

# Brottsförebyggande arbete

**Västerås stad**

13 juni

*Karin Magnusson*







*Ellen Håkansson*

*Kvalitetssäkrare*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning. Granskningens syfte är att granska huruvida kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt brottsförebyggande arbete för unga. För att bedöma detta har granskningen utgått från sex specifika revisionsfrågor och den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har ett ändamålsenligt brottsförebyggande arbete.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns en övergripande styrning genom exempelvis mål eller strategier för kommunen brottsförebyggande arbete för unga?	Ja 
Finns en struktur för kommunens arbete ex. samordningsfunktion och råd för det brottsförebyggande arbetet?	Ja 
Finns skriftlig överenskommelse om samverkan med relevanta aktörer? - Klargör överenskommelsen syfte samt inom vilka områden samverkan ska ske.	Ja 
Finns en kartläggning som tydliggör en lägesbild avseende brottslighetens utbredning och situationen för de unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet?	Ja 
Har den övergripande styrningen omsatts i operativ styrning genom åtgärdsplaner?	Ja 
Har styrelsen en tillräcklig uppföljning och kontroll av arbetet?	Ja 

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>4</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>
<b>Övergripande styrning och mål</b>	<b>5</b>
lakttagelser	5
Bedömning	8
<b>Kartläggning och lägesbild</b>	<b>9</b>
lakttagelser	10
Bedömning	11
<b>Operativ styrning och åtgärdsplaner</b>	<b>12</b>
lakttagelser	12
Bedömning	14
<b>Uppföljning och kontroll av arbetet</b>	<b>14</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>17</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>17</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>18</b>
<b>Bilagor</b>	<b>18</b>

# Inledning

## Bakgrund

På regeringens webbsida går att läsa att det brottsförebyggande arbetet är prioriterat och i detta spelar kommunerna en viktig roll. Kommunernas breda uppdrag innebär att de tillsammans med Polismyndigheten utgör kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet.

För att säkerställa att kommunernas brottsförebyggande arbete är effektivt och kunskapsbaserat tillsattes regeringen i november 2019 en utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. I juni 2021 lämnades ett betänkande som nu behandlas för att en ny lag ska kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

Sveriges kommuner har redan idag en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet vilket innebär att lagen i varierad grad kan komma att påverka arbetet. Att arbetet i framtiden kommer regleras via lag innebär i praktiken att kommuner inte kan prioritera bort arbetet till förmån till annan lagstadgad verksamhet. Bland annat kommer lagen att ställa krav på framtagande av lägesbild och åtgärdsplan.

Utifrån genomförd riskanalys har Västerås stads revisorer beslutat att granska arbetet med det brottsförebyggande arbetet för unga samt hur kommunen jobbar för att minska risken för att unga blir gängkriminella. Granskningen kommer att ha sin utgångspunkt i de lagförslag som ska komma att gälla från juni 2023 för att se hur väl Västerås stad har en verksamhet som är i enlighet med kommande krav.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska huruvida kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt brottsförebyggande arbete för unga.

1. Finns en övergripande styrning genom exempelvis mål eller strategier för kommunen brottsförebyggande arbete för unga?
2. Finns en struktur för kommunens arbete, till exempel samordningsfunktion och råd för det brottsförebyggande arbetet?
3. Finns skriftlig överenskommelse om samverkan med relevanta aktörer?
  - a. Klargör överenskommelsen syfte samt inom vilka områden samverkan ska ske.
4. Finns en kartläggning som tydliggör en lägesbild avseende brottslighetens utbredning och situationen för de unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet?
5. Har den övergripande styrningen omsatts i operativ styrning genom åtgärdsplaner?
6. Har styrelsen en tillräcklig uppföljning och kontroll av arbetet?

Ovanstående revisionsfrågor har en annan ordning än i beslutad projektplan, detta har justerats för att få en bättre struktur på rapporten.

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Lagrådsremiss avseende kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till att gälla det brottsförebyggande arbetet som riktar sig till åldersgruppen 11 till 16 år. Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens ansvarsområde.

## Metod

Granskning av övergripande styrdokument såsom strategier och mål

Granskning av skriftliga överenskommelser med samverkansparter inom området. Syftet är bland annat att se om dessa är tydliga i olika parter roll och ansvar.

Granskning av upprättade underlag såsom lägesrapporter avseende brottslighet i kommunen och åtgärdsplaner. Syftet är bland annat att granska om det är tydliggjort vilka aktiviteter/åtgärder som planeras och vilka funktioner som är ansvariga för dessa. Protokollsgranskning för att se eventuell dokumenterad uppföljning som skett till styrelsen.

Intervjuer kommer att genomföras med ansvariga funktioner för det brottsförebyggande arbetet. Intervjuerna har till syfte att verifiera huruvida det som finns i skriftlig dokumentation är tydlig samt om arbetet uppfattas ändamålsenligt. För att skapa en fördjupad förståelse inför intervjuer med representanter i kommunen kommer intervjuer med andra samverkansparter att göras, ex. Polis. Polisen omfattas inte av granskningen utan intervjuerna kommer enbart att användas för att säkerställa att rätt frågor ställs till kommunens tjänstepersoner.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Övergripande styrning och mål

*Revisionsfråga 1: Finns en övergripande styrning genom exempelvis mål eller strategier för kommunen brottsförebyggande arbete för unga?*

*Revisionsfråga 2: Finns en struktur för kommunens arbete, till exempel samordningsfunktion och råd för det brottsförebyggande arbetet?*

*Revisionsfråga 3: Finns skriftlig överenskommelse om samverkan med relevanta aktörer? Klargör överenskommelsen syfte samt inom vilka områden samverkan ska ske.*

I det här kapitlet kommer vi att besvara den första revisionsfrågan avseende styrning av det brottsförebyggande arbetet i Västerås stad. I det förslag som förväntas bli lag från och med 1 juli 2023 framgår att kommunstyrelsen, eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar, ansvarar för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete. Vi har därför kontrollerat hur väl riggade Västerås stad är för att efterleva den kommande lagregleringen och om det finns en styrning avseende det brottsförebyggande arbetet.

I samma lagförslag uttrycks också att kommuner ska ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor. Samordningsfunktionen ska bland annat stödja genomförandet av kommunens brottsförebyggande arbete. Därutöver ska kommuner också verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen. Enligt regeringen kan ett tydligt ansvarstagande och stödjande strukturer främja förutsättningarna för samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Ett led i detta är att ge en aktör ett särskilt ansvar för samordningen. Vi har i granskning kontrollerat huruvida Västerås stad har en samordningsfunktion.

Av kommande lagstiftning framgår också att kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske.

lakttagelser och bedömningar avseende styrning, struktur och samverkansöverenskommelser på strategisk nivå kommer att hanteras i det här kapitlet. I rapportens kapitel avseende operativ styrning och åtgärdsplaner granskas hur detta omsätts i verksamheten.

### *lakttagelser*

#### *Styrande dokument*

I Västerås stad antog kommunfullmäktige i september 2018 ett Program för social hållbarhet. Programmet är grunden för de aktiviteter som staden bedriver i syfte att reducera brottslighet. Med utgångspunkt i programmet finns en rad antagna policyer

varav en antogs av fullmäktige 2020 och avser trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete för perioden 2020-2025.

Policyn tydliggör forskning och kunskap vad gäller förhöjd risk för kriminell utveckling samt vilka skyddsfaktorer som minskar risken. I detta läggs stort fokus på barn och ungas tillvaro exempelvis situationen i skolan, familjeförhållanden och uppväxt med föräldrar som begår brott. De övergripande målen i policyn står det att invånare ska känna tillit, att staden ska ha säkra och trygga fysiska miljöer, att skolan ska vara trygg samt att staden ska arbeta mot en nollvision gällande narkotika och våld. Kopplat till detta finns sex definierade fokusområden varav de flesta riktar sig mot befolkningen i allmänhet, men vi noterar att aktiviteter och indikatorer i nästa steg fokuserar på unga och inkluderar den målgrupp granskningen avser. Ett av de definierade fokusområdena i policyn är att barn och unga ska vara trygga i skolan och avgränsas på så sätt till målgruppen. Det framgår också av policyn att genomförandet av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet ska ske med särskild hänsyn till barnrättsperspektivet och lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Policyn tydliggör att brottsförebyggande arbete kan delas in i primär, sekundär och tertiär prevention. Arbetet kan bedrivas i syfte att nå samtliga medborgare genom att främja och förebygga, att nå riskgrupper genom riktade insatser eller vara specifikt anpassade för att hindra fortsatt negativ utveckling.

### *Organisation och funktion för samordning*

Den av fullmäktige antagna policyn för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete<sup>1</sup> tydliggör att det är kommunstyrelsen som har ansvaret för det brottsförebyggande arbetet på en strategisk nivå. Ansvarig förvaltning är stadsledningskontoret. Arbetet inom stadsledningskontoret drivs i ett antal definierade processer. Enhetschefen för hållbarhetsenheten (HE) ansvarar för processen "social hållbarhet" och arbetet drivs genom utsedd processledningsgrupp. Processledningsgruppen består av nyckelfunktioner från förvaltningar och bolag med mandat att fatta beslut. En av delprocesserna inom ramen för det sociala hållbarhetsarbetet är "trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete". Under 2022 anställdes två strateger i kommunen med uppdrag att leda processen och rapportera till Processledningsgruppen för processen för social hållbarhet. De två strategierna har intervjuats inom ramen för granskningen och ger uttryck för att de utgör kommunens samordningsfunktion för det brottsförebyggande arbetet. De uppfattar att deras roll och uppdrag harmoniserar med det som uttrycks i den kommande lagen.

För att överbygga uppmärksammade "stuprör" i linjeorganisationen har kommundirektören har bildat en så kallad mellanrumsgroup bestående av direktörerna för KIFF, BUF, IFF, VOF, Skultuna kommundelsförvaltning samt enhetschefen för Hållbarhetsenheten och VD för Mimer. Vi har inom ramen för granskningen intervjuat

---

<sup>1</sup> Policy för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete i Västerås stad 2020-2025  
Antagen av kommunfullmäktige den 1 oktober 2020.

representanterna som ingår i grupperingen. Deras uppdrag är att i samverkan säkerställa att mellanrumsfrågor som de har rådighet över och som påverkar möjligheten att skapa jämlika förutsättningar tas omhand för att bidra till en hållbar stad.

Mellanrumsgruppen träffas sex gånger per år och direktören för KIFF är sammankallande för gruppen. Samtliga intervjuade direktörer ger uttryck för att mellanrumsgruppen är en framgångsfaktor för att fånga de behov som definieras i det operativa arbetet och säkerställa att samordnade och strategiska beslut tas avseende hantering av dessa. Vi har tagit del av den dokumentation som upprättats i samband med möten i mellanrumsgruppen. Mellanrumsgruppen har bland annat ansvar för att kommunens arbete har den framdrift och effekt som krävs och följer därmed upp en del av det arbete som sker på operativ nivå och som beskrivs i nästa kapitel.

### *Struktur för samverkan med andra parter och förekomst av samverkansöverenskommelser*

I april 2021 skapade Västerås stad tillsammans med polisen ett *Trygghetsråd*. I Trygghetsrådet ingår presidierna i kommunstyrelsen, Grundskolenämnden, Nämnden för idrott, fritid och förebyggande och Individ- och familjenämnden, samt representanter från polisen. Kommunstyrelsens ordförande och lokalpolisområdeschefen har ett delat ordförandeskap i trygghetsrådet. Syftet med Trygghetsrådet är, enligt dokument som upprättats av verksamheten i samband med granskningen, att "skapa förutsättningar för att uppnå effekterna inom sociala hållbarhetsprogrammet och policyn för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete". Trygghetsrådet träffas 3-4 gånger per år.

Trygghetsrådet har enligt de intervjuade haft en dialog avseende den lägesbild som tagits fram avseende trygghet och brottslighet (läs mer om kartläggningen under nästa revisionsfråga) och det är med denna som grund som trygghetsrådet har beslutat omprioriterade områden för det brottsförebyggande arbetet. Det finns i den målformulering som är upprättad den 19 september 2021 avseende trygghetsrådet tre formulerade områden som exemplifierar inom vilka frågor rådet ska samverka. Ett av dessa områden formuleras enligt följande;

- Nyrekrytering till kriminell verksamhet. Att förebygga att unga hamnar i riskzonen för att upptas i kriminalitet är högst prioriterat och kräver insatser i många led.

Västerås stad har tillsammans med Lokalpolisområde Västerås en samverkansöverenskommelse som har varit gällande från och med 1 mars 2020 till 1 mars 2023. En ny överenskommelse gällande från och med 7 juni 2023 är framtagen, men är vid genomförandet av granskningen ännu inte signerad av parterna. I den nya överenskommelsen har syftet och målen med samverkan förtydligats. Där klargörs också övergripande innebörden i den gemensamma strategin samt hur ledningsstrukturen för arbetet ska se ut framåt.

Den tidigare överenskommelsen tydliggjorde att kommunen och polisens arbete hade sin utgångspunkt i en lägesbild som definieras årligen. För definierade problemområden



upprättades handlingsplaner och vissa av dessa åtgärder definierades som medborgarlöften. Ett medborgarlöfte är enligt dokumentet en överenskommelse som utgår ifrån vad de som bor och verkar i ett område upplever som viktigt för att de ska känna sig säkra och trygga. Vi kan konstatera att Västerås stad tillsammans med polisen upprättat ett medborgarlöfte vilket är signerat av kommunstyrelsens ordförande och lokalpolisområdeschef i juni 2022.

I styrdokumentet för mellanrumsguppen, där direktörerna ingår, framgår att i de frågor där koncernen saknar rådighet ska samverkan ske med andra så som Polis och Region Västmanland. Vi noterar att det på tjänstemannanivå finns en strategisk samverkansledning där lokalpolisområdeschefen (LpoC) och dennes biträdande, enhetschefen Hållbarhetsenheten (HE), direktörerna från Kultur- Idrotts- och Fritidsförvaltningen, Individ och Familjeförvaltningen, Barn och Utbildningsförvaltningen och Skultuna kommundelsförvaltning, VD för bostadsbolaget Mimer. Region Västmanlands utvecklingsdirektör kommer att ingå i gruppen från och med hösten 2023. Grupperingen träffas fyra gånger årligen och sammankallande är lokalpolisområdeschefen och chef för Hållbarhetsenheten. I det material som kommit oss till del beskrivs att den strategiska ledningen beslutar om delmål och insatser, samt har mandat att tillsätta resurser som krävs för att genomföra planerade insatser.

För att säkerställa en kontaktyta och en dialog med näringsliv och civilsamhälle har Västerås stad under 2022 på nytt startat upp samverkansforumet Värna Västerås. Det är ett forum som funnits sedan tidigare men nu fått en lite ny form. Det är stadsledningskontoret genom strategerna för det brottsförebyggande arbetet som har ansvaret som sammankallande för forumet.

### *Bedömning*

*Vår bedömning är att **det finns en övergripande styrning genom mål och strategier för kommunen brottsförebyggande arbete för unga?***

Vi noterar att Västerås stad har koncernövergripande strategier och program som utgör en samordnad styrning för arbetet. Det finns kopplat till detta en policy för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete som är styrande i arbetet. Policyn utgår från forskning och kunskap som rör risk och skyddsfaktorer vilka till stora delar fokuserar på barn och unga. Vi noterar också att ett fokusområde särskilt lyfter barn och ungas situation i skolan. Vår bedömning är att styrelsen på så sätt säkerställer att det finns en kommunövergripande styrning vilken har sin utgångspunkt i en bredare fråga men som genom policyn ger specifik styrning vad det avser det brottsförebyggande arbetet och omfattar den målgrupp granskningen avser.

*Vår bedömning är att **det finns en struktur för kommunens brottsförebyggande arbete** och att **det finns en samordnande funktion för det brottsförebyggande arbetet**.  
Vår bedömning är också att **det finns ett strategiskt råd för arbetet**.*

Vår bedömning grundar vi på att det finns en organisering av de interna resurserna genom mellanrumsguppen. Där kan kommunen samordna och hantera de frågor som kommunen själva har rådighet över. Vi ser också att kommunen på

kommunövergripande nivå har anställt två strateger som har det samordnande ansvaret för kommunens brottsförebyggande arbete. På så sätt skapas förutsättningar för en samordnad styrning där direktörerna och strategierna har en gemensam utgångspunkt i program och policy.

Vår bedömning är att Västerås stad genom Trygghetsrådet och Värna Västerås har forum för att hantera brottsförebyggande frågor på en strategisk nivå i samverkan med relevanta aktörer. Vi bedömer därmed att det finns ett strategiskt råd för det brottsförebyggande arbetet.

*Vi bedömer att **det finns en skriftlig överenskommelse om samverkan med relevanta aktörer**? Vi bedömer vidare att det finns ett tydliggörande av syftet med samverkan, samt inom vilka områden samverkan ska ske.*

Bedömningen grundar sig på att det sedan tidigare funnits en överenskommelse som signerats av berörda parter. Vi noterar dock att den har en datering som innebär att den vid tidpunkten för granskningen inte längre är gällande. En ny överenskommelse finns framarbetad och kommer enligt plan att vara gällande från och med 7 juni 2023. Vi har vid granskningen inte funnit några skäl att anta att överenskommelsen inte kommer att antas enligt plan. Vår bedömning är att den nya överenskommelsen tydliggör syfte och mål med samverkan och att detta har utvecklats i jämförelse med föregående överenskommelse. Vi noterar också att överenskommelsen kompletteras med andra samverkansdokument såsom medborgarlöften vilka tydliggör inom vilka områden som samverkan ska ske.

## **Kartläggning och lägesbild**

*Revisionsfråga 4: Finns en kartläggning som tydliggör en lägesbild avseende brottslighetens utbredning och situationen för de unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet?*

För att rikta resurserna rätt så krävs det att det finns en bild avseende behov och situation. En sådan bild bör skapas gemensamt med olika aktörer som sitter på kunskap om den rådande situationen. Enligt den nya lagen som träder i kraft första juli 2023 så ska kommunen ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunens geografiska område. Lägesbilden ska innehålla

1. en kartläggning av brottsligheten, dess omfattning och konsekvenser,
2. annan information av betydelse i sammanhanget, och
3. en analys av kartläggningen och informationen.

Vi kommer inom ramen för det här kapitlet kontrollera och bedöma om Västerås stad har ett strukturerat arbetssätt för att ta fram lägesbild avseende brottslighetens utbredning

och situationen för de unga. Vi kommer också att titta på om kartläggningarna identifierar risken för unga att hamna i gängkriminalitet.

### *lakttagelser*

Västerås stad har skapat en struktur för att i samverkan med Polis och i dialog med näringslivet och andra berörda parter systematiskt arbeta med framtagande av en kartläggning av brottsligheten i staden. I december 2021 antogs den första nulägesrapporten för Västerås stad och den har sedan uppdaterats med siffror och underlag från 2022. Den nya lägesrapport gällande trygghet och brottslighet är daterad 2023-01-19 och beskriver läget utifrån sex fokusområden vilka är:

1. Invånare i Västerås känner delaktighet och tillit till människor och samhälle
2. Mötesplatser och utemiljöer i Västerås är trygga och säkra
3. Bekämpa förekomsten av narkotika och langning i Västerås
4. Barn och unga är trygga i skolan
5. Bekämpa förekomsten av brottsligt våld i Västerås
6. Västerås stad har ett bra samarbete med ansvariga myndigheter, näringsliv och civilsamhälle

Källor som används i lägesrapporten är i huvudsak SCB och Brå. För att fånga medborgarnas upplevelser genomför Region Västmanland med några års mellanrum folkhälsoenkäterna *Liv och hälsa*, riktad till vuxna, och *Liv och hälsa ung*, riktad till skolelever. Den senare genomförs vart tredje år och riktar sig till årskurs 7, 9 och år 2 i gymnasiet. Som indikator används i regel uppgifter för årskurs 9, vilket är den årskurs som Region Västmanland använder för att spåra trender. Vi noterar att såväl mätningen avseende elever i årskurs 7 samt 9 omfattar den målgrupp som granskningen avser. Utöver detta gör Västerås stad en årlig skolenkät. Vidare används data från den trygghetsundersökning som genomfördes för första gången i Västerås under hösten 2022

Genom protokollsgenomgång har vi funnit att styrelsen den nionde februari 2022 tagit del av en nulägesrapport avseende förekomsten av våld i Västerås framtagen av Mälardalens universitet. Vi konstaterar att det är en annan rapport än den nulägesrapport gällande trygghet och brottslighet som vi erhållit från tjänstepersonerna i samband med granskningen. Trots att nulägesrapporten gällande trygghet och brottslighet har Dnr: KS 2023/00262 och ett datum 2023-01-19, så kan vi genom protokollsgranskning inte finna att den har hanterats av styrelsen.

Vid intervjuer framkommer att nulägesrapporten är en gemensam utgångspunkt som samtliga parter samlas kring för att definiera situationen, behoven och åtgärder. De intervjuade ger uttryck för att det finns en ökad ambition och vilja att närma sig "sanningen" och att prata om det faktiska läget även om det kan innebära att specifika bostadsområden, målgrupper eller annat pekas ut som utsatta. I arbetet med att skapa samsyn och kraft för prioriteringar uppges detta ha varit en viktig faktor.

### *Nuläge gängkriminalitet*

I november 2021 kallade Regionpolischefen för region mitt tre kommuner från regionen (Gävle, Uppsala och Västerås) till ett möte med anledning av problem med utanförskap, segregation, gängkriminalitet och våld. Det mötet var starten för utvecklingen av samverkan mellan Västerås stad, polis och andra viktiga aktörer. Det startade med ett antal möten runt årsskiftet 2021/22 där bland annat polisledning och politisk ledning i Västerås stad deltog. Där bestämdes att man skulle genomföra ett gemensamt arbete och skapa en långsiktigt hållbar arbetsmodell baserad på samverkan mellan kommun och polis samt andra viktiga aktörer för att bekämpa den organiserade kriminaliteten i staden. En rapport har tagits fram, *Ensam är inte stark*<sup>2</sup>, vilken beskriver hur samverkan utvecklades. Syftet med rapporten är att den ska kunna fungera dels som ett stöd för det fortsatta arbetet i Västerås, dels som en kunskaps- och inspirationskälla för andra kommuner där man vill utveckla samverkan.

Rapporten som är färdigställd i början av 2023 innehåller också en lägesbild vad gäller gängkriminalitet. Vikten av arbetet med att stoppa rekrytering och våldet genom att fokusera på barnen och de unga betonas. I rapporten beskrivs hur kommunen för att arbeta med de ungas rekrytering till gängkriminalitet har arbetat med att komma åt problemet och att förstå dynamiken på djupet. Det har enligt rapporten varit viktigt att inte enbart skapa åtgärder som riktar sig mot de synliga symtomen och helt missar orsakerna bakom. Bland annat beskrivs följande *“För unga handlar det inte enbart om att minska rekryteringen till de kriminella gängen. Problemet är större än så. Det handlar om en kollektiv insocialisering till dessa mönster som inte bara omfattar de som aktivt väljer att bli kriminella utan hela deras lokala nätverk av unga.”* Rapporten lyfter också vikten av att tänka i helheter då man ska tackla ett fenomen som gängkriminalitet. *“Det uppenbara – stoppa våldet – måste alltid kombineras med åtgärder som berör familj, föräldraskap, skola och förskola, boendesituation, arbetstillfällen och ett fungerande kultur- och fritidsliv.”* Både vid intervjuer och i de rapporter underlag som vi erhållit från kommunen talas det om hur arbetet mot gängkriminaliteten behöver ses i tre tidsperspektiv. Det beskrivs enligt följande i rapporten *Ensam är inte stark*; *“På kort sikt handlar det om att vinna slaget mot de kriminella genom att stoppa våldet och återta det offentliga rummet från de destruktiva krafterna. Därefter gäller det att vinna kriget mot den organiserade brottsligheten bland annat genom att komma åt pengarna (och därmed indirekt narkotikahanteringen) men också bromsa, stoppa och helst hindra nyrekryteringen eller insocialiseringen av unga till den kriminella världen. Det tredje steget var att bygga freden genom att återskapa det sociala kapitalet i utsatta områden. Bygga tillit, skapa förtroende och legitimitet för de goda krafterna”.*

### *Bedömning*

*Vår bedömning är att det finns en kartläggning som tydliggör en lägesbild avseende brottslighetens utbredning och situationen för de unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet?*

Vår bedömning grundar vi på att Västerås stad under de senaste åren utvecklat metoder och arbetssätt för att utarbeta en lägesbild avseende brottslighetens utbredning. Vår bedömning är att arbetet grundar sig på en metodik som omfattar såväl kvalitativ som

---

<sup>2</sup> Ensam är inte stark, att bygga samverkan från grunden odaterad.

kvantitativ data och där olika väsentliga aktörer i samhället används för att få en relevant lägesbild. Vår uppfattning utifrån genomförda intervjuer är också att ledande tjänsteperson inom kommunen har ett förhållningssätt och en hantering av arbetet med kartläggningen som innebär att värdet av att skapa en så "sann" bild som möjligt utgör en drivkraft för att skapa legitimitet för de åtgärder som prioriteras. Vår bedömning utifrån detta är att Västerås stad har en lägesbild som är relevant och att det finns goda förutsättningar för att den ska kunna utvecklas framåt.

## **Operativ styrning och åtgärdsplaner**

### *Revisionsfråga 5: Har den övergripande styrningen omsatts i operativ styrning genom åtgärdsplaner?*

För att program och policyer ska omsättas till handling krävs att styrningen når ut i verksamheten och det operativa arbetet. Därav är det väsentligt att det tas fram konkretiserade åtgärdsplaner som tydliggör vad som ska göras samt vem som ansvarar för att så sker. Detta tydliggörs också i den kommande regleringen där det i 5 § uttrycks "Kommuner ska, med lägesbilden som underlag, besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott (åtgärdsplan)."

Vi har i det här avsnittet granskat huruvida den övergripande styrningen omsatts i ett operativt arbete genom åtgärdsplaner. Vi har därmed granskat huruvida det finns ett arbetssätt för att det kommunövergripande arbetet ska nå ut i respektive nämnd.

### *lakttagelser*

#### *Styrande dokument på operativ nivå*

Vi kan konstatera att den 8 december 2021 antog kommunstyrelsen en handlingsplan för det brottsförebyggande arbetet, 2022-2024. Handlingsplanen har en direkt koppling till kommunens policy för området och utgår därmed från de mål som där finns fastställda. Varje mål/fokusområde från policyn har i handlingsplanen tydliggjorda aktiviteter samt ett klagörande av vilken/vilka nämnd/nämnder som har ansvar.

#### *Ledningsstruktur och styrning på operativ nivå*

Vad det gäller ledningsforum för den operativa nivån så har nämnden för kultur-, idrott- och fritidsförvaltningen (KIFF) ett uttalat samordningsansvar. Forumet för detta är bland annat lokala samverkansgrupper. Intervjuer och dokumentgranskning vittnar också om att det inom prioriterade stadsdelar finns så kallade verksamhetsnära ledningsgrupper som leds av KIFF.

De två intervjuade strategierna vittnar om att de i och med sitt samordningsansvar också har ett ansvar att driva på det arbete som ska ske enligt beslutad handlingsplan. Det handlar om att i olika forum och samverkanskonstellationer följa upp och pusha på så att aktiviteter som har prioriterats genomförs. Strategierna beskriver att de försöker jobba när verksamheten för att ge stöd och hjälp med analyser och att identifiera behov samt insatser.

Enligt de intervjuade så når den strategiska styrningen ut till en operativ nivå genom struktur för samverkan internt inom kommunen och genom samverkansforum med andra relevanta parter. Vi har också fått ta del av dokumentation och organisationsbeskrivningar vilka verifierar att det finns en struktur för detta även på en operativ nivå. Genom handlingsplanen som tydliggör aktiviteter och ansvariga samt strategernas arbete finns enligt de intervjuade förutsättningar för en samordnad styrning och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet.

### *Åtgärder i verksamheterna*

Vid intervjuer beskrivs att den kommunövergripande samordningen på strategisk nivå, men gemensam kartläggning som grund bidrar till en samsyn kring behovet av prioriteringar i alla led. Idéer om åtgärder som krävs för att komma till rätta med problemen kan initieras från flera håll och ofta är det verksamheterna inom skola, fritid, socialtjänst tillsammans med polisen som kommer med förslag på åtgärder. Dessa definieras i handlingsplanen.

Vi noterar att det i handlingsplanen är en prioritering av de socioekonomiskt svagare stadsdelarna. Vi ser att det är i linje med arbetet med kartläggningen av situationen i staden där syftet är att prioritera de områden där mest resurser krävs för att minska utanförskap och risk för kriminell utveckling.

För att omsätta policy och handlingsplan i ett förstärkt operativt arbete har särskilda resurser avsatts av kommunstyrelsen. Ansvaret för att ta fram ett förslag för användandet av dessa resurser ligger hos "mellanrumsgruppen" vilka sedermera också har ett uppföljande ansvar för att värdera vilken effekt använda resurser har haft. En sådan prioritering har varit att införa metodiken kring SSPF och att anställa ytterligare två fältande socialsekreterare.

SSPF är en modell för att på ett strukturerat sätt samordna skola, socialtjänst, polis och fritidens verksamhet kring enskilda individer. Satsningen är en del i stadens fokus på unga som riskerar att dras in i kriminella och våldsamma miljöer.

Vid intervjuer framkommer också att de arbetas med veckovisa kartläggning enligt konceptet *Effektiv samordning för trygghet* (EST). EST innebär att stadsdelslokala aktörer från kommunen, bostadsföretag, polis och i viss mån civilsamhället rapporterar om otrygghetsskapande händelser och brottslighet. Kontinuiteten i dessa kartläggningar ger förutsättningar för att uppmärksamma förändringar, göra analyser och vidta trygghetsskapande åtgärder. Det har varit tillfällen under 2022 då ökad otrygghet i vissa områden har inneburit att kommun, polis, bostadsbolag och vissa civila aktörer gemensamt beslutat om att vidta särskilda insatser för att öka närvaro av fältande socialsekreterare, polis eller cityvaktare. Enligt erhållna dokumentation framgår att det i fem prioriterade stadsdelar sker veckovisa kartläggningar enligt EST.

Enligt de intervjuade och erhållna uppföljningar har det inom skolan även införts ett beprövat koncept, *FFE (främjande förebyggande elevhälsoarbete)*, vilket syftar till ett mer systematiskt arbete med främjande och förebyggande arbete utifrån olika teman.

Arbetet förväntas leda till att fler elever känner sig trygga i skolan. Många faktorer påverkar dock elevernas upplevda trygghet och skolresultat.

I handlingsplanen ges ett flertal förebyggande insatser som riktar sig till barn och unga i skolan och vissa av förebyggande karaktär men det finns en prioritering av dessa som gör att de särskilt når ungdomar i utsatta områden. Exempelvis särskilda stödåtgärder för att få ungdomar i utsatta områden in i feriearbeten.

### *Bedömning*

#### ***Vår bedömning är att den övergripande styrningen har omsatts i operativ styrning genom åtgärdsplaner?***

I enlighet med kommande reglering i lagstiftning så har Västerås stad redan idag ett arbetssätt som innebär att lägesbilden utgör en grund för såväl strategiska mål men också den handlingsplan som upprättats. Vår bedömning är att handlingsplanen klargör olika nämnders ansvar och att det finns förutsättningar för att utveckla ett fungerande stöd för styrning av kommunens operativa arbete genom anställda strategier för det brottsförebyggande arbetet.

Vi noterar också att särskilt avsatta resurser som förvaltningarna gemensamt prioriterar i syfte att förstärka befintliga eller utveckla nya insatser skapar en styrning mot ett brottsförebyggande arbete och ger förutsättningar för en samlad uppföljning. Hantering av uppföljning kommer vi att hantera i nästa avsnitt.

### **Uppföljning och kontroll av arbetet**

#### ***Revisionsfråga 6: Har styrelsen en tillräcklig uppföljning och kontroll av arbetet?***

Inom ramen för granskningen har vi ett särskilt fokus på styrelsens uppföljning och kontroll av området. Detta med anledning av att styrelsen för sin styrning och för ställningstagande om eventuella åtgärder behöver tillräckliga underlag. I den lagstiftning som träder i kraft den första juli 2023 framgår att "Kommunstyrelsen, eller den nämnd som kommunfullmäktige beslutar, ansvarar för ledningen av kommunens brottsförebyggande arbete och för att kontinuerligt rapportera om det brottsförebyggande arbetet till kommunfullmäktige."

### ***lakttagelser***

I kommunens styrande dokument såsom policy och handlingsplan framgår när och hur uppföljning av det samlade brottsförebyggande arbetet ska ske. Den uppföljning som sker utgör även underlag för en ny nulägesrapport och kommande års prioriteringar och aktiviteter. I handlingsplanen framgår vilka indikatorer som ska användas för uppföljning och det tydliggörs vilken nämnd som är ansvarig. Handlingsplanen och därmed uppföljningen utgår ifrån de sex fokusområden som finns definierade i policyn för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete.

De intervjuade strategierna beskriver att det i deras samordningsansvar även ingår ett uppdrag att ansvara för samordningen för uppföljningen som sker inom respektive nämnd. Stadsledningskontoret, vilka strategierna tillhör, har också enligt granskad

handlingsplan ett beredningsansvar gentemot kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, samt ett ansvar att genomföra uppföljning av det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Det innebär att de sammanställer rapporter som lämnas från respektive nämnd för att skapa ett samlat uppföljningsunderlag för kommunen som helhet. Verksamhetsområdet Strategisk samhällsutveckling och Hållbarhetsenheten ansvarar för att frågor om trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete förs upp på koncernledningsgruppens agenda.

I mellanrumsggruppen följer direktörerna upp arbetet som sker med stöd av särskilda medel avsatta för det brottsförebyggande arbetet. Ett årshjul finns framtagen som tydliggör när mellanrumsggruppen ska erhålla uppföljningar och under 2023 ska detta ske i januari, maj och september. Vid dessa tillfällen ska mellanrumsggruppen erhålla information arbetet i de verksamhetsnära ledningsgrupperna, utvecklingen inom SSPF och arbetet med familjevägledare. Vi har erhållit den dokumentation som upprättas vid mellanrumsggruppens möten och kan konstatera att gruppen både inför och efter beslut om detta har erhållit information och uppföljning.

Vi har under tidigare avsnitt beskrivit hur olika data används för att ta fram den nulägesbild som utarbetas årligen. Dessa mått och mätetal är samma som används för den uppföljning som utgör underlag för att värdera huruvida genomförda åtgärder under föregående år nått önskvärd effekt. I ett flertal av de styrande dokumenten understryks dock att det brottsförebyggande arbetet är långsiktigt varför effekter av åtgärder kan kräva tid.

Metoder och mätningar som används för uppföljning är enligt granskade underlag:

- Invånarundersökningar, invånardialoger och verksamhetsdata.
- Trygghetsanalyser med risk- och skyddsfaktorer i stadsdelar.
- Statistik över anmälda brott. Exempelvis olika typer av våldsbrott, skadegörelse och tillgreppsbrott.

Vid granskning av kommunstyrelsens protokoll finner vi att kommunstyrelsen under 2022 har hanterat frågor som rör brottslighet vid tre tillfällen. Som nämnts tidigare så erhöll kommunstyrelsen i februari 2022 en nulägesrapport avseende förekomsten av våld i Västerås framtagen av Mälardalens universitet. I april<sup>3</sup> erhöll styrelsen information avseende det brottsförebyggande arbetet, och i augusti<sup>4</sup> hanterades ett särskilt yttrande vilket inkommit med anledning av att Västerås stad har skickat in en kort rapport till justitieminister Morgan Johansson om det trygghetsskapande arbete som Lokalpolisområde Västerås och Västerås stad bedrivit. Under 2023 har kommunstyrelsen vid två tillfällen fått information som rör det brottsförebyggande arbetet. Det var vid mötet i mars<sup>5</sup> 2023 då kommunstyrelsen erhöll information om samverkan mellan polisen och staden kopplat till gängkriminalitet samt vid mötet i april<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> 2022-04-06 §140

<sup>4</sup> 2022-08-04 §272

<sup>5</sup> 2023-03-22 §102

<sup>6</sup> Dnr KS 2023/00262. 2023-04-13



då styrelsen erhöll uppföljning av program för social hållbarhet och därmed de mål som är styrande för det trygghets- och brottsförebyggande arbetet. Av uppföljningen i april kan vi konstatera att på en skala med röd, gul och grönt utfall får målen kopplade till handlingsplan för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete i samtliga fall ett gult resultat.

Även Trygghetsrådet erhåller rapportering avseende utfall i förhållande till upprättad handlingsplan på samma sätt som det sker till kommunstyrelsen. Vi kan också genom granskade underlag verifiera att det finns en plan för hur rapportering ska ske till såväl styrelse som trygghetsrådet och att detta ska ske under våren 2023 samt våren 2024.

De mått som används för att följa upp situationen för den målgrupp som den här granskningen avser är bland annat "tillit bland barn" samt "unga som är nöjda med sin fritid". Av gjorda uppföljningar så finner vi att elever i årskurs nio i Västerås stad i ungefär samma utsträckning känner tillit till andra människor som elever i andra kommuner i länet. Däremot finns det tydliga skillnader mellan olika bostadsområden. Bland tjejer är det i Bäckby-Skälby som tilliten är lägst (22%). Där verkar dock killarna känna relativt god tillit till andra. Killarna har lägre tillit i Vallby-Västra förstaden där 38 % uppfattar att de kan lita på andra. Vi kan notera att tilliten till andra människor är längre bland unga än bland vuxna. I nulägesrapporten som bygger på uppföljda indikatorer från 2022 framgår också att det bland "tjejer i årskurs 7 är 34 % som svarat att de alltid känner sig trygga i skolan, medan motsvarande andel bland tjejer i år 2 på gymnasiet är 62 %. Det är ganska stora skillnader mellan killar och tjejer där killarna i betydligt högre grad svarat att de känner sig trygga i skolan. Siffrorna för Västerås och Västmanland är på ungefär samma nivå". Även vad gäller detta finns skillnader mellan bostadsområden i Västerås.

Ett mått som också följs upp är andelen i årskurs nio som någon gång använt narkotika. Där kan vi se att användandet i Västerås är något lägre än för snittet av länets kommuner men att det har skett en ökning från 4 till 8 procent för killarna mellan 2017 och 2020. Andelen av flickorna som någon gång har använt narkotika har för samma period ökat från fem procent till sju procent.

### *Bedömning*

*Vår bedömning är att styrelsen har tillräcklig uppföljning och kontroll av arbetet.*

Vi grundar vår bedömning på att kommunen har ett systematiskt sätt att följa upp det brottsförebyggande arbetet och att göra det samlat för staden. Det innebär att styrelsen har goda förutsättningar för en sammanhållen rapportering för området. Det finns också en tydlig koppling mellan programmet för social hållbarhet, policyn för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete samt tillhörande åtgärdsplan varför uppföljning av åtgärdsplanen kan genereras för att mäta aktiviteter och mål på olika nivåer.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning. Granskningens syfte är att granska huruvida kommunstyrelsen har ett ändamålsenligt brottsförebyggande arbete för unga. För att bedöma detta har granskningen utgått från sex specifika revisionsfrågor och den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har ett ändamålsenligt brottsförebyggande arbete.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en övergripande styrning genom exempelvis mål eller strategier för kommunen brottsförebyggande arbete för unga?	<b>Ja</b> Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom övergripande program och specifika policys och handlingsplan har en styrning av det brottsförebyggande arbetet och att det inkluderar särskild styrning för barn och unga	
2. Finns en struktur för kommunens arbete ex. samordningsfunktion och råd för det brottsförebyggande arbetet?	<b>Ja</b> Vår bedömning är att kommunen har en samordningsfunktion och ett råd för det brottsförebyggande arbetet samt att det finns en struktur för att hantera den samverkan som krävs.	
3. Finns skriftlig överenskommelse om samverkan med relevanta aktörer? - Klargör överenskommelsen syfte samt inom vilka områden samverkan ska ske.	<b>Ja</b> En överenskommelse har funnit för berörda parter. Den är dock under revidering och den överenskommelse som kommer att gälla framöver kommer att gälla från och med den 7 juni 2023.	

---

4. Finns en kartläggning som tydliggör en lägesbild avseende brottslighetens utbredning och situationen för de unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet?

**Ja**  
Vår bedömning grundar vi på att Västerås stad under de senaste åren utvecklat metoder och arbetssätt för att utarbeta en lägesbild avseende brottslighetens utbredning. Vår bedömning är att arbetet grundar sig på en metodik som omfattar såväl kvalitativ som kvantitativ data och där olika väsentliga aktörer i samhället används för att få en relevant lägesbild.



---

5. Har den övergripande styrningen omsatts i operativ styrning genom åtgärdsplaner?

**Ja**  
I enlighet med kommande reglering i lagstiftning så har Västerås stad redan idag ett arbetssätt som innebär att lägesbilden utgör en grund för såväl strategiska mål men också den handlingsplan som upprättats. Vår bedömning är att handlingsplanen klargör olika nämnders ansvar och att det finns förutsättningar för att utveckla ett fungerande stöd för styrning av kommunens operativa arbete genom anställda strateger för det brottsförebyggande arbetet.



---

6. Har styrelsen en tillräcklig uppföljning och kontroll av arbetet?

**Ja**  
Vi grundar vår bedömning på att kommunen har ett systematiskt sätt att följa upp det brottsförebyggande arbetet och att göra det samlat för staden. Det innebär att styrelsen har goda förutsättningar för en sammanhållen rapportering för området.



Datum

[Skriv namn här]

[Skriv namn här]

---

Namn

---

Namn

*I vår skriftliga rapportering måste alltid ingå en beskrivning av uppdraget samt information om vem eller vilka personer som ska ha rätt att förlita sig på innehållet i rapporten. Uppdatera texten nedan med klientens namn samt datum för projektplan. Radera därefter denna ruta.*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Västerås kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-02-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.