



Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

Rapport

Malmö stadsrevision

KPMG AB

2018-08-23

Antal sidor 26

Antal bilagor 2



Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	7
3	Styrning och insatser på kommunövergripande nivå	8
3.1	Styrdokument och målstyrning	8
3.2	Organisation och roll- och ansvarsfördelning	10
3.3	Samverkan	12
4	Förebyggande arbete inom övriga granskade nämnder	15
4.1	Grundskolnämnden	15
4.2	Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	17
4.3	Arbetsmarknads- och socialnämnden	18
4.4	Fritidsnämnden	18
5	Uppföljning och återrapportering	19
6	Slutsats och rekommendationer	22
6.1	Svar på revisionsfrågorna	23
6.2	Rekommendationer	26
	Bilaga 1 – Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism	27
	Bilagor 2– Malmö stads förebyggande insatser	30

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

1 Sammanfattning

Vi har av Malmö stadsrevision fått i uppdrag att bedöma om Malmö stad säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det i stor utsträckning finns ett ändamålsenligt strategiskt arbete med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer. Vi bedömer dock att roll- och ansvarsfördelningen kan tydliggöras vad gäller styrning och ledning samt säkerställande av efterlevnad av upprättad riktlinje. Det föreligger ett behov av förtydligande kring vilka strategiska frågor som ska drivas och följas upp av kommunstyrelsen och vilka frågor som ingår i respektive nämnds strategiska arbete med förebyggande arbete avseende våldsbejakande miljöer. Vi bedömer även att införandet av evidensbaserade metoder för insatser och uppföljning utgör ett viktigt utvecklingsområde. Avslutningsvis bör den samordning och samverkan som idag bedrivs i frågan i större grad formaliseras, i syfte att skapa en tydlig organisation och samverkan som är kopplad till funktion snarare än person.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi:

Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och övriga nämnder är tydlig avseende styrning och ledning av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer.
- Säkerställa att det särskilda samordningsteamets syfte, arbetsprocesser och mål dokumenteras. Detta i syfte att skapa en formaliserad samverkan där arbetet i större utsträckning är kopplat till funktion istället för person.

Arbetsmarknads- och socialnämnden att:

- Säkerställa att lokala samarbetsavtal mellan Konsultationsteamet (Malmö stads stödtelefon) och berörda samverkanspartners avseende våldsbejakande extremism upprättas.

Kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder att:

- Säkerställa att utvecklingsarbetet med att utveckla evidensbaserade insatser och metoder fortgår och att *Communitys That Care* som styrmodell framöver följs upp och utvärderas.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

2 Inledning/bakgrund

Av Malmö stads budget för 2018 framgår att Malmö ska vara en trygg och säker stad. Vidare framgår att staden under 2018 växlar upp satsningarna på trygghet som initierades 2017. Investeringar i den fysiska miljön och stärkt tillsyn i samarbete med andra myndigheter mot verksamheter med kopplingar till kriminalitet kombineras med ökade insatser i det förebyggande arbetet av unga i riskzon. Av budgetdokumentet framgår det även att Malmö ska vara nationellt ledande i arbetet mot våldsbejakande extremism. Någon definition eller konkretisering av denna inriktning framgår inte.

Det finns inte någon lagstiftning som uttryckligen beskriver att kommunerna ska arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism/terrorism eller upprätta handlingsplaner. Vanligt förekommande insatser mot våldsbejakande extremism i kommunerna är demokratifrämjande och demokratistärkande arbete inom skolan samt kompetensutveckling av första linjen för att öka förmågan att upptäcka riskgrupper och riskindivider. Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet utgör även en central funktion i det förebyggande arbetet. Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under 2018 granska Malmö stads arbete med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om Malmö stad säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Har den förebyggande verksamheten mot våldsbejakande miljöer en tydlig ansvarsfördelning?
- Finns det tydliga mål för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer?
- Vilka förebyggande insatser och aktiviteter genomför Malmö stad?
- Hur arbetar Malmö stad med att identifiera och motverka normbrytande beteende så som droger, kriminalitet och våld?
- Finns det en tillfredställande samverkan mellan interna och externa aktörer så som socialtjänst, skola, fritidsverksamhet, föreningsverksamhet samt polis?
- Finns det dokumenterad uppföljning och utvärdering av uppsatta mål, insatser, aktiviteter samt samverkan mellan interna och externa aktörer?
- Vidtas förbättrande åtgärder vid konstaterade brister eller avvikelser?

Granskningen har avgränsats till det strategiska förebyggande arbetet och systemet som finns för att säkerställa en väl fungerande samordning mellan berörda nämnder och andra aktörer. Vi har inte fokuserat på insatser på individnivå. Granskningen avser kommunstyrelsen, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt fritidsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlagen (2001:453)

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Enligt kommunallagen 6 kap § 6 ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer är ett område som saknar specifika revisionskriterier. Däremot ställer framförallt skollagen och socialtjänstlagen krav på kommunens generella förebyggande arbete. I stycke 2.2.1 nedan presenteras detta vidare.

2.2.1 Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag avseende våldsbejakande politisk extremism

I frågan om våldsbejakande miljöer och extremism har Sveriges kommuner och Landsting (SKL)¹ utrett vilken lagstiftning som kommunerna har att utgå från i sitt arbete. I kartläggningen framhålls:

- Skolans uppdrag att arbeta med värdegrund, demokratifrågor och mänskliga rättigheter.
- Socialtjänstens uppdrag att på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.
- Socialtjänstens uppdrag att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden.
- Socialtjänstens ansvar i frågan om förebyggande arbete avseende missbruk.
- Socialtjänstens möjligheter att använda sig av lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga.
- Offentlighets- och sekretesslagens betydelse för kommunens arbete och samverkan.
- Kommunens möjligheter att fördela ut bidrag i form av föreningsstöd.

I bilaga 1 finns utdrag från SKL:s kartläggning där ovanstående punkter beskrivs mer i detalj.

¹ Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism, SKL 2016-06-28.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

2.2.2 Av kommunfullmäktige beslutade styrdokument och mål

2.2.2.1 Reglementen

Av kommunstyrelsens reglemente² framgår att styrelsen, utifrån ett helhetsperspektiv, ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndövergripande styrdokument för kommunen. I reglementet konkretiseras styrelsens arbetsuppgifter kopplat till ledning, samordning och uppsikt. Det anges att styrelsen ska ha det övergripande ansvaret för säkerhet och riskhantering i kommunen samt ansvara för att leda och samordna kommunens arbete med att värna om och främja de mänskliga rättigheterna.

I granskade nämnders reglementen finns ingen särskild skrivning avseende det förebyggande arbetet specifikt mot våldsbejakande extremism. Detta är ett uppdrag som inryms inom ramen för de granskade nämndernas ansvarsområden. Arbetsmarknads- och socialnämnden, ska enligt reglementet³ fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på en socialnämnd, med undantag för de uppgifter som kommunfullmäktige uppdragit åt de två andra socialnämnderna med benämningen hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden. Detta innebär bland annat att nämnden ansvarar för att tillhandahålla förebyggande och uppsökande insatser avseende barn och unga, missbrukande människor, brottsoffer och andra människor i utsatthet, dock inte avseende äldre, funktionsnedsatta eller sjuka människor. I grundskolenämndens reglemente⁴ samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens reglemente⁵ framgår nämndens ansvarsområden i egenskap av huvudman. Därtill tydliggörs att de båda nämnderna ska beakta ett barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv. Likt ovan ska fritidsnämnden, enligt reglementet⁶ beakta ett barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv.

• Budget 2018 med plan för 2019-2023

Tre av kommunfullmäktiges målområden utgörs av *"En trygg stad"*, *"En öppen stad"* och *"En ung, global och modern stad"*. Fullmäktigemålen kopplade till ovanstående är:

"I Malmö ska alla känna sig trygga och vara säkra såväl i hemmet som i stadens offentliga rum".

"Malmö ska vara en öppen, jämställd och inkluderande stad, fri från diskriminering, där alla ges lika rättigheter och möjligheter och där mångfalden är en tillgång".

"Malmöborna ska kunna känna sig stolta över sin unga, globala och moderna stad där frågor om jämlikhet, jämställdhet, antidiskriminering, miljö och delaktighet står högt på dagordningen"

² Senast reviderat 2017-04-24.

³ Beslutat av kommunfullmäktige 2018-04-26.

⁴ Beslutat av kommunfullmäktige 2017-04-27.

⁵ Beslutat av kommunfullmäktige 2017-12-20.

⁶ Beslutat av kommunfullmäktige 2017-04-27.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

I inriktningar för ovanstående framhålls bl.a. följande:

- *Malmö sjösatte under 2017 en ny styrmodell för det förebyggande trygghetsarbetet kallat Communitys That Care. Modellen bygger på ett analysarbete av områden i staden för att upptäcka faktorer som kan leda till otrygghet, samt vad som ska göras för att så inte ska ske.*
- *Arbetet med att inrätta ett lokalt kunskapscenter för brottsförebyggande arbete fortskrider och stadens samlade drogförebyggande arbete utreds med syfte att stärka, samordna och samla ansvaret.*
- *Malmö ska vara nationellt ledande i arbetet mot våldsbejakande extremism. Omfattande utbildningsinsatser för kommunanställda som kan komma i kontakt med personer med extremistiska ideal har gjorts. I stadens organisation finns Plattform Malmö som en central enhet för olika förvaltningar att vända sig till samt en särskild kontakttelefon för oroliga Malmöbor att höra av sig till. Malmö stad är aktiv i europeiska nätverk för att utbyta erfarenheter och hämta in nya kunskaper i ämnet. Samarbete med städer som har liknande profil som Malmö fördjupas.*
- *Arbetet med att implementera Malmökommissionens övergripande rekommendationer om kunskapsallianser och sociala investeringar ska fortsätta. Stadens hållbarhetsarbete tar under året ytterligare steg framåt genom att kommunstyrelsens hållbarhetskansli förstärks för att samordna hållbarhetsarbetet och tillsammans med stadens övriga nämnder och bolag omvandla de globala hållbarhetsmålen Agenda 2030 till ledstjärnor i det lokala arbetet.*

I budgeten ges även följande särskilda uppdrag:

- Kommunstyrelsen, tillsammans med berörda nämnder, ges i uppdrag utreda och föreslå en mer ändamålsenlig organisering av stadens drogförebyggande arbete.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden ges i uppdrag att ingå ett handslag med Region Skåne för att säkerställa att personer med missbruks-/beroendeproblematik och psykisk ohälsa inte faller mellan stolarna.
- Grundskolenämnden ges i uppdrag att stödja skolornas arbete med att motverka alla former av rasism, sexism och extremism.

• Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad

Policyn⁷ är ett kommuncentralt styrdokument för trygghet -och säkerhetsarbetet i Malmö stad och ska beakta hela målkedjan. Utgångspunkten är enligt policyn att samtliga nämnder ska förhålla sig till de övergripande mål och den inriktning på arbetet som policyn beskriver vid till exempel utformning av mål och åtaganden. Uppföljning och utvärdering av trygghets- och säkerhetsarbetet sker inom ramen för ordinarie målstyrning. Stadskontoret ansvarar för framtagande och revidering av policyn. Kommunstyrelsen har uppföljningsansvar och rapporterar till kommunfullmäktige.

⁷ Beslutad av kommunfullmäktige i 2017-05-24.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

2.3 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Vi har granskat kommunövergripande styrdokument relevanta för granskningens syfte och revisionsfrågor. Vi har tagit del av de nämndspecifika målen, verksamhetsplaner och dokumentation avseende särskilda uppdrag och projekt utformade med inriktning på förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer. Vi har granskat dokumentation avseende den samverkan som finns mellan kommun, polis och andra externa aktörer och vi har granskat protokoll.

Samtliga förvaltningsdirektörer har tillfrågats avseende vilka tjänstemän inom deras organisation som vi borde intervjuas inom ramen för granskningen. Därtill har vi kompletterat med vissa personer som vi bedömt centrala för granskningens frågeställningar samt kommunpolis.

Funktioner som intervjuats består bland annat av direktör för förvaltningsavdelningen, enhetschef för enheten för trygghet och säkerhet, centrala trygghets- och säkerhetssamordnare, enhetschef för pedagogisk inspiration, utredningssekreterare och samordnande kurator för grundskoleförvaltningen, avdelningschef för strategiska avdelningen inom arbetsmarknad- och socialförvaltningen, avdelningschef för social resurs, sektionschef för Konsultationsteamet, enhetschef för Stöd & utveckling, enhetschef för Social hållbarhet och samtliga fem socialtjänstsavdelningschefer. Därtill har vi intervjuat områdeschef för gymnasiet, utbildningschef och säkerhetssamordnare inom gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Avdelningscheferna för fritidsgårdsavdelningen och föreningsavdelningen har intervjuats. Vid intervjuerna deltog chefer från verksamheten.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade samt ansvariga förvaltningsdirektörer.

3 Styrning och insatser på kommunövergripande nivå

I nedanstående stycken presenteras den kommunövergripande strategiska styrning som finns i frågan avseende det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer. Därtill framgår övergripande roll- och ansvarsfördelning, kommunstyrelsens och stadskontorets roll och ansvarsområden samt den kommunövergripande samverkan som finns. I stycke 4 hanteras det förebyggande arbete som bedrivs av övriga granskade nämnder.

3.1 Styrdokument och målstyrning

Malmö stads **”Trygghets – och säkerhetspolicy”**⁸ utgör en del av den kommunövergripande styrningen av hur stadens verksamheter ska styra och följa upp trygghets- och säkerhetsarbetet. Enligt policyn ska uppföljning och utvärdering av trygghets- och säkerhetsarbetet ske inom ramen för ordinarie målstyrning. Policyn har en direkt koppling till kommunfullmäktiges målområde avseende **”En trygg och tillgänglig stad”** som i budget 2018 kortats ner till **”En trygg stad”**, men har även betydelse för ett flertal andra av kommunfullmäktiges målområden. Det är kommunstyrelsen som har uppföljningsansvaret och rapporteringen ska ske inom ramen för den övergripande styr- och ledningsstrukturen i Malmö stad.

Riktlinjen **”Malmöns arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga”**⁹ utgör den kommunövergripande styrningen och ramverket för hur kommunen och samverkande parter vill se på uppdraget och agera kring det, på samhälls-, grupp- och individnivå. Riktlinjen innehåller bl.a. begreppsförklaringar relevanta för arbetet och en problematisering kring innebörden av radikala åsikter. Pyramiden till höger illustrerar dessa nivåer och i riktlinjen finns en beskrivning av vad de olika nivåerna syftar till och inriktar sig på.

Av granskningen framgår att begrepps användningen är väl etablerad i de olika förvaltningarna. Riktlinjen innehåller inga målsättningar avseende detta arbete utan hänvisning finns istället till den samverkansöverenskommelse som finns framtagen mellan Malmö stad och polisen. I riktlinjen finns även information om var medarbetare och andra kan vända sig med frågor eller oro för exempelvis destruktiv radikaliserings bland unga. Kommunstyrelsen uppges vara dokumentägare. I bilagorna till riktlinjen tillhandahålls en samlad bild över vilka förebyggande insatser som genomförs på riskgruppsnivå och individnivå. I bilaga 2 framgår vilka insatser detta är.



⁸ Beslutad av kommunfullmäktige 2017-05-24.

⁹ Beslutad av kommunstyrelsen 2016-06-01.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

”Samverkansöverenskommelse Malmö – trygg och säker stad 2017 - 2022”¹⁰

syftar till att Malmö stad och polisen, mot bakgrund av en behovsanalys, gemensamt ska utveckla och stärka den verksamhet som berör båda parternas ansvarsområden. Det övergripande målet för det trygghetsskapande och förebyggande arbetet som sker i samverkan mellan Malmö stad och polisområde Malmö är att öka den upplevda tryggheten bland malmöborna och minska brottsligheten. Vikten av tydliga mål, uppföljning, ansvarsfördelning och rutiner för samverkan framhålls. För att verkställa innehållet i överenskommelsen har en styrgrupp tillsatts. Se stycke 3.2 för information om styrgruppens uppdrag. Samtliga intervjuade upplever att samverkan mellan Malmö stad och polisen är väl fungerande på strategisk nivå.

Styrgruppen har beslutat om en verksamhetsplan. I verksamhetsplanen framgår mål, indikatorer, åtaganden och uppföljningskriterier rörande bland annat normbrottsprevention. Av granskningen kan vi konstatera att mål och uppdrag i beslutad verksamhetsplan inte fullt ut följer tidplanen som beslutats. Huvudorsakerna uppges vara en vakans på en central samordnarfunktion samt kommunstyrelsens beslut om trygghetsåtgärder som tagit en stor del av tillgängliga analys- och uppföljningsfunktioner i anspråk.

Trygghetsåtgärden som nämns ovan utgörs av en ettårig resursförstärkning på 50 mkr till trygghetsskapande åtgärder som fördelats enligt kommunstyrelsens förslag daterat 2017-04-25. Av förslaget framgår att resurserna fördelats mellan trygghetsskapande insatser i den fysiska samt det sociala arbetet och utökad myndighetstillsyn. Stadskontoret har i uppdrag att under 2018, återkomma till kommunstyrelsen med en rapport över genomförda insatser.

3.1.1 Målstyrning kopplat till det förebyggande arbetet

I budget 2018 finns inga nämndsmål som är specifikt inriktade på det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer. Samtliga granskade nämnder har dock i budget 2018 formulerat nämndsmål avseende det generella trygghetsskapande och förebyggande arbetet. I social- och arbetsmarknadsnämndens budget lyfts det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer specifikt fram som bidragande i arbetet med de globala målen inom Agenda 2030.¹¹

Genomgående uppger de intervjuade att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer inte utgör något eget styrningsspår inom verksamheten. Verksamheter, insatser och projekt är i liten utsträckning utformade för att hantera risker specifikt kopplat till våldsbejakande miljöer, extremism och radikaliseringsarbete. Istället har det förebyggande arbetet sin utgångspunkt i de uppdrag som finns i lagstiftning, läroplaner och nationella riktlinjer. D.v.s. det värdegrunds- och demokratifrämjande arbete som bedrivs inom grundskolenämndens och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter och de insatser som arbetsmarknad- och socialnämndens verksamhet, utifrån individens behov, ska/kan erbjuda enligt sociallagstiftning och socialstyrelsens

¹⁰ Beslutad av kommunstyrelsen 2017-05-03.

¹¹ Agenda 2030 är samlingsnamnet för FN:s 17 globala mål. Kommunfullmäktige har gett samtliga nämnder och bolag i uppdrag att exemplifiera hur de arbetar för att integrerade de globala målen i samverkan med andra nämnder och externa aktörer.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

föreskrifter. I stycke 4 framgår mer detaljerad information om respektive nämnds insatser och förebyggande arbete som har koppling till våldsbejakande miljöer.

En generell iakttagelse som flera intervjuade framför är att när frågan om våldsbejakande miljöer och extremism diskuteras i media och i politiken så är det ofta stort fokus på den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön. Problematiken kring de andra två kategorierna av våldsbejakande miljöer, vänsterautonoma och högerextrema uppges inte få samma utrymme i debatten och glöms ibland bort. I samtliga intervjuer påpekas behovet av att se helheten och diskutera det förebyggande arbetet utifrån samtliga tre miljöer.

3.1.2 Ny styrmodell för långsiktigt preventionsarbete

Kommunfullmäktige har beslutat om att Malmö stad ska börja arbeta enligt en styrmodell som heter *Communitys That Cares* (CTC). CTC är ett styrsystem, för ett långsiktigt preventionsarbete och har ett bredare perspektiv än traditionellt ANDT-arbete¹², då det även omfattar vålds- och brottsförebyggande arbete, förebyggande arbete mot sexuellt riskbeteende, underprestation i skolan, depression och ångest.

Utgångspunkten med CTC är att det finns faktorer i samhället som påverkar barn och ungas uppväxtvillkor. Arbetet inriktas på att förändra de påverkande faktorerna. Detta ska ske genom att minska de riskfaktorer som ökar risken för att barnen får en negativ social utveckling och genom att stärka de skyddsfaktorer som bidrar till en positiv social utveckling. CTC-modellen ställer även krav på att de metoder som används ska vara evidensbaserade.

Arbets sättet har testats i område Öster och ska nu utvidgas till ytterligare fem områden i Malmö stad. Vid granskningstillfället pågår rekrytering av fem utvecklingsledare som ska placeras på fem olika förvaltningar med uppdrag att driva denna process. Arbetet syftar till att kunna generera en lokal lägesbild för olika områden. Den lokala lägesbilden ska på lång sikt skapa förutsättningar för mer välriktade generella preventiva insatser. Samtliga intervjuade är positiva till implementeringen av den nya modellen även om vissa utmaningar föreligger vad gäller utformningen av insatser som enligt CTC måste vara evidensbaserade.

3.2 Organisation och roll- och ansvarsfördelning

Beredningen för trygghet- och säkerhet bereder ärenden till kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsens delegationsordning¹³ framgår att om ett utskott har en beredning kopplat till sig så ska beslut i ärenden föregås av behandling i beredningen. Enligt delegationsordningen har trygghets- och säkerhetsutskottet rätt att besluta om föreningsbidrag för trygghets- och brottsförebyggande verksamhet motsvarande högst 500 tkr i varje enskilt fall.

För att verkställa innehållet i *"Samverkansöverenskommelse Malmö – trygg och säker stad 2017 - 2022"* har en styrgrupp tillsatts. Utöver polisledningen utser stadsdirektör de förvaltningscheferrepresentanter som ska ingå i styrgruppen. Sammanfattande för

¹² ANDT står för alkohol, narkotika, doping och tobak.

¹³ Beslutad av kommunstyrelsen 2018-05-02.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

styrgruppen är kommunens trygghets- och säkerhetsdirektör, tillika direktör för förvaltningsavdelningen inom stadskontoret. Styrgruppens uppdrag är att utifrån ett strategiskt och långsiktigt perspektiv initiera och följa upp uppdrag som formliaseras inom ramen för överenskommelsen. Styrgruppen ska legitimera och skapa förutsättningar för samverkan på andra nivåer i organisationen som ska formaliseras i avtal och rutiner, fastställda övergripande mål för arbetet samt besluta om verksamhets- och kommunikationsplan samt uppföljningsrutiner.

3.2.1 Kommunstyrelsens och stadskontorets uppdrag att leda och styra

Stadskontoret har i uppgift att samordna uppdragen med brotts-, drog- och olycksprevention, intern säkerhet och krisberedskap. Stadskontorets förvaltningsavdelning består av fem enheter varav en är enheten för trygghet och säkerhet (ETOS). Denna enhet ansvarar för prevention, intern säkerhet och krisberedskap. Enhetschefen har utöver sitt chefsuppdrag även rollen som Malmö stads lokala samordnare för arbetet mot våldsbejakande extremism.

Inför 2018 har ETOS utarbetat en samlad verksamhetsplan i vilken ETOS roll och uppdrag tydliggörs tillsammans med vision, strategi och strategiska målsättningar. Enligt verksamhetsplanen ska arbetet utgå från politiska mål samt stadens trygghets- och säkerhetspolicy, riktlinjer och avisningar för informationssäkerhet, program för Malmö stads krisberedskap, samverkansöverenskommelsen med polisen samt CTC. Riktlinjen *"Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga"* framgår inte specifikt som utgångspunkt, dock finns en indirekt koppling genom att det i fråga om målsättningar och aktiviteter hänvisas till samverkansöverenskommelsen.

Av granskningen framgår att frågeställningar rörande styrning, ledning och utveckling av prevention och förebyggande arbete är områden som även hanteras inom andra avdelningar och enheter inom stadskontoret, så som exempelvis välfärdsavdelningen och hållbarhetskansliet. Enligt intervjuade pågår en kartläggning och intern översyn kring roll- och ansvarsfördelningen för vissa frågor som hanteras av flera enheter/avdelningar inom stadskontoret.

Ute i varje förvaltning finns en lokal säkerhetssamordnare som samtliga ingår i ett kommunövergripande nätverk som samordnas av ETOS. Av granskningen kan vi konstatera att dessa samordnare inte har någon uttalad funktion/uppdrag avseende det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer och extremism. Intervjuade uppger att frågan inte varit på agendan i detta nätverk.

Intervjuade upplever att det finns otydligheter alternativt förväntansgap kring hur stadskontoret ska/förväntas utöva ledning och styrning av stadens trygghets- och preventionsarbete. Flera uppger att omorganisationen i staden gjort att samverkan och kommunövergripande samordning har haltat i väntan på att den nya organisationen ska sätta sig. Vid granskningstillfället pågår ett arbete med att se över frågor kopplat till styrning och ledning i Malmö stads nya förvaltningsorganisation. Frågor som rör trygghet är en av de processer/områden där en översyn påbörjats och där workshops kommer att genomföras med representanter från stadskontoret och från berörda förvaltningar.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

3.2.2 Plattform Malmö – Förebyggande arbete på kommunövergripande nivå

Plattform Malmö tillhör enheten Stöd & Utveckling inom arbetsmarknad- och socialnämndens verksamhet. Detta är således inte en insats som kommunstyrelsen ansvarar för. Dock utgör den en central funktion i stadens strategiska förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer, då den nyttjas av samtliga granskade nämnder.

Inom Plattform Malmö inryms ett flertal stödinsatser, varav en utgörs av konsultationsteamet. Konsultationsteamet har sedan en längre tid tillbaka haft i uppdrag att stödja personer som upplever starkt hot och som vill lämna kriminella gäng. Sedan 2016 bemannar konsultationsteamet även en stödtelefon för frågor som rör oro kring våldsbejakande miljöer och extremism. Granskningen visar att stödtelefonen framförallt används av socialtjänstmedarbetare samt skol- och elevvårdspersonal. Den uppges av intervjuade vara väl känd ute i de olika förvaltningarna. Det finns ingen uttalad åldersgräns för stödet, utan oron kan gälla både minderåriga och vuxna som bedöms befinna sig i riskzon för eller är involverade i våldsbejakande extremism. Se stycke 4.3 för mer information om Plattform Malmö.

3.3 Samverkan

3.3.1 Malmö stads samordningsteam

I staden finns ett kommunövergripande samordningsteam som verkar för att höja medvetenheten om förekomsten av våldsbejakande extremism i Malmö. Teamet initierades av tidigare trygghets- och säkerhetssamordnare från stadskontoret som tillsammans med representant från dåvarande kommuncentrala sociala resursförvaltningen startade upp detta initiativ. I teamet ingår representanter från grund- och gymnasieskolan, elevhälsan, socialtjänsten, vuxenpsykiatri och kommunpolisen. Därtill ingår representanter för stadens lokala stödtelefon mot våldsbejakande extremism samt en tjänsteperson från dess SSPF-grupp.¹⁴

Det finns ingen dokumenterad arbetsbeskrivning för vad samordningsteamet ska arbeta med och uppnå och det saknas en förteckning över vilka funktioner som ska ingå. Däremot lyfter samtliga intervjuade upp teamet som centralt för samordningen av stadens arbete. Av intervjuer och utifrån SKL:s text *"Lokala exempel på förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism"* framgår att teamet har till uppgift öka kunskapen hos relevanta yrkesgrupper, bredda kontaktytorna mellan stadens förvaltningar och skapa trygghet i organisationen. Inom teamet diskuteras ny relevant forskning om våldsbejakande extremism, eventuella uppdateringar om beslut som fattats på nationell nivå och information om kommunens olika insatser på området. Utöver detta träffas gruppen minst två gånger per termin för att delta i ämnesspecifika utbildningsdagar, öva på att samarbeta kring och hantera fiktiva fall samt bredda sina kontaktytor gentemot andra förvaltningar i Malmö stad. Samtliga intervjuade upplever att förvaltningens representant i teamet bidrar till att medvetandegöra verksamheten i frågan samt höja den generella kompetensen inom förvaltningen. Vid

¹⁴ SSPF står för samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

granskningstillfället är det chef för Plattform Malmö som ansvarar för teamet tillsammans med enhetschef för ETOS.

3.3.2 Samverkan med externa aktörer

Utöver ovanstående finns formaliserade kontaktytor mellan stadens olika förvaltningar, polis, region och civilsamhälle, där utgångspunkten för samverkan inte specifikt utgörs av risken för engagemang i våldsbejakande miljöer men där frågor avseende våldsbejakande miljöer vid behov kan diskuteras och hanteras. Några exempel som intervjuade lyfter fram är följande:

- Sedan augusti 2017 har socialtjänstavdelningarna, polisen, räddningstjänsten, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen, fritidsförvaltningen samt hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen veckovisa avstämningsmöten kring trygghetsläget i stadens fem geografiska områden. Vid behov mobiliserar och samordnar grupperna gemensamma insatser. Detta arbetssätt har sedan tidigare funnits i några av de olika stadsområdena och har då kallats *"Örat mot marken"* eller *"Fredagsmöten"*.
- Formaliserad samverkan mellan socialtjänst, skola, polis och fritid (SSPF).
- Samverkan barn och unga i Malmö är en kommunövergripande samverkan som träffas var sjätte vecka. Detta kompletteras med ett annat forum med liknande sammansättning samt representanter från regionen, vilka träffas var sjunde vecka.
- Bred operativ och strategisk samverkan (BOSS) är ett tvåårigt projekt finansierat av Europeiska Socialfonden, som ägs av Kommunförbundet Skåne samt medfinansieras av Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och 16 skånska kommuner. Huvudsyftet med projektet är att utveckla och stärka förvaltningsövergripande samverkan för att underlätta ensamkommande barn och ungas integration i samhället.
- Lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) är ett regeringsuppdrag med syfte att främja statlig och kommunal samverkan och utveckla nya samverkansformer. I Malmö stad finns lokala överenskommelser tecknade, dels avseende målgruppen unga och dels avseende målgruppen nyanlända. Syftet med överenskommelsen är att genom fördjupad samverkan enligt framtagen modell, påskynda/möjliggöra nyanländas/ungas etablering på den svenska arbetsmarknaden. Malmö stads part i överenskommelsen utgörs av gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.

Majoriteten av de intervjuade upplever att ovanstående samverkansformer utgör viktiga och fungerande kontaktytor för erfarenhetsutbyte och hantering i de fall frågor om våldsbejakande miljöer aktualiseras.

Av granskningen framgår att det pågår ett arbete med att inrätta ett lokalt kunskapscenter för brottsförebyggande arbete. Detta är ett samarbete mellan Malmö stad, polisen och Malmö Högskola.

I budgeten för 2018 fick kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med berörda nämnder, utreda och föreslå en mer ändamålsenlig organisation av stadens drogförebyggande arbete. Det senaste helhetsgreppet i denna fråga, som gick under namnet *"Drogfri framtid"*, har utvärderats och resultatet visade på behov av evidensbaserade metoder. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2018-06-11 om

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

en uppdragsbeskrivning för arbetet. I uppdragsbeskrivningen konstateras att Malmö idag saknar en tydlig beskrivning av hur staden håller samman och styr arbetet med drogprevention, vilket skapar en otydlighet internt och även mot gentemot externa samverkansaktörer. Det saknas även en gemensam definition om vad det drogförebyggande arbetet ska omfatta. Det finns en tillsatt arbetsgrupp och i uppdragsbeskrivningen finns syfte och mål fastslagna. Ett förslag ska lämnas senast den 5 november 2018.

3.3.3 Samverkan med föreningar och civilsamhälle

Granskningen visar att det inom granskade nämnder finns en mängd samarbeten och initiativ där staden, föreningar och civilsamhälle samverkar utifrån en preventiv utgångspunkt. Inom ramen för granskningen har intervjuade lyft fram följande exempel på samverkan där det finns en specifik inriktning på förebyggande arbete avseende våldsbejakande miljöer:

- **Safe Space Malmö**

Projektägaren är föreningen Flamman Ungdomars hus och samarbetspartners Islamakademin. Malmö stad har tillsammans med polisen representanter i styrgruppen och medarbetare från Plattform Malmö som kommer delta i utbildningarna som anordnas inom ramen för projektet. Projektet syftar till att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism och radikalisering genom att skapa ett resurscentrum i Malmö. Målet är att stödja projektets olika målgrupper genom att agera resurscenter, förmedla kunskap, arbeta demokratistärkande och erbjuda stöd på samhälls-, riskgrupps- och individnivå. Resurscentret erbjuder kunskap och stöd till samhällets alla instanser och ett samlat åtgärdsprogram med demokratistärkande workshops och föreläsningar, utbildningar till yrkesverksamma och ledare på gräsrotsnivå samt ett individuellt anpassat stödprogram för individer för att lämna våldsbejakande rörelser. Granskningen visar exempelvis att det finns ett nära samarbete mellan Safe Space och skolförvaltningarna, där Safe Space Malmö tillhandahållit utbildningar till både medarbetare och elever. Dessa insatser har tillhandahållits via Pedagogisk inspiration, där föreläsare från Safe Space har en deltidsanställning. Projektet är en vidareutveckling av tidigare projekt "Våra Liv". Vid granskningstillfället har uppföljning ännu inte genomförts.

- **Mammakraft**

Mammakraft är en kurs för mammor som vill träffa andra mammor och som har barn över 10 år. Vid kurstillfällena lyfts bl.a. ämnen som utanförskap, riskbeteenden, radikalisering, normbrytande beteende och hedersproblematik. Syftet för dessa grupper av mammor är att förhindra destruktiv radikalisering eller kriminalisering bland ungdomar. Projektet drivs av arbetsmarknads- och socialförvaltningen tillsammans med ett antal olika föreningar i Malmö stad. Projektet är ett samarbete med organisationen EFUS (European forum for urban security). Målet är att minst fem organisationer/kommunala aktörer ska få ett erbjudande på en, alternativt två dagars workshop, lett av organisationer/expertter som samarbetar med EFUS samt Malmö stad. Av dessa fem ska åtminstone en starta ett "Mammanätverk" i Malmö. Vid granskningstillfället har uppföljning ännu inte genomförts.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

- **Utbildning för föreningsledare och ungdomar**

Fritidsförvaltningen anordnar utbildningar för föreningsledare. Vid utbildningarna lyfts frågor kring värdegrund, antidiskriminering och drogförebyggande arbete samt vilka krav fritidsnämndens ställer på föreningar för att föreningsbidrag ska kunna betalas ut. Under 2017 valde fritidsförvaltningen att utöka utbildningen med fyra seminarier om våldsbejakande miljöer och extremism. Safe Space Malmö, tidigare under namnet "Våra Liv" stod för denna del av utbildningen.

Fritidsförvaltningen utbildar även ungdomar 16-25 år som är föreningsaktiva i ledarskap, demokrati och föreningslära. Utbildningen ska öka ungdomars inflytande och delaktighet i staden. Ungdomarna erbjuds arbete under skollov med uppdrag att arbeta som verksamhetslotsar och mångfaldsambassadörer.

3.3.3.1 Nationella och internationella nätverk

Malmö stad deltar på olika nivåer i ett antal nationella och internationella nätverk där fokus är förebyggande arbete avseende våldsbejakande miljöer och extremism. Dels finns det en dialog med den nationella samordnaren/nationella centret för våldsbejakande extremism och dels har kontaktytor upparbetats mellan representanter från Malmö stad och representanter från Göteborg och Stockholm samt ett antal andra kommuner som har erfarenhet på området.

Malmö stad deltar som enda svensk kommun i Local institution against Extremism (LIASE), ett EU-projekt som drivs tillsammans med 12 andra europeiska städer som syftar till att hjälpa kommunerna att ta fram verktyg för att förebygga radikaliserings lokalt.

4 Förebyggande arbete inom övriga granskade nämnder

I nedanstående stycken följer nämndspecifika redogörelser över det förebyggande arbete som bedrivs ute i respektive förvaltning. Kommunstyrelsens roll och arbete hanteras i stycke 3. Redogörelserna nedan utgår från vad intervjuade har lyft fram som centrala delar i det förebyggande arbetet utifrån de tre olika preventionsnivåerna som utgör grunden i "Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga".

4.1 Grundskolnämnden

4.1.1 Förebyggande insatser

Intervjuade framför att det förebyggande arbetet kopplat till våldsbejakande miljöer är sammankopplat med grunduppdraget i skollagen avseende värderingar och demokratiska principer. Det förebyggande arbetet i frågan sker således i huvudsak inom ramen för verksamhetens ordinarie verksamhet, processer och rutiner för värdegrundsarbete, agerande vid fall av kränkande behandling, genom undervisning och genom elevhälsans elevsamtal. Därtill finns ett flertal samverkansformer/grupper som arbetar med att identifiera och motverka normbrytande beteende så som droger, kriminalitet och våld. Exempel som särskilt lyfts fram av de intervjuade är Unga

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

lagöverträdare, Resursteam Heder, Våld i nära relationer, Örat mot marken, Undervisning till barn som är placerade på kriscentrum tillsammans med moder, MUCF-ungas våld¹⁵, R.I.S. K¹⁶ och sociala insatsgrupper¹⁷. I ovanstående samarbete deltar representanter från socialtjänst, polis, räddningstjänst, fritid, häktet, psykiatri, skola m.fl. Samverkan mellan socialtjänst, skola och polis (SSP) uppges vara särskilt viktigt i det förebyggande arbetet.

Skolsköterskornas hälsosamtal med samtliga elever, skolkuratorernas skolsociala kartläggningar och verksamhetens handlingsplan för närvaro/frånvaroarbetet uppges utgöra en viktig punkt i det förebyggande arbetet på strategisk nivå men även lokalt på respektive skola.

Verksamheten har under de senaste tre åren arbetat med metoden "Effekt"¹⁸ och samtliga skolor ska vid granskningstillfället vara utbildade i metoden. Nationellt deltar Malmös centrala elevhälsa för grundskolan, i framtagandet av en ny handlingsplan för missbruk och beroende, avseende målgruppen 13-29 år. Detta under SKL:s regi och med representanter från myndigheter, föreningar, brukar- och intresseorganisationer samt fackliga organisationer.

4.1.2 Särskilda riktlinjer

Inom grundskoleförvaltningen har "*Rutiner vid våldsbejakande extremism*" utarbetats, dokumenterats och beslutats av grundskoleförvaltningens ledningsgrupp.¹⁹ Rutinerna finns tillgängliga för samtliga medarbetare via intranätet. Rutinerna ger en kort bakgrund till vad våldsbejakande extremism innebär, hur en radikaliseringsprocess kan se ut, vilka varningssignaler personal ska vara uppmärksamma på, vilket stöd som finns att tillgå samt vilken utbildning i frågan som erbjuds.

Kompetenshöjande insatser har genomförts inom ramen för den centrala elevhälsan och ett antal skolor har efterfrågat stöd och utbildning baserat på av skolan identifierade behov. Utbildningen tillhandahålls av pedagogisk inspiration, där två projektmedlemmar från Safe Space Malmö har en deltidsanställning. Se stycke 3.3.3 ovan för mer information om Safe Space.

Intervjuade upplever att verksamheten känner väl till det stöd som finns att tillgå, dels via Safe Space och dels via stödtelefonen på Plattform Malmö.

Samordningsteamet uppges fylla en viktig funktion i information- och kompetensfrågor. Samordningsteamet uppges även ha bidragit till snabb och enkel kommunikation i de

¹⁵ MUCF – ungas våld är ett metodstöd som utformats av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

¹⁶ R.I.S.K står för Räddningstjänsten i samarbete med kidsen.

¹⁷ Sociala insatsgrupper syftar till att hjälpa ungdomar mellan 13-25 som befinner i sig i riskzonen för att begå brott.

¹⁸ Effekt är en föräldramötesmetod som syftar till att förebygga tidig ANT-debut (alkohol, narkotika, tobak) och minskat berusningsdrickande. Om föräldrar aktivt tar ställning mot att deras barn dricker alkohol och stödjer varandra i att sätta gränser, minskar ungdomars drickande. Effekt har utvecklats av forskare vid Örebro universitet och metoden har utvärderats med goda resultat.

¹⁹ Beslutat 2016-08-30.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

fall frågan om våldsbejakande miljöer och radikalisering har aktualiserats. Oro kan även hanteras inom ramen för den ordinarie processen för orosanmälan.

4.2 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

4.2.1 Förebyggande insatser

Likt grundskoleförvaltningen framför intervjuade att det förebyggande arbetet kopplat till våldsbejakande miljöer och extremism är sammankopplat med grunduppdraget i skollag och läroplaner avseende värderingar och demokratiska principer. Det finns inga särskilda satsningar/verksamheter/projekt där våldsbejakande miljöer och extremism specifikt utgör riskbilden. Det förebyggande arbetet inom förvaltningens verksamheter bedrivs istället ur ett universellt perspektiv och består av det värdegrundsarbete och preventiva arbete som bedrivs ute på respektive skola och i respektive verksamhet.

Likt inom grundskoleförvaltningen finns även inom gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen ett flertal insatser och samverkansformer/grupper som arbetar med att identifiera och motverka normbrytande beteende så som droger, kriminalitet och våld. Inom gymnasieverksamheten utgör kontrollen av frånvaro en viktig indikator för eventuellt normbrytande beteende. Inom vuxenutbildningen saknas denna möjlighet och genomströmningen av elever i kombination med ett stort antal utbildningsleverantörer begränsar möjligheten att i egenskap av huvudman identifiera och motverka normbrytande beteende.

Vid intervjuerna lyfts Plug in 2:0 fram som ett exempel på ett framgångsrikt projekt inom ramen för förvaltningens förebyggande arbete. Se stycke 5.1.1.3 för mer information om projektet, dess resultat och vidtagna åtgärder.

4.2.2 Särskilda riktlinjer

Förvaltningen har likt grundskoleförvaltningen dokumenterade och beslutade *"Rutiner vid våldsbejakande extremism"*. Beslutet är från fattat på ledningsgruppsnivå under 2016. Rutinerna finns tillgängliga för samtliga medarbetare via intranätet.

Kompetenshöjande insatser har genomförts inom ramen för den centrala elevhälsan och ett antal skolor har efterfrågat stöd och utbildning baserat på av skolan identifierade behov. Utbildningen har tillhandahållits i samarbete med Safe Space Malmö.

Intervjuade upplever att verksamheten känner väl till det stöd som finns att tillgå, dels via Safe Space och dels via stödtelefonen på Plattform Malmö. Oro kan även hanteras inom ramen för den ordinarie processen för orosanmälan och enligt uppgift gör verksamheten orosanmälningar även rörande personer som är över 18 år.

Samordningsteamet uppges fylla en viktig funktion i information- och kompetensfrågor på ett övergripande plan. Intervjuade upplever dock att det finns ett behov av en central styrning i frågan om det förebyggande arbetet kopplat till våldsbejakande miljöer, framförallt avseende generella utbildningsinsatser till medarbetare ute i verksamheten. Intervjuade upplever att det saknas ett proaktivt förebyggande arbete som säkerställer att medarbetare ute i första linjen vet vilka beteenden och symboler som de ska vara uppmärksamma på.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

4.3 Arbetsmarknads- och socialnämnden

4.3.1 Förebyggande insatser

Intervjuade framför att riskbeteenden som eventuellt kan leda till individers kontakt och involvering i våldsbejakande miljöer och extremism, i de fall socialtjänsten kommer i kontakt med individen i fråga, är något som hanteras av öppenvården i de olika socialtjänstområdena. Socialtjänstområdena kan i detta arbete få stöd dels från Plattform Malmö och dels från lokal kontakt inom polisen. Utöver de fall som inkommer via stödtelefonen kan riskbeteenden uppmärksammas och anmälas till socialtjänsten genom orosanmälan vilket hanteras enligt verksamhetens dokumenterade rutiner och processer avseende detta.

I stycke 3.3.2 samt 4.1.1 presenteras ett antal enligt verksamheten centrala forum och samverkansgrupper som rör förebyggande insatser. I flertalet av dessa ingår representanter från socialtjänsten eller andra sociala insatser. Frågeställningar kopplat till sekretess innebär en utmaning i det förebyggande arbetet rörande våldsbejakande miljöer då socialtjänsten i många fall har begränsade möjligheter att kommunicera uppgifter till polisen. Gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens uppdrag och ansvar att agera vid risker kopplade till våldsbejakande miljöer har vid ett antal tillfällen aktualiserats.

I verksamhetsplanen för konsultationsteamet (Plattform Malmö) 2018 påpekas avsaknaden av tydliga lokala samarbetsavtal med konsultationsteamet och berörda samverkanspartners avseende våldsbejakande extremism samt arbetsbeskrivningar för arbetet. Det uppges även finnas begränsat med förebyggande insatser på selektiv/gruppnivå. Av granskningen framgår att arbete med att dokumentera en tydlig arbetsbeskrivning har påbörjats. Detta för att minska risker kopplat till att samverkan idag baseras på person snarare än funktion. Det uppges även finnas ett behov av att i större utsträckning formalisera samordningsteamets roll, deltagare och arbetssätt. Avseende avsaknaden av förebyggande insatser på selektiv/gruppnivå har projektet Mammakraft initierats. Se stycke 3.3.3 för mer information om projektet.

På strategisk nivå upplever de intervjuade att det inte finns en tydlig central styrning av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer och extremism. Det uppges även finnas behov av att formalisera den samverkan som idag sker. Enligt intervjuade är samverkan och kommunikation i stor grad baserad på person snarare än funktion. Den större omorganisation som genomförts inom Malmö stad, inom polisen och internt inom vissa förvaltningar har enligt intervjuade påverkat etablerade kontaktytor i olika frågor.

4.4 Fritidsnämnden

4.4.1 Förebyggande insatser

Intervjuade uppger att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer är en del av verksamhetens grunduppdrag och interna trygghetsarbete och likt övriga förvaltningar utgör detta inte något särskilt spår i styrningen och uppföljningen av den verksamhet som bedrivs. Fritidsgårdverksamheten har en central roll i identifieringen av normbrytande beteende och utbetalning av föreningsbidrag förutsätter att föreningar

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

lever upp till de krav som fritidsnämnden ställer på föreningar vad gäller exempelvis värdegrund, antidiskriminering och demokratiska principer.

Intervjuade framhåller särskilt satsningen på utbildning för föreningsledare som under 2017 innehöll föreläsningar avseende våldsbejakande miljöer och radikalisering och som beskrivits tidigare i rapporten under stycke 3.3.3. Inom ramen för föreningsstödsverksamheten och kontakten med föreningar uppges ETOS och polisen vara en stödfunktion i de fall svåra situationer uppstår.

Intervjuade inom fritidsgårdsverksamheten upplever att det inte finns en god kännedom kring det stöd som finns att tillgå via Plattform Malmö och ETOS. I de fall medarbetare i första linjen behöver stöd kontaktas ofta lokal kontaktperson inom skolan eller socialtjänsten eller så lyfts frågan inom forumet "Örat mot Marken". Enligt intervjuade är samverkan och dialog med andra förvaltningars verksamheter i stor utsträckning kopplad till person snarare än funktion.

Vissa fritidsgårdar har haft föreläsningar rörande våldsbejakande miljöer och extremism. Detta har genomförts i samarbete med Safe Space Malmö. Intervjuade framhåller särskilt fritidsnämndens uppdrag om att alla fritidsgårdar ska arbeta barriärbrytande, dvs. genomföra aktiviteter där ungdomar från olika delar av staden möts.

Intervjuade upplever att det inte finns en central styrning och ledning avseende det förebyggande arbetet kopplat till våldsbejakande miljöer. Det uppges även föreligga vissa otydligheter kring styrning och ledning av det kommunövergripande strategiska trygghetsarbetet.

5 Uppföljning och återrapportering

Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelse och nämnder avseende förebyggande arbete och trygghet sker framförallt inom ramen för den ordinarie målstyrningen, där respektive nämnds arbete, resultat och framtida åtgärder presenteras i årsanalysen. I granskade nämnders årsanalyser för 2017 framgår att nämndmål med koppling till det förebyggande arbetet inom de tre olika preventionsnivåerna, i stor utsträckning, bedöms som uppnådda eller delvis uppnådda. Se stycke 5.5.1 för mer nämndspecifik information.

Vid granskningstillfället har det inte genomförts någon utvärdering av innehållet i riktlinjen *"Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism - en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga"*.

Tidigare överenskommelse mellan Malmö stad och polisen har utvärderats. Slutuppföljningen som genomfördes av Malmö högskola har återrapporterats till kommunstyrelsen. Utvärderingen har fungerat som underlag vid utarbetandet av samverkansöverenskommelsen 2017-2022 och i tillhörande verksamhetsplan presenteras ett antal identifierade utvecklingsområden från utvärderingen i anslutning till de mål som formulerats för det fortsatta arbetet. Punkter som lyfts fram och som beaktats vid utformningen av ny överenskommelse och tillhörande verksamhetsplan är bland annat:

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

- *”Det behövs en struktur som ökar informationsflödet, både mellan samverkansnivåerna och mellan interna och externa aktörer. Särskilt viktigt är det att etablera en struktur som ökar kontakten mellan strategisk och operativ nivå. Högskolan pekar även på vikten av att följa upp arbetet inom ramen för samverkansöverenskommelsen på ett mer strategiskt sätt än tidigare”.*
- *”Styrgruppen bör stödja det lokala samverkansarbetet genom att formulera fokusområden och prioriteringar i samråd med de lokala aktörerna, eftersom problembilderna/behovsanalyserna kan variera områdena emellan”.*
- *”Styrgruppen rekommenderas göra en inventering av inom vilka områden det finns samverkansprocesser som har uppstått utan överenskommelsen och inkorporera deras arbete och erfarenheter i det samverkansarbete som bedrivs utifrån överenskommelsen, men även öppna möjligheten för lokala samverkansprocesser”.*

Av granskningen kan vi konstatera att målen som formulerats utifrån ovanstående tre utvecklingsområden har konkreta aktiviteter kopplade till sig med tidplan och uttalad ansvarig förvaltning.

Vid kommunfullmäktiges möte den 23 februari 2017 fick kommunstyrelsen i uppdrag att ur anslaget till förfogande att fördela 50 mkr till trygghetsskapande insatser. I underlaget framgår att kommunstyrelsen tilldelats 300 tkr för att med stöd av Malmö högskola, följa och utvärdera de insatser som tilldelats medel. Vid granskningstillfället har denna uppföljning ännu inte slutförts.

Beträffande samordningsteamet har det inte genomförts någon formaliserad utvärdering/uppföljning av arbetet. Majoriteten av de intervjuade upplever dock att teamet bidragit till kompetenshöjning bland stadens verksamheter och en tydlighet kring var medarbetare kan vända sig för att få stöd i frågor kopplat till våldsbejakande miljöer.

5.1.1 Uppföljning av måluppfyllelse - Årsanalys 2017

I följande fem stycken presenteras, utifrån granskningen, centrala delar ur kommunstyrelsens och respektive nämnds måluppfyllelse som framgår av årsanalyserna för 2017.

5.1.1.1 Kommunstyrelsen

För nämndmålet *”Skapa en tryggare stad för malmöborna”* lämnas ingen samlad bedömning av måluppfyllelse. Däremot konstateras att det under 2017 har genomförts flera insatser som syftar till att säkra att stadens trygghets- och säkerhetsarbete bedrivs på ett strukturerat, kvalitetssäkrat och forskningsbaserat sätt. Flera av dessa bedöms ha ökat den faktiska säkerheten i staden. Det framhålls att kommunstyrelsens och stadskontorets ansvar är att säkra stadens koppling till forskning, samordna insatser samt främja medvetna metodval och systematiskt arbete. Det operativa arbetet ska emellertid i första hand ske inom ramen för stadens övriga förvaltningars uppdrag. Därtill finns ett flertal nämndmål och indikatorer med koppling till styrning och

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

ledning av det generella preventionsarbete som bedrivs på generell nivå och riskgruppsnivå.

5.1.1.2 Grundskolenämnden

Nämndmålet *"Grundläggande demokratiska värderingar ska genomsyra alla elever utbildning"* bedöms inte vara till fullo uppnått. Resultaten från grundskoleförvaltningens elevenkätundersökning visar att 64 respektive 62 % av kommunens elever i årskurs 7 och 9 upplever att skolan arbetar med grundläggande värden i undervisningen respektive på skolan. Mätningen i övriga ålderskategorier visar på ett något högre resultat. I årsanalysen konstateras att alla demokratiska kvaliteter i form av kunskaper, värden och förmågor, som enligt läroplan och kursplaner ska integreras i undervisningen i olika ämnen i högre grad behöver genomsyra undervisningen. Stadens tre utbildningsförvaltningar har utifrån ovanstående beslutat om en satsning i arbetet med normkritik och mot diskriminering. Arbetet består av utbildning för alla chefer, insatser för alla medarbetare samt utbildning för processtödjare i verksamheterna. Syftet är att stärka den normkritiska kompetensen.

Nämndmålet *"Alla elever ska vara trygga i skolan"* är inte uppnått. I uppföljningen av målet framträder bilden av att flertalet av eleverna känner sig trygga i skolan. Enligt genomförda elevenkäter upplever en majoritet av eleverna att skolan ger dem möjlighet att argumentera och tänka kritiskt. Drygt hälften av eleverna i årskurs 7 och 9 uppfattar att skolan arbetar med grundläggande värden såsom mänskliga rättigheter, jämställdhet samt övar eleverna i att göra etiska ställningstaganden. I årsanalysen konstateras att det finns ett behov av att fortsätta insatser utifrån premissen att ett i grunden främjande och förebyggande värdegrundsarbete som genomsyrar verksamheterna är centralt för hur eleverna upplever sin skolmiljö. Skolornas uppdrag i arbetet med normer och värden tenderar att genomföras i separata delar, där elevernas kunskapsutveckling kan ses som en del, ett främjande och förebyggande värdegrundsarbete som en annan och det demokratiska medborgarfostrande uppdraget som en tredje. Alla demokratiska kvaliteter behöver i högre grad genomsyra undervisningen. Det uppges även finnas ett behov av en fördjupad analys kring elevernas upplevda trygghet och studiero.

5.1.1.3 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Nämndmålet *"Samtliga elever inom nämndens verksamheter ska erbjudas en öppen, jämställd och inkluderande lärmiljö där mångfalden och flerspråkigheten är en tillgång"* bedöms vara delvis uppnått. Elevenkäter riktade till gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning pekar på att en hög andel av eleverna upplever att man respekterar olikheter på skolorna. Men det återstår att göra insatser för att ytterligare öka denna andel. Förvaltningen deltar i den satsning som beskrivs i stycke 4.1.3 avseende utbildning i normkritik.

Nämndmålet *"Genom samarbete med stadens föreningsliv och kulturliv bidrar nämnden till att elever inom utbildningsområdena utvecklas och stärks"* bedöms som uppnått. Förvaltningen har 2017 avslutat sitt deltagande i SKL:s Europeiska socialfondsprojekt Plug In 2.0 och lämnat in slutrapport. Socialt hållbar integrering och inkludering av nyanlända elever i samverkan med idéburen sektor för att förhindra

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

studieavbrott och stärka skolanknytningen utgjorde fokus för projektet. Målgruppen var varit unga kvinnor och män, 15-24 år, med behov av stöd för att uppnå gymnasiebehörighet och i förlängningen gymnasieexamen. Exempel på konkreta insatser som genomförts har varit aktiviteter i anslutning till skoldagen och s.k. Summercamp samt lovskola för nyanlända elever. Insatserna har varit en kombination av undervisning och sociala aktiviteter tillsammans med idéburen sektor inom ramen för projektet. Utvärdering av projektet har färdigställts och det goda resultatet har mynnat ut i att projektet från och med 2018 övergår till att ingå i den ordinarie verksamheten.

5.1.1.4 Arbetsmarknads- och socialnämnden

Nämndmålet *"Arbetsmarknad- och socialnämnden ska genom samverkan med övriga nämnder, myndigheter och civilsamhälle motverka våld i nära relationer, hedersrelaterat våld samt aktivt medverka till att skapa trygghet i hemmet och i det offentliga rummet"* bedöms som delvis uppnått. Nämnden bedöms inte ha bidragit i den utsträckning som planerades i budget 2017. Dels på grund av omorganisationen och dels på grund av initierat utvecklingsarbete som ännu är pågående.

I arbetsmarknads- och socialnämndens årsanalys poängteras att det sker många aktiviteter inom det förebyggande arbetet men att det är svårt att överblicka och dra slutsatser. Det uppges vara svårt att mäta effekter inom det förebyggande området och koppla dessa till socialtjänstens insatser. Nämndens verksamheter bedöms vara i behov av en tydlig inriktning på att utforma verksamheter och stödinsatser så att de är tillgängliga och bygger på bästa tillgängliga kunskap om insatser och metoder som visat sig ge goda resultat.

5.1.1.5 Fritidsnämnden

Nämndmålet *"Fritidsnämndens anläggningar ska vara trygga och trivsamma"* bedöms inte uppnås. Dock framgår en uppgång i resultatet på de brukarundersökningar som nämnden genomfört sedan 2012. Enligt kommentarerna kommer nämnden omformulera målet så att fokus hamnar på förebyggande- och trygghetsskapande aspekter inom såväl arbetet med trygga anläggningar som med socialt förebyggande åtgärder.

Nämndmålet *"Fritidsnämnden ska bidra till att skapa trygghet i det offentliga rummet, främst i samverkan med andra nämnder, myndigheter och civilsamhälle"* bedöms som uppnått. Inom den öppna fritidsverksamheten pågår samverkan med andra aktörer som ryms inom det förebyggande och trygghetsskapande arbetet genom både kunskapsinventering och konkreta insatser för att aktivera barn och unga. Arbetet pågår med att ta fram förslag till gemensamma rutiner för trygghetsarbete inom den öppna fritidsverksamheten

6 Slutsats och rekommendationer

En av inriktningarna för målområdet *"En trygg stad"* är att Malmö ska vara nationellt ledande i arbetet mot våldsbejakande extremism. På vilket sätt detta ska uppnås eller på vilket sätt detta ska mätas är inte något som konkretiserats.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Det finns en dokumenterad och av kommunstyrelsen beslutad riktlinje för hur Malmö stad ska arbeta med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer. I strategin tydliggörs att detta arbete är en del av Malmö stads arbete med normbrottsprevention bland unga och inte ett eget spår i stadens styrning och uppföljning av det strategiska arbetet med prevention. I kombination med nu gällande samverkansöverenskommelse med polisen och tillhörande verksamhetsplan samt de mål avseende trygghets- och säkerhetsfrågor som finns integrerade i nämndernas ordinarie målstyrningsprocess bedömer vi att det på strategisk nivå finns en ändamålsenlig styrning och målstruktur för arbetet med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer. Därtill finns det inom staden ett särskilt samordningsteam, stöd i form av Plattform Malmö och stadens stödtelefon samt utarbetade samarbeten som syftar till att tillhandahålla kompetenshöjande och samverkande insatser till medarbetare, föreningar och civilsamhälle.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det i stor utsträckning finns ett ändamålsenligt strategiskt arbete med att förebygga och motverka våldsbejakande miljöer. Vi bedömer dock att roll- och ansvarsfördelningen kan tydliggöras vad gäller styrning och ledning samt säkerställande av efterlevnad av upprättad riktlinje. Det föreligger ett behov av förtydligande kring vilka strategiska frågor som ska drivas och följas upp av kommunstyrelsen och vilka frågor som ingår i respektive nämnds strategiska arbete med förebyggande arbete avseende våldsbejakande miljöer. Vi bedömer även att införandet av evidensbaserade metoder för insatser och uppföljning utgör ett viktigt utvecklingsområde. Avslutningsvis bör den samordning och samverkan som idag bedrivs i frågan i större grad formaliseras i syfte att skapa en tydlig organisation och samverkan som är kopplad till funktion snarare än person.

6.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns det tydliga mål för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer?

Vår bedömning är att det inte finns tydliga mål specifikt för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer. Däremot finns det för kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder tydliga nämndmål för det generella trygghetsskapande och förebyggande arbetet. Det finns även tydliga mål kopplat till samtliga tre nivåer av prevention inom ramen för samverkansöverenskommelsen mellan Malmö stad och polisen och i tillhörande verksamhetsplan.

Har den förebyggande verksamheten mot våldsbejakande miljöer en tydlig ansvarsfördelning?

Det förebyggande arbetet kopplat till våldsbejakande miljöer bedrivs framförallt inom ramen för respektive nämnds kärnverksamhet och uppdrag enligt socialtjänstlag, skollag, läroplaner och fullmäktiges målområden. I detta avseende bedömer vi att det finns en tydlig ansvarsfördelning. Vi bedömer dock att roll- och ansvarsfördelningen kan tydliggöras vad gäller styrning och ledning samt säkerställande av efterlevnad av upprättad riktlinje.

I den av kommunstyrelsen beslutade riktlinjen *"Malmöns arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism - en del av arbetet med*

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

normbrottsprevention bland unga” förtydligas Malmö stads övergripande strategier för det förebyggande arbetet på universell, selektiv och indikerad nivå. I riktlinjen finns inga målsättningar eller aktiviteter. Istället finns en hänvisning till överenskommelsen mellan Malmö stad och polisen. I detta fall är det kommunstyrelsen som har ansvaret för att följa upp de mål, indikatorer och aktiviteter som finns i överenskommelsen och tillhörande verksamhetsplan. Ansvariga tjänstemän utgörs av tillsatt kommunövergripande styrgrupp. I detta avseende bedömer vi att det finns en tydlig ansvarsfördelning i frågan. Beträffande polisen som extern samverkanspartner upplever samtliga intervjuade att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig och att samverkan fungerar väl. Dock framhålls sekretesslagstiftningen som problematiskt i det förebyggande arbetet.

Trygghet, säkerhet och förebyggande arbete är dock en av de frågor som löper kommunövergripande och där flera nämnder har ett uttalat ansvar/uppdrag i lagstiftning, kommunövergripande policys och riktlinjer eller fullmäktigemål. Roll- och ansvarsfördelningen mellan stadskontoret och övriga nämnder vad gäller styrning och ledning är ett område som vid granskningstillfället ses över. Ett flertal intervjuade uppger att det finns ett behov av att skapa en översikt över de insatser/verksamhet som kommunen erbjuder, höja kunskapen om dessa ute i verksamheten samt se över gränsdragningen mellan det preventiva arbete som bedrivs på selektiv nivå och individnivå. Stadskontorets roll i stadens strategiska arbete kring dessa frågor är även något som är under översyn. Genomgående uppges att samverkan och kommunikation internt samt med polisen i flera fall är kopplade till person snarare än funktion. Av denna anledning framhålls de olika samverkanforumen som viktiga för att skapa kontaktytor mellan de olika verksamheterna. Dock har personkopplingen inneburit utmaningar i samband med den större omorganisering som genomförts i Malmö stad. Upparbetade kontaktytor uppges delvis ha försvunnit i denna process och den nya roll- och ansvarsfördelningen är fortfarande under utveckling, dels inom nyligen bildade förvaltningar och dels i gränsdragningen mellan stadskontoret och de olika förvaltningarna. Utifrån ovanstående bedömer vi att ansvarsfördelningen och samordningen inom Malmö stad avseende det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kan tydliggöras ytterligare.

Vilka förebyggande insatser och aktiviteter genomför Malmö stad?

En stor del av det förebyggande arbetet sker inom ramen för ordinarie verksamhet, samverkan, projekt och särskilda satsningar där utgångspunkten inte utgörs specifikt av risken för individers deltagande och engagemang i våldsbejakande miljöer. Därtill finns det insatser och aktiviteter som är speciellt inriktade på denna fråga. Bland dessa kan nämnas stadens stödtelefon, kompetenshöjande insatser som tillhandahålls i samarbete med Safe Space Malmö, Mammakraft och utbildning för föreningsledare.

I stycke 3.3 presenteras exempel på generella insatser/aktiviteter som sker i samverkan och i stycke 4 presenteras exempel på insatser/aktiviteter som sker inom respektive nämnds verksamhet. I bilaga 2 framgår de åtgärder som Malmö stad själv lyfter som centrala för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Vi kan konstatera att införandet av CTC utgör en stor del av Malmö stads nya satsning avseende preventionsarbete. Metoden har testats inom ett område i staden och ska nu

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

implementeras i fem olika områden. CTC ska på lång sikt skapa bättre förutsättningar för verksamheten att anpassa det generella förebyggande arbetet utifrån den lokala lägesbilden. Styrmodellen ska även bidra till att verksamheten i större utsträckning ska arbeta med evidensbaserade metoder och insatser.

Hur arbetar Malmö stad med att identifiera och motverka normbrytande beteende så som droger, kriminalitet och våld?

Det finns en mängd verksamheter, insatser, aktiviteter och samverkansformer som syftar till att identifiera och motverka normbrytande beteende såsom droger, kriminalitet och våld. Se stycke 3.2.2 för samverkan och stycke 4 för nämndspecifikt arbete i frågan. Av granskningen framgår att det pågår ett arbete med att inrätta ett lokalt kunskapscenter för brottsförebyggande arbete. Detta är ett samarbete mellan Malmö stad, polisen och Malmö Högskola. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2018-06-11 om en uppdragsbeskrivning för en utredning avseende kommunens organisation för drogförebyggande arbete. Det senaste helhetsgreppet i denna fråga som gick under namnet *"Drogfri framtid"* har utvärderats och resultatet visade på behov av evidensbaserade metoder. I uppdragsbeskrivningen konstateras att Malmö stad idag saknar en tydlig beskrivning av hur staden håller samman och styr arbetet med drogprevention, vilket skapar en otydlighet internt men och gentemot externa samverkansaktörer. Det saknas även en gemensam definition om vad det drogförebyggande arbetet ska omfatta. Det finns en tillsatt arbetsgrupp och ett förslag ska lämnas senast den 5 november 2018.

Finns det en tillfredställande samverkan mellan interna och externa aktörer så som socialtjänst, skola, fritidsverksamhet, föreningsverksamhet samt polis?

Vi bedömer att det i stor utsträckning finns en tillfredställande samverkan mellan interna och externa aktörer. Genom styrgruppen som är kopplad till stadens samverkansöverenskommelse med polisen finns en kommunövergripande förankring och dialog avseende strategiska frågor rörande normbrottsprevention. Därtill finns stadens särskilda samordningsteam och övriga upparbetade samarbeten/samverkansforum och initiativ som har en generell förebyggande ansats.

Stadens samordningsteam är specifikt inriktat på det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer och vi kan av granskningen konstatera att teamet haft en stor betydelse i arbetet med att medvetandegöra stadens olika förvaltningar och verksamheter på frågan och höja kompetensen hos medarbetare. Det särskilda samordningsteamets syfte, arbetsprocesser och mål är dock inte dokumenterat och deltagandet är i stor uträkning kopplat till person snarare än funktion.

Finns det dokumenterad uppföljning och utvärdering av uppsatta mål, insatser, aktiviteter samt samverkan mellan interna och externa aktörer? Vidtas förbättrande åtgärder vid konstaterade brister eller avvikelser?

Det finns dokumenterad uppföljning och utvärdering av uppsatta mål, insatser, aktiviteter samt samverkan mellan interna och externa aktörer. Dels genom att mål, insatser och aktiviteter följs upp via det ordinarie styr- och ledningssystemet där mål och måluppfyllelse samt status för olika uppdrag och åtaganden redovisas inom ramen för delårsrapport och årsredovisning. Dels genom nämndspecifika rutiner för kvalitetsuppföljning och uppföljning av ledningssystem ute i de granskade nämnderna.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Samverkan med polisen utgår från överenskommelsen och följs upp genom uppföljning av verksamhetsplanen som upprättas årligen. Tidigare samverkansöverenskommelse utvärderades av Malmö högskola och resultatet ligger till grund för den nya samverkansöverenskommelsen som utarbetats. Granskningen visar att förbättrande åtgärder har vidtagits avseende styrning, kommunikation och uppföljning.

Utifrån granskningen bedömer vi att förbättrande åtgärder vidtas vid konstaterade brister eller avvikelser. Att vidta förbättrande åtgärder vid konstaterade brister är en del av verksamheternas ordinarie kvalitetsledningssystem och i årsanalyserna presenterar nämnderna vilka åtgärder de ska vidta i de fall de inte uppfyllt nämndmålen. Särskilda projekt och satsningar följs upp och utvärderas av de nämnder som ansvarar för verksamheten. Att i större utsträckning arbeta utifrån evidensbaserade metoder utgör ett centralt utvecklingsområde. I granskningen framgår att det pågår en översyn av roll- och ansvarsfördelningen mellan stadskontoret och övriga förvaltningar, bland annat vad gäller frågor kopplat till trygghet och säkerhet.

6.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi:

Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och övriga nämnder är tydlig avseende styrning och ledning av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande miljöer.
- Säkerställa att det särskilda samordningsteamets syfte, arbetsprocesser och mål dokumenteras. Detta i syfte att skapa en formaliserad samverkan där arbetet i större utsträckning är kopplat till funktion istället för person.

Arbetsmarknads- och socialnämnden att:

- Säkerställa att lokala samarbetsavtal mellan Konsultationsteamet (Malmö stads stödtelefon) och berörda samverkanspartners avseende våldsbejakande extremism upprättas.

Kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder att:

- Säkerställa att utvecklingsarbetet med att utveckla evidensbaserade insatser och metoder fortgår samt att *Communitys That Care* som styrmodell framöver följs upp och utvärderas.

Datum som ovan

KPMG AB



Sofie Oldfield
Certifierad kommunal revisor



Patrik Hellberg
Verksamhetsrevisor

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Bilaga 1 – Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism

Nedan har vi inkluderat utdrag från SKL:s kartläggning av den lagstiftning som möjliggör och begränsar kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande extremism.

Skollag

”Enligt skollagen ska skolan arbeta med värdegrunden. Vuxna i förskola och skola är förebilder. Deras förhållningssätt påverkar barn och elevers förståelse och respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Förskolors och skolors arbete med demokrati och mänskliga rättigheter är centralt i det breda värdegrundsarbetet. Ansvar är allas och arbetet ska ske ständigt och i all verksamhet. Förskolans och skolans arbete med demokrati och mänskliga rättigheter ska synas i hur lärandet organiseras och genomförs. Detta innebär att man inom skolan ska lära genom ett demokratiskt arbetssätt. Ett demokratiskt arbetssätt främjar barns och elevers rättigheter och barns och elevers demokratiska förmågor utvecklas då för vår gemensamma framtida demokrati. Främlingsfientlighet och intolerans ska bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.

”För att minska risken att ungdomar faller mellan stolarna har kommunerna ett lagstadgat ansvar att hålla sig informerade om vad ungdomar som är mellan 16 och 20 år sysselsätter sig med i syfte att erbjuda dem lämpliga åtgärder. Det kallas det kommunala aktivitetsansvaret. Skyldigheten gäller för ungdomar som inte studerar på eller har fullföljt en gymnasieutbildning och är en viktig del i arbetet för att motverka utanförskap”.

Socialtjänstlag

”Socialtjänsten i en kommun ska enligt socialtjänstlagen (SoL) 1 kap. 1 § på demokratins och solidaritetens grund bland annat främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Enligt 5 kap. 1 § SoL ska socialtjänsten verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden, ha ett nära samarbete med hemmen för att främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och särskilt följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialnämnden ska arbeta aktivt för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom. Kommunen ska även i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om hänsyn till den unges bästa motiverar det, ska kommunen även sörja för att vård och fostran utanför det egna hemmet underlättas”

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

”Socialnämnden ska arbeta aktivt för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.

Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

”I och med att de nya reglerna om ett straffansvar för resor i terrorsyfte trädde i kraft i april 2016 kan den situationen uppkomma att människor under 18 kan dömas för denna typ av brottslighet och därmed hamna under socialtjänstens ansvar när de döms till ungdomsvård. Den sanktionen innebär att socialtjänsten precis som vid annan brottslighet med unga förövare har en skyldighet att stödja och hjälpa den unge att komma tillbaka till samhället och inte upprepa sin brottslighet. Frågan har kommit upp om möjligheten att omhänderta unga som har visat sig intressera sig för våldsbejakande extremism - ett riskbeteende. Det är samma bedömningar som i alla andra ärenden om vård av unga som måste göras innan ett beslut om omhändertagande enligt lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga kan fattas. En grundläggande förutsättning för att LVU ska vara tillämplig är att det föreligger missförhållanden relaterade till den unges miljö eller till dennes eget beteende. Det fordras dessutom att dessa missförhållanden innebär en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas och att den vård som behövs för att förebygga eller reparera skadan inte kan ges frivilligt. Med hälsa avses både fysisk och psykisk hälsa. Missförhållandet eller beteendet behöver inte ha lett till någon redan konstaterad skada hos den unge, men risken för skada måste vara påtaglig. Socialnämnden måste visa på de konsekvenser missförhållandena eller beteendet kan få på den unges hälsa eller utveckling. Det måste vidare föreligga konkreta omständigheter som talar för att en risk för skada föreligger. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter, till exempel allmänna samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett tvångsomhändertagande (prop. 1989/90:28).

Offentlighets- och sekretesslagen

Socialtjänstens verksamhet präglas av den starka sekretess som råder där, men det finns tillfällen då socialtjänsten kan lämna sekretessbelagd information till andra myndigheter under vissa förutsättningar. Bland annat har socialtjänsten enligt 26 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) en möjlighet att utbyta uppgifter med hälso- och sjukvården i ärenden där det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd om den det berör är under 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningssmedel eller vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

”I vissa fall är det möjligt att lämna uppgifter till polis trots sekretessen utan att det är någon skyldighet. Enligt 10 kap. 18 a § OSL kan utlämnande ske till Polismyndigheten om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en ungdom under 21 år kommer att utöva brottslig verksamhet och uppgifter kan antas bidra till att förhindra det samt att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften kommer ut. En förutsättning för att



Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

utlämnande ska kunna ske är att det är fråga om uppgift som rör en enskild person som inte har fyllt 21 år”.

Föreningsbidrag

Kommunen kan ge bidrag till bland annat föreningar som arbetar med att motverka att unga personer drar sig till grupper som ägnar sig åt våldsbejakande extremism. Kommunen beslutar själv om vilka riktlinjer kommunen ska följa vid beviljande av bidrag till föreningar i kommunen.

Malmö stadsrevision

Granskning av Malmö stads förebyggande arbete mot våldsbejakande miljöer

KPMG AB

2018-08-23

Bilagor 2– Malmö stads förebyggande insatser

Nedan framgår de förebyggande insatser på riskgrupps- och individnivå som Malmö stad presenterar i riktlinjen *"Malmö arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism - en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga"*. Samverkansöverenskommelsen 2012-2016 har ersatts med den nya samverkansöverenskommelsen för perioden 2017-2020.

Förebyggande insatser på riskgruppsnivå

- Samarbete enligt samverkansöverenskommelsen mellan Malmö stad och polisen "Malmö - trygg och säker stad, 2012-2016". Malmö stad och polisområde Malmö har tillsammans kommit överens om former och områden för samverkan (samverkansområdena är: unga i riskzon/unga kriminella, organiserad brottslighet och kriminella gäng, droger, stöd till brottsutsatta, våld i nära relation samt trygghetsskapande åtgärder i offentlig miljö och trafiken och samtliga områden har brutits ned utifrån bland annat problembild och åtgärder, till aktiviteter).
- Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF).
- Staden (stadskontoret och sociala resursförvaltningen) deltar i ett EU-projekt "Local institutions against extremism" (LIAISE) tillsammans med tolv europeiska kommuner. Projektet syftar till att hjälpa kommunerna att ta fram verktyg för att förebygga radikaliserings lokalt. Området är ännu inte så väl beforskat.
- Den 9 december fattade Allmänna arvsfonden beslut om en projektansökan som Malmö stad tillsammans med tre föreningar (Islamakademin, Spiritus Mundi och Flamman Ungdomens Hus) står bakom. Arvsfondsprojektet handlar om att nå olika målgrupper som behöver kunskap, men även direkt stöd när det gäller att förebygga extremism samt möta redan radikaliserade individer. Projektet heter "Våra Liv" och kommer att placeras organisatoriskt under Plattform Malmö. Projektstart i januari 2016.
- Dialogform för att förebygga och förhindra hatbrott. En samverkansform med representanter för civila organisationer som på olika sätt arbetar utifrån diskrimineringsgrunderna tillsammans med polisområde Malmö hatbrottsgrupp.
- Föreningsnätverk som arbetar utifrån samverkansöverenskommelsens olika områden, ur ett trygghetsskapande perspektiv.

Förebyggande insatser på individnivå

- Individ och familjeomsorg utreder barn/ungdomars situation på individnivå, om det bedöms föreligga skäl för en utredning. Utredningen kan avslutas med att ungdomen och dess familj beviljas bistånd i form av en insats. Socialsekreterare följer upp beviljade bistånd. Alla stadsområden i Malmö har tillgång till egen öppenvård, vilken ser olika ut i innehåll och omfattning. Som komplement till egen öppenvård används kommungemensamma insatser, som är samlade på SRF och där Plattform Malmö bidrar med flera insatser just riktade mot ungdomar, samt externa aktörer. Alla stadsområden beviljar insatser på individnivå, men som ser olika både i innehåll och omfattning, kontakta respektive stadsområde för uppdaterad information.
- Tät samverkan mellan socialtjänsten och polisen, genom nätverk med civila aktörer med specialkompetens (till exempel projektet "Våra Liv").
- Polisens ordinarie utredande/lagförande verksamhet.
- Plattform Malmö verksamheter:
 - Chatta med en socialsekreterare.
 - Heder, tidigt stöd för unga upp till 21.
 - Familjeteamet.
 - Konsultationsteamet för avhoppare (kriminalitet).
 - Maria Malmö.
 - Multisystemisk terapi (MST).
 - Socialarbetare för unga (SFU), arbetar uppsökande.
 - Socialsekreterare hos polisen, som en länk mellan polis och socialtjänst.
 - Stödcentrum, för brottsutsatta, i samverkan med polisen.