

Handläggare
Åsa Winfridsson
Telefon: 08-508 141 52

Till
Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsnämnd
2021-01-28

Stockholms stads trygghetsprogram 2020-2023

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS 2019/1939

Förslag till beslut

1. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Ärendet justeras omedelbart.

Anders Carstorp
Stadsdelsdirektör

Anna Larsson
Stabschef

Sammanfattning

Staden har tagit fram ett nytt trygghetsprogram för perioden 2020-2023. Det utgör även stadens brottsförebyggande program. Programmet gäller för alla nämnder och bolagsstyrelser. I programmet framgår hur arbetet ska struktureras, planeras, genomföras, följas upp och kommuniceras.

Förvaltningen tycker att det är bra med ett gemensamt program som gäller för alla förvaltningar och bolag. Det är bra att programmet betonar vikten av samverkan och samordning i det trygghetsskapande arbetet. Förvaltningen önskar att programmet är tydligare med avgränsningarna för stadsdelsförvaltningarnas samordningsuppdrag eftersom programmet ger stadsdelsförvaltningarna ett utökat uppdrag som saknar avgränsning i lag av vad som är kommunalt ansvar.

Förvaltningen ser även ett behov av att utveckla hanteringen av mål- och intressekonflikter i trygghetsskapande arbete samt var den lokala nivån ska vända sig när samverkan med externa aktörer inte fungerar.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har tagit fram förslag till ett nytt trygghetsprogram för Stockholms stad som ska gälla under perioden

2020-2023. Programmet ersätter det tidigare programmet ”För ett tryggare och säkrare Stockholm – Stockholms stads trygghets- och säkerhetsprogram 2018-2021” avseende brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete. Alla nämnder och bolagsstyrelser har fått programmet på remiss.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Staben i samarbete med avdelningarna Stadsmiljö och lokaler, Social omsorg barn och unga, Social omsorg vuxen, Social omsorg äldre samt Förskola.

Ärendet

Kommunstyrelsen har tagit fram förslag till ett nytt trygghetsprogram för Stockholms stad som ska gälla under perioden 2020-2023. Programmet ersätter det tidigare programmet ”För ett tryggare och säkrare Stockholm – Stockholms stads trygghets- och säkerhetsprogram 2018-2021” avseende brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete. I förslaget till nytt trygghetsprogram framgår att det även ska utgöra stadens brottsförebyggande program. I programmet fastslås att det övergripande målet för stadens samlade brottsförebyggande, trygghetsskapande och säkerhetsarbete är att *Stockholm är en trygg, säker och välskött stad*. Ansvar för att nå detta mål har samtliga nämnder och bolagsstyrelser. Utöver det framgår i programmet att målet för staden är att inte ha några särskilt utsatta eller utsatta områden och att otryggheten är halverad till år 2025.

Trygghetsprogrammet ska tydliggöra strukturen för hur stadens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete ska planeras, genomföras, kommuniceras och följas upp. Programmet ska säkerställa att arbetet utgår från det samlade hållbarhetsarbetet i Agenda 2030 och ska genomsyras av jämställdhets-, barn-, funktionshinder-, hbtq och äldreperspektiv. Arbetet ska kopplas ihop med stadens övriga styrdokument som styr mot samma mål om en trygg, säker och välskött stad. Samverkansöverenskommelsen mellan staden och polisen är särskilt nämnd som ett viktigt styrdokument för samverkan kring brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete.

Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning
Avdelning Social omsorg Vuxen

Slakthusplan 8 A
Box 81
12122 Johanneshov
Växel 08-50814000
Fax
eav@stockholm.se
stockholm.se

Det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet ska integreras i stadens ordinarie styr- och ledningsmodell. Nämnder och bolagsstyrelser ska formulera egna mål och aktiviteter med utgångspunkt i trygghetsprogrammet. De ska i sin tur bygga på lokala lägesbilder och orsaksanalyser av de problem som ska förebyggas och hanteras.

I programmet beskrivs olika begrepp inom det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet och som ska vara de begrepp som staden använder. Vidare finns en beskrivning av hur staden arbetar brottsförebyggande och trygghetsskapande. Det framgår i uppdrag och ansvar att:

- Alla nämnder och bolagsstyrelser ska utforma, vidta och följa upp åtgärder för att minska antalet brott och öka tryggheten för boende, besökare och företagare.
- Stadsdelsnämnderna har ansvar för samordningen av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inom sitt geografiska område och ska leda det lokala arbetet.
- Facknämnder och bolagsstyrelser ska bidra med kunskap och resurser till stadsdelsnämndernas arbete när det är påkallat.
- Allt arbete ska kvalitetssäkras och följas upp så att rätt åtgärder genomförs mot ett identifierat problem.
- Alla nämnder och bolagsstyrelser ska värna de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

I programmet beskrivs uppdelningen av ansvar och roller på central och lokal nivå. Den centrala nivån utgörs av kommunstyrelsen. Den centrala nivån ska inrikta, samordna, stödja, följa upp och utveckla stadens samlade brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete.

På den lokala nivån ska nämnder och bolagsstyrelser säkerställa att arbetet kan bedrivas på ett fullgott sätt i enlighet med lagstiftning, relevanta styrdokument och att det finns kompetens och resurser för arbetet. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska ha utsedda samordnare som ska samordna och förankra det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, inklusive intern och extern samverkan.

Vidare beskrivs chefers och medarbetares ansvar att omsätta trygghetsprogrammet i praktisk verksamhet. Chefer har ett särskilt ansvar att säkerställa att arbetet utgår från kartläggningar, orsaksanalyser och att åtgärderna är väl övervägda. Chefer på alla nivåer har även ansvar för att säkerställa att samverkan sker. Medarbetare inom stadens verksamheter ska ha kunskap om hur den egna insatsen bidrar till stadens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. De medarbetare som har särskilda uppdrag inom trygghetsområdet ska ha mycket god kunskap om hur arbetet bedrivs.

I programmet framgår att i brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete är samverkan centralt såväl inom staden som med andra aktörer såsom polisen, regionen, näringslivet och civilsamhället eftersom utmaningarna spänner över flera samhällssektorer. I programmet beskrivs ingående hur samverkan mellan polis och kommun ska göras. För att samverkan ska fungera behöver utsedda funktioner driva på och hålla ihop arbetet och alla nämnder och bolagsstyrelser ska utse sådana samordnarfunktioner.

Det samordnade brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet ska enligt programmet röra tidiga förebyggande insatser, riktade insatser med fokus på såväl brottsituationer, brottsutsatta och gärningspersoner till att utforma en tillgänglig och välskött stadsmiljö och skapa tillit för samhällets funktioner. Den fysiska utvecklingen av staden och upprustningen av den offentliga miljön ska ske samtidigt med satsningar på utbildning, arbete, företagande, service, kultur- och idrottsaktiviteter.

I programmet nämns teorier, metoder, arbetssätt och rutiner som ska vara vägledande för det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete inom de olika fokusområdena. I programmet nämns några lokala exempel på trygghetsskapande samverkan och på verksamheter inom staden som har ett brottsförebyggande och trygghetsskapande uppdrag. Avslutningsvis lyfts vikten av att kommunikation ingår som en självklar och integrerad del i allt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete på lokal såväl som central nivå.

Synpunkter och förslag

En viktig utgångspunkt för ett framgångsrikt arbete, både enskilt och i samverkan, är ledning och styrning som gemensamt tydliggör ansvarsfördelning, roller, begrepp och mål. Behovet av ett gemensamt styrdokument och en gemensam struktur för stadens samlade brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete är stor. Förvaltningen tycker att det är bra att programmet försöker ta ett helhetsgrepp kring brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete och att programmet gäller för alla förvaltningar och bolag inom staden. Otrygghet och brott är en stor utmaning inom hela Stockholms stad och så även inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsområde.

För att bidra till tydliggörande av stadens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete ser förvaltningen några utmaningar med programmets utformning och innehåll.

Uppdrag och ansvar

Kommunen har enligt lag inget brottsförebyggande uppdrag. Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas. Utredningen ska lämna sitt förslag senast den 15 juni 2021. Det innebär att det idag inte finns någon lag eller förarbeten som definierar vad brottsförebyggande arbete innebär för kommunen. Det ställer extra stora krav på kommunens interna styrdokument att vara tydliga med vad som avses när det inte finns vägledning i lag eller från nationella myndigheter. Kommuner och regioner får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om (Kommunallag (2017:725), 2 kap §2).

I förslaget till trygghetsprogram står att stadsdelsnämnderna ansvarar för samordningen av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inom respektive geografiskt område. Vidare definieras att brottsförebyggande arbete är att minska, begränsa eller eliminera brottsligheten och dess skadeverkningar. Det innebär i praktiken att stadsdelsnämnderna får ett utökat uppdrag inom ett område som saknar avgränsning i lag av vad som är kommunalt ansvar. Teoretiskt har stadsdelsnämnden då fått ansvar att samordna arbete inom områden där nämnden saknar rådighet. Förvaltningen önskar ett förtydligande om var gränsen för samordningsuppdraget går.

Programmets mål och begreppsdefinitioner

De övergripande målen i trygghetsprogrammet är att Stockholm är en trygg, säker och välskött stad, samt att staden inte ska ha några utsatta eller särskilt utsatta områden och att otryggheten ska ha halverats till år 2025. Definitionen av utsatt och särskilt utsatt område utgår helt från polisens definitioner av vad som kännetecknar dem utifrån den klassning som polisens nationella operativa avdelning (NOA) har gjort. Både utsatt område och särskilt utsatt område innebär en allvarlig situation kopplat till kriminell påverkan på lokalsamhället. Det är först de två senaste åren som kommunen har fått en viss inblick i vilka faktorer som används i klassningen av områden och hur den kriminella påverkan ser ut lokalt.

Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning
Avdelning Social omsorg Vuxen

Slakthusplan 8 A
Box 81
12122 Johanneshov
Växel 08-50814000
Fax
eav@stockholm.se
stockholm.se

Förvaltningens uppfattning är att stora delar av kommunens verksamheter saknar kunskap om kriterierna för klassning av utsatta och särskilt utsatta områden. För att kunna arbeta för detta mål måste förvaltningar och bolag få ökad kunskap om vad som bedöms i klassningen och hur problemen ser ut. Forskningen på området

visar att utvecklingen skett under lång tid och är konsekvenser av beslut som fattats på såväl nationell som regional och lokal nivå. Förvaltningens uppfattning är att staden behöver ta ett mer samlat grepp kring hur detta mål ska uppnås och att trygghetsprogrammet behöver förtydligas och utvecklas i den del som avser vägledning för hur arbetet ska samordnas inom staden.

Teoretiskt ramverk

Förvaltningen önskar att det i trygghetsprogrammet var tydligare med vilket teoretiskt ramverk som ska vara utgångspunkten för alla förvaltningars och bolags brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete. Det bör tydligare framgå att exempelvis

- rutinaktivitetsteorin
- Broken Windows-teorin
- kunskap om risk- och skyddsfaktorer
- platsaktivering
- socialt hållbar stadsutveckling
- aktuell forskning inom respektive verksamhetsområde

ska vara utgångspunkten för arbetet inom stadens verksamheter.

I förslaget till trygghetsprogram nämns detta blandat med arbetssätt, lokala exempel, problemområden och metoder under avsnittet *Stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete* vilket blir otydligt. Det vore vidare önskvärt med källhänvisning till teorier och forskning för att öka transparensen kring varför dessa ska utgöra utgångspunkten för stadens arbete.

På flera ställen i programmet beskrivs innehållet i handböcker, överenskommelser, handlingsplaner och strategier som finns inom olika områden och som bedöms viktiga i det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet. Det leder till mycket text som inte gör programmets intentioner tydligare. För att göra trygghetsprogrammet mer tydligt och koncist vore det önskvärt om detta kunde redovisas i ett avsnitt som hänvisar till vilka andra handlingsplaner, strategier, överenskommelser och stöddokument som är viktiga för arbetet och för att uppnå trygghetsprogrammets mål.

Samverkan

Förvaltningen tycker det är bra att programmet trycker på vikten av samverkan för att arbeta brottsförebyggande- och trygghetsskapande, både internt inom staden och med externa aktörer. Förvaltningens uppfattning är att stadens interna samverkan i dessa frågor kan bli mycket bättre. Förhoppningen är att samverkan ska utvecklas när alla förvaltningar och bolag har ett

tydligt uppdrag att vidta åtgärder och att utse samordnare som ska vara nyckelfunktioner inom respektive organisation.

För att kunna leva upp till programmets intentioner om att samordna insatser på de platser där otryggheten och brottsligheten är hög behöver rimliga resurser avsättas för samordningsuppdraget. Trygghetsskapande- och brottsförebyggande arbete är tvärsektoriellt ansvarsområde som berör flera aktörer, både inom en förvaltning och tillsammans med andra förvaltningar och bolag inom Stockholms stad. Mycket resurser får läggas på samordning.

På många platser inom staden är minst tre aktörer ansvariga för skötsel och drift. Lägg där till om det finns behov av investeringar eller sociala åtgärder på platsen så ska ytterligare aktörer och funktioner involveras. Ofta behövs samverkan med externa aktörer såsom polis, Region Stockholm, näringsliv och civilsamhälle. Förvaltningens uppfattning är att det i programmet är otydligt vart den lokala nivån ska vända sig för stöd när samverkan med externa aktörer inte fungerar. Som exempel kan nämnas samverkan med privata fastighetsägare, trafikförvaltningen eller andra aktörer utanför kommunen.

I det arbete som förvaltningen redan idag bedriver enskilt och i samverkan uppstår mål- och intressekonflikter kring mycket av det som nämns under de fyra områdena i avsnittet ”Stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete”. Det kan röra gränsdragningsfrågor om vem som har ansvar för en fråga, att parkdriften får ställa olika lagar, föreskrifter och värden mot varandra. Hugga ner buskar kan exempelvis strida mot handlingsplanen för biologisk mångfald och naturreservatsföreskrifter och då måste det vägas mot den trygghetsskapande effekt åtgärden kan leda till. Andra målkonflikter rör att det blir dyrare och mer komplicerat att vidta åtgärder utifrån exempelvis den socialt värdeskapande analysen eller att den inte alltid används i stadsutvecklingsarbetet.

Andra exempel är att det är otydligt om ansvarsfördelning och finansiering avseende avhoppbarverksamhet, samt att det finns få utförare inom ramavtalskatalogen som kan möta unga vuxna i missbruk och kriminalitet, vilket gör att stödet inte möter behoven. Det är bra att det i programmet framgår vad chefer och medarbetare har för ansvar att delta i samverkan, men det finns ett behov av att utveckla hanteringen av ansvarsfördelning, mål- och intressekonflikter för att målen i trygghetsprogrammet ska nås.

Samordning

Förvaltningens bedömning är att samordning och erfarenhetsutbyte inom staden har en stor utvecklingspotential. Här kan socialförvaltningens samordning av stadens arbete kopplat till alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT) tjäna som ett gott exempel. Stockholm har i vissa fall unika utmaningar för Sverige kopplade till trygghet och brottsförebyggande arbete utifrån de förutsättningar som råder i huvudstaden. Av den anledningen behöver staden arbeta mer systematiskt med utvärdering, forskning och erfarenhetsutbyte för att utveckla arbetet. I programmet fastslås att den centrala nivån ska samordna arbetet, men det framgår inte på vilket sätt det ska ske.

Behov av förtydligande om stadens arbete

Förvaltningen tycker att det är bra att trygghetsprogrammet betonar vikten av att flera olika delar av stadens olika verksamheter är viktiga och ska bidra i det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet. Det ryms i programmet i avsnittet ”Stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete” under rubrikerna

- Förebyggande sociala insatser
- Riktade sociala insatser
- Stadens offentliga miljö
- Stadsutveckling.

Förvaltningen ser ett behov av att beskrivningarna under respektive rubrik blir tydligare. Det är i förslaget till trygghetsprogram en blandning av teorier, verksamheter, problemområden, arbetssätt, målformuleringar, plattformar och enskilda samverkansgrupper som presenteras under varje fokusområde. Det är oklart för förvaltningen hur beskrivningen under respektive område ska tolkas och användas. För ökad tydlighet vore det önskvärt om det framgår vad som är tvingande arbetssätt och vad som utgör en miniminivå inom respektive område.

Utifrån definitionen av brottsförebyggande arbete och att trygghetsprogrammet ska utgöra stadens brottsförebyggande program saknar förvaltningen en tydlighet kring hur arbetet mot mer organiserad brottslighet och bedrägerier mot välfärdssystemen ska struktureras i staden.

Avslutningsvis vill stadsdelsförvaltningen återigen betona det positiva i att det nu finns ett förslag till ett gemensamt program som gäller för alla förvaltningar och bolag och att det är av särskild vikt att programmet betonar vikten av samverkan och samordning i det trygghetsskapande arbetet.

Bilagor

1. Följebrev Stockholms stads trygghetsprogram 2020-2023
2. Stockholms stads trygghetsprogram 2020-2023