Säkerhet och trygghet. Avdelningen samordnar uppdragen brotts-, drog- och olycksprevention, intern säkerhet och krisberedskap.

Samordning sker via flera nätverk med representanter från kommunens verksamheter. Personerna i dessa nätverk har utsetts av sina förvaltningar och bolag att ansvara för den egna verksamhetens processer.

4.3 Hur omfattandet är kostnaderna? Volymer?

Av naturliga skäl är det svårt att ta fram en statistik som lokalt skulle ange omfattningen av organiserad brottslighet. Därmed är det också svårt att få fram en kostnad för detta.

Beträffande vilka resurser Malmö stad sätter in i åtgärder mot organiserad brottslighet så är detta också svårt att ta fram. På personalsidan arbetar flera resurser delat mellan olika uppgifter – där arbetet mot den organiserade brottsligheten kan vara en del. Flera aktiviteter kan också vara överlappande, vilket ytterligare skulle försvåra en redovisning i kronor.

4.4 Enkätuppgifter

Det finns trygghetsmätningar som utförs bland befolkningen i Malmö stad. Det är polisen som brukar publicerar dessa. Det handlar då om hur man upplever trygghet på olika platser och tider i Malmö. Tendensen har sedan 2007 varit en ökad upplevd trygghet. Sämst värden har uppmätts i SDF Rosengård. Den upplevda tryggheten behöver inte vara kopplad till organiserad brottslighet.

Polisen brukar framhålla att upplevd trygghet skiljer sig från polisanmälningarna. Ett exempel är att kvinnor över medelålder känner sig betydligt otryggare än män under 30 år. Samtidigt är det så att de som framförallt utsätts för våldsbrott är män under 30.

Malmö stad genomför regelbundet (jämna kalenderår) personalenkäter. En del i den omfattande enkäten behandlar trygghet. En fråga lyder:

”Har du under det senaste året känt oro för hot och våld i ditt arbete?”

För Malmö stads medarbetare som helhet är procenttalet 23 %. För personal inom Individ- och familjeverksamheterna så har 49 % svarat Ja på frågan. Inom SDF Södra innerstaden är motsvarande siffra 64 %. På en fråga om personalen faktiskt blivit utsatt för någon form av hot så svarar 56 % av socialarbetarna i SDF Södra innerstaden ja. (Allt enligt hittills opublicerade uppgifter från personalenkäten). Beträffande denna statistik bör noteras att hot kan komma också från klienter, anhöriga som ”agerar på egen hand”. De behöver inte vara knutna till någon organiserad brottslighet.

Malmö stad genomför också regelbundet enkäter bland skolelever. Där handlar ett avsnitt om lugn och ro i skolan, om eleverna känner sig trygga, om de vet var de ska vända sig vid hot, trakasserier. Också beträffande denna statistik är det vara svårt att härleda till om otrygghet skulle vara framkallad av organiserad brottslighet.

4.5 Stadsrevisionens tidigare granskningar

Stadsrevisionen genomförde 1998 en granskning som gällde Malmö stads riskhantering. Delar av den rapporten är relevanta i denna granskning. Det gällde bland annat hur mycket tid som förvaltningarnas säkerhetsansvariga fick för sina uppdrag, hur systematiskt de arbetade med riskbedömningarna och återrapporteringen till nämnderna om risker – inte enbart inträffade skadefall.

Vidare finns flera olika granskningar som gäller nämndernas arbete med intern kontroll, åtgärder mot korruption med mera.

Under 2011 har en granskning utförts av tillståndsenheten som sorterar under sociala resursnämnden. Den granskningen berör bland annat personal som utövar tillsyn beträffande alkoholutskänkning. Vidare finns ett avsnitt om hur stadsdelarna beaktar sitt ansvar för kontroll av tobaksförsäljning.

Revisionen har också en pågående granskning som berör delar av miljönämndens tillsynsverksamhet.

5 Råd från andra - åtgärder mot organiserad brottslighet

5.1 BRÅ – Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har en nyckelroll i arbetet mot brott. Det är ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet. Myndigheten verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete. Myndigheten har funnits sedan 1974.

En del av BRÅ:s verksamhet är att stödja lokalt brottsförebyggande arbete. På BRÅ:s webbplats finns en mängd information – till och med enbart under delområdet ”Lokalt arbete”. Ett exempel på detta är skriften *”Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder”* utgiven 2010. Nedan lite utdrag som visar vad framförallt kommunen kan eller bör göra. Allra först ges strukturen:

- Kartlägg
- Samverka
- Åtgärda
- Dokumentera

Från Handboken:

”--- Ett lämpligt förhållningssätt är att rikta in både kartläggningar och åtgärder mot kända brotts- och problemområden för organiserad brottslighet i stället för att alltför mycket fördjupa sig i definitionsfrågor. Smuggling och försäljning av narkotika, dopningspreparat, cigaretter, alkohol och vapen är lämpliga områden för kartläggning och insatser.---” (BRÅ – Handboken s 29)

”--- Om lokala aktörer agerar mot brottslighet som uppvisar indikatorer på att vara organiserad kommer de, utöver en viss mängd ”traditionell” brottslighet, också åt den organiserade brottsligheten.---” (BRÅ – Handboken s 36)

I handboken ges sedan en översikt där olika typer av brottslig verksamhet förses med indikatorer ”möjliga tecken på brott”. Här anges också vilken lokal aktör som kan ha kunskap. För brottsområdet ”Otillåten påverkan” anges som möjliga tecken på brott:

- En ökad mängd e -post, sms och telefonsamtal med hot eller otillbörliga erbjudanden till tjänstemän
- En ökning av ”besök” på arbetsplatsen, utanför arbetsplatsen och i hemmet för tjänstemän
- En ökning av anmälda trakasserier, hot och våld mot tjänstemän
- En ökning av självcensur och selektion hos tjänstemän

BRÅ anger att följande aktörer kan ha kunskap; kommunens och länsstyrelsens tillstånds- och tillsynshandläggare, förtroendevalda i kommunfullmäktige.

Brottsförebyggande rådet har också publicerat en skrift "Otillåten påverkan mot myndighetspersoner" (2005). Det framgår också där att det är fler än "organiserade brottslingar" som utövar press på anställda inom myndigheter.

"--- De flesta intressenter som utövar otillåten påverkan är enskilda individer, som av de utsatta uppfattats vara "rättshaverister", "personer med psykisk störning", "personer i desperata situationer", "missbrukare" och "kriminella personer". Grupperingar, som "organiserad brottslighet", svarar för en fjärdedel av den otillåtna påverkan. ---" (s 7)

I rapporten framkommer att tolv procent av de kontaktade tjänstemännen hade varit utsatta för allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer. (s 155). För dem som har blivit utsatta är det av stor vikt hur närmsta chef och myndigheten agerar.

"--- Den chef och den myndighet som på ett professionellt sätt tar tag i situationer där tjänstemän utsätts för otillåten påverkan skapar också ett positivt rykte som sprids inom organisationen. Det kommer att stärka medarbetarna och bidra till en bättre arbetsmiljö.--" (s 156)

BRÅ för ett resonemang om våld och trakasserier kan ses som en trappa men kommer fram till att olika personer/grupper använder sig av olika påtryckningsmedel.

"--- Saken förvärras av att trakasserier inte minst används av den organiserade brottsligheten. Därför kan allvarliga trakasserier uppfattas som mycket påträngande. Myndigheterna har också en dålig beredskap mot allvarliga trakasserier som betraktas som något mindre allvarligt vilket dessutom är svårt att "ta på". Följderna kan därmed bli allvarliga för den enskilde tjänstemannen. ---" (s 156)

BRÅ drar den slutsatsen att myndigheterna har en bättre beredskap eller förmåga att hantera mer konkreta fall – t ex våld eller direkt hot om det. Mer subtila påtryckningar, som t ex symboliska gester, stirrande, efterforskningar om den enskilde tjänstemannens bil, bostad, familj och antydningar om detta, är svårare att hantera.

5.2 Arbetsmiljöverket

Verket genomför under 2011-2012 en riksomfattande tillsynsinsats inriktad på hot och våld i samband med myndighetsutövare utan uniform – i princip alla utom polis och väktare. Arbetsmiljöinspektörer ska besöka två tusen arbetsplatser. Över 138.000 anställda kan beröras. Det gäller socialarbetare, olika slag av kommunala inspektörer, tjänstemän som utfärdar utskänkningstillstånd.

I Malmö stad berörs bland annat miljöförvaltningen, tillståndsenheten hos sociala resursförvaltningen och vissa individ- och familjeverksamheter i stadsdelarna.

5.3 Samverkansorganisationer

På nationell nivå finns NUC – Nationella underrättelsecentret inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten.

Mellan kommun och polis finns ofta så kallade SSP-grupper. Förkortningen står för Skola, Socialtjänst och Polis.

I de flesta kommuner finns också lokala brottsförebyggande råd.

5.4 Göteborgs stad - Kunskapscenter

Göteborgs stad – Kunskapscenter brukar framhållas som en viktig resurs. Kunskapscentrum är organisatoriskt placerat inom Göteborgs Stads stadskansli och arbetet sker i samverkan med 10 statliga myndigheter. Man arbetar för närvarande utifrån fem perspektiv; arbetsgivar-, avhoppar-, brottsoffer-, ekonomi- och demokratiperspektiv:

- **Arbetsgivarperspektivet** – syftar till att förebygga otillåten påverkan. Det sker bland annat genom att utsatta tjänstemän får stöd och hjälp att våga utföra sin uppgift utan rädsla för påtryckningar.
- **Brottsofferperspektivet och Avhopparsperspektivet** - är två perspektiv som hör tätt samman. I båda dessa fall handlar arbetet om stödinsatser. Det kan handla om brottsoffer, exempelvis näringsidkare, som utsatts för hot och våld, eller avhoppare från organiserad brottslighet som behöver hjälp att starta upp ett nytt liv.
- **Ekonomiperspektivet** – syftar till att förebygga och försvåra för organiserad brottslighet när det gäller upphandling, ekonomiskt bistånd, tillståndsgivning och tillgång till lokaler.
- **Demokratiperspektivet** - är ett övergripande perspektiv som ingår i samtliga övriga fokusområden. Om en tjänsteman, t ex bygglovsinspektör eller upphandlare kan påverkas i sin tjänsteutövning genom hot eller våld så kan det, om det får fortgå, innebära ett hot mot demokratin.

6 Kommunstyrelsen

6.1 Föreskrifter och råd

En revisionsfråga är vilka anvisningar Kommunstyrelsen har beslutat om.

I Malmö stads intranät (KOMIN) finns under Arbetsfält/verksamheter >Trygghets- & säkerhetsarbete angivet en underrubrik ”Intern säkerhet”. Här finns bland annat:

- Malmö stads säkerhetspolicy,
- Upplysningar om SBA (Systematiskt brandskyddsarbete),
- Länk till incidentrapportering
- Länkar till bland annat Brottsförebyggande rådet.
- Verktygslådor för övrigt säkerhetsarbete. T ex ”Hur skolpersonal bör agera när brott misstänks”

Incidentrapportering körs sedan april 2010 på prov i två rektorsområden i SDF Rosengård. Det är ett system för att rapportera och hantera incidenter i skolor. Målet är att få ett gemensamt arbetssätt kring incidenthantering. Ett kommunövergripande system skulle ge bättre besluts- och handlingsunderlag för att hantera och förebygga incidenter. Kommunstyrelsen har beslutat att ett gemensamt incidentrapporteringssystem ska införas på alla stadens skolor.

Incidentrapporteringssystemet (pilotversion) sattes i funktion i april 2010 och projektet avsågs löpa fram till årsskiftet 2010. En utvärdering har genomförts februari 2011.

”--- All personal har behörighet att registrera en incident i incidenthanteringssystemet. När en incident har registrerats så skickas den per automatik till ansvarig rektor för platsen där incidenten har inträffat. Ansvarig rektor får ett e-postmeddelande med information om att en incident har inträffat på skolan. Rektorn genomför sedan handläggning och utser personal som skall genomföra orsaksutredning och åtgärder. Rektorn följer sedan upp incidenten och därefter kan incidenten avslutas i systemet.

Piloten som genomförts på SDF Rosengård inom Barn och ungdom har varit mycket lyckad och visar på att det finns ett klart behov av ett systematiskt arbetssätt för att hantera och förebygga incidenter. Första steget är att få verksamheterna att rapportera in alla incidenterna i systemet. Steg två är att få verksamheterna att hantera incidenterna genom att genomföra ordentliga orsaksutredningar, ta fram åtgärder och följa upp. Steg 3 är att börja titta på hur man hanterar utdatat från systemet och bearbeta denna så att man kan börja jobba med förebyggande åtgärder för att minimera risker för incidenter.--” (s 7)

Det finns också angivet ett antal förslag till förbättringar systemet.

SFD Rosengård använder systemet idag och stadskontoret har startat ett projekt för att införa detta på SDF Fosie också under våren 2012. Någon ytterligare utbyggnadsplan är inte känd för Revisionskontoret då detta skrives.

Enligt stadskontoret ger också Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) goda råd.

Vid revisionskontorets granskning fanns inte någon länk till MSB:s webbplats i Malmö stads interna nätverk. En länk till Brottsförebyggande rådet uppfattas som mycket förvillande då länken kommer ibland de organ och aktiviteter, som Malmö stad står för själv. Det finns inte heller någon "korsreferens" till Arbetsmiljö. I det arbetet kan frågor om upplevt hot vara en del av den psyko/sociala arbetsmiljön.

6.2 Samverkan inom staden

I Malmö stads säkerhetspolicy framgår att Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för de interna säkerhetsfrågorna och fastställer säkerhetspolicyn.

Vidare anges att varje förvaltning bland annat ska:

- Utse en lokal säkerhetssamordnare som stimulerar, samordnar och följer upp förvaltningens verksamhet inom säkerhets- och riskhanteringsområdet.
- Kontinuerligt arbeta med säkerhet och riskhantering. Samordnar säkerhetsarbetet.

Stadskontoret är relativt självkritiska till hur samverkan fungerar inom staden. Det bedöms fungera bättre externt än internt. Det borde vara mer lika inom Malmö stad hur man hanterar säkerhetsfrågor.

Revisionskontoret har också ställt frågor om hur Malmö stad centralt följer upp om det finns någon hotbild mot någon eller några förtroendevalda/tjänstemän. Svaret är att det t är jättesvårt. För *tjänstemän* finns ett arbetsgivaransvar och följs upp den vägen. Brukar hamna hos STK/Avd Trygghet och säkerhet. Blir sedan en kontakt med polisen som fastställer lämplig skyddsnivå.

För *politiker* är det svårare. De kan se det som en del av uppdraget d v s de accepterar att det kommer e-brev, brev och negativa tilltal ute på staden. Hanteras ofta internt inom politiken. Kan eventuellt leda till att man avstår från vissa beslut.

Det är viktigt att den som får ett brev, e-brev eller muntlig något som kan uppfattas som ett hot inte själv "avfärdar" hotet. Minimikravet borde vara ett minst en annan gör bedömningen om saken ska bero.

6.3 Samverkan med andra myndigheter – SSP, brottsförebyggande.

Först bör omnämnas det samarbete som går under förkortningen SSP. Det står för samverkan Skola, Socialtjänst och Polis. Detta har pågått i Malmö sedan 2003. Det finns en central ledningsgrupp med representanter från stadsdelschefgruppen, barn- och ungdomschefgruppen, IoFchefgruppen, fritidsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, stadskontoret samt polisledningen. Direkt underställd den centrala ledningsgruppen finns ett sekretariat.

I varje stadsdel finns lokala ledningsgrupper som fastställer lokala mål, disponerar resurser och ansvarar för uppföljning. Direkt underställd den lokala ledningsgruppen finns en SSP-samordnare.

Revisionskontoret har inte kunna finna att det finns företrädare för gymnasieskolorna, fritidsförvaltningen eller andra berörda förvaltningar i de lokala ledningsgrupperna.

Den centrala ledningsgruppen för SSP i Malmö har beslutat att SSP-arbetets inriktning 2011 utgår från samverkansöverenskommelsen mellan Malmö stad och Polisområde Malmö "Fem Fokus för ökad trygghet i Malmö". För SSP innebär detta:

- förebyggande insatser som riktas mot unga i riskzon (selektiv prevention)
- förhindra att unga rekryteras till kriminella nätverk
- uppmärksamma brottsutsatta ungdomars situation
- drogförebyggande insatser
- trygghetsskapande insatser i offentlig miljö

En utvärdering av SSP genomfördes av Malmö högskola 2008. Från sammanfattningen: "---- De flesta av informanterna menar att skolan och socialtjänsten är de drivande parterna inom organisationen och att polisen har en underordnad roll. Det framhålls även att fritidsgårdspersonalen är en viktig part i samverkan och att deras betydelse borde lyftas upp bättre än idag. Det finns olika synsätt på ungdomsproblematiken i de tre verksamheterna vilket avspeglas i SSP. En del av informanterna har ett individpräglat fokus medan andra har ett problemorienterat synsätt. Det finns även en skillnad mellan de som anser att arbetet ska bygga på andras erfarenheter eller vara evidensbaserat. Varje år hålls gemensamma möten i organisationen som kallas uppföljningsmöten. Dessa har fått blandad kritik av informanterna. Kommunikationen mellan instanserna menar dock deltagarna fungerar bra. Varje år tilldelas stadsdelarna övergripande teman som utgör grunden för deras arbete. Det råder delade uppfattningar kring huruvida de ska vara mer detaljerade eller om det ska vara upp till stadsdelarna att utforma arbetet. Uppföljning i SSP är bristfällig och ingen återkoppling genomförs från ledningsgruppens sida. ---" (s 4-5)

Våren 2010 antogs en ny samverkansöverenskommelse mellan Malmö stad och Polisen. Ett dokument benämnt "Fem Fokus för ökad trygghet i Malmö" (Handlingsplan 2011) beskriver den organisation och aktiviteter som äga rum. En underrubrik lyder "Organiserad brottslighet och kriminella nätverk". Här framgår att organiserad brottslighet ofta ses som ekonomisk brottslighet och drivkraften ekonomisk vinning. Här framhålls att:

”Organiserad brottslighet kan till exempel också handla om hatbrott och otillåten påverkan”.

Samverkan ska följas upp och utvärderas. Resultatet av utvärderingarna ska redovisas för brottsförebyggande rådet. Enligt tidplanen ska detta ske i slutet av november. Företrädare för stadskontoret menar att samverkan mellan Malmö stad och Polisområde har under året fungerat mycket bra på ledningsnivå. Myndigheterna har haft god samsyn om såväl problembild som prioriteringar inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. En styrgrupp har sammanträtt tre gånger per termin. Polisområde Malmö har tillgängliggjort resurser för det strategiska arbetet i form av en samordnartjänst som varit lokaliserad till avdelningen för trygghet och säkerhet på halvtid som arbetat tillsammans med kommunens två BRÅ-samordnare. Detta har stärkt samverkan och den gemensamma planerings- och strategiarbetet mellan Malmö stad och Polisen.

Trots en del implementeringsproblem är det stadskontorets uppfattning att även det operativa samverkansarbetet stärkts mellan stadsdelsförvaltningarnas och närpolisområdenas verksamheter. Detta sker främst inom lokal SSP-samverkan (Socialtjänst, Skola och Polis i samverkan) där en mer systematisk samverkansprocess initierats. En gemensam utbildning har genomförts kring samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete med kommunens SSP-samordnare tillsammans med närpolisen som ska utmynna i konkreta gemensamma handlingsplaner på stadsdelsnivå.

Under året har det även skett en kommuncentral samverkan med polisen avseende mikroplatsprojekt (insatser mot särskilt brottsutsatta platser), samverkansinsatser mot svartklubbsmiljöer och samverkan i samband med riskhelger. Denna form av samverkan har samordnats av avdelningen för trygghet och säkerhet med erforderliga insatser från andra kommunala förvaltningar framförallt Gatukontor och Sociala resursförvaltningen.

Stadskontorets handläggare har översänt en förteckning över Malmö stads SSP-nätverk (per september 2011). Detta är grunden i tjänstemannaorganisationen. I förslaget till Kommunstyrelsen (maj 2011) förslås den politiska beredningen från och med årsskiftet 2011-12-31 ske genom Trygghets- och säkerhetsberedning, som ska bestå av enbart förtroendevalda.

Brottsförebyggande rådet, med sin tidigare blandning mellan förtroendevalda och tjänstemän, skapade en otydlighet med oklara mandat i berednings- och beslutsprocessen. Ett ärende är fört till kommunfullmäktige för beslut 1 december 2011. Detta innebär att organen renodlas.

Enligt en förteckning hos BRÅ (nationellt) finns lokala brottsförebyggande råd. Malmö stad finns med i den förteckningen. Vid den kontroll, som revisionskontoret gjorde, visade det sig att listan hos BRÅ var inaktuell och inte på långt när komplett. BRÅ har informerat om- också på sin hemsida - att varje kommun ansvarar för att uppgifterna är aktuella och korrekta. För Malmö stad bör mer relevanta namn vara de som ingår i SSP-grupperna.

7 Stadsdelsfullmäktige Södra innerstaden

7.1 Föreskrifter och råd

Enligt arbetsmiljölagen ska alla förvaltningar ha rutiner om hur man rapporterar både arbetsskador och tillbud. I Södra innerstaden får alla chefer och skyddsombud genomgå en 3-dagars grundläggande arbetsmiljöutbildning. I den utbildningen ingår avsnitt om arbetsskador och tillbud samt om hot och våld. Myndighetskrav, förebyggande åtgärder, anmälning och uppföljning, vikten av rutiner i verksamheterna och våra centrala rutiner går stadsdelens HR-avdelning noggrant igenom. Stadsdelens övergripande rutiner finns på stadsdelens avsnitt av Komin.

Stadsdelen har också redovisat en utförlig statistik för denna rapportering. Av statistiken framgår vilken typ av händelse som har varit och vidtagna åtgärder.

Det finns också en detaljerad instruktion för dem inom individ och familjeverksamheten, som gör fältbesök.

De intervjuade är mycket tydliga med att det gäller att säkerställa att vara ej påverkbar av hot eller mutor. Tjänstemän ska vara fri från obehörigt inflytande. De ska vara "neutrala" Det gäller att ställa sig frågan: Vågar vi alltid gå in i "farliga miljöer" där barn finns?

En reflektion är om det skulle gå att ändra lagstiftningen så att hotad tjänsteman kan få skydda sitt namn och personliga uppgifter vid anmälan. Nuförtiden finns ny typ av hot (trakasserier, stalking, mot familj, "hatsidor" på internet) Arbetsplatsen står endast som målsägare då det sker i tjänsten. Det innebär att hoten kan förstärkas vid polisanmälan.

7.2 Åtgärder mot och uppföljning av hot

I år har det varit över 50 incidenter av hot o våld på avdelningen. Det gäller att göra en analys av "dessa 50 incidenter". Gäller det till exempel vissa tjänstemän, klienter eller har det samband med tillgängligheten.

Hittills har SDF Södra innerstaden genomfört följande:

- Tillträde till socialrådgivning utan föranmälan. Tillgängligheten har förbättrats vilket minskar irritationer.
- Fysiska hjälpmedel (2 utgångar) Larm på alla rum, tydliga och kända säkerhetsrutiner, vakt på arbetsplats och i hemmet vid behov.
- Utbildning har genomförts i bemötande.
- Vid bedömd säkerhetsrisk arbetar man två och två vid ex hembesök.
- Vid hot anmäler och bedömer närmsta chef om polisanmälan ska ske. Detta för att undvika att rädsla för repressalier styr. På arbetsplatsträffar diskuterar och

påminns man om att anmäla incidenter till sin närmsta chef, som i sin tur kontaktar HR-avdelningen.

- En arbetsgrupp arbetar med hot- och våldproblematiken inom Individ och Familj. I gruppen medverkar Polisen, fackliga representanter, enhets- och sektionschef, representant från Stadskontorets avd Trygghet och säkerhet samt HR-konsult. Syftet är att få kunskaper om på vilket sätt stadsdelen kan förbättra rutiner och förebyggande åtgärder. Gruppen arbetar med analyser och erfarenhetsutbyte.
- Inom Individ och Familj analyserar sektionschefer och HR även polisanmälningar: vilken typ av händelser anmäls och hur stadsdelen följer upp vad som händer efter anmälan.
- Framförallt behövs skydd av tjänstemän (även politiker)

8 Svar på revisionsfrågan och granskningsfrågorna.

Revisionsfrågan lyder:

Har kommunstyrelsen och ansvariga nämnder skapat tillräckliga förutsättningar för att effektivt förhindra hot och trakasserier mot tjänstemän och politiker?

Delfråga	Svar
Har Kommunstyrelsen gett ansvariga nämnder tydliga riktlinjer?	Nej. Kommunfullmäktiges beslut från 2001 är delvis inaktuellt. Säkerhetspolicyn (2006) behöver också uppdateras. Riskbedömningar görs för flera olika syften. Tydligare struktur och metodik bör underlätta för nämnderna, som har ansvaret för verksamheterna inklusive de riskbedömningar som ska göras. Någon form av enhetlig standard för rapportering och analys av incidenter, hot med flera säkerhetsrisker bör arbetas fram.
Har Kommunstyrelsen följt upp att nämnderna arbetar efter riktlinjerna?	Nej. Finns i vart fall inte dokumenterat.
Har Kommunstyrelsen en ändamålsenlig organisation för samverkan med myndigheter?	Ja – externt. Mer tveksamt internt.
På nämnds nivå; Finns kompletterande riktlinjer anpassade för verksamheten och har nämnden en tillräcklig intern kontroll av att regelverken följs?	Beträffande arbetsmiljö finns central anvisning. Finns komplement på vissa enheter. Sannolikt behövs större insatser, som stadsdelen inte helt förfogar över, för att berörda tjänstemän ska uppleva sig som trygga.

Revisionskontorets slutsats:

Mål, organisation och handlingsplaner bedöms, trots vissa påpekanden, som tillräckligt. Kontroll, överblick och uppföljning och utvärdering av insatta åtgärder måste förbättras.

Om riskhantering och säkerhetsarbete skiljer sig åt i alltför hög grad mellan nämnderna bör kommunstyrelsen ge kompletterande anvisningar.

9 Källor och referenslitteratur

Skriftliga källor

Beslutsorgan	Avser
NUC – Nationella underrättelsecentret inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottligheten.	Lägesbild av den grova organiserade brottsligheten. NUC 2010:1b (öppen version)
BRÅ – Brottsförebyggande rådet	”Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration” (2005).
BRÅ – Brottsförebyggande rådet och SKL – Sveriges Kommuner och Landsting.	Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder. 2010. (webbversionen) ISBN 978-91-86027-50-6
Malmö högskola – Hälsa och samhälle	”Utvärdering av SSP i Malmö”, Mevla Baucic och Elin Rosengren, magisteruppsats, maj 2008.
Kommunfullmäktige	”Malmö - en trygg och säker stad: en övergripande strategi för det brottsförebyggande arbetet i Malmö” Antagen av KF 19/12 2001, § 306, bilag 189
	Budget för 2011.
Kommunstyrelsen	Säkerhetspolicy (2006)
	Årsanalys. Delårsrapporter.
Stadskontoret	Tjänsteskrivelse 2011-05-30 med förslag om att inrätta en Trygghets- och säkerhetsberedning jämte utskott m m (KS-KOM 2011 00750)
Stadskontoret/avd trygghet och säkerhet.	Malmö stads intranät (KOMIN) under Arbetsfält/verksamheter >Trygghets- & säkerhetsarbete olika dokument. Bland dessa ”Nyhetsbrev från Säkerhet och trygghet” med föregångaren ”Bulletinen”.
Jusektidningen 3/11 s 26-27	Reportage om hot mot åklagare i Malmö.
Dagens samhälle 40/2011 s 7	Ang hot mot förtroendevald med anledning av vargfrågan.

Webbplatser

Organisation/enhet	Webbplats
BRÅ	http://www.bra.se
Myndigheten för Samhälls- skydd och Beredskap (MSB)	https://www.msb.se/sv/
Arbetsmiljöverket	http://www.av.se/index.aspx
Malmö stad – avdelningen för trygghet och säkerhet.	http://www.malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Kris--sakerhet/Avdelningen-for-trygghet-och-sakerhet.html
Arbetslivsmiljö och hälsa för kommuner och landsting. Ang hot och våld.	http://www.suntliv.nu/Projekt/Hot-och-vald/
Malmö stad - stadsrevisionen	http://www.malmo.se/stadsrevisionen

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
BRÅ	Lars Korsell, chef för enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet.
Polismyndigheten, Malmö och Malmö stad/Stadskontoret – avd Trygghet och säkerhet.	Katarina Aspegren, poliskommissarie
Stadskontoret – avd Trygghet och säkerhet	Per-Erik Ebbestål, avdelningschef
	Mats Brandström, BRÅ-samordnare
	Björn Ivarsson, IT-konsult
Stadskontoret – avd Individ och familj	Birgitta Vilén-Johansson, avdelningschef
SDF Södra innerstaden	Anders Malmqvist, Stadsdelschef
	Cecilia Svensson, avdelningschef Individ o Familj
	Annika Sundin, redovisningsansvarig
	Gertrud Hedén, HR-avdelningen
	Karin Edman, HR-avdelningen