

Revisionsrapport

Granskning av åtgärder avseende hot mot demokrati- processen

*Alf Wahlgren
Certifierad kommunal
revisor*

*Emma Ekstén
Revisionskonsult*

Maj 2018

Staffanstorps kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfrågor.....	3
1.3. Kontrollmål	3
1.4. Avgränsning och metod.....	3
2. Iakttagelser och bedömningar	4
2.1. Inledande beskrivning.....	4
2.2. Kommunstyrelsen har kartlagt och dokumenterat olika typer av hot och otillbörlig påverkan	4
2.2.1. Iakttagelser	4
2.2.2. Bedömning.....	4
2.3. Kommunstyrelsen har tagit fram åtgärdsplaner för att hantera olika typer av hot och otillbörlig påverkan.....	4
2.3.1. Iakttagelser	4
2.3.2. Bedömning.....	5
2.4. Samarbete med andra kommuner i dessa frågor finns	6
2.4.1. Iakttagelser	6
2.4.1. Bedömning.....	6
2.5. Hot och åtgärder hanteras med ändamålsenlig sekretess	6
2.5.1. Iakttagelser	6
2.5.2. Bedömning.....	6
3. Revisionell bedömning	8
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	8
3.2. Rekommendationer.....	8

Sammanfattning

Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att *kommunstyrelsen i erforderlig grad delvis uppmärksammat hot och otillbörlig påverkan gentemot politiker, tjänstemän och den politiska processen*. Vi gör även bedömningen att *kommunstyrelsen delvis vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av det*.

Denna bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

Kontrollmål	Bedömning
Kommunstyrelsen och nämnderna har kartlagt och dokumenterat olika typer av hot och otillbörlig påverkan.	Kontrollmålet är delvis uppfyllt
Kommunstyrelsen och nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för att hantera olika typer av hot och otillbörlig påverkan.	Kontrollmålet är ej uppfyllt
Samarbete med andra kommuner i dessa frågor finns.	Kontrollmålet är uppfyllt
Hot och åtgärder hanteras med ändamålsenlig sekretess.	Kontrollmålet är ej bedömningsbart

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning, SKL:s rekommendationer samt det faktum att en ny säkerhetsorganisation är under uppbyggnad föreslår vi att kommunstyrelsen med stöd av säkerhetschefen säkerställer:

- att risker och riskgrupper identifieras och dokumenteras
- att en policy tas fram som bl.a. klargör kommunens och partiernas roller och ansvar avseende hot och våld mot förtroendevalda
- att en handlingsplan angående trakasserier, hot och hat utformas
- att en kommunikationsstrategi utarbetas som bl.a. innehåller riktlinjer för hur politiska budskap och beslut kan förmedlas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I takt med att många funktioner i vårt samhälle har digitaliserats och att mycket av den politiska diskussionen nu förs i sociala medier utöver de traditionella så har hotbilden mot vårt demokratiska samhälle också förändrats. Det är numera regel snarare än undantag att våra förtroendevalda politiker i sin vardag utsätts för allvarliga hot i mejl och i sociala medier. Det gäller också de tjänstemän som i sin vardag har att möta medborgarna. Detta har lett till en utveckling där tidigare ”öppna” kommunkontor tvingats bli mer stängda och lokala väktare blivit ett synligt inslag i vardagen. På längre sikt utgör denna eskalerande hotbild mot förtroendevalda politiker och tjänstemän även ett hot mot det demokratiska samhället. Vem är beredd att ta på sig ett politiskt uppdrag som innebär ständiga hot mot den egna personen och ibland också familjen? Vem är beredd att arbeta som lärare på skolor där hot om misshandel ständigt är överhängande? Om inte dessa frågor ges erforderlig uppmärksamhet och hanteras med relevanta åtgärder kan de negativa konsekvenserna för den samhällsbildning som vi känner till idag bli påtagliga.

Utöver hoten mot enskilda politiker och tjänstemän så finns det numera också en hotbild som berör den demokratiska processen där inhemska och utländska intressen genom mejl och sociala medier försöker påverka den politiska processen i en odemokratisk riktning.

Mot bakgrund av ovanstående hotbilder har kommunrevisorerna beslutat att genomföra en granskning av i vilken grad kommunstyrelsen och nämnderna uppmärksammar dessa hot och vilka åtgärder som vidtas med anledning av det.

1.2. Revisionsfrågor

- Har kommunstyrelsen och nämnderna i erforderlig grad uppmärksammat hot och otillbörlig påverkan gentemot politiker, tjänstemän och den politiska processen?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av det?

1.3. Kontrollmål

- Kommunstyrelsen och nämnderna har kartlagt och dokumenterat olika typer av hot och otillbörlig påverkan.
- Kommunstyrelsen och nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för att hantera olika typer av hot och otillbörlig påverkan.
- Samarbete med andra kommuner i dessa frågor finns.
- Hot och åtgärder hanteras med ändamålsenlig sekretess.

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen avser verksamhetsåret 2018 och berör kommunstyrelsen.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Inledande beskrivning

I Staffanstorps kommun finns en analysstrateg som har till uppgift att ansvara för säkerhetsfrågor. Analysstrategen är i dagsläget placerad direkt under kommundirektören och är ensam ansvarig kommunens för arbetet med trygghets- och säkerhetsfrågor. Det är också inom analysstrategens ansvarsområde att hantera de frågor som rör hot mot demokratiprocessen.

2.2. Kommunstyrelsen har kartlagt och dokumenterat olika typer av hot och otillbörlig påverkan

2.2.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att Staffanstorps kommun inte genomför någon kartläggning eller dokumentation avseende vilka olika typer av hot och otillbörlig påverkan som sker gentemot kommunens politiker och tjänstemän.

Analysstrategen såväl som politikerna nämner i intervjuerna att de inte har utsatts för något hot eller otillbörlig påverkan. I något fall har hård ordväxling förekommit via e-post, men inget uttalat hot. Påverkan på sociala medier har blivit allt större under de senaste åren och av intervjuerna framgår att det finns en medvetenhet om att politiker bör formulera sig försiktigt på sociala medier.

Staffanstorps kommun har inte tagit fram någon policy för hur politiker och tjänstepersoner bör förhålla sig till användandet av sociala medier, och det är oklart om partierna har egna riktlinjer för användande av sociala medier.

Staffanstorps kommun har inte genomfört någon undersökning om hot och otillbörlig påverkan.

2.2.2. Bedömning

Då graden av hot och otillbörlig påverkan varit näst intill obefintlig så har kommunstyrelsen heller inte funnit behov av någon kartläggning. Vi konstaterar därför att kommunstyrelsen inte har kartlagt olika typer av hot och otillbörlig påverkan.

2.3. Kommunstyrelsen har tagit fram åtgärdsplaner för att hantera olika typer av hot och otillbörlig påverkan

2.3.1. Iakttagelser

Det finns i kommunen inga åtgärdsplaner för att hantera hot och otillbörlig påverkan. Kommunstyrelsens ordförande nämner under intervju att Sollentuna kommun har tagit fram en rutin som Staffanstorps kommun eventuellt kommer att använda som underlag till framtagande av en egen rutin. Analysstrategen har efterfrågat åtgärdsplaner från respektive parti.

På kommunfullmäktiges sammanträde i december informerade analysstrategen om säkerhetsarbetet kring valet år 2018. Det informerades också om handboken "Personlig säkerhet" från SÄPO som samtliga politiker i kommunen delgivits. I övrigt innehåller kommunens hemsida information om kommunens övergripande arbete med trygghetsfrågor.

Om ett hot eller någon form av otillbörlig påverkan blir aktuellt för en politiker eller tjänsteperson så ska analysstrategen meddelas. Därefter bedömer analysstrategen om åtgärder behöver vidtas eller ej. Åtgärder som kan vidtas vid behov är bland annat personskydd. Om hoten är återkommande så ska dessa polisanmälas. Analysstrategen sammanställer då alla hot och vidareförmedlar dessa till polisen som har en särskild enhet som utreder hot. Det framkommer dock i intervjuerna att om någon skulle bli utsatt för ett hot så anger de flesta att de istället vänder sig till sitt parti.

Varje månad träffar polisen kommunstyrelsens arbetsutskott där de går igenom vad som har hänt under den senaste månaden. Det rör både kommunens säkerhet i stort såväl som hot och otillbörlig påverkan.

Partierna har enligt intervjusvar utsedda säkerhetsansvariga som har kontakt med analysstrategen ifall hot eller otillbörlig påverkan förekommer. Det pågår även vid granskningstillfället en diskussion mellan analysstrateg, valnämnden och polisen om hur vallokaler på bästa sätt ska vara utformade för att minska risken för hot och otillbörlig påverkan. Vidare har Staffanstorps kommun tagit fram en säkerhets-app som är krypterad. Genom appen kan trygghetsorganisationen¹ under valet kommunicera med valförrättare samt politiker ifall en hotfull situation skulle uppstå.

Av intervjuerna framgår att det yttersta ansvaret för hur hot och otillbörlig påverkan hanteras ligger hos den enskilde politikern samt hos partierna som ansvarar för sina respektive för politiker. Analysstrategen framhåller dock att hot och otillbörlig påverkan i slutändan har en påverkan på medborgarna. Det innebär i förlängningen att tjänstemannaorganisationen och politikerna måste ha förutsättningarna att klara av sina uppdrag utan hot och otillbörlig påverkan.

2.3.2. Bedömning

Då det hittills inte har förekommit hot eller otillbörlig påverkan så har kommunstyrelsen inte sett sig föranlåten att föreslå att en åtgärdsplan avseende hot och/eller otillbörlig påverkan tas fram. Vi noterar att analysstrategen är medveten om vilka rutiner som gäller om ett hot skulle uppstå men att det inte är riktigt samma rutin som en potentiellt hotad politiker skulle följa. Frånvaron av samsyn i denna fråga indikerar att det finns ett behov av att någon form av säkerhetspolicy utarbetas centralt.

¹ Under valet kommer det att finnas särskilt utsedda trygghetsansvariga som kommer att utgöra en trygghetsorganisation.

2.4. *Samarbete med andra kommuner i dessa frågor finns*

2.4.1. *Iakttagelser*

Genom analysstrategen finns en kontakt med de övriga kommunerna i närområdet i denna fråga. Samarbetet sker främst inom lokalpolisområdet där Staffanstorp, Kävlinge, Lomma, Burlöv och Svedala ingår. Det framhävs under intervjuerna att det finns olika kulturer i kommunerna och de arbetar olika, vilket inte alltid gör samarbetet enkelt. Analysstrategen menar att Staffanstorps kommun länge har haft säkerhetsarbetet på agendan och har väldigt aktivt arbetat med trygghets- och säkerhetsfrågor. De andra kommunerna har inte haft samma fokus på trygghets- och säkerhetsfrågor. Inför valet kommer kommunerna tillsammans med polisen att diskutera säkerheten kring valet. Det finns ingen samordnande för träffarna men de har en ständig kontakt med varandra och sammankallar när det behövs.

2.4.1. *Bedömning*

Utifrån vad som framkommit i intervjuer bedömer vi att det finns ett samarbete med andra kommuner i frågan. Vi noterar att detta samarbete inte är formaliserat utan bygger helt på personliga kontakter.

2.5. *Hot och åtgärder hanteras med ändamålsenlig sekretess*

2.5.1. *Iakttagelser*

Av intervjuerna framgår att eventuella hot som uppkommer och de åtgärder som fordras med anledning av det kommer att hanteras med ändamålsenlig sekretess.

Det finns inga dokumenterade rutiner för hur sekretessen ska hanteras även om samtliga av de intervjuade upplever att sekretessfrågorna hanteras på ett adekvat sätt.

2.5.2. *Bedömning*

Då inget hot förelåg och som därför heller inte krävt några åtgärder, kan vi inte bedöma detta kontrollmål. Det bör dock påpekas att avsaknaden av en dokumenterad rutin i sig kan bidra till minskad anmälningsbenägenhet.

3. Appendix

Allmänt sett så kan trygghets- och säkerhetsfrågor som rör de förtroendevalda hanteras på olika ansvarsnivåer. Ansvarsnivåerna utgörs i första hand av de politiska partierna, det personliga ansvaret, beslutande församlingar och kommunens ansvar.

När det gäller ansvar och roller som rör dessa frågor så bör det fastläggas att förtroendevalda inte är formellt anställda, och därför är hot och våld mot dem inte en arbetsmiljöfråga. Det betyder att det primärt är upp till partierna och de politiska församlingarna (riksdag, kommun och landsting/region) att ta ansvar för sina förtroendevalda. Av det följer att kommunen därför, i samråd med de politiska partierna, bör klargöra sitt ansvar för de förtroendevaldas situation och besluta om vad kommunen respektive partierna ska göra.

SKL rekommenderar i sin information till kommunerna att ett grundskydd bör utformas och som finns i beredskap ifall något skulle hända, och att det finns hjälp om någon förtroendevald utsätts. Grundskyddet bör utformas genom att kommunen:

- strävar efter långsiktighet genom beslut om policydokument
- utformar en handlingsplan mot trakasserier, hot och hat
- utser en säkerhetsansvarig
- ser till att kontaktuppgifter till kommunens säkerhetschef och säkerhetsansvariga inom partierna finns lättillgängliga och är aktuella

Av vår granskning kan vi se att Staffanstorps kommun inte har beslutat om vad kommunen respektive partierna ska göra. Kommunen har heller inte beslutat om någon policy i frågan eller tagit fram en handlingsplan mot trakasserier, hot och hat. Däremot beslutade kommunstyrelsen i december 2017 om en ny organisation med kommunala ordningsvakter. Syftet är att öka tryggheten för medborgarna i Staffanstorps kommun. Ordningvakterna ska kompletteras med utökad kamerabevakning, bättre belysning, stöd till frivilliginsatser, grannsamverkan med mera.

Den nya organisationen innebär att en säkerhetsavdelning underställd kommundirektören bildas, och till säkerhetsavdelningen har det rekryterats en säkerhetschef. Den nuvarande analysstrategen med ansvar för säkerhetsfrågor kommer att vara placerad i denna nya avdelning.

Säkerhetschefens huvuduppgift blir inledningsvis att bygga upp den nya trygghets- och säkerhetsenheten och anställa ett antal kommunala ordningsvakter. Uppdraget handlar också om att ta ett helhetsgrepp över trygghets- och säkerhetsfrågor i kommunen.

Kommunens beslut om en ny organisation och att en säkerhetschef är anställd innebär att SKL:s rekommendation att utse någon säkerhetsansvarig är genomförd. Likaså kan rekommendationen avseende kontaktuppgifter anses genomförd, då analysstrategen uppger att kontaktuppgifter till partiernas respektive säkerhetsansvarig nyligen inhämtats.

4. Revisionell bedömning

Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att *kommunstyrelsen i erforderlig grad delvis uppmärksammat hot och otillbörlig påverkan gentemot politiker, tjänstemän och den politiska processen*. Vi gör även bedömningen att *kommunstyrelsen delvis vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av det*.

Denna bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning
Kommunstyrelsen och nämnderna har kartlagt och dokumenterat olika typer av hot och otillbörlig påverkan.	Kontrollmålet är delvis uppfyllt
Kommunstyrelsen och nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för att hantera olika typer av hot och otillbörlig påverkan.	Kontrollmålet är ej uppfyllt
Samarbete med andra kommuner i dessa frågor finns.	Kontrollmålet är uppfyllt
Hot och åtgärder hanteras med ändamålsenlig sekretess.	Kontrollmålet är ej bedömningsbart

4.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning, SKL:s rekommendationer samt det faktum att en ny säkerhetsorganisation är under uppbyggnad föreslår vi att kommunstyrelsen med stöd av säkerhetschefen säkerställer:

- att risker och riskgrupper identifieras och dokumenteras
- att en policy tas fram som bl.a. klargör kommunens och partiernas roller och ansvar avseende hot och våld mot förtroendevalda
- att en handlingsplan angående trakasserier, hot och hat utformas
- att en kommunikationsstrategi utarbetas som bl.a. innehåller riktlinjer för hur politiska budskap och beslut kan förmedlas.

2018-05-xx

Carl-Gustaf Folkesson

Uppdragsledare

Alf Wahlgren

Projektledare