

Styrelsehandling nr 13c
Utfärdat 2022-09-13
Diarienummer 2022-0037

Handläggare
Anders Lindgren
Telefon: 031-773 75 68
E-post: anders.lindgren@framtiden.se

Yttrande över förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur (Dnr 0116/22).

Förslag till beslut

Styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden:

Remissen från Stadsledningskontoret avseende förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur besvaras i enlighet med de synpunkter som framgår i yttrandet.

Sammanfattning

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts att lämna ett yttrande till Stadsledningskontoret avseende förslag till *Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur*.

Ärendet består av en lägesbild avseende tystnadskultur och otillåten påverkan som tagits fram av stadsledningskontoret samt en handlingsplan för att motverka tystnadskultur i staden med dess nämnder och styrelser. Bolaget ställer sig positivt till att en handlingsplan tas fram och på vilken sätt den föreslås att följas upp. När det gäller hur problem och utmaningar adresseras i planen är bolagets bedömning att en plan med större fokus på att just motverka tystnadskultur skulle kunna ge större effekt. Det bör finnas fokus på frågor rörande organisationskultur, kommunikation och en stärkt förmåga att ge konkret stöd till medarbetare i organisationen när det gäller att hantera otillåten påverkan och tystnadskultur.

Remissen ska besvaras senast 2022-11-04.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bedömningen är att organisationer och arbetsplatser där det förekommer otillåten påverkan och tystnadskultur riskerar att drabbas av ekonomiska kostnader då medarbetarnas motivation och kapacitet att utföra högkvalitativt arbete kan sjunka och risken för sjukskrivningar och hög personalomsättning ökar. I de fall tystnadskultur och otillåten påverkan leder till att oegentligheter kan förekomma innebär det ofta att ekonomiska resurser inte används på ett så effektivt sätt som möjligt, vilket i sin tur kan ha en negativ påverkan för både organisation och kunder/dem vi är till för. Ett strukturerat arbete för att motverka förhindra otillåten påverkan och tystnadskultur är därför motiverat även ur ett ekonomiskt perspektiv. De åtgärder som finns i förslag till handlingsplan bedöms ligga i linje med redan beslutade satsningar och kunna rymmas inom budget och planer inom koncernen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Konsekvenser av otillåten påverkan och tystnadskultur kan bidra till att stadens resurser inte används på ett ändamålsenligt sätt. Det kan leda till att hyresgäster och andra invånare inte får den service de har rätt till eller har behov av. Det påverkar både jämlikheten och tilliten till samhället och till Göteborgs stad. I de fall detta förekommer i redan socioekonomiskt svaga områden kan ojämlikheten och den sociala hållbarheten påverkas ytterligare i negativ riktning. Bolagets bedömning är att ärendet är mycket relevant avseende den sociala dimensionen.

Samverkan

Ärendet har behandlats i Framtidenkoncernens koncernfackliga råd 2022-09-07.

Expedieras

stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se

Bilagor

1. *Förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur 2022–2025.*
2. *Lägesbild över tystnadskulturer i Göteborgs Stad.*

Ärendet

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts att lämna ett yttrande till Stadsledningskontoret avseende förslag till *Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur (Dnr 0116/22)*.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige har i budget 2022 gett kommunstyrelsen i uppdrag att, tillsammans med övriga nämnder och styrelser, ta fram en strategi och handlingsplan med konkreta åtgärder för hur alla former av tystnadskultur kan motverkas samt att ta fram en modell för att strukturera och systematiskt följa utvecklingen. Kommunstyrelsen beslutade i juni 2022 att remittera stadsledningskontorets förslag till handlingsplan inklusive den lägesbild som tagits fram i samband med omhändertagandet av uppdraget. Remissvaren ska inbegripa lokal facklig samverkan.

Lägesbild över otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad

Den framtagna lägesbilden (se bilaga 2 i ärendet) har inte identifierat någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag. Den har bidragit till en djupare och mer nyanserad bild över förekomst av otillåten påverkan och tystnadskulturer och dess orsaker i Göteborgs Stad. Lägesbilden visar att det förekommer inslag av tystnadskulturer, i varierande omfattning, i olika förvaltningar och bolag samt att det finns flera orsaker till att de förekommer och upprätthålls. Det finns därför inte en tystnadskultur utan flera. De framträdande bakomliggande orsakerna som har identifierats är:

- Otillåten påverkan
- Rädsla för hot och våld
- Rapportering och rättsprocessen
- Parallella samhällsstrukturer
- Rädsla för repressalier
- Arbete och boende i samma område samt normalisering.

Utifrån lägesbilden redovisar stadsledningskontoret förstärkta åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas. Dessa handlar om en förstärkt visseblåsarfunktion och mer adekvat stöd vid anmälningsprocesser.

Göteborgs stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur 2022-2025

Lägesbilden angående förekomsten av otillåten påverkan och tystnadskultur i Göteborgs Stad visar att vissa verksamheter i staden har problem med tystnad och tystnadskulturer, i olika omfattning, olika karaktär och olika primära orsaker. Det innebär att de åtgärder som behöver genomföras för att motverka orsakerna till tystnadskultur behöver vara anpassade utifrån verksamhetens karaktär och grundproblematik. Åtgärderna behöver även genomföras i dialog med medarbetare och chefer och i samverkan med fackliga organisationer för att få effekt. Lägesbilden visar även att vissa förvaltningar och bolag har genomfört interna kartläggningar i syfte att se vilka åtgärder som måste vidtas i den egna organisationen.

Även om tystnadskulturer har olika orsaker och behöver åtgärdas på olika sätt så behöver staden gemensamt, systematiskt och långsiktigt skapa kulturer och strukturer som

motverkar förekomsten. Strukturen för detta måste finnas tydligt i stadens ordinarie processer genom stöd till medarbetare och chefer.

Den handlingsplan som föreslås (se bilaga 1 i ärendet) är tydligt kopplad till annan styrning inom staden. Särskilt styrande är målen och strategierna i Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program samt programmet för Attraktiv arbetsgivare. Vissa av de övriga relaterade dokumenten har som syfte att motverka externa orsaker till tystnadskultur som identifierats i lägesbilden, såsom otillåten påverkan och parallella samhällen. Exempel på styrning som redovisas i planen är Göteborgs Stads handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta områden 2025 samt Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen.

Handlingsplanen har tagit fasta på de mål och strategier som beskrivs i förslaget till Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program samt Göteborgs Stads program för en Attraktiv arbetsgivare. Handlingsplanen har avgränsats till att inte innefatta direkta åtgärder mot utsatta områden eller parallella samhällen, då dessa orsaker behandlas i andra handlingsplaner.

Utifrån den kartläggning som genomförts angående bakomliggande orsaker och behov för att motverka tystnadskultur har planen indelats i tre fokusområden med sammanlagt 14 föreslagna insatser. De tre föreslagna fokusområdena är:

- Ökad tydlighet och struktur
- Ökad kompetens
- Stärkt ledarskap och organisationskultur

Arbetet med att utveckla en modell för strukturerad och systematisk uppföljning ska göras tillsammans med förvaltningar och bolag under remissförfarandet. Modellen för uppföljning kommer att inkludera handlingsplanens uppföljning, samt den rapportering om otillåten påverkan som förvaltningar och bolag lämnar årligen till den centrala lägesbilden, rutinen för sammanställning av hotbilder som kommunstyrelsen beslutade om 2021-12-01 samt visseblåsarfunktionens redovisning av utredda tips. Kommunstyrelsen ska ansvara för samlad uppföljning av planen som föreslås ske årligen till kommunfullmäktige.

Bolagets bedömning

Framtidenkoncernen välkomnar att Göteborgs Stad grundligt tar sig an utmaningarna med otillåten påverkan och tystnadskultur genom både lägesbild och handlingsplan. Bolaget ställer sig positivt till att en handlingsplan tas fram och på vilken sätt den föreslås att följas upp.

När det gäller hur problem och utmaningar adresseras i planen är bolagets bedömning att en plan med större fokus på att just motverka tystnadskultur skulle kunna ge större effekt. Det bör finnas fokus på frågor rörande organisationskultur, kommunikation och en stärkt förmåga att ge konkret stöd till medarbetare i organisationen när det gäller att hantera otillåten påverkan och tystnadskultur.

Förslaget ligger väl i linje med Framtidenkoncernens strategi för utvecklingsområden, koncernens arbete med nolltolerans mot kriminalitet den webutbildning om hot och våld som koncernens samtliga medarbetare deltar i.

Framtidens synpunkter

Remissutskicket avseende förslaget till handlingsplan innehåller en svarsmall med aktuella remissfrågor, vilken remissinstanserna uppmanas att använda.

Nämnd/styrelse/organisation	Förvaltnings AB Framtiden
------------------------------------	---------------------------

Instruktion: Eventuella kommentarer skrivs i de vita rutorna. Bedömningarna kan med fördel innehålla konkreta förslag.

Besvaras av alla remissinstanser

Hur ser ni på de **bakomliggande orsaker** till tystnadskultur som identifierats i lägesbilden? Omhändertas de problem som er verksamhet primärt möter?

Bolagets uppfattningen är att de bakomliggande orsaker till tystnadskultur som definierats i lägesbilden stämmer bra överens med de som uppmärksammats och hanterats inom Framtidenkoncernens bolag. Lägesbilden har ett mycket brett anslag, särskilt när det gäller olika former av otillåten påverkan. Det är viktigt att synliggöra bredden, men också viktigt att fokusera på de verkligt stora bakomliggande orsakerna för att komma till rätta med förekomster av tystnadskulturer som staden som organisation har rådighet att påverka.

Ett område som Framtidenkoncernen särskilt vill lyfta fram är omedveten normalisering i beteenden och bemötande gentemot medarbetare som kan innebära att otillbörliga handlingar och tilltal som tidigare inte tolererades gradvis börja accepteras och ageranden omedvetet förändras. Ett andra viktigt område är kommunikation.

Är handlingsplanens fokusområden **relevanta** utifrån problembilden?

Fokusområde	Kommentar/bedömning
Ökad tydlighet och struktur	Samtliga tre fokusområden bedöms i grunden som nödvändiga för ett framgångsrikt arbete med att motverka tystnadskultur. Många av insatserna innebär införande av nya riktlinjer och rutiner. Givetvis krävs tydlighet och struktur men bedömningen är att det redan idag finns ett stort antal styrsignaler som i olika grad berör området. I handlingsplanen anges exempelvis kopplingar till tolv andra styrdokument. Fokus bör om möjligt ligga på att

	<p>skapa en så enkel och lättbegriplig struktur som möjligt. De föreslagna kompetensteamerna föreslås ha som fokus att leverera så konkret stöd som möjligt för att skapa trygghet hos chefer och medarbetare i att det finns stöd att få vid förekomst av tystnadskultur. Avseende utmaningarna kring rekrytering bedöms tid och kompetens som betydligt viktigare faktorer än tydligare rutiner.</p>
Ökad kompetens	<p>Ett svårt och komplext område som otillåten påverkan och tystnadskultur kräver en hög nivå av kompetens/förmåga inom organisationen. Grundläggande kompetensen inom ämnet hos enskilda medarbetare och chefer bedöms som viktig, men viktigare än att samtliga medarbetare har detaljerade kunskaper kring exempelvis en polisanmälan är att det inom organisationen finns en förmåga att ge stöd till enskilda medarbetare när någon svår situation uppstår och att medarbetare och chefer känner en trygghet i detta.</p>
Stärkt ledarskap och organisationskultur	<p>Ledarskap och organisationskultur bedöms som viktiga nycklar för ett lyckat arbete mot tystnadskultur. Inom ramen för planen finns flera insatser inom området. Ett relativt brett anslag, exempelvis genom att inkludera chefers organisatoriska förutsättningar, riskerar dock att minska skärpan och genomslaget för handlingsplanen enligt bolagets bedömning.</p>

Finns det **ytterligare relevanta insatser på hela staden nivå** som borde prioriteras i handlingsplanen för att motverka tystnadskultur?

Framtidens bedömning är att planens genomslagskraft skulle kunna öka genom ett större fokus på att motverka tystnadskultur och hellre färre än fler insatser.

Om några insatser skulle lyftas fram eller läggas till är bedömningen att dessa med fördel skulle kunna inrymmas inom ledarskap, organisationskultur och kommunikation. Att lyfta fram goda förebilder och lyfta exempel på hur ledare har agerat och ska agera för att medarbetare ska uppfatta att organisationen är ett stöd är något som skulle prioriteras högt. Att tala och på andra sätt kommunicera om att otillåten påverkan och tystnadskultur är ett mycket svårt område som kräver mod av alla för att kunna rå på är en annan insats som finns med i planen men som skulle kunna få en mer framskjuten plats.

Hur ser ni på möjligheten till en strukturerad och systematisk **uppföljning** av handlingsplanens mål och insatser? Förfogar er verksamhet **över relevanta indikatorer och nyckeltal** för att följa utvecklingen i er verksamhet eller staden som helhet?

Fokusområde	Kommentar/bedömning
-------------	---------------------

Ökad tydlighet och struktur	Föreslagen modell för uppföljning av planen bedöms genomförbar och den bedöms också ligga i linje med annan uppföljning som genomförs av liknande styrning. Det är önskvärt om uppföljningen i så stor utsträckning som möjligt kan samordnas med något av de existerande program som nämns i bilagan. De indikatorer och nyckeltal som föreslås i <i>Bilaga 1</i> bedöms till övervägande del som relevanta och rimliga. Undantaget är nyckeltalet "Andel medarbetare som känner till hur oegentligheter som kan förebyggas" som bedöms som mycket svårt att följa upp och analysera.
Ökad kompetens	Se ovan.
Stärkt ledarskap och organisationskultur	Inom detta fokusområde är bolagets bedömning att indikatorer och nyckeltal bör kompletteras med kvalitativa uppföljningar med liknande metoder som använts vid framtagande av lägesbilden.

Hur ser ni på **de ekonomiska möjligheterna att arbeta** i enlighet med handlingsplanens insatser? Vilka insatser bedömer ni inte har någon nämnvärd kostnadspåverkan eller kan rymmas genom omprioriteringar? Vilka insatser bedömer ni kräver resurstillskott för att kunna genomföras? Ange om det är frågan om engångskostnader eller permanent nivåhöjning? Ange ungefärliga belopp.

Fokusområde	Kommentar/bedömning
Ökad tydlighet och struktur	Framtidenkoncernen bedömer att de kostnader som krävs för att arbeta i enlighet med handlingsplanens insatser kan rymmas inom redan fattade beslut inom ramen för arbetet mot nolltolerans mot kriminell verksamhet, utbildningsinsatser med att motverka hot och våld samt andra kompetensutvecklande insatser för att genomföra Framtidenkoncernens strategi för utsatta områden. Det är dock svårt att bedöma extra kostnader för enskilda insatsområden i handlingsplanen.
Ökad kompetens	Se ovan.
Stärkt ledarskap och organisationskultur	Se ovan.

Övrigt (exempelvis struktur, formalia, definitioner, mm)

Datum

Underskrift

.....

.....

Namnförtydligande

Terje Johansson

VD och koncernchef

Anna-Karin Trixe

Stabschef



Göteborgs
Stad

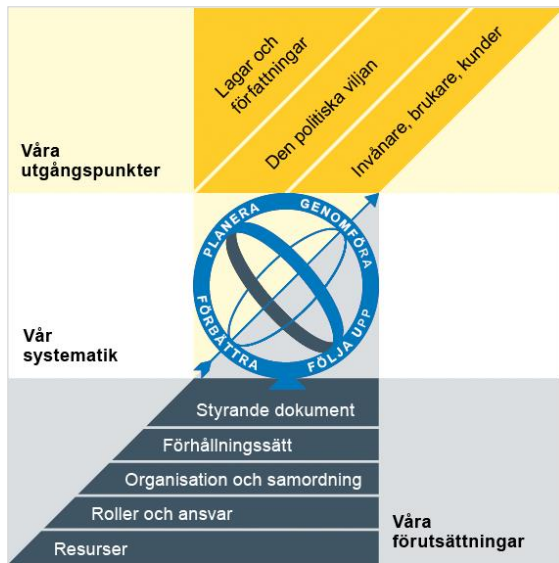
Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur 2022–2025

[Eventuell underrubrik]

Planerande styrande dokument

[
Vision
Program
► Plan
]

Göteborgs Stads styrsystem



Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Samtliga nämnder och styrelser	Diarienummer: 0116/22	Datum och paragraf för beslutet: [Text]
Dokumentsort: Handlingsplan	Giltighetstid: 2022–2025	Senast reviderad: [Datum]	Dokumentansvarig: Avdelningschef Trygghet och Samhälle

Bilagor:
1. Indikatorer

Innehåll

Inledning	5
Syftet med denna plan	5
Vem omfattas av planen	5
Giltighetstid	5
Bakgrund	5
Koppling till andra styrande dokument	5
Stödjande dokument	8
Genomförande av denna plan	9
Uppföljning av denna plan	9
Utgångspunkter	9
Centrala definitioner	10
Flera styrande dokument – samma mål	11
Planen	12
Fokusområde 1: Ökad tydlighet och struktur	12
Fokusområde 2 Ökad kompetens	18
Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur	22

Inledning

Syftet med denna plan

Handlingsplanens syfte är att skapa förutsättningar för nämnder och styrelser att genomföra och utveckla insatser som krävs för att motverka tystnadskulturer i stadens verksamheter.

Vem omfattas av planen

Denna plan gäller för samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad.

Giltighetstid

Denna plan gäller för perioden 2022 till 2025.

Bakgrund

Kommunfullmäktiges budget för 2022 framgår att Göteborgs Stad ska vara en attraktiv arbetsplats och en arbetsgivare som upprätthåller god arbetsmiljö och motverkar tystnadskultur och att kriminellas påverkan på enskilda områden och människor ska brytas. Kommunfullmäktige har därför givit kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder och styrelser ta fram en handlingsplan för att motverka alla former av tystnadskultur.

Koppling till andra styrande dokument

Det finns flera program och planer bland stadens styrande dokument som syftar till att motverka förhållanden och företeelser som på olika sätt bidrar till tystnadskulturer. De dokument som innehåller jämlikhetsfrämjande, trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder är ytterst relevanta för att motverka de samhälleliga och externa orsakerna kopplade till intern tystnadskultur. Även styrning inom området mänskliga rättigheter, folkhälsa och delaktighet påverkar de demokratiska aspekterna för stadens arbete med att motverka tystnadskulturer. Förutom de av kommunfullmäktige fattade beslut om åtgärder som gäller hela staden, kan respektive nämnd och styrelse ha beslutat om strategier och planer som styr den egna verksamheten och som är angelägna att följa för att målet med denna handlingsplan ska uppnås.

Utöver det har staden flera styrande dokument som syftar till att staden ska vara en bra arbetsgivare och som är kopplade till nämnders och styrelser arbetsmiljöansvar. Dessa finns framför allt inom den reglerande styrningen och vägleder stadens chefer och medarbetare i det operativa arbetet. Nedan listas de som primärt har bäring på denna handlingsplan.

Styrande dokument	Fastställare/beslut och giltighet	Koppling till denna plan
Planerande styrande dokument		
Göteborgs Stads program för en attraktiv arbetsgivare	KF 2019-05-23 2019–2023	Strategier om utveckling av organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för. Även nära koppling till strategin om ett ledarskap som främjar tilliten i organisationen. Strategi om att förbättra förutsättningarna för chefer och medarbetarna att skapa nytta för dem vi är till för.
Göteborgs Stads program för en jämlik stad	KF 2018-01-18 2018–2026	Programmet belyser vikten av jämlika och goda livsvillkor samt innehåller strategier för att ge alla människor i staden möjlighet till delaktighet och inflytande samt bättre förutsättningar för hälsa och livsvillkor. En förutsättning för att minska de externa orsakerna till tystnadskulturer, såsom parallella samhällen, är att programmet efterlevs.
Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	KF 2019-11-21 2020–2023	Det övergripande målet för planen är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra. Att planen följs i berörda nämnder och styrelser är en förutsättning för att motverka parallella samhällsstrukturer och därmed motverka tystnadskulturer.
Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad	KF 2016-06-02 Tills vidare	Syftet med handlingsplanen är att strategiskt stödja kommunfullmäktige i ambitionen att de mänskliga rättigheterna ska vara likvärdiga över staden och genomsyra verksamhet och personalpolitik i samtliga nämnder och styrelser.

Reglerande styrande dokument		
Göteborgs stads riktlinje mot våldsbejakande extremism	KF 2021-11-25	Riktlinjen anger bland annat att nämnder och styrelser ska riskidentifiera sina verksamheter samt att stadens rekryteringsprocess ska följas. Följsamhet till riktlinjen är en nödvändighet för att motverka parallella samhällsstrukturer.
Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap	KF 2020-01-23 Tills vidare	Policyn beskriver stadens generella principer kopplat till organisationskultur, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö och arbetsvillkor. Policyn tydliggör att Göteborgs stad ska vara fri från, bland annat, kränkande särbehandling och repressalier och ha en tillitsfull organisationskultur.
Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap	KF 2020-01-23	Reglerar arbetsgivaransvaret för arbetsmiljö och arbetsvillkor och lyfter bland annat hur staden säkerställer ett systematiskt hälso- och arbetsmiljöarbete och en inkluderande arbetsplats. Reglerar även medarbetares och chefers ansvar och roller.
Göteborgs Stads regel för rekrytering	HR-direktör på delegation av KS 2019-05-21	Anger i vilken ordning olika kategorier och behov ska beaktas vid rekrytering i Göteborgs Stad. Göteborgs Stads gemensamma arbetssätt kring rekrytering framgår av rekryteringsprocessen.
Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet	KF 2017-11-23 Reviderad KF 2021-05-20	Ska skapa en stadengemensam syn på säkerhetsarbetet före, under och efter en händelse med inslag av hot eller våld. Lyfter även att särskilt utsatta verksamheter ska, i samverkan med sin säkerhetsfunktion, ta fram de speciella regler, rutiner och teknik som behövs.

Göteborgs Stads rutin för polisanmälan vid hot och våld i tjänsten	Stadsdirektör på delegation av KS 2020-03-02 Reviderad 2022-02-04	Syftet med rutinen är att samtliga händelser där medarbetare i staden utsätts för hot och våld i tjänsten hanteras enhetligt. Reglerar hur anmälan ska ske men lyfter även att lokala tillägg kan behöva ske utifrån verksamhet.
Göteborgs Stads rutin vid kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier inom arbetslivet	HR-direktör på delegation av KS 2021-06-17	Rutinen syftar i första hand till att stödja chefer och medarbetare med kunskap och förståelse för hur dessa frågor ska hanteras när sådana händelser har inträffat. Den ska stödja ett arbetssätt som är likartat i staden, sakligt, systematiskt och respektfullt relaterat till alla inblandade
Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor	KF 2012-05-31	Reglerar hur anställda eller förtroendevalda ska handla så de inte kan misstänkas för att påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. Ger exempel på riskfyllda situationer och otillbörliga förmåner.

Stödande dokument

Nedan följer ett urval av de dokument som har använts vid framtagandet av handlingsplanen och stödjer handlingsplanens insatser:

- Stöddokument för vad som gäller vid misstanke om brott i samband med anställningen och att vittna.
- Metodhandbok i att motverka otillåten påverkan (Göteborgs Stad).
- Att förebygga och hantera påverkansförsök (Brottsförebyggande rådet
- Tystnadskulturer – en studie om tystnad mot rättsväsendet (Brottsförebyggande rådet 2019:10).
- Vålfärdsbrott och otillåten påverkan (SKR 2021)
- Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna (SNS 2017)
- Attraktivt och hållbart chefsarbete. Organisatoriska förutsättningar och chefsarbete i Göteborgs Stad (Göteborgs Universitet 2020)

Genomförande av denna plan

Varje nämnd och styrelse med ansvar i handlingsplanen ansvarar för implementeringen i den egna organisationen och genomförandet av respektive insats. Kommunstyrelsen ansvarar för att stödja en samlad implementering, genomförande och samordning av handlingsplanen som helhet och andra näraliggande styrande dokument.

Uppföljning av denna plan

Kommunstyrelsen ansvarar för en samlad uppföljning av Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur och andra näraliggande styrande dokument som bidrar till målet. Uppföljning ska göras en gång per år och rapporteras till kommunfullmäktige i ordinarie uppföljningsprocess.

Uppföljning gällande denna handlingsplan ska göras avseende fokusområdena som syftar till måluppfyllelse till Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program och Göteborgs Stads program för en attraktiv arbetsgivare. Som stöd finns ett antal indikatorer och nyckeltal, se förslag i bilaga 1. Utöver dessa kan det finnas indikatorer i andra planer och program som visar på måluppfyllelsen att motverka tystnadskulturer och som bidrar till den samlade uppföljningen.

Utgångspunkter

Lägesbilden över otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad (dnr 1060/21) visar att flera verksamheter i staden har inslag av tystnadskulturer och att dessa förekommer i olika omfattning, olika karaktär och har olika primära orsaker. Detta innebär att de åtgärder som behöver genomföras för att motverka orsakerna till tystnadskultur behöver vara anpassade utifrån verksamhetens karaktär och grundproblematik. Åtgärderna behöver även genomföras i dialog med medarbetare, chefer och fackliga organisationer för att få effekt.

Även om tystnadskulturer har olika orsaker och behöver åtgärdas på olika sätt så behöver staden gemensamt, systematiskt och långsiktigt skapa kulturer och strukturer som motverkar förekomsten. Det handlar dels om att bekämpa och stå emot alla former av hot, otillåten påverkan och trakasserier, vilket har negativ påverkan på såväl medarbetare som den service kommunen kan leverera till invånare, brukare och företag. Det handlar även om att öka kunskapen om vad som orsakar tystnadskulturer och hur dessa kan motverkas genom proaktiva åtgärder. Staden som arbetsgivare måste även säkerställa en hög tillit inom organisationen och mellan oss som arbetar i staden och dem vi är till för. Strukturen för detta måste finnas tydligt i stadens ordinarie processer genom stöd till medarbetare och chefer. Ytterst är otillåten påverkan och tystnadskultur även ett hot mot demokratin.

För att motverka tystnadskulturer krävs även ett långsiktigt arbete med att skapa en god organisationskultur och goda förutsättningar för ett nära och tryggt ledarskap. Att skapa en bra och gemensam grund vad gäller ledarskap och organisationskultur är ett arbete som kräver stor uthållighet och en gemensam riktning där målet är att gå från delar till helhet och agera som en stad.

Centrala definitioner

Individuell tystnad och tystnadskultur

Skälen till tystnad kan både vara kollektiva och individuella. Det som skiljer individuella skäl till tystnad från en tystnadskultur är att man i en tystnadskultur tillskrivit sig normer, föreställningar, vanor och antaganden utifrån sitt avgränsande kollektiv. Dessa normer reproduceras kontinuerligt. De individuella skälen till tystnad kan i stället ta intryck av normer som finns i samhället i stort, utan att för den sakens skull uppfylla kraven för att utgöra en tystnadskultur.

Det saknas en tydlig definition av tystnadskultur. I denna handlingsplan åsyftas primärt en organisationskultur som präglas av ett beteende där en grupp tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden som medför att personer i gruppen drar sig för att uttala sig om ett givet ämne. Det kan handla om missförhållanden, att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras, sexuella trakasserier, att anställda bevittnar händelser som de håller tyst om eller ekonomiska oegentligheter. Det kan också handla om att chefer eller andra tongivande personer tystar medarbetare som gör att information inte sprids på det sätt som det ska eller att medarbetare inte rapporterar och anmäler händelser, men också att medarbetare tystar medarbetare.

Oavsett vad tystnaden grundar sig i finns olika anledningar till att en individ är tyst. Dessa anledningar kan vara samma oavsett om tystnaden har kollektiva eller individuella bakomliggande skäl. Med andra ord, individen kan agera på samma sätt till följd av egna motiv eller till följd av tystnadskulturer.

Vanliga orsaker till tystnad är rädsla för hot, våld och otillåten påverkan. På individnivå finns också oro och skam som vanliga orsaker till tystnad där individen upplever att det är säkrare att vara tyst och följa majoritetens uppfattning än att ta risken att säga vad man tycker.

Tystnadskulturer kan uppstå både utifrån att extern och intern påverkan sker. Externa påverkare kommer utanför organisationen och vill på ett eller annat sätt påverka tjänstepersonens utövande av uppdraget. Intern påverkan kan innefattas av att chefer påverkar medarbetare, men också av att chefer påverkar andra chefer, att kollektiv av medarbetare och chef påverkar en annan medarbetare eller påverkan mellan medarbetare.

Otillåten påverkan och självcensur

Begreppet otillåten påverkan innefattar en rad olika handlingar som syftar till att påverka tjänstepersoner i deras myndighetsutövning. Det är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstepersonens myndighetsutövning och beslutsfattande.

Otillåten påverkan kan också vara en följd av händelser eller handlingar som inte är en direkt påverkan. Det gäller självcensur, socialt tryck och selektion där det handlar mer om kontexten som tjänstepersonen arbetar i än om enskilda fall av till exempel trakasserier och hot. Självcensur kan liknas vid tystnad och avser passivitet eller annan felaktig tjänsteutövning. Det kan handla om att vilja undvika situationer som upplevs obehagliga som exempelvis att behöva ta vissa beslut eller att upplevas besvärlig inför överordnad chef.

Självzensur kan motiveras av egna och andras tidigare erfarenheter av till exempel otillåten påverkan. I dessa fall känner tjänstepersonen obehag eller rädsla i situationer som påminner om tidigare händelser där otillåten påverkan inträffat. Detta kan resultera i att tjänstepersonen nästkommande gång väljer att inte ta ett beslut som hen egentligen borde ta trots att ingenting har hänt. Organisatorisk självzensur, vilken ibland ligger nära ett beteende som är accepterat, kan utgöra en direkt instruktion från överordnade. Det kan handla om att överordnad tar beslut eller avstår att ta vissa beslut på grund av egen rädsla för påverkaren/påverkarna.

Otillåten påverkan och självzensur är en grogrund för att individuell tystnad och tystnadskultur uppstår. För att motverka otillåten påverkan behöver alla delar in en organisation involveras.

Flera styrande dokument – samma mål

För att motverka att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls i Göteborg krävs åtgärder inom flera områden.

En teoretisk utgångspunkt i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet är en uppdelning utifrån preventionsnivåer. Det handlar om universella, selektiva och indikerade åtgärder.

- Universell prevention: förebyggande insatser för breda grupper.
- Selektiv prevention: förebyggande insatser för avgränsade grupper (till exempel kända riskgrupper).
- Indikerad prevention: akuta och behandlande insatser.

Åtgärderna som vidtas i staden måste vara såväl universella som selektiva och indikerade. Universella åtgärder handlar om att stödja hela organisationen, från medarbetare till direktörer och förtroendevalda, med kunskap om otillåten påverkan, parallella samhällsstrukturer och hur den kan motverkas, men även om kunskap kring vad som utgör en tillitsfull organisation och ett nära ledarskap. Selektiva åtgärder riktar sig till vissa riskutsatta verksamhetsområden, men även till chefer som har i uppdrag att stötta medarbetarna. Indikerade åtgärder riktar sig till de medarbetare och chefer som riskerar att utsättas eller utsätts för otillåten påverkan eller upplever tystnadskulturer av annan orsak. Stadens stöd ska vara tydligt och utgå från medarbetarnas behov.

Handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer inbegriper insatser inom samtliga preventionsnivåer. Andra styrande dokument inom området fokuserar på flera eller andra nivåer som riktar sig till andra målgrupper, exempelvis alla eller särskilda invånare i staden, såsom barn och unga, personer som riskeras att rekryteras till kriminella gäng eller boende i utsatta områden.

Planens mål

Handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs stad knyter an till mål och strategier som beskrivs i förslaget till Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program med det övergripande målet att Göteborg är en trygg och säker stad där alla som lever, verkar och vistas tar ansvar och bidrar till ökad trygghet och minskad brottslighet.

Handlingsplanen syftar särskilt till att uppnå målet om att minska möjligheten att begå brott och strategin att Göteborgs Stad ska motverka tystnadskultur genom att stoppa alla former av otillåten påverkan av dess chefer och medarbetare. Handlingsplanen har även insatser som bidrar till målen att öka kunskapen, öka samverkan samt öka tryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott.

Handlingsplanen bidrar även till att uppfylla målen i Göteborgs Stads program för Attraktiv arbetsgivare där det finns strategier som beskriver att staden ska förbättra förutsättningarna för chefer att leda det dagliga arbetet och utvecklingen av verksamheten. Strategierna syftar även till att utveckla stadens organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för. Programmet lyfter även att staden ska ha ett ledarskap som främjar tilliten i organisationen.

Planen

Fokusområden och insatser

Handlingsplanens syftar till att motverka att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls i Göteborgs Stad. Utifrån den kartläggning som genomförts angående bakomliggande orsaker till tystnadskulturer och nuvarande behov för att motverka dessa har planen indelats i tre fokusområden med tillhörande insatser som tillsammans visar hur stadens nämnder och styrelser ska prioritera för att motverka tystnadskulturer.

- Ökad tydlighet och struktur
- Ökad kompetens
- Stärkt ledarskap och organisationskultur.

Insatserna nedan utgår från ett eller flera av de ovan beskrivna fokusområdena men knyter ibland an till fler fokusområden än just det de har kategoriserats under.

Fokusområde 1: Ökad tydlighet och struktur

Riktlinjer, rutiner, stöddokument och kontroll är en viktig del i ledningssystemet för att kunna säkra verksamhetens kvalitet i bolag och förvaltningar. Det handlar om att genom dessa skapa incitament för att vilja handla rätt, ha tillit till organisationen, känna trygghet i hur arbetet ska genomföras och göra det mer svårt och riskabelt att begå brott.

Riktlinjer, rutiner och stödjande dokument behöver vara välkända av samtliga medarbetare och dessa behöver återkommande belysas för att de ska tillämpas. Det är också viktigt att introducera nyanställda i de rutiner som finns avseende exempelvis otillåten påverkan och rättsprocessen. Den interna kontrollen ska säkerställa efterlevnad av styrningen.

Mycket arbete för att motverka individuell tystnad och tystnadskulturer kan göras i det systematiska arbetsmiljöarbetet och säkerhetsarbetet. Inom dessa områden ska det finnas rutiner för både det förebyggande arbetet, när en händelse precis har hänt, samt rutiner för vad verksamheten ska göra efteråt. De definierar tillvägagångssätt, aktiviteter och är ett förebyggande arbetssätt för att motverka tystnad och tystnadskulturer. Detta framgår av arbetsmiljölagstiftningen och Göteborgs Stads riktlinje och råd för personsäkerhet.

Det är upp till varje verksamhet att ta fram de specifika rutiner som behövs för att säkerställa kvalitet och säkerhet. Verksamheter som är särskilt riskfyllda eller komplicerade kan behöva en skärpt och mer riktad styrning i form av fler rutiner, exempelvis i verksamheter med omfattande kontakt med klienter där det finns risker för hot och våld. En rutin för rondering på ärenden eller skapande av team runt svåra ärenden kan öka personsäkerheten och minska risken för personfixering mot enskilda anställda och rutiner för att förebygga hot och våld minskar risken att utsättas för det och ökar tryggheten hos de anställda.

För att förebygga otillåten påverkan i formen korruption innebär otydliga regler en risk. Därför krävs tydliga riktlinjer och regler för vad som gäller inom en organisation. Detta innefattar också att det behöver finnas tydliga arbetsbeskrivningar och förväntningar på tjänstepersonen.

Det finns olika anledningar till att stadens medarbetare inte rapporterar incidenter, exempelvis att medarbetaren inte ansåg att händelsen var så allvarlig, att hen uppfattat att en anmälan ändå inte leder någon vart, rädsla för vad som ska hända efter anmälan är gjord, men också för osäkerhet hur anmälnings- och rättsprocessen fungerar. Oavsett orsak finns risken för individuell tystnad och skapandet av tystnadskulturer. För att stadens medarbetare ska ha kraft och vilja att genomgå en rättsprocess är det viktigt att de känner en trygghet i tillvägagångssätt, process och vilka rutiner som finns för anmälan och eventuell rättegång.

Rekryteringsförfarandet är ett riskområde för att utsättas för påverkansförsök och det är en viktig process för att säkerställa att Göteborgs Stad anställer individer som utgår från stadens värdegrund och att staden anställer rätt person till rätt funktion. För att förhindra exempelvis rekrytering av personer med av rättsvårdande myndigheter konstaterad koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism krävs tydliga rutiner och stöd för hur rekryteringsförfarandet ska gå till.

Insatserna i fokusområdet syftar till att stadens förvaltningar och bolag ska ha de rutiner och stöd som krävs för att motverka tystnadskultur. Det handlar i synnerhet om insatser för att motverka orsakerna till individuell tystnad och tystnadskultur.

Insats 1:1 Samtliga nämnder och styrelser ska använda stadens metodhandbok i arbetet för att motverka otillåten påverkan

Ett aktivt och strukturerat arbete mot otillåten påverkan bidrar till att motverka tystnadskulturer. Göteborgs Stad har en metodhandbok som till stora delar bygger på Brottsförebyggande rådets metodhandbok, att motverka otillåten påverkan, och annan forskning. I metodhandboken finns tydliga exempel på hur förvaltningar och bolag bör arbeta för att motverka otillåten påverkan och som utgångspunkt handlar det om att det är nödvändigt att verksamheter identifierar risker för otillåten påverkan. Arbetet med att bedöma risker är grunden för att kunna förebygga och förhindra otillåten påverkan. Genom kunskap om situationerna och vilka påverkare det rör sig om går det att se vilken typ av otillåten påverkan det finns risk för. Riskidentifieringen kan med fördel integreras i den riskbedömning som görs om den fysiska och psykosociala arbetsmiljön eftersom det där finns lagkrav på att utreda risker för hot och våld. Det är nödvändigt att varje verksamhet identifierar risker för otillåten påverkan eftersom situationer och påverkare skiljer sig åt. Utifrån riskidentifieringen ska verksamheten fastställa de rutiner och stöd som behövs för att skapa en trygg och säker arbetsplats. Riskbedömningen ska delges

nämnden eller styrelsen för att utgöra ett underlag för bedömning av prioriteringar och verksamhetsplaner samt vilken eller vilka funktioner som krävs för att säkerställa adekvata åtgärder.

Genomgång av metodhandboken görs i stadens grundutbildning i otillåten påverkan och vissa delar av den finns också som övningar i den webinspelade utbildningen. Förutom riskidentifieringsmatris finns exempelvis checklistor, hjälp för att skapa rutiner i flera faser vad gäller allt från att hantering av komplexa ärenden, liksom verktyg att hantera media, men också förslag på diskussionsfrågor samt hur verksamheten kan arbeta för att motverka själv censur och bryta normaliseringsmönster.

Insats 1:1	Samtliga nämnder och styrelser ska använda stadens metodhandbok i arbetet för att motverka otillåten påverkan
Förväntat resultat	Ökad tydlighet och kunskap i hur otillåten påverkan ska hanteras och motverkas.
Ansvar	Samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad

Insats 1:2 Utveckla lokala kompetensteam

Göteborgs Stad har strukturerat sitt arbete för att motverka otillåten påverkan i områdena för arbetsmiljö, säkerhet och juridik. Det handlar om medarbetares och chefers arbetsmiljö och säkerhet där trakasserier, hot och våld kan leda till både psykiska och fysiska skador. Även otillåten påverkan i form av otillbörliga belöningar kan vara ett arbetsmiljöproblem genom att en arbetstagarare därigenom kan utsätta kolleger för risker. En misstanke om att det förekommer mutor kan påverka arbetsklimatet negativt. Otillåten påverkan är också ett säkerhetsproblem både utifrån den enskilde medarbetarens säkerhet, men det finns också former av skadegörelser på stadens lokaler och fordon och det kan finnas risk för att känslig eller hemlig information kan läcka ut till fel personer.

Kommunstyrelsen har ett centralt kompetensteam som syftar till att bistå med råd och stöd till stadens förvaltningar. För att säkerställa kvalitet, säkerhet och möjlighet att uppfylla de krav arbetsmiljölagstiftningen kräver vad gäller arbetsmiljö är det av betydelse att det finns ett kompetensteam eller utpekad samordningsfunktion inom de nämnder som identifierat högre risker för att utsättas för otillåten påverkan.

De riskidentifieringar som förvaltningar och bolag ska göra utgör sedan grund för bedömning av den lokala kompetens och struktur som krävs för att motverka otillåten påverkan, där HR, säkerhetsfunktionen och i flera fall controllerfunktionen är nödvändiga.

Insats 1: 2	Utveckla lokala kompetensteam
Förväntat resultat	Ökad kompetens och struktur vilket ger stöd till chefer och medarbetare i förvaltningar och bolag för att motverka otillåten påverkan och därmed tystnadskulturer
Ansvar	AB Framtiden, nämnden för funktionsstöd, forskolenämnden, grundskolenämnden, kulturnämnden, miljö- och klimatnämnden, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt nämnden för äldre och vård- och omsorg.

Insats 1:3 Tydliggöra och förenkla processtödet för anmälan vid händelser kopplade till otillåten påverkan

För att skapa en god arbetsmiljö enligt lagkraven måste Göteborgs stad som arbetsgivare arbeta förebyggande så att hälsorisker i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan motverkas, åtgärdas och följas upp. Hit hör också hot, hot om våld och trakasserier utifrån olika former av otillåten påverkan. Lagkraven omfattar också proaktivt arbete med likabehandling och inkludering för att förebygga och förhindra diskriminering i form av sexuella trakasserier, trakasserier utifrån de sju diskrimineringsgrunderna samt repressalier.

Det finns ett flertal styrande dokument som reglerar hur chefer och medarbetare ska agera när en oönskad händelse inträffar. För händelser kopplade till hot, hot om våld och otillåten påverkan finns behov av tydligare styrning och uppföljning vilket framgår av handlingsplanens insatser. När en händelse trots allt har skett, måste staden i sin roll som arbetsgivare oavsett orsak, vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga för att det inte ska ske igen.

En viktig del är att erbjuda ett centralt sammanhållet stöd i hur anmälningarna ska hanteras och tydlighet i vilket stöd som kan ges till chefer och till den utsatte medarbetaren. Hela kedjan från förebyggande arbete till de steg som måste vidtas i händelse av ett tillbud, arbetsskada eller incident måste vara enkel och tydlig för stadens chefer och medarbetare att använda sig av.

Processtödet ska tydligt visa vilka steg som krävs i en anmälningsprocess och göra det enkelt för användare att få den kunskap som krävs för att gå vidare. Syftet med det samlade arbetet är att stadens chefer med stöd av HR ska säkerställa rättssäker, saklig, systematisk, objektiv, opartisk och respektfull hantering då ärenden om kränkningar, trakasserier eller otillåten påverkan anmäls eller på annat sätt blir kända. Genom ett systematiskt processtöd ges även förbättrade möjligheter att följa upp händelser för att använda kunskapen i det förebyggande arbetet.

Kommunstyrelsen har ett pågående arbete med processtöd för rutinen vid kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier inom arbetslivet vilket är viktigt och bör fortsätta men parallellt ska ett sammanhållet och grundläggande stöd utvecklas som även omfattar händelser kopplade till otillåten påverkan.

Insats 1:3	Tydliggöra och förenkla processtödet för anmälan vid händelser kopplade till otillåten påverkan
Förväntat resultat	Genom ett sammanhållet centralt stöd med fokus på kunskap och tydlighet vid händelser och anmälningar ökar sannolikheten att medarbetare och chefer får adekvat stöd och att anmälningsbenägenheten ökar. Ökar möjligheten till mer träffsäkra åtgärder i det förebyggande arbetet.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att utveckla processtödet i samverkan med nämnder Nämnder ansvarar för att processtödet implementeras och används i den egna verksamheten

Insats 1:4 Utveckla stöd för polisanmälan och rättsprocessen i samverkan med Polismyndigheten Region Väst

I några av de anmälda incidenterna ska en polisanmälan göras vilket kräver ytterligare stöd i förfarandet och processen. Ett tillräckligt stöd för polisanmälningar och rättsprocessen sänder ut signaler att otillåten påverkan eller andra incidenter inte är accepterat, både till stadens medarbetare och till påverkare. Underlagen från inrapporteringar och anmälningar utgör även en kunskapskälla för staden i samband med riskbedömningar för att se var eventuella åtgärder bör sättas in.

Rutiner kring polisanmälan och rättsprocessen, samt kunskap kring förfarandet, ser olika ut i stadens förvaltningar och bolag och ett utvecklingsarbete krävs för att öka polisanmälningarna samt medverkan i en förhandling. Detta behöver ske i samverkan med polisen för att öka dialogen och kunskapen kring de här processerna.

Det finns styrande dokument vad gäller polisanmälan vid brott i tjänsten i syfte att tydliggöra, underlätta och ge vägledning till stadens medarbetare. Olika tolkningar och missuppfattningar i vissa delar av rutinen har synliggjort att en utveckling av rutinen behöver ske för att stärka stadens medarbetare vid polisanmälan.

Det krävs också ett tydligt metodstöd och kunskapshöjning över hur processen går till och vilket stöd stadens medarbetare kan få från polis. Stadsledningskontoret har därför påbörjat arbete tillsammans med Polismyndigheten Region Väst för att ta fram ett metodstöd med tillhörande utbildningsinsats för anmälan och rättsprocessen. Arbetet samordnas tillsammans med de socialnämnder som påbörjat ett arbete med polisen för att utveckla ett stöd för hela staden.

Insats 1:4	Utveckla stöd för polisanmälan och rättsprocessen i samverkan med polismyndigheten Region Väst
Förväntat resultat	Ökad tydlighet vid anmälningsprocessen, ökad anmälningsbenägenhet samt ökad möjlighet att följa upp antal brott i tjänsten.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att utveckla rutinen och metodstödet i samverkan med nämnder och styrelser samt Polismyndigheten. Samtliga nämnder och styrelser ansvarar för att metodstödet implementeras och sprids i den egna verksamheten.

Insats 1:5 Säkerställa följsamhet och utveckla Göteborgs Stads rekryteringsprocess

Göteborgs Stad har flertalet verksamhetsområden som är av intresse för individer och organisationer som har för avsikt att använda staden i egna brottsyften. Det kan exempelvis handla om att få in personer som anställda för att rekrytera in till sina kriminella nätverk eller förskansa sig utbetalningar och ersättningar som man inte har rätt till. För att placera rätt person på rätt plats i stadens verksamheter och för att förhindra exempelvis rekrytering av personer med av rättsvårdande myndigheter konstaterad koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism krävs att stadens nämnder och styrelser har ett strukturerat förfarande vid rekryteringsprocessen. I vissa verksamhetsområden finns det risker, som kan kopplas till otillåten påverkan och

tystnadskultur vilket också understryker att stadens nämnder och styrelser ska följa stadens rekryteringsprocess med tillhörande stöd och intervjuguide.

Göteborgs Stad har en gemensam HR-process för rekrytering där vissa kontroller ska göras; säkerställa identitet och arbetstillstånd, referenstagning, kontrollera examina och legitimationer samt fråga om bisyssla. Där lagkrav finns ska utdrag från belastningsregistret begäras in och vid en säkerhetsklassad tjänst ska en säkerhetsprövning göras. Dessa kontroller, i kombination med grundliga intervjuer skapar möjlighet till bedömning av den sökandes sårbarhet i förhållande till befogenheter, mandat som yrkesrollen ger tillgång till och skyddsvärd information, men också sårbarhet kopplat till otillåten påverkan och tystnadskultur. Användandet av rekryteringsprocessen sker dock i olika utsträckning i staden och det saknas tydliga rutiner för att bedöma risk för otillåten påverkan kopplat till den som rekryteras i flera verksamheter. Detta är nödvändigt i de verksamheter där det finns stor risk för otillåten påverkan.

Insats 1:5	Säkerställa följsamhet och utveckla Göteborgs Stads rekryteringsprocess
Förväntat resultat	Ökad kunskap om rekrytering samt mer adekvata rekryteringsförfaranden
Ansvar	Kommunstyrelsen och nämnden för Intraservice ansvarar gemensamt för att utveckla rekryteringsprocessen. Samtliga nämnder och styrelser ansvarar för att följa Göteborgs Stads rekryteringsprocess.

Insats 1:6 Skapa en mer ändamålsenlig styrning genom att ta fram en samlad riktlinje för mutor, gåvor, jäv och representation

Tydlig styrning krävs för att göra det mer svårt och riskabelt att begå brott och är viktig del i antikorrupsionsarbetet. Riktlinjer och rutiner har en central betydelse för att stadens verksamheter ska veta hur de ska hantera exempelvis korrupsionsmisstankar, gåvor eller andra former av erbjudanden. Otydligheter kring förfarande ökar risken för påverkansförsök och kan i förlängning bidra till tystnadskultur.

Det pågår en översyn av stadenövergripande styrande dokument som rör frågor om mutor, jäv, bisyssla, representation och gåvor för att dessa bättre ska styra och leda i det dagliga arbetet. En samlad riktlinje ska därför arbetas fram för att sammanföra och uppdatera de styrande dokument som tidigare gällt för dessa frågor. Genom en samlad styrning av likartade frågor ska riktlinjen bli mer ändamålsenlig och öka tydligheten för stadens verksamheter och därmed minska risken för brott och att utsättas för otillåten påverkan.

Insats 1:6	Skapa en mer ändamålsenlig styrning genom att ta fram en samlad riktlinje för mutor, gåvor, jäv och representation
Förväntat resultat	Ökad ändamålsenlig styrning och större trygghet för medarbetare och chefer i hur de ska agera.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för arbetet med att skapa en mer ändamålsenlig styrning Nämnder och styrelser ansvarar för efterlevnaden i den egna verksamheten

Insats 1:7 Tydligare struktur för omhändertagande av visselblåsartips

Med anledning av den nya lagen Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden som visselblåsarfunktionen tidigare informerat om, har kommunfullmäktige beslutat att kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion – i lagen kallat intern rapporteringskanal. Samtliga nämnder ingår i denna. Styrelser med fler än 50 anställda är skyldiga att ha en intern inrapporteringskanal och har erbjudits möjlighet att ansluta sig till kommunstyrelsens visselblåsarfunktion.

De nämnder och styrelser som anslutit sig ansvarar för att ha en särskilt utsedd funktion som omhändertar och utreder de inkomna tipsen i förvaltningen/bolaget. För att säkerställa att inkomna tips omhändertas och att slutsatserna i utredningen används i verksamhets- och organisationsutveckling behöver funktionens roll och mandat stärkas.

Funktionen behöver möjlighet att genomföra utredningarna, genom god kunskap om de lagliga skyldigheterna, kunskap om utredningsmetodik samt kunskap om otillåten påverkan och tystnadskulturer för att kunna identifiera oegentligheter. Funktionen behöver även ett internt nätverk till förfogande för att bistå i utredningarna samt sprida information om visselblåsarfunktionen. Funktionen ska även ingå i det lokala kompetensteamet för att motverka otillåten påverkan enligt insats 1:2. Den lokala funktionen ska ansvara för att återrapportering om avslutade utredningar sker till nämnd eller styrelse, minst en gång årligen.

Kommunstyrelsens visselblåsarfunktion ansvarar enligt insatsen för att erbjuda funktionen utbildning i relevanta områden enligt ovan, att tillhandahålla ett nätverk för funktionerna där gemensamma utmaningar och kunskapsbehov kan identifieras samt att löpande ge stöd och råd under utredningar. Kommunstyrelsen ansvarar även för att tillhandahålla grundläggande material som ska användas för att sprida information om funktionen inom förvaltningen eller bolaget.

Insats 1:7	Tydligare struktur för omhändertagande av visselblåsartips
Förväntat resultat	Ökat antal inkomna och utredda tips och ökad möjlighet att använda tipsen i verksamhets- och organisationsutveckling.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att tillgängliggöra utbildning och löpande stöd Samtliga nämnder och anslutna bolag ansvarar för att inrätta en funktion

Fokusområde 2 Ökad kompetens

Tysta organisationer ger stora konsekvenser på både individ-, organisations- och i slutändan samhällsnivå. I en organisation skapar det en negativ effekt på arbetsmiljön, inte enbart för den person som blir drabbad utan även på dennes närmiljö som sedan får spridning om verksamheten inte arbetar aktivt för att motverka det.

För att motverka tystnadskulturer behöver stadens medarbetare och chefer kunskap om de bakomliggande orsakerna. Arbetet med kompetenshöjande insatser ska genomföras systematiskt och strukturerat. Det kan handla om att öka kunskapen hos chefer och ledning vad gäller anmälan och rättsprocessen för att de ska förmedla trygghet och säkerhet gentemot sina medarbetare. I forskningen har chefers och lednings reaktion och agerande visat sig ha stor påverkan huruvida medarbetare vill anmäla eller inte. Om en

chef tar en händelse på allvar, granskar problemet och i ett tidigt skede vågar erkänna brister kommer också möjligheten till rapportering och anmälan att öka.

Kunskapshöjande insatser kan också handla om ökad kunskap för chefer och medarbetare om otillåten påverkan för att minska risken för att utsättas för det. Det innebär att stadens medarbetare behöver ha kunskap om allt från vilka rutiner som finns, att kunna kommunicera ut beslut på ett sätt som upplevs bra av mottagaren, bedöma var risker finns för att utsättas för påverkansförsök till att öka säkerhetstänket för att minska sårbarheten att utsättas för påverkanförsök.

I socioekonomiskt svaga områden där kriminella nätverk och släktbaserade kriminella nätverk dagligen är synliga finns en större rädsla hos medarbetare och chefer för att utsättas för konkreta hot- och våldshandlingar. I dessa områden har det också i flera verksamhetsområden skett en normförskjutning för vad man som medarbetare accepterar avseende hot och våld. I dessa områden krävs därför en ökad kunskap om den specifika kontexten. Det kan handla om kunskapshöjande insatser om kriminella nätverk och tystnadskulturer kopplat till dem som påverkare eller om insatser som berör demokratiska värdegrunder.

Insatserna i fokusområdet syftar till att stadens chefer och medarbetare ska få ökad kompetens i att förebygga och hantera hot, våld, påverkansförsök, rättsprocessen och tystnadskulturer.

Insats 2:1 Öka kunskapen om otillåten påverkan

Adekvat kunskap krävs för att identifiera risker för otillåten påverkan och är en förutsättning för ett effektivt förebyggande arbete. En genomförd riskanalys gör det lättare att se de specifika situationer som kan kräva extra säkerhet och därmed särskilda säkerhetsrutiner. För att göra riskanalyser i otillåten påverkan krävs kunskap om det och för att säkerställa den kunskapen finns en grundutbildning i otillåten påverkan som modul i den grundläggande arbetsmiljöutbildningen för stadens chefer, HR och skyddsombud. Utbildningen erbjuds också säkerhets- och controllerfunktionen. I utbildningen ingår kunskapshöjande insatser om bland annat vad otillåten påverkan är och dess konsekvenser, personsäkerhet, riskanalyser och rutiner. Därutöver ingår kunskapshöjning kring påverkarna och dess förmågor, med en fördjupning kring kriminella aktörer och risker kopplat till dem.

Utbildningen innehåller en fördjupad del där situationer, påverkare och form av otillåten påverkan identifieras i stadens förvaltningar. Denna del har bidragit till att flera bolag och förvaltningar har ökat sin kunskap, men insatserna behöver utvecklas och tillgängliggöras för fler för att säkerställa kompetens hos stadens chefer och medarbetare.

Ledningsgrupper, chefer och stödfunktioner som arbetar i verksamheter som enligt insats 1:1 har identifierat risker för att utsättas för otillåten påverkan ska gå utbildningen.

Insatsen innebär att ytterligare utbildningar inom otillåten påverkan och personsäkerhet ska färdigställas för att kunna användas som utbildningsmaterial för stadens nämnder och styrelser.

Insats 2:1	Tillgängliggöra utbildningar i otillåten påverkan
Förväntat resultat	Ökad förmåga att hantera påverkansförsök och motverka förekomst av tystnad och tystnadskulturer.

Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att utveckla, tillgängliggöra och sprida utbildningar i otillåten påverkan Nämnder och styrelsen ansvarar för att relevanta yrkesgrupper genomför utbildningar
--------	--

Insats 2:2 Förstärkning av det centrala kompetensteamet

Kommunstyrelsens centrala kompetensteam syftar till att bistå med råd och stöd till stadens förvaltningar och bolag samt ska sända ett signalvärde till stadens samtliga medarbetare att otillåten påverkan inte är accepterat och att tystnadskulturer inte ska förekomma i stadens förvaltningar och bolag. Stadens strukturerade arbete för att motverka otillåten påverkan har blivit föregångare nationellt och i dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) har Göteborgs Stad lyft behovet av ett nätverk där kommuner som har särskilt utsatta områden ska ingå i. Detta kommer under 2022 att påbörjas i samband med att SKR i april får en funktion som har fokus på frågor inom otillåten påverkan. Stadens kompetensteam kommer vara drivande i den nationella samverkan för att driva utveckling i dessa frågor samt för att få så adekvata bilder som möjligt över hur omfattningen ser ut.

Stadens strukturerade arbete för att motverka otillåten påverkan har implementerats i områdena för arbetsmiljö, säkerhet och juridik därför består kompetensteamet av funktioner och kompetens inom, HR, juridik, personsäkerhet samt kunskap om otillåten påverkan. Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet har ett utpekat fokusområde mot otillåten påverkan och organiserad brottslighet. Här finns även kompetens inom våldsbejakande extremism, avhoppare och ekonomisk brottslighet som bistår stadens förvaltningar och bolag med stöd.

Utifrån riskidentifieringar och kartläggningar framkommer ett behov av ökat stöd för chefer. Kompetensteamet kommer därför under våren 2022 stärkas med kunskap inom organisationskultur och ledarskap. Stadsledningskontoret kommer också att under 2022 intensifiera stödet gentemot förvaltningar och bolag under deras uppstart av riskidentifieringar av otillåten påverkan.

Insats 2: 2	Förstärkning av det centrala kompetensteamet
Förväntat resultat	Ökad adekvat kompetens och bättre stöd i förvaltningar och bolag för att motverka otillåten påverkan och i längden tystnadskultur.
Ansvar	Kommunstyrelsen

Insats 2:3 Öka kunskapen i att hantera hot och våld

Hot och våld, eller risk för att bli utsatt för det, förekommer för många av stadens medarbetare och är ett arbetsmiljöproblem. Förutom rutiner krävs kompetens hos medarbetare i att hantera hot och våld för att minska risker och sårbarhet samt att medarbetarna ska känna trygghet. Allt från förhållningssätt, kommunikation till beteende hos medarbetaren kan i hög grad påverka hur en situation utkristalliserar sig. Därför är det viktigt att kontinuerliga och adekvata utbildningsinsatser genomförs.

Göteborgs Stad erbjuder under 2022 flera förvaltningar att under ett års tid få tillgång till en interaktiv webbutbildning som handlar om att bemöta hot och våld. Utbildningen består av korta avsnitt där spelscenarion varvas med filmscener, exempel, intervjuer och frågor till deltagarna. Det är en pilotutbildning där ett antal förvaltningar valts ut utifrån risk och påbörjat arbete med otillåten påverkan. Efter genomgången utbildningsperiod kommer utbildningen att utvärderas och utgöra underlag för beslut om den ska användas för staden som helhet.

Insats 2:3	Öka kunskapen att hantera hot och våld.
Förväntat resultat	Ökad förmåga att hantera och förebygga påverkansförsök, hot och våld och i längden tystnadskultur.
Ansvar	Kommunstyrelsen och nämnden för Intraservice ansvarar för att utbildningarna utvecklas och tillgängliggörs. Nämnden för funktionsstöd, förskolenämnden, grundskolenämnden, kulturnämnden, miljö- och klimatinämnden, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt nämnden för äldre och vård- och omsorg ansvarar för att utbildningarna används i verksamheten.

Insats 2:4 Öka kunskapen om kriminalitet och organiserad brottslighet hos stadens medarbetare.

Många medarbetare i Göteborgs Stad möter kriminella och andra antidemokratiska strukturer i sin yrkesutövning. Det gäller till exempel personalgrupper som möter invånare inom socialtjänst, skola, fritid, vård och omsorg, men även personalgrupper som har uppdrag kring exempelvis lokaluthyrning, upphandling och tillsyn.

Under våren 2022 pågår pilotutbildningar om organiserad brottslighet för utvalda och relevanta personalgrupper i staden. Dessa ska utvärderas och utgöra underlag för beslut om mer omfattande utbildningsinsatser. Satsningen syftar till att rusta stadens medarbetare med kunskap om mekanismer och strukturer inom organiserad brottslighet med målet att all personal ska vara tydliga bärare av demokrati i mötet med stadens invånare.

Utbildningarna har riktats och anpassats till olika målgrupper inom staden. Särskilt viktiga målgrupper är beslutsfattare inom välfärdsprocesserna och verksamheter som utöver tillsyn och kontroll då dessa personalgrupper löper stor risk för att utsättas för påverkan från kriminella strukturer. En pilotutbildning genomförs också med personal som arbetar i ett av stadens särskilt utsatta områden. En arbetsgrupp bestående av chefer och representanter från grundskoleförvaltningen, socialförvaltning Nordost och Bostadsbolaget planerar och genomför en gemensam utbildningsinsats för medarbetare som i sin yrkesutövning möter invånare i Hammarkullen. Syftet är öka medvetenheten kring hur man som tjänsteperson kan påverkas av kriminella och andra antidemokratiska strukturer samt att skapa förutsättningar för dialog kring hur tjänstepersoner kan vara gränssättande mot kriminalitet. Arbetsättet ska utvärderas för att eventuellt kunna spridas till stadens övriga särskilt utsatta områden i syfte att motverka parallella samhällsstrukturer.

Insats 2: 4	Öka kunskapen om kriminalitet och organiserad brottslighet hos stadens medarbetare
Förväntat resultat	Ökade möjligheter för riskutsatta verksamheter att identifiera och förebygga påverkan från kriminalitet och organiserad brottslighet samt förbättrat stöd och förståelse vid oönskade incidenter.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för framtagande av utbildningen Nämnder och styrelser ansvarar för att säkerställa kompetens i den egna verksamheten

Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur

Forskning visar att en i grunden god organisationskultur och ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit motverkar tystnadskulturer. Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap beskriver stadens generella principer kopplat till organisationskultur, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö och arbetsvillkor.

Kulturen och sammanhållningen på arbetsplatsen formas av vårt beteende mot varandra och dem vi möter i vårt arbete. Till vår hjälp har vi gemensamma förhållningssätt som vägleder oss i våra uppdrag och hur vi agerar mot varandra och våra målgrupper boende, besökare och näringsliv. Det är utifrån de fyra förhållningssätt som arbetet med att stärka Göteborgs Stad organisationskultur tar sin utgångspunkt. Att stärka organisationskulturen syftar i grunden till att stärka kvalitet och resultat i verksamheten.

Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap innehåller också en beskrivning av uppdraget som chef och tydliga förväntningar på de tre roller som detta innebär, rollen som ledare, verksamhetsföreträdare och arbetsgivarföreträdare. Detta tillsammans med staden fyra förhållningssätt och kompetenskriterier för chefer lägger grunden för de som arbetar som chefer i Göteborgs stad.

Att skapa en bra och gemensam grund vad gäller ledarskap och organisationskultur är ett långsiktigt arbete som kräver stor uthållighet och en gemensam riktning där målet är att gå från delar till helhet och agera som en stad. En samordning kring ledarskap och organisationskultur kommer att bidra till att uppnå den gemensamma riktningen, stärka chefer och medarbetare som kulturbärare och bidra till en önskad organisationskultur.

Chefers egna uppdrag och arbetsmiljö behöver vara i balans med de förutsättningar och befogenheter de har. Mängden tillkommande arbetsuppgifter utöver grunduppdraget, stort personalansvar, knappa resurser, samt bristen på tillräckligt stöd påverkar chefernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag, vara en närvarande ledare och i sin tur skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare. En mängd forskning och undersökningar visar på att chefer inom välfärden alldeles för ofta saknar förutsättningar att vara en närvarande ledare.

Arbetsmiljöarbetet behöver ske på tre nivåer samtidigt; individ-, grupp- och organisationsnivå, men med koppling till förutsättningar för chefer att vara närvarande är det väldigt viktigt att ha ett tydligt fokus på den organisatoriska nivån. Med organisatoriska förutsättningar menas de strukturer, krav och resurser som omger cheferna i deras arbete, exempelvis antalet medarbetare per chef, tillgång till stödfunktioner samt arenor för dialog.

Insats 3:1 Förstärka ett önskat och gemensamt ledarskap

Stadsledningskontoret ansvarar för att driva ett långsiktigt utvecklingsarbete så att Göteborgs Stads chefer kan axla sina roller som ledare, verksamhetsföreträdare och arbetsgivarföreträdare. Utvecklingsarbetet tar, förutom sitt ursprung i den gemensamma grunden för chefer i Göteborgs Stad, även avstamp i det som framkommit som utvecklingsområden i medarbetar- och chefsenkäten. Insatser som beskrivs i detta stycke ska bidra till en bra och gemensam grund för ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit och som motverkar en tystnadskultur. Att arbeta med att utveckla ledarskapet förutsätter att det parallellt pågår ett arbete med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna.

För att kunna bygga gemensamma grund, att gå från delar till helhet och agera som en stad är det viktigt att fortsätta och förstärka det långsiktiga arbetet med att utveckla stadens chefer genom att:

Insatsen innebär att skapa en gemensam grund och långsiktig inriktning i de chefsutvecklingsinsatser som erbjuds på central nivå. Utbudet och innehållet ska stämma överens med det som efterfrågas i förvaltningar och bolag och ta sitt ursprung i stadens fyra förhållningssätt, chefsens tre roller och kompetenskriterier för chefer. Det utvecklingsprogram som genomförts för stadens förvaltnings- och bolagschefer ska också genomsyra utvecklingsinsatser för övriga chefer och på sikt även dess medarbetare.

Insatsen innebär även att utveckla den gemensamma introduktionen för chefer på alla nivåer, säkra en gemensam grund och gemensamma arbetssätt utifrån beslutade policydokument, riktlinjer och rutiner i Göteborgs Stad, både vad gäller innehållet i introduktionen, och genom att förtydliga vilka delar som ska introduceras centralt eller lokalt. Handlingsplanen och övrig styrning för att motverka tystnadskultur ska vara en del av introduktionen.

Insats 3:1	Förstärka ett önskat och gemensamt ledarskap
Förväntat resultat	En gemensam grund och långsiktig inriktning vad gäller ledarskap i Göteborgs Stad bidrar till en god organisationskultur och motverkar tystnadskulturer
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att samordna arbetet med att skapa en gemensam grund och långsiktig riktning Nämnder och styrelser ansvarar för efterlevnaden av Stadens gemensamma grund och för verksamhetsspecifika insatser i enlighet med inriktningen

Insats 3:2 Utveckla en önskad gemensam organisationskultur

Studier visar att det finns ett samband mellan ett aktivt arbete med organisationskultur och det resultat organisationen åstadkommer, det är också tydligt att framgångsrika utvecklingsarbeten kring organisationskultur haft ett fokus på att utveckla önskade beteenden.

Kartläggningar som tidigare gjorts i Göteborgs Stad visar att utvecklingsinsatser kring organisationskultur under en längre tid och i olika grad har skett i förvaltningar och bolag men att utvecklingsarbetet behöver stärkas på strategiskt plan. Den visar också att våra förhållningssätt är bra och att de är kända, men att de inte alltid är integrerade i vår

vardag, utan delvis lever sitt eget spår. Kartläggningen bekräftar också att vi i vårt utvecklingsarbete behöver ha större fokus på beteenden på alla nivåer.

Undersökningar som genomförts i Göteborgs Stad visar det finns en önskan om en organisationskultur som präglas av en tillits- och samarbetskultur, engagemang, professionalism, helhetssyn och nytänkande. Dessa faktorer går samtliga i linje med stadens förhållningssätt och tillsammans med psykologisk trygghet och öppenhet är dessa viktiga faktorer för att motverka en tystnadskultur.

Inom ramen för Program för attraktiv arbetsgivare har ett övergripande arbete med att ytterligare stärka den gemensamma organisationskulturen i Göteborgs Stad påbörjats. Utvecklingsarbetet har tydligt kopplats samman med det utvecklingsprogram för förvaltnings- och bolagschefer som genomförts och som syftar till att stärka den gemensamma ledningen och styrning av staden och utveckla en önskad organisationskultur. Att påbörja arbetet med organisationskultur på högsta ledningsnivå har bedömts viktigt eftersom högsta ledarskapet sätter tonen i organisationskulturen och påverkar arbetet med övriga chefer och medarbetare.

Insatsen innebär att utbildningsinsatserna i utvecklingsprogrammet ska utökas till fler chefer och medarbetare och samordnas med arbetet med ledarskap och medarbetarskap. Insatsen innebär även att ta fram och implementera en metod för att stödja förvaltnings- och bolags eget arbete med att utveckla beteenden som bidrar till en önskad kultur. I insatsen ingår även att utveckla introduktion och andra utbildningsinsatser med kunskap om Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap samt kunskap om vad som motverkar en tystnadskultur.

Arbete med en önskad organisationskultur lever inte isolerat utan behöver genomsyra styrning och ledning, organisation och processer, samt ledarskap och medarbetarskap.

Insats 3:2	Utveckla en önskad gemensam organisationskultur
Förväntat resultat	Önskad gemensam organisationskultur som motverkar riskerna för tystnadskulturer
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att driva och samordna arbetet med att utveckla en önskad gemensam organisationskultur. Nämnder och styrelser ansvarar för att utveckla den egna organisationskulturen med utgångspunkt från den gemensamma styrningen och implementera policyn och riktlinjen i verksamheten

Insats 3:3 Stärka chefers organisatoriska förutsättningar genom Chefoskopet

Flera undersökningar i Göteborgs Stad visar att chefernas organisatoriska förutsättningar behöver förbättras, detta för att ge Göteborgs stads chefers förutsättningar att utföra sitt uppdrag, vara en närvarande ledare och i sin tur skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare. För att göra detta och för att sätta fokus på den här frågan behöver dels såväl kunskap som kompetens i att förstå chefers organisatoriska förutsättningar öka, dels behöver en möjlighet att titta på hur chefers organisatoriska förutsättningar ser ut i respektive organisation skapas.

Som stöd för att utveckla chefers organisatoriska förutsättningar finns Chefoskopet, ett verktyg främst riktat till förvaltnings och bolagsledning, vilket bygger på forskning om

styrning och ledning med fokus på organisation. Verktöget är framtaget av Sunt Arbetsliv (partsgemensam organisation som ska bidra till friska arbetsplatser i kommun- och regionsektorn) tillsammans med forskarna inom Chefios. Ett arbete med Chefoskopet ger genom dialog och reflektion i ledningsgruppen, en gemensam förståelse för vad organisatoriska förutsättningar är och en helhetsbild av hur cheferna har det, hur de fördelar sin arbetstid och hur kommunikationsvägarna och stödet i organisationen ser ut. Arbetet sker i workshopform tillsammans med ett antal enkäter/kartläggningar som tillsammans bidrar till ett antal insikter om hur organisatoriska förutsättningar kan utvecklas. Arbetet mynnar ut i en handlingsplan med ett antal riktade insatser som sedan blir en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet och i förvaltnings/bolagslednings verksamhetsplan. Detta innebär att insatserna i handlingsplanen innefattar samtliga chefer i förvaltningen/bolaget oavsett verksamhet. För att utvecklingsarbetet ska leda till önskade resultat, krävs insatser och åtaganden på flera nivåer i organisationen.

Göteborg Stad har inom ramen för program för attraktiv arbetsgivare genomfört en pilot med Chefoskopet i fyra förvaltningsledningar. Detta har inneburit att Chefoskopet genomförts med stöd av processledare från den egna organisationen som utbildats och handledts parallellt med genomförandet.

För att bygga en organisation med en organisationskultur som är fri från tystnadskultur och med ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit krävs en organisation där chefen har förutsättningar att vara en närvarande ledare och i sin tur skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare. Högsta ledningens kunskap, agerande och ansvar för chefens organisatoriska förutsättningar är en avgörande faktor för chefers arbetsmiljö och framtida kompetensförsörjning. Insatsen innebär att Chefoskopet ska implementeras som gemensam metod och rekommenderas för stadens förvaltningar och bolag i deras arbete med att stärka chefers organisatoriska förutsättningar. Dessutom ska utbildning av processledare och stöd till dessa att processleda Chefoskopet erbjudas.

Insats 3:3	Stärka chefers organisatoriska förutsättningar genom Chefoskopet
Förväntat resultat	Förbättrade organisatoriska förutsättningar för chefer och ett mer adekvat stöd för medarbetare
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för utbildning och stöd till processledare Samtliga nämnder och styrelser ansvarar för att intern processledare utses och verktyget implementeras Särskilt prioriterade är: förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, miljö- och klimatnämnden, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, samt nämnden för funktionsstöd och äldre- samt vård och omsorgsnämnden

Bilaga 1: Uppföljning och förslag till indikatorer

Kommunstyrelsen ansvarar för samlad uppföljning av planen. Uppföljningen sker årligen till kommunfullmäktige.

Planen består av tre fokusområden med ett antal insatser. För varje insats anger planen ett förväntat resultat. Planens fokusområden ska följas upp utifrån ett antal indikatorer och nyckeltal. Indikatorerna ska styra mot uppfyllelse av mål i Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program samt programmet för Attraktiv arbetsgivare. Nyckeltalen kan säga något om verksamheters utveckling och arbetssätt.

Arbetet med att utveckla en modell för strukturerad och systematisk uppföljning ska göras tillsammans med förvaltningar och bolag under remissförfarandet. Fler indikatorer och nyckeltal kommer således att tas fram gemensamt. Modellen kommer att inkludera handlingsplanens uppföljning, samt den rapportering om otillåten påverkan som förvaltningar och bolag lämnar varje år till den centrala lägesbilden. Modellen ska även inkludera rutinen för sammanställning av hotbilder som kommunstyrelsen beslutade om 2021-12-01, § 955 och visselblåsarfunktionens redovisning av utredda tips.

Förslag på indikatorer och nyckeltal finns nedan. Fler indikatorer och nyckeltal kommer att tas fram gemensamt med förvaltningar och bolag under remissförfarandet.

Indikatorer	Kommentarer
Andel som utsatts för otillåten påverkan i samband med sin yrkesutövning	Medarbetarenkäten. Ny fråga 2021.
Andel som inte anmält detta som arbetsskada, tillbud eller otillåten påverkan.	Andel som svarar ja på frågan: Har du under det senaste året varit utsatt för otillåten påverkan i samband med din yrkesutövning? (Svarsalternativ: Nej/ Ja, från person utanför organisationen Göteborgs Stad/ Ja, från person inom organisationen Göteborgs Stad /Kan inte besvara frågan
Andel som uppgivit att de har fått något stöd på arbetet i att hantera detta	Följdfrågor om svar ja.
Antal inrapporteringar i IA om otillåten påverkan	Ska öka under planens genomförandetid (på grund av mer medvetet arbete).
Andel verksamheter som arbetar strukturerat med att identifiera risker för otillåten påverkan.	Strukturerat innebär riskidentifiering, handlingsplan med åtgärder samt uppföljning
Exempel på nyckeltal som kan följas:	
<ul style="list-style-type: none">- Antal medarbetare som fått utbildning om otillåten påverkan- Andel medarbetare som känner till hur oegentligheter kan förebyggas- Andel medarbetare som känner till förfarande vid misstanke om oegentligheter- Antalet avslutade ärenden inom visselblåsarfunktionen om tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet- Antal anmälda brott som rör hot och påverkan mot samhället (BRÅ)- Förtroende för stadens verksamheter (SOM-undersökningen)- Medarbetarenkät: Frågorna som gäller organisatorisk tillit.	



Lägesbild över otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad

Kartläggning

[Publiceringsdatum]

Innehåll

1	Inledning	4
2	Metod.....	4
2.1	Definitioner av centrala begrepp	4
2.1.1	Otillåten påverkan och självcensur	4
2.1.2	Individuell tystnad och tystnadskultur.....	5
2.2	Urval.....	5
2.3	Intervjuer, utbildningar och workshops.....	6
2.4	Medarbetarenkät och incidentrapportering.....	7
3	Lägesbilder	8
3.1	Individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborgs Stad	8
3.1.1	Analys av stadens medarbetar- och chefsenkät.....	8
3.1.2	Analys av inrapporterade händelser	14
3.2	Orsaker till individuell tystnad och tystnadskultur	15
3.2.1	Otillåten påverkan.....	15
3.2.2	Rapportering och rättsprocessen.....	15
3.2.3	Rädsla för hot och våld	17
3.2.4	Parallella samhällsstrukturer.....	17
3.2.5	Rädsla för repressalier.....	17
3.2.6	Arbete och boende i samma område	18
3.2.7	Normalisering	18
3.3	Förekomst och risker för otillåten påverkan	19
3.3.1	Situationer där otillåten påverkan förekommer eller riskerar att förekomma.....	19
3.3.2	Beslutsfattande.....	19
3.3.3	Rekrytering	19
3.3.4	Ensamarbete	20
3.3.5	Arbete och boende i samma område	20
3.3.6	Organisationskultur.....	20
3.4	Form av otillåten påverkan och dess påverkare.....	21
3.4.1	Trakasserier	21
3.4.2	Hot.....	22
3.4.3	Våld.....	22
3.4.4	Skadegörelse	22
3.4.5	Korruption i form av otillbörliga erbjudanden och relationer 23	
3.4.6	Påverkare	23
3.5	Pågående arbete inom deltagande förvaltningar och bolag ...	24
3.6	Visselblåsarfunktionens perspektiv	29

4	Analys av lägesbilden	30
4.1.1	Förekomst av tystnadskulturer.....	30
4.1.2	Orsaker till tystnadskulturer	31
4.1.3	Behov och brister.....	32

1 Inledning

2 Metod

Stadsledningskontoret har inom ramen för uppdraget genomfört en fördjupad kartläggning av otillåten påverkan och tystnadskulturer i staden för att förstå bakomliggande orsaker och brister i nuvarande rutiner och organisationskultur. Kartläggningen bygger på utbildningar, intervjuer och workshops som stadsledningskontoret genomfört tillsammans med ett antal förvaltningar och bolag i staden. Urvalet redovisas under 2.2.

Stadsledningskontoret har även genomfört en analys av fyra frågor ur medarbetarenkäten 2021, som syftar till att ge en bild över omfattningen av otillåten påverkan, se mer under avsnitt 2.4. Kartläggningens resultat analyseras tillsammans med medarbetarenkätens resultat samt mängden incidentrapporteringar som gjorts de senaste åren. Därtill ingår även en beskrivning över det pågående arbete som genomförs och planeras för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur i deltagande förvaltningar och bolag. Även visselblåsarfunktionens iakttagelser som framkom i ärendet som redovisades för kommunstyrelsen 2022-01-12 samt sammanställning av inkomna tips 2021 ingår.

Tillsammans bildar dessa underlag en fördjupad lägesbild över bakomliggande orsaker och brister till otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad.

2.1 Definitioner av centrala begrepp

2.1.1 Otillåten påverkan och självcensur

Begreppet otillåten påverkan innefattar en rad olika handlingar som syftar till att påverka tjänstepersoner i deras myndighetsutövning. Det är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstepersonens myndighetsutövning och beslutsfattande.

Otillåten påverkan kan också vara en följd av händelser eller handlingar som inte är en direkt påverkan. Det gäller självcensur, socialt tryck och selektion där det handlar mer om kontexten som tjänstepersonen arbetar i än om enskilda fall av till exempel trakasserier och hot. Självcensur kan liknas vid tystnad och avser passivitet eller annan felaktig tjänsteutövning. Det kan handla om att vilja undvika situationer som upplevs obehagliga som exempelvis att fatta vissa beslut eller att upplevas besvärlig inför överordnad chef.

Självcensur kan motiveras av egna och andras tidigare erfarenheter av till exempel otillåten påverkan. I dessa fall känner tjänstepersonen obehag eller rädsla i situationer som påminner om tidigare händelser där otillåten påverkan inträffat. Detta kan resultera i att tjänstepersonen även nästkommande gång väljer att inte fatta det beslut som hen egentligen borde. Organisatorisk självcensur, vilken ibland ligger nära ett beteende som är accepterat, kan utgöra en direkt instruktion från överordnade. Det kan handla om att överordnad tar

beslut eller avstår att ta vissa beslut på grund av egen rädsla för påverkaren/påverkarna.

Otillåten påverkan och själv censur är en grogrund för att individuell tystnad och tystnadskultur uppstår. För att motverka otillåten påverkan behöver alla delar i en organisation involveras.

2.1.2 Individuell tystnad och tystnadskultur

Skälen till tystnad kan både vara kollektiva och individuella. Det som skiljer individuella skäl till tystnad från en tystnadskultur är att man i en tystnadskultur tillskrivit sig normer, föreställningar, vanor och antaganden utifrån sitt avgränsande kollektiv. Dessa normer reproduceras kontinuerligt. De individuella skälen till tystnad kan i stället ta intryck av normer som finns i samhället i stort, utan att för den sakens skull uppfylla kraven för att utgöra en tystnadskultur.

Det saknas en tydlig definition av tystnadskultur. I denna rapport åsyftas primärt en organisationskultur som präglas av ett beteende där en grupp tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden som medför att personer i gruppen drar sig för att uttala sig om ett givet ämne. Det kan handla om missförhållanden, att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras, sexuella trakasserier, att anställda bevitnar händelser som de håller tyst om eller ekonomiska oegentligheter. Det kan också handla om att chefer eller andra tongivande personer tystar medarbetare som gör att information inte sprids på det sätt som det ska eller att medarbetare inte rapporterar och anmäler händelser, men också att medarbetare tystar medarbetare.

Oavsett vad tystnaden grundar sig i finns olika anledningar till att en individ är tyst. Dessa anledningar kan vara samma frånsatt om tystnaden har kollektiva eller individuella bakomliggande skäl. Med andra ord, individen kan agera på samma sätt till följd av egna motiv eller till följd av tystnadskulturer. Vanliga orsaker till tystnad är rädsla för hot, våld och otillåten påverkan. På individnivå finns också oro och skam som vanliga orsaker till tystnad där individen upplever att det är säkrare att vara tyst och följa majoritetens uppfattning än att ta risken att säga vad man tycker.

Tystnadskulturer kan uppstå både utifrån att extern och intern påverkan sker. Externa påverkare finns utanför organisationen och vill på ett eller annat sätt påverka tjänstepersonens utövande av uppdraget. Intern påverkan kan innefattas av att chefer påverkar medarbetare, men också av att chefer påverkar andra chefer, att kollektiv av medarbetare och chef påverkar en annan medarbetare eller påverkan mellan medarbetare.

2.2 Urval

I kartläggningen har nedanstående förvaltningar och bolag deltagit, i olika omfattning:

- Miljöförvaltningen
- Idrott & föreningsförvaltningen
- Trafikkontoret
- Funktionsstöd
- Grundskoleförvaltningen
- Socialförvaltningen Nordost

- Socialförvaltningen Hisingen
- Socialförvaltningen Centrum
- Socialförvaltningen Sydväst
- Business Region Göteborg
- HIGAB
- Liseberg
- Bostadsbolagen
- Förskoleförvaltningen
- Fastighetskontoret
- Utbildningsförvaltningen
- Liseberg AB
- Stadsbyggnadskontoret
- Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Urvalet för kartläggningen har varit de förvaltningar som visat intresse av att identifiera risker för otillåten påverkan i verksamheten och/eller som deltagit vid utbildningar och workshops. Flera av dem upplever risker och förekomst av otillåten påverkan och vill strukturera upp arbetet samt öka kunskapen inom dessa frågor.

Kartläggningens resultat för förekomsten bygger framför allt på följande förvaltningar och bolag utifrån att de antingen deltagit i utbildningar, workshops, intervjuer eller själva bedrivit ett eget strukturerat arbete för att motverka otillåten påverkan; Business Region Göteborg, Bostadsbolagen, förvaltningen för funktionsstöd, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, idrott- och föreningsförvaltningen, miljöförvaltningen, Fastighetskontoret, Trafikkontoret och socialförvaltningarna.

Bostadsbolagen, miljöförvaltningen och socialförvaltningen nordost är de som kommit längst i sitt arbete med riskidentifieringen.

Utöver de förvaltningar och bolag som ingått i den fördjupade kartläggningen har övriga fungerat som underlag för att få en bild över hur man arbetar med otillåten påverkan och tystnadskultur. Det kompletterande urvalet har gjorts utifrån att de fattar många beslut och har omfattande kontakt med klienter.

Det sammanlagda urvalet består således av förvaltningar och bolag som har påbörjat eller genomfört riskidentifiering av otillåten påverkan och där det identifierats förekomst och/eller risker för otillåten påverkan och tystnadskultur.

2.3 Intervjuer, utbildningar och workshops

Göteborgs Stad har genomfört utbildningsinsatser i otillåten påverkan sedan 2019. Det är cirka 1000 personer som gått utbildningen, framför allt från stadens förvaltningar. Utbildningsinsatserna riktar sig till chefer, HR, säkerhetsfunktion och fackliga representanter. Genomförda workshops, riskidentifieringar och påbörjat arbete har skett och sker i olika stor utsträckning, där ett större underlag finns från Bostadsbolaget, förvaltningen för funktionsstöd, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, idrott- och föreningsförvaltningen, trafikkontoret, miljöförvaltningen och flera av socialförvaltningarna.

Workshops har genomförts på ledningsnivå, chefsnivå och urval av medarbetare. I vissa av ovanstående förvaltningar har samtliga chefer gått

utbildning och/eller genomgått workshops samt ett urval av medarbetare och i övriga förvaltningar har ett urval av chefer valts ut för att fördjupa lägesbilden och identifiera risker för otillåten påverkan. Antal personer som varit med i de workshops som stadsledningskontoret genomfört är drygt 300 personer.

Utöver utbildningar och workshops finns intervjuer och samtal som underlag som funktionen med inriktning otillåten påverkan inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet haft sedan år 2019. Det är 30 intervjuer och samtal med stödfunktioner inom HR, säkerhet och controllers samt med chefer.

2.4 Medarbetarenkät och incidentrapportering

Underlaget till lägesbilden bygger även på stadens medarbetarenkät som är ett av stadens verktyg för att få kunskap om hur medarbetaren upplever sitt uppdrag, sin arbetsplats och uppfattar Göteborgs Stad som arbetsgivare. Resultatet från medarbetarenkäten är ett underlag för dialog och analys på arbetsplatsen. Medarbetarenkäten är ett av flera verktyg som används i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) för att utveckla och förbättra organisationskultur, arbetsmiljö samt ledarskap- och medarbetarskap, för att ge göteborgarna en verksamhet av hög kvalitet.

Stadens medarbetarenkät används av samtliga förvaltningar och ett antal bolag. De bolag som ingick i enkäten 2021 är Stadshus AB, Stadsteatern AB, Gotevent AB, Business regions Göteborg AB, Göteborgs stads parkeringsaktiebolag, Göteborgs hamn AB, Higab, Försäkrings AB Göta lejon, Göteborgs stads leasing AB, Gryaab samt Boplats Göteborg AB.

Medarbetarenkäten är en etablerad enkät med hög svarsfrekvens och därför ett bra sätt för att få en bild av medarbetares uppfattning i vissa specifika frågor. För 2021 var det 25 533 medarbetare som besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 66 %. Av cheferna var det 1695 personer som besvarade enkäten med en svarsfrekvens på 89%. Det är fyra frågor som analyseras i enkäten, en fullständig redovisning av svaren finns i bilaga 1.

Då det var första gången frågor om otillåten påverkan ställdes i medarbetarenkäten 2021 så ger resultatet dock endast en ögonblicksbild av hur det ser ut i stadens olika förvaltningar och vissa bolag vad gäller de utvalda frågorna.

Fram till 31 december 2021 använde sig samtliga av stadens förvaltningar av incidentrapporteringssystem, Stella, för att rapportera om händelser i arbetsmiljön. I systemet ska händelser såsom tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom samt kränkningar/diskriminering rapporteras. Från och med januari 2022 har staden ett nytt incidentrapporteringssystem, IA, där även flertalet bolag ingår och där även riskobservationer ska anmälas. Syftet är att, genom att tidigt få kunskap om och reagera på tillbud, ges möjligheter att arbeta förebyggande så att tillbud och olycksfall inte ska inträffa.

3 Lägesbilder

3.1 Individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborgs Stad

Göteborgs Stad har sedan 2019 ett pågående arbete för att motverka otillåten påverkan. Inom ramen för arbetet samt i den fördjupade kartläggningen som genomförts har det inte identifierats någon förekomst av tystnadskultur över en hel förvaltning eller bolag utan det förekommer i någon eller några av verksamheterna eller i vissa centrala funktioner. Det har även framkommit att det finns olika grader av tystnad.

Orsaken till att det förekommer tystnadskulturer skiljer sig åt beroende på geografiskt område, verksamhet och hur organisationskulturen ser ut. Gemensamt för de verksamheter där det identifierats störst omfattning av tystnadskultur är att de innefattas av myndighetsutövning och/eller handhar ärenden eller uppdrag som på något vis kan kopplas till kriminella nätverk och våldsbejakande extremism. Brister i struktur och kunskap i ledarskapet är ytterligare faktorer som åskådliggörs i de verksamheter där det förekommer individuell tystnad och tystnadskultur.

Mest kritiskt är det i de verksamheter som verkar i socioekonomiskt svaga områden där det finns en större rädsla för att utsättas för konkreta hot- och våldshandlingar. Det framkommer även att det i flera verksamheter inom dessa områden, inom både förskole-, grundskole-, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen samt förvaltningen för funktionsstöd, har skett en normförskjutning för vad man som medarbetare accepterar vad gäller trakasserier och hot.

3.1.1 Analys av stadens medarbetar- och chefsenkät

I medarbetar- och chefsenkäten som genomfördes i månadskiftet november till december 2021 var två nya frågor med som berörde otillåten påverkan. Dessa frågor avser ge en bild av i vilken omfattning som en av de bakomliggande orsakerna till tystnadskulturer förekommer bland stadens förvaltningar och bolag. Resultat på dessa frågor för medarbetare och chefer i stadens förvaltningar och bolag redovisas nedan.

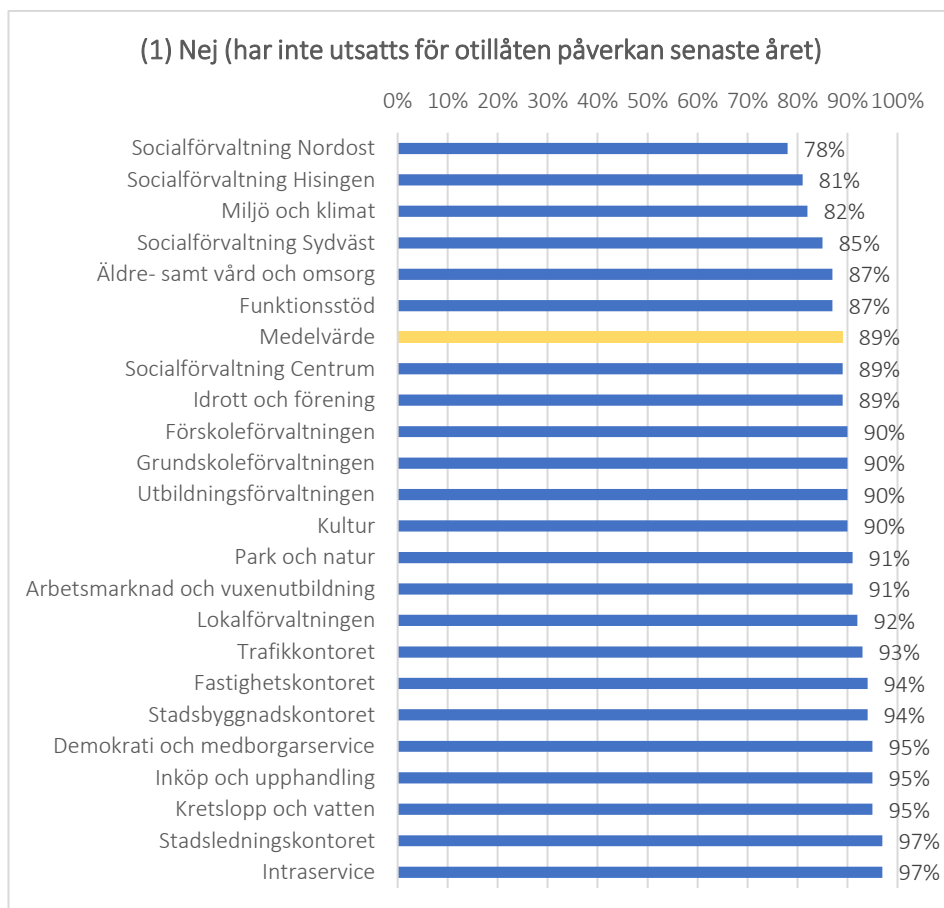
Fråga 1: Har du, under det senaste året, varit utsatt för otillåten påverkan i samband med din yrkesutövning? Flera svarsalternativ är möjliga.

	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Nej	89%	88%	92%	97%
(2) Ja, från person utanför organisationen Göteborgs stad	2%	7%	1%	1%
(3) Ja, från person inom organisationen Göteborgs stad	3%	3%	3%	3%
(0) Kan inte besvara frågan	6%	2%	4%	1%
<i>Antal svarande</i>	<i>24 865</i>	<i>1 695</i>	<i>668</i>	<i>117</i>

Fråga 2. Om du svarat Ja på att du varit utsatt för otillåten påverkan: Har du med anledning av otillåten påverkan under det senaste året förändrat ett beslut/förslag till beslut eller låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas av dig inom ramen för din profession av rädsla för repressalier från någon av nedanstående? Flera svarsalternativ är möjliga.

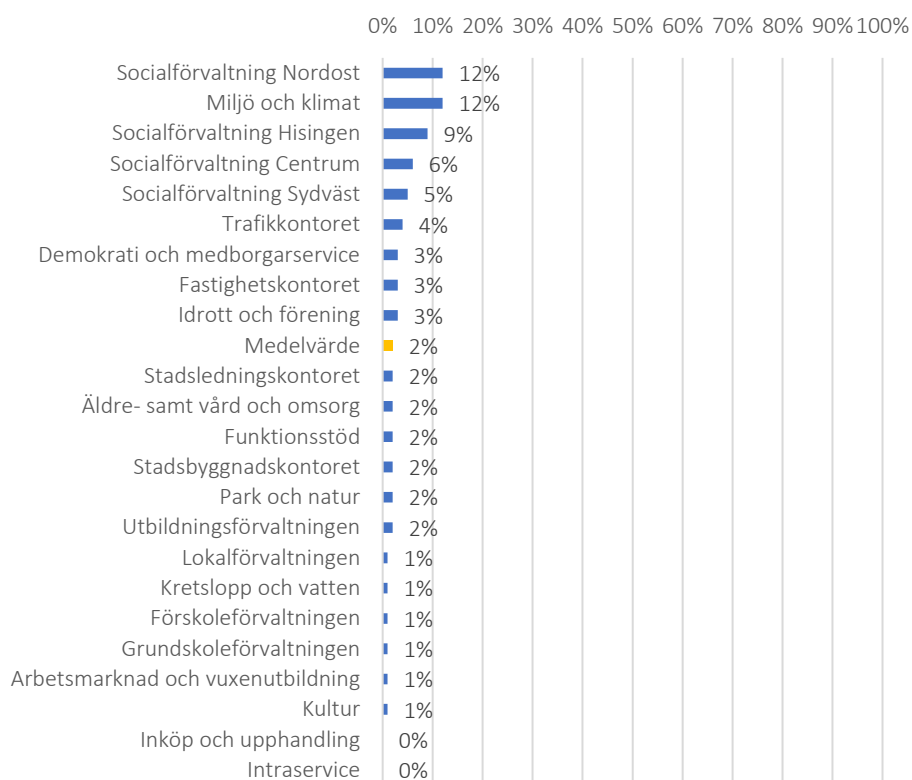
	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Nej	52%	78%	38%	-
(2) Ja, kollega	16%	2%	8%	-
(3) Ja, chef	21%	5%	31%	-
(4) Ja, brukare/elev/kund/anhörig till någon av dessa	9%	10%	15%	-
(5) Ja, annan utomstående (till exempel invånare/leverantör/extern konsult/hantverkare)	2%	2%	0%	-
(0) Kan inte besvara frågan	11%	5%	15%	-
<i>Antal svar</i>	<i>1 201</i>	<i>166</i>	<i>26</i>	
<i>Antal svarande</i>	<i>24 865</i>	<i>1 695</i>	<i>668</i>	

Samtliga förvaltningar och bolag, där svar kan utläsas, uppvisar förekomst av otillåten påverkan bland både chefer och medarbetare. Bland samtliga förvaltningar och bolag, där svar kan utläsas, anges det också att otillåten påverkan har inneburit ett förändrat beslut/förslag till beslut eller att man låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas utifrån inom ramen för professionen av rädsla för repressalier. Andelen medarbetare bland stadens förvaltningar som anger att de har blivit utsatta för otillåten påverkan är sammanlagt fem procent, eller cirka 1200 personer. På följdfrågan anger 37 procent av de fem procenten, eller cirka 450 medarbetare, att man med anledning av otillåten påverkan under det senaste året förändrat ett beslut/förslag till beslut eller låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas inom ramen för professionen av rädsla för repressalier. Bland cheferna i förvaltningarna är det cirka 170 chefer som anger att de är utsatta för otillåten påverkan varav cirka 30 svarar ja på följdfrågan. Bland medarbetarna i stadens bolag rör det sig om 26 medarbetare som svarar ja på den första frågan och 12 som svarar ja på följdfrågan. Den vanligaste påverkaren som medarbetare i både förvaltningar och bolag anger är en chef.

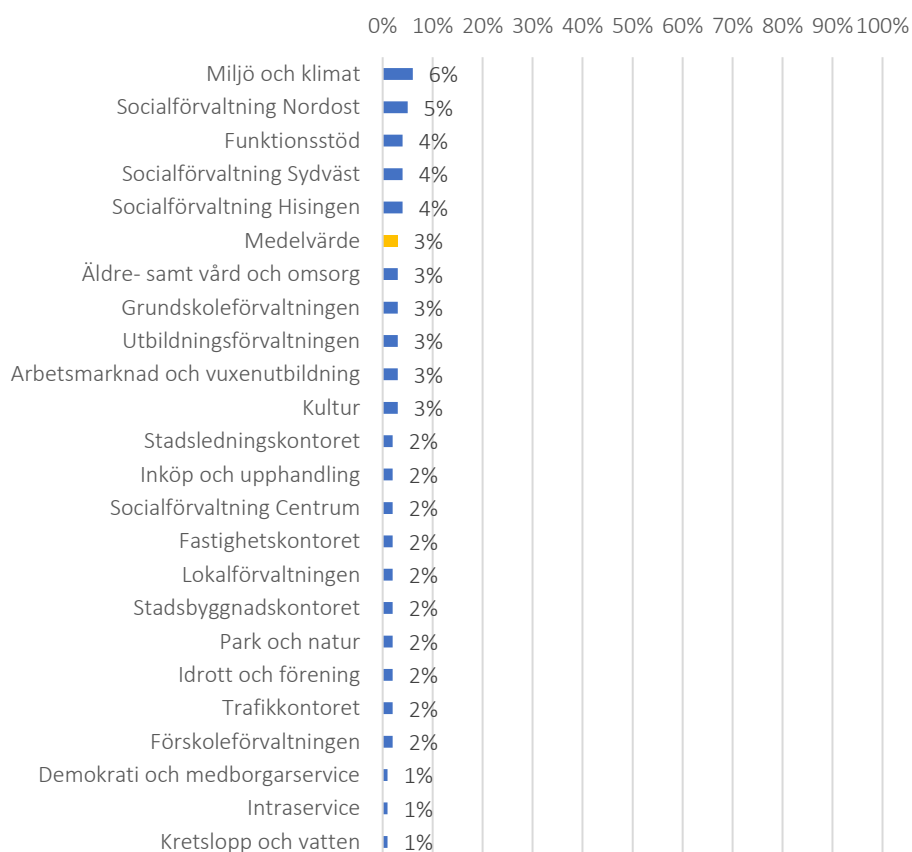


I medarbetarenkäten är det i huvudsak samma förvaltningar som har svarat att de har den högsta förekomsten av otillåten påverkan samt att det har inneburit ett förändrat beslut/förslag till beslut eller att man låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas utifrån inom ramen för professionen av rädsla för repressalier.

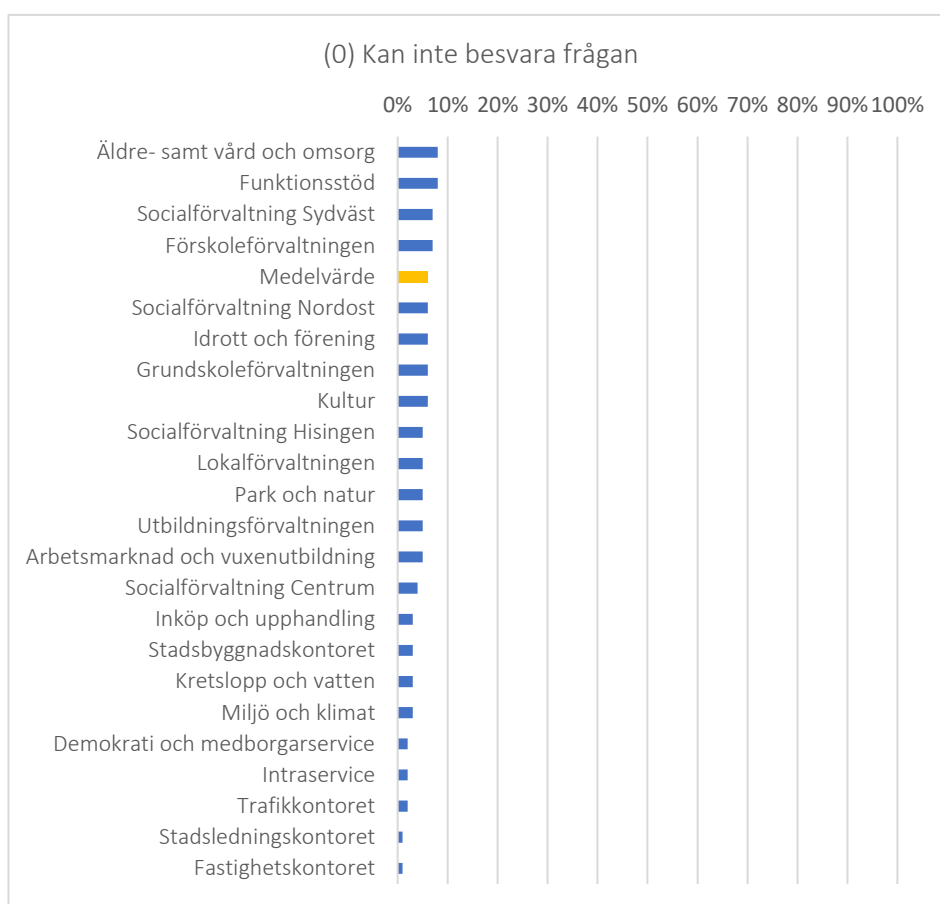
(2) Ja, från person utanför organisationen Göteborgs stad



(3) Ja, från person inom organisationen Göteborgs stad



Bland medarbetarna i både bolag och förvaltningar är det generellt sett vanligast att man blir utsatt för otillåten påverkan av person inom organisationen Göteborgs stad och tre procent anger det svarsalternativet, mot en till två procent som svarar person utanför organisationen Göteborgs stad. Tittar man specifikt på socialförvaltningarna och miljö- och klimatförvaltningen, som i medarbetarenkäten har högst andel total otillåten påverkan bland samtliga, är fördelningen det motsatta. Bland dessa förvaltningar svarar fem till tolv procent att otillåten påverkan kommer från person utanför organisationen Göteborgs stad mot två till sex procent från personer inom organisationen Göteborgs stad. En förklaring till detta kan vara att förvaltningarna i hög grad arbetar med en viss typ av myndighetsutövning samt har en mer frekvent kontakt med personer utanför organisationen. Deltagande bolag är i regel för små eller har för få svarande för att några mönster kan utläsas eller resultat särredovisas. Därtill svarar bolagen vanligen vartannat år vilket gör årsvisa jämförelser på en aggregerad nivå omöjliga då olika bolag deltar från år till år.



Ett möjligt problem med själva enkätfrågan om otillåten påverkan synliggörs i svaren då andelen medarbetare som svarat att de ”kan inte besvara frågan” är lika vanligt som de som svarat att de är utsatta från person inom samt utanför organisationen Göteborgs stad tillsammans. Orsaker till detta kan vara en förståelsefråga, osäkerhet på om man har utsatts eller inte upplever sig tillräckligt trygga att besvara den typen av frågor. Ett förtydligande kring frågan och svarsalternativet skulle möjligt kunnat minska andelen som ej kan besvara frågan.

I förvaltningarnas chefsenkät är andelen som har svarat att otillåten påverkan förekommer större än för medarbetarna. Andelen som har svarat att ”de inte kan

svara på frågan” är lägre än vad den är för medarbetarna. Bland cheferna är också andelen som är utsatta för otillåten påverkan från person utanför organisationen Göteborgs stad betydligt vanligare, samtidigt som andelen som är utsatta för otillåten påverkan från person inom organisationen Göteborgs stad lika hög som för medarbetarna.

Fråga 3. Om du svarat "Ja" på någon av tidigare frågor om hot och våld, kränkningar, trakasserier eller otillåten påverkan: Har du fått något stöd på arbetet i att hantera detta? Flera svarsalternativ är möjliga.

	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Ja, av eller genom kollega	29%	25%	20%	36%
(2) Ja, av eller genom chef	24%	30%	24%	36%
(3) Ja, av eller genom HR-avdelningen	3%	11%	4%	36%
(4) Ja, av eller genom mitt fackförbund	5%	2%	10%	9%
(6) Nej, har inte sökt	25%	34%	25%	18%
(7) Nej, har sökt men inte fått någon hjälp	5%	6%	15%	9%
(8) Nej, vet inte vem jag skulle vända mig till	5%	3%	3%	9%
(0) Kan inte besvara frågan	22%	12%	18%	18%
<i>Antal svar</i>	6 361	372	80	11
<i>Antal svarande</i>	24 865	1 695	668	117

I medarbetarenkäten finns uppföljande frågor som gäller om man har svarat ja på att man har varit utsatt för hot och våld, kränkningar, trakasserier eller otillåten påverkan. De första handlar om man har fått något stöd på arbetet i att hantera det man blivit utsatt för. Mellan medarbetare och chefer i förvaltningarna är det tämligen lika och en majoritet har fått någon form av stöd. Övriga har angett att de inte har sökt, sökt men inte fått hjälp, inte vetat vart de ska vända sig till eller svarat att de inte kan svara på frågan.

Fråga 4. Om du svarat "Ja" på någon av tidigare frågor om hot och våld, kränkningar, trakasserier eller otillåten påverkan: Har du anmält detta som arbetsskada, tillbud eller otillåten påverkan?

	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Ja	25%	16%	8%	0%
(2) Nej, jag vet inte hur jag ska göra det	6%	1%	5%	9%
(3) Nej, på grund av rädsla för den som utsatte mig för hot/våld/kränkningar/trakasserier/ otillåten påverkan	6%	5%	16%	0%
(4) Nej, jag har inte anmält detta på grund av annan orsak	42%	64%	54%	82%
(0) Kan inte besvara frågan	22%	15%	18%	9%
<i>Antal svar</i>	6 361	372	80	11
<i>Antal svarande</i>	24 865	1 695	668	117

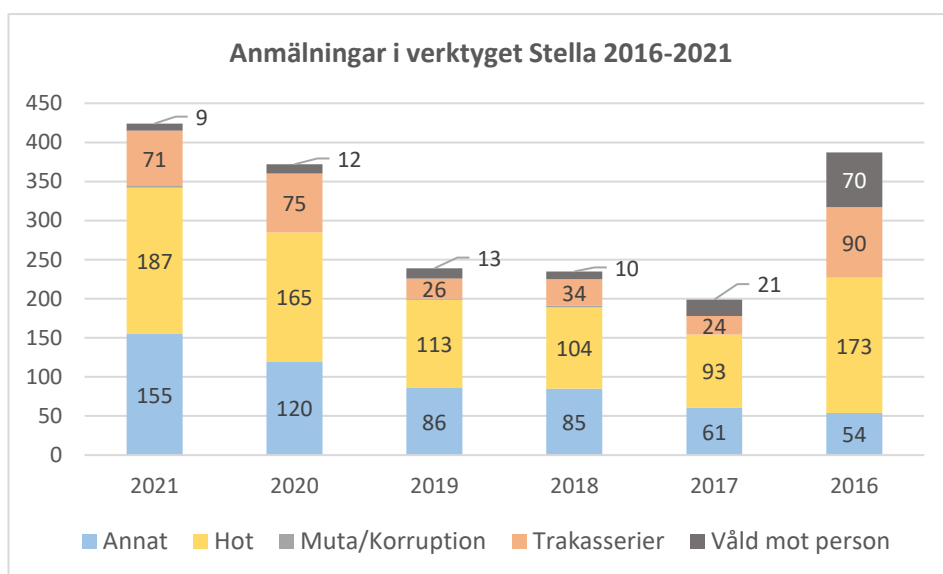
Den andra uppföljande frågan handlar om man har anmält det man har blivit utsatt för som arbetsskada, tillbud eller otillåten påverkan, där det visar sig att som mest anmäls enbart 25 procent av dessa. I den här frågan skiljer det sig mer mellan medarbetarnas och chefernas svar bland förvaltningarna. Det tycks föreligga en kunskaps- och förståelsefråga där medarbetare i högre utsträckning

än cheferna anger att de inte vet hur man ska anmäla samt att de inte kan besvara frågan. Vidare så skiljer sig svaren åt genom att chefer i hög grad inte anmäler på grund av en ospecificerad orsak.

3.1.2 Analys av inrapporterade händelser

Anmälningar om otillåten påverkan

I anmälningsverktyget STELLA framgår att under perioden 2016 till 2021 gjordes omkring 200–400 anmälningar om otillåten påverkan årligen, med en ökande trendlinje från 2017. Antalet medarbetare som utsätts för otillåten påverkan i sin tjänsteutövning är ett nationellt tilltagande problem, enligt rapporten ”Välfärdsbrott och otillåten påverkan - Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet” som Sveriges kommuner och regioner publicerade i slutet på 2021. Parallellt med utvecklingen har kunskaperna om otillåten påverkan ökat, särskilt bland de mest utsatta verksamheterna.



I medarbetarenkäten är det en relativt hög andel (22 procent) som uppger att de inte kan besvara frågan om de har varit utsatta för otillåten påverkan, eller att man uttryckligen inte vet (sex procent) hur man ska göra för att anmäla tillbud, arbetsskada eller otillåten påverkan. Det, samt en gängse bild bland medarbetare inom HR, att tillbud, arbetsskador och otillåten påverkan generellt sett är underanmälda kan det med säkerhet konstateras att det finns ett mörkertal med ej anmälda händelser.

Det har också i anmälningssystemet funnits en påtaglig risk för att händelser, när de har anmälts av den enskilde, har anmälts på fel sätt och därmed kategoriserats som något annat än otillåten påverkan, vilket även illustreras med det relativt stora antalet av kategorin ”annat” i diagrammet. Från årsskiftet 2022 används ett nytt anmälningsverktyg med annan metodik som i högre utsträckning innebär att anmälningarna kvalitetssäkras och färre felkategoriseringar förväntas därför framöver. Utmaningen att komma åt mörkertalen kvarstår dock även framöver.

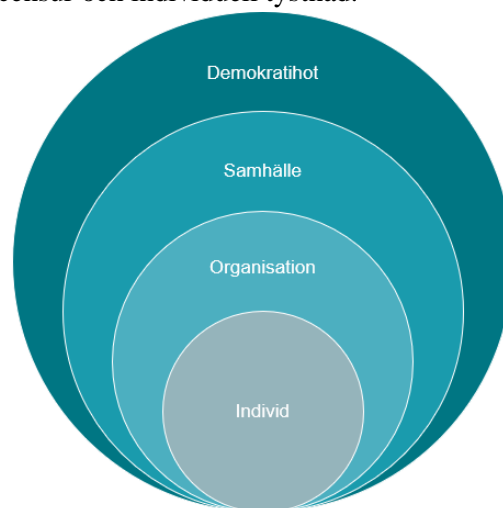
3.2 Orsaker till individuell tystnad och tystnadskultur

Det finns flera orsaker till individuell tystnad och att tystnadskulturer förekommer i Göteborg Stad och på individnivå finns det också oftast flera parallella skäl till tystnad. Den kartläggning som genomförts tillsammans med deltagande förvaltningar och bolag visar på ett antal bakomliggande orsaker. Framträdande är orsaker är otillåten påverkan, rapportering och rättsprocessen, rädsla för hot och våld, parallella samhällsstrukturer, rädsla för repressalier, boende och arbete i samma område och normalisering. I socialt utsatta områden är orsakerna tydligt kopplade till de strukturer som finns i och med kriminella nätverk och deras påverkan, vilket sker på både chefs- och medarbetarnivå. Tystnadskulturer i sin tur upprätthåller flera av orsakerna, vilket gör att det skapas en negativ cirkel.

3.2.1 Otillåten påverkan

Otillåten påverkan har flertalet allvarliga konsekvenser, varav individuell tystnad och tystnadskultur är en av dem. Först skapas en konsekvens på individnivå där individens psykiska hälsa hotas i form av exempelvis stress, nedstämdhet, förändring av sitt privatliv, självcensur och individuell tystnad. I de verksamheter där det inte är tydligt uttalat från högsta ledningsnivå att otillåten påverkan är oaccepterat, där det saknas tydliga rutiner eller ett aktivt arbete för att motverka förekomsten, kan det skapas organisatorisk självcensur och tystnadskultur.

Otillåten påverkan och självcensur förekommer dagligen i många av stadens förvaltningar och bolag, på vilket sätt och i vilken form är beroende av verksamhet och område. Förutom de ovanstående nämnda konsekvenserna för individen själv handlar det om att medarbetare och chefer ändrar beteende, fattar felaktiga beslut eller väljer att inte se felaktiga saker för att undvika obehagliga situationer. I förlängningen blir otillåten påverkan ett demokratihot eftersom ett fåtal individer gynnas på felaktiga grunder. Den stora massan som ska få tillgång till, i det här fallet stadens tjänster, missgynnas. Otillåten påverkan beskrivs mer längre fram i rapporten i avsnittet om risker och förekomst av otillåten påverkan.



3.2.2 Rapportering och rättsprocessen

Som beskrivits ovan skapar otillåten påverkan individuell tystnad och tystnadskulturer. Tystnadskulturer kan i sin tur upprätthålla att otillåten påverkan kan fortgå. Sambandet blir tydligt när man ser till rättsprocessen och rapportering av händelser i stadens inrapporteringssystem. Antalet inrapporterade händelser i stadens inrapporteringssystem motsvarar inte antalet tillfällen stadens medarbetare utsätts för otillåten påverkan beaktat den information som framkommit i stadens arbete för att motverka otillåten påverkan och i den kartläggning som genomförts.

I utbildningsinsatserna, i workshops och i samtal framgår bland annat att medarbetare undviker att berätta för polisen om brott som de ser och att det är vanligt att medarbetare inte rapporterar in om de utsatts för trakasserier och/eller hot. Det här berör merparten av stadens bolag och förvaltningar, men det är extra tydligt i verksamheter inom socialförvaltningarna, förvaltningen för funktionsstöd, skolan, bostadsbolagen och idrotts- och föreningsförvaltningen i socialt utsatta områden.

Det finns flera orsaker till att medarbetare inte rapporterar och anmäler. Ibland finns en osäkerhet om vad som händer under en rättsprocess. Osäkerheten handlar framför allt om hur utlämnad man kan bli under rättsprocessen, men också vilket stöd polisen kan erbjuda vid eventuella konkreta våldshändelser fram till rättegångsstart. Därutöver framgår att det finns en uppfattning hos många medarbetare att en polisanmälan inte kommer att resultera i någonting. Det följer den studie som Arbetsmiljöverket (2014) gjort som belyser att det finns en uppfattning inom socialtjänsten att man inte vinner på att anmäla händelser där det förekommit hot eftersom man erfarit att rättsväsendet bedömer detta mildare än hot mot en privatperson.

I kartläggningen framgår att det vid flertalet tillfällen inte gjorts orosanmälningar av medarbetare vid socialförvaltningarna, förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen på grund av rädsla för kopplingar som finns till kriminella nätverk och släkter eller i vissa fall på grund av att chefer inte velat anmäla. Flera förklaringar till varför chef inte velat anmäla i genomförda workshops och intervjuer har framkommit. En är att chefen är rädd för kriminella aktörer, ytterligare en att chefen upplever osäkerhet kring rättsprocessen. I några fall framkommer att chefen anser att trakasserier och en del hot inte är något att anmäla utan att det är något man bör tåla. Det sistnämnda berör verksamheter i stadens socialt utsatta områden där det skett en normalisering både hos medarbetare och chefer för vad man ska acceptera inom ramen för sin tjänst. Normalisering beskrivs mer i avsnitt 3.2.7 nedan.

I flera förvaltningar och bolag, framför allt gäller det de som har verksamheter med stort antal ärenden som är av känsligare och svårare karaktär, uppger medarbetare att de upplever att det inte finns något stöd av organisationen vid anmälningsprocessen. Chefer och HR-personal upplever i sin tur en osäkerhet kring anmälningsprocessen. Det handlar bland annat om hur anmälan ska skrivas för att bli så korrekt som möjligt, men också hur man kan stödja sina medarbetare när rädsla finns. I socialt utsatta områden finns en rädsla för vad kriminella gärningspersoner kan komma att utöva för hot om man väljer att vittna, vilket gör att det förekommer att medarbetare och chefer väljer att avstå från att polisanmäla inträffade händelser. Det framgår att chefer i vissa verksamheter vid några tillfällen valt att inte gå vidare med anmälan som medarbetare velat göra och tydligt klargjort att vissa händelser är bättre att inte gå vidare med.

Det händer också att medarbetare till en början polisanmäler, men sedan väljer att dra tillbaka anmälan efter att ha blivit utsatta för påtryckningar och påverkan. Påverkan kan komma från olika håll, där påverkan från kriminella aktörer upplevs skapa störst rädsla, men i de fall det finns en påverkan från chef så upplevs den skapa stor otrygghet.

En anledning som också lyfts som orsak till att medarbetare, och även chefer, inte anmäler är känslan av skam och skuld hos den som blivit utsatt. Detta har även identifierats i Brottsförebyggande rådets studier kring otillåten påverkan

och tystnadskultur. Vid några av genomförda workshops framkommer att flera personer fått tankar som ”det här borde jag klara”, ”jag gjorde säkert fel” och ”jag borde kunnat hanterat det bättre”.

3.2.3 Rädsla för hot och våld

I genomförda utbildningar, i workshops och i intervjuer framkommer att flera av deltagarna upplever en rädsla för att utsättas för hot och våld. Rädslan finns på olika nivåer inom de förvaltningar och bolag som är med i kartläggningen. Det handlar framför allt om rädsla för att utsättas för hot och våld av klient, brukare eller av kriminella aktörer och deras nätverk. I de områden där kriminella nätverk och kriminella släktbaserade nätverk har sina utgångspunkter finns också ett uppbyggt skrämsekäpital gentemot stadens invånare och medarbetare. Det i sig gör att anmälningsbenägenheten minskar. Rädslan har i vissa av stadens områden och verksamheter konsekvensen att medarbetare tystnar, censurerar sig och anpassar sitt beteende.

3.2.4 Parallella samhällsstrukturer

I Göteborgs Stad finns i dag, som polisen beskriver det, fem särskilt utsatta områden, två utsatta områden och ett område som bedöms som riskområde. Samtliga karaktäriseras av låg socioekonomisk status och en kriminell påverkan på lokalsamhället. Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller indirekta, som till exempel narkotikahandel, offentliga våldshandlingar och subtila trakasserier gentemot invånare och stadens medarbetare.

I de särskilt utsatta områdena kan det förekomma systematiska hot, och ibland våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Här förekommer också parallella samhällsstrukturer och i vissa områden finns en hederskontext. Våldshandlingar är dock ovanligt mot tjänstepersoner inom staden, men utförda våldshandlingar i de kriminella nätverkens egna konflikter och beskrivning av dessa i media bygger upp gängens skrämsekäpital. Konsekvensen blir att boende och tjänstepersoner i dessa områden upplever otrygghet och rädsla, en minskad benägenhet att anmäla brott och medverka i rättsprocessen. Följden blir en tystnad. På så vis bidrar boende och medarbetare i Göteborgs Stad till upprätthållande av de kriminella och parallella strukturer som finns i dessa områden.

3.2.5 Rädsla för repressalier

I kartläggningen framkommer att chefer på olika nivåer och i olika verksamheter upplever det svårt, och i vissa fall inte vill, tala om problematik som gängkriminalitet, våldsbejakande extremism och hederskontexter. Det kan vara en förklaring till att det i flera verksamhetsområden som finns i stadens socialt utsatta områden framgår att medarbetare inte vågar lyfta problem för att chef inte tar tag i, eller förbiser, känsliga ärenden. Det har framför allt handlat om ärenden som är kopplade till vissa kriminella släkter eller gäng samt hedersärenden. I några konstaterade fall har det resulterat i att ärenden parkerats eller beslutas på felaktiga grunder, att bidrag betalas ut utan granskning eller att texter justeras för att problematiken inte ska framgå.

Tystnad blir en konsekvens av att man som medarbetare inte vill vara till besvär, få dåligt rykte eller utsättas för repressalier från chef, vilket framkommit i flera av de förvaltningar och bolag som är med i kartläggningen. Repressalier

kan handla om socialt tryck eller minskade karriärmöjligheter. Flera skyddsombud som deltagit i utbildningsinsatserna lyfter också att det i vissa verksamheter finns en rädsla att diskutera brister eller sådant som upplevs obehagligt.

Den absoluta majoriteten av Göteborgs Stads chefer vill göra ett bra arbete och vara stöttande för sina medarbetare. Kartläggningen visar på svårigheter och risker som chefer upplever. I några fall har det framkommit en rädsla för att få rykte om sig att man som chef inte klarar av att hantera vissa frågor eller att man inte vill förmedla negativa resultat eller information högre upp i organisationen. Det framkommer att det hos chefer som arbetar i verksamheter där kriminella nätverk är närvarande finns en typ av rädsla, men att det likväl kan vara påfrestande med starka föräldragrupper inom skolan i socioekonomiskt starka områden.

3.2.6 Arbete och boende i samma område

I Göteborgs Stad arbetar och bor ibland medarbetare i samma område. Flera förvaltningar uppger att det kan vara en orsak till att medarbetare ibland väljer att inte anmäla och vittna vid brottsliga händelser eller att medarbetare inte utför sina arbetsuppgifter enligt avtal (otillåten påverkan). Det här är framför allt synligt i de geografiska områden där kriminella aktörer är synliga och där hederskontexten är stark. Det kan bero på rädsla, men också på grund av lojalitet till området och invånarna. I dessa fall upprätthålls tystnadskulturen inte bara inom organisationen utan också av kriminella, som bland annat genom territoriell kontroll försöker sprida sina normer om att inte tala med polisen och av grannar, vänner och anhöriga.

Inom skola, förskola, socialtjänst och på idrott- och föreningsförvaltningen beskrivs det som stora utmaningar, och risk för en ökad sårbarhet för medarbetaren och organisationen, när medarbetaren bor och arbetar i samma område. Risken är att medarbetare inte genomför uppdrag korrekt på grund av rädsla för påverkaren och att de bor i samma område. Det kan handla om att myndighetsbeslut inte fattats korrekt, men också genom själv censurering vid andra arbetsuppgifter.

3.2.7 Normalisering

På grund av bland annat otillåten påverkan, kriminella nätverks påverkan i ett område och bristande organisationskultur har medarbetare skapat strategier för att förhålla sig till sin arbetssituation i flera verksamheter i staden, vilket skapar individuell tystnad och tystnadskultur.

I framför allt socialförvaltningarna, förskolan och grundskolan i de socialt utsatta områdena framgår att medarbetare upplever att vissa typer av hot ”sker hela tiden” och att de inte skulle hinna med att anmäla allt och att de lärt sig att som medarbetare förväntas tåla mycket i vissa verksamhetsområden. Det framgår också att många medarbetare som arbetar i verksamheter där det frekvent begås lindriga brott kan bli blind för var gränserna för brott går. De ser inte att handlingarna de utsätts för är ett brott. Detta är bland annat något som Bostadsbolaget identifierar i sin riskkartläggning.

I områden där de kriminella nätverken har sina utgångspunkter har många medarbetare skapat strategier för att förhålla sig till de kriminella strukturer som finns. Exempel är att medarbetare inom socialtjänsten, förskola, skola och i

bostadsbolagen anpassat sig till yngre individer på grund av att de har äldre bröder som ingår i kriminella nätverk.

3.3 Förekomst och risker för otillåten påverkan

I genomförda utbildningsinsatser, workshops, intervjuer och i medarbetarenkäten framgår att otillåten påverkan förekommer i Göteborgs stad men att formen av otillåten påverkan och vem påverkaren är skiljer sig åt beroende på geografiskt område och verksamhet i staden.

Risken för påverkansförsök berörs av bland annat faktorer som väntetider, hur beslut är formulerade, organisationskultur, om medarbetaren arbetar ensam, organisatoriska förutsättningar för chefer och om verksamheten befinner sig i ett utsatt område.

Kartläggningen visar att det saknas kunskap om otillåten påverkan. För många blir utbildningsinsatser och workshops ett erkännande av problem som de upplevt under lång tid, men inte haft kompetens att identifiera.

3.3.1 Situationer där otillåten påverkan förekommer eller riskerar att förekomma

Kartläggningen har identifierat ett antal situationer där otillåten påverkan framför allt förekommer eller riskerar att förekomma. Vissa situationer gäller för merparten av de bolag och förvaltningar som är med i kartläggningen och därtill finns mer specifika situationer för olika verksamheter. Vanliga situationer som identifierats är vid beslutsfattande, ensamarbete, rekrytering, boende och arbete i samma område, bjudluncher, bristande kontroll, inköp och upphandlingar och resor till och från arbetsplatsen. De fyra förstnämnda redogörs för mer noggrant nedan.

3.3.2 Beslutsfattande

I flera verksamhetsområden som ingår i kartläggningen förekommer otillåten påverkan i form av trakasserier flera dagar i veckan, och inom förskola, skola, socialförvaltningarna samt förvaltningen för funktionsstöd är det än mer omfattande. Det handlar om situationer där medarbetare och chefer ska ge ett negativt besked eller inför att ett beslut ska fattas. Utöver trakasserier är den form av påverkan som är mest förekommande hot som kan riktas direkt mot medarbetare, chef, annan kollega eller anhörig.

Vid merparten av utbildningsinsatserna, i workshops och samtal till det centrala kompetensteamet har det uppmärksammats medarbetare som känner sig otrygga eller obekväma med att skriva under med sitt namn vid myndighetsbeslut för rädsla för att utsättas för hot. Särskilt tydligt blir det i verksamheter som finns i stadens socioekonomiskt svagare områden där kriminella nätverk finns, men förekommer också vid beslut när stora företag eller lobbyister är involverade.

3.3.3 Rekrytering

Rekryteringsprocessen har en viktig funktion för att förhindra otillåten påverkan. Relevansen, och vilka konsekvenser otillåten påverkan kan få på grund av att en person med oseriösa intressen rekryteras, beror bland annat på

om den anställdes tillgång till känslig information eller om hen arbetar med barn och unga samt personer i beroendeställning.

I utbildningsinsatser och workshops som förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd och flera socialförvaltningar genomfört framkommer brister vid rekryteringsförfarandet. Flera verksamheter tillämpar inte stadens rekryteringsprocess som stöd vid rekryteringsförfarandet. Som anledning uppger en del att chefen saknar förutsättningar för detta. En konsekvens som har identifierats är att oseriösa och kriminella aktörer har fått anställning i stadens verksamheter där det finns risk för att barn rekryteras in i kriminella nätverk eller till våldsbejakande extremistiska miljöer.

Därutöver har det identifierats att hot och påtryckningar, i form av trakasserier, har genomförts vid omplaceringsbeslut och vid nekande besked i samband vid rekrytering.

3.3.4 Ensamarbete

I kartläggningen uppger både chefer och medarbetare att ensamarbete är en riskfaktor för att utsättas för otillåten påverkan. Det handlar om att medarbetare utsätts för påtryckningar genom otillbörliga erbjudanden när beslut ska fattas kring bistånd, bidrag eller andra beslut. Det handlar även om risk för att utsättas för konkreta hot när medarbetare arbetar själva vid besök eller kvällstidsarbete vid exempelvis vissa av stadens anläggningar och annat underhåll.

Förvaltningar som lyfter detta är socialförvaltningarna, idrott- och föreningsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, äldre och vård- och omsorgsförvaltningen och trafikkontoret.

3.3.5 Arbete och boende i samma område

Som beskrevs i avsnittet om orsak till tystnadskulturer framgår i kartläggningen att arbete och boende i samma område kan vara en orsak till individuell tystnad och tystnadskultur samt att det är en riskfaktor för otillåten påverkan. Det gäller framför allt i verksamheter som finns i de områden där kriminella nätverk har sin lokala närvaro. Kartläggningen visar att det gäller alla former av otillåten påverkan.

3.3.6 Organisationskultur

I den forskning som finns om tystnadskultur framgår att en i grunden god organisationskultur och ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit, bidrar till att motverka tystnadskultur. Den fördjupade kartläggningen bekräftar detta. I stadens arbete för att öka kunskapen om otillåten påverkan och tystnadskulturer framkommer att förvaltningar och bolag har kommit olika långt i hur det ska inkluderas i arbetet med risker, arbetsmiljö och säkerhet. Det framgår också att chefer i stadens utsatta områden upplever större utmaningar när de ska utöva sitt ledarskap kopplat till framför allt formerna trakasserier och hot inom otillåten påverkan, vilket delvis kan ge en förklaring till vissa tystnadskulturer som uppstått. Det kan handla om att chefer förstår och ser allvaret och vidden av en påverkanssituation, men inte förmår att handla på grund av olika anledningar som rädslor och okunskap.

Kartläggningen visar att det finns en uppfattning på ledningsnivå och chefsnivå i vissa verksamheter att otillåten påverkan inte är ett problem, att medarbetare ska tåla mycket eller att trakasserier och en del hot inte ska betecknas som

påverkansförsök. Det har också identifierats förekomst av informella regelkulturer där rutiner som är satta i verksamheten inte följs eller är inaktuella utifrån rådande problematik. Följden blir informella arbetssätt och rutiner. I några förvaltningar finns en uppfattning från HR att dessa frågor inte ligger under deras ansvarsområde, men också att många anser området är svårt att hantera.

3.4 Form av otillåten påverkan och dess påverkare

3.4.1 Trakasserier

Den vanligaste formen av otillåten påverkan som förekommer i Göteborgs Stad är, oavsett förvaltning eller bolag, trakasserier. Det går i linje med forskningen som visar att trakasserier är den form som merparten av påverkare vill använda sig av. Trakasserier kan innefattas av handlingar som är olagliga, som olaga hot eller misshandel, men också av påtryckningar som formellt inte är olagliga men ändå har en negativ påverkan på tjänstepersonens yrkesutövning. Trakasserier kan till exempel vara okvädningsord som exempelvis könsord och andra nedsättande ord, obehagliga mail och samtal, olovliga anspelningar och filmning. De subtila, och formellt inte olagliga, trakasserier är vanligast förekommande och lämnar ofta efter sig en obehagskänsla som är svår att definiera. Många vet således inte att det är otillåten påverkan de utsätts för. Det är sannolikt en förklaring till varför trakasserier är den form av otillåten påverkan som rapporteras in minst i staden, men som framkommer i kartläggningen vara vanligt förekommande i många av stadens förvaltningar och bolag. I vissa verksamheter inom socialförvaltningarna och skolan uppges det förekomma i stort sett dagligen.

Flera av förvaltningarna som ingår i kartläggningen uppger att telefonsamtal och skrivelser med kravställningar långt över serviceskyldigheten är ett återkommande problem. Trakasserier genom brev, mail och/eller telefon är ett av de vanligaste sätten som påverkare använder sig av. Det handlar oftast om att försöka påverka beslut, vilket kan vara allt från biståndsbeslut inom socialtjänst, beslut för boendeplicering inom förvaltningen funktionsstöd, tillståndsbeslut i miljöförvaltningen, skolplaceringsbeslut eller föreningsbidrag. Inom förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen identifieras tydliga skillnader beroende på socioekonomiskt område där de mer starka områdena har återkommande mailkorrespondens med vårdnadshavare för att få igenom förändringar. Det kan handla om påtryckningar för att ändra frukosttid för sitt barn i förskolan till att förändra betyg eller placeringar för sitt barn. I dessa områden är det också mer förekommande att man använder sig av titlar i signaturen och/eller att högre chef eller politiker läggs med som kopia i syfte att påverka.

Inom både skola och socialtjänst har det också lyfts att det allt oftare förekommer påverkare som tar med sig juridiska ombud med syftet att påverka exempelvis biståndsbeslut eller betyg och skolplaceringar för sina barn.

Vid negativa besked är det vanligt förekommande att påverkare vädjar till den anställdes känslor genom att lägga över ansvaret för situationen på medarbetaren, vilket ibland går så långt att självmordshot uttalas. Självmordshot har identifierats i samband med ärenden som handlar om att avslå anstånd, utbetalning av bidrag, rättsprocesser eller konkurser. Som konsekvens har vissa

påverkare särbehandlats genom till exempel att ärenden prioriterats eller att kontroller gjorts mindre noggrant.

Inspelningar och fotografering har blivit alltmer vanligt och i perioder vanligt förekommande inom flera av stadens förvaltningar. Det kan handla om att påverkaren fotograferar medarbetaren, hans fordon, ID-handlingar och sedan uppger att filmen ska läggas upp på något digitalt forum.

I verksamheter, som är belägna i socioekonomiskt utsatta områden, har det förekommit att medarbetare blivit förföljda hem efter arbetet och det har också framkommit i kartläggningen att det inträffar att medarbetare haft personer som rört sig utanför sitt hem.

I flera av stadens verksamheter upprätthåller sig kriminella aktörer, det kan exempelvis vara i sporthallar, bibliotek eller på boenden. Olovliga anspelningar använder sig ofta personer inom organiserad brottslighet eller kriminella grupperingar av. De försöker skrämja stadens medarbetare till passivitet och/eller felaktiga beslut genom subtila hot om dennes privatliv, anspelningar till medarbetarens familj eller genom att vara fler till antalet. Deras uppbyggda våldskapital förstärker trakasserierna.

3.4.2 Hot

I kartläggningen framgår att hot är den form av otillåten påverkan som är främst förekommande efter trakasserier. Hot är mer frekvent återkommande i de förvaltningar och bolag som fattar myndighetsbeslut och/eller har verksamheter i socioekonomiskt utsatta områden, men förekommer även i andra områden i betydligt mindre utsträckning. Här avses hot inom otillåten påverkan samt de hot som exempelvis medarbetare på Liseberg kan utsättas när en besökare blir rädd vid framträdanden under Halloween. Det kan handla om direkta hot i syfte att ändra biståndsbeslut, nekande av föreningsbidrag, vid beslut om alkoholtillstånd eller tillsyn, vid beslut av uthyrning av bostäder och lokaler, negativa besked, i kontakt med vårdnadshavare eller avtalsbeslut. Hoten kan exempelvis genomföras via sociala medier där påverkaren hotar om eller faktiskt lägger upp filmer och bilder på medarbetaren, hot om att medarbetaren behöver se sig över axeln ifall något skulle hända, hot gentemot anhöriga och kollegor, men också hot om att döda medarbetaren eller någon anhörig. Hot mot anhöriga och kollegor upplevs ofta mest obehagliga

3.4.3 Våld

Våld är den påverkansform som är minst vanlig men förekommer i verksamheter som har mycket kontakt med kliner och kunder där risken är större, som vid omhändertagande, tillsyn, kontroller eller vid tillfällen där svåra beslut fattas. Den vanligaste påverkaren vid dessa fall är personer i desperata situationer, missbrukare och personer med en psykisk störning. Även kriminella aktörer använder denna form, men det är ovanligt att de använder sig av grövre våld mot stadens medarbetare.

3.4.4 Skadegörelse

Skadegörelse förekommer på lokaler och fordon som tillhör staden, men också ibland gentemot medarbetares privata fordon och ägodelar. Det kan handla om klotter, förstörelse av utrustning, krossade rutor på stadens boenden eller på

fordon. Påverkare är framför allt personer som blivit upprörda över beslut som har tagits, men kan också vara aktivister och extremister som vill föra fram budskap utifrån beslut som staden har tagit, eller av kriminella aktörer som vill påverka eller upprätthålla sitt skrämselkapital i de områden de verkar i.

3.4.5 Korruption i form av otillbörliga erbjudanden och relationer

Formen korruption inom begreppet otillåten påverkan inkluderar både otillbörliga erbjudanden och otillbörliga relationer. Påverkansformen förekommer främst i samband med beslut och upphandlingar i de förvaltningar och bolag där det finns pengar att tjäna och förlora, men också inom skolan där betyg och skolplaceringar sker, för att få bättre tider i sportanläggningar eller för att få fördelaktiga avtal för sina varor och tjänster.

Vanligt förekommande påverkare inom den här formen som identifierats är leverantörer, företagare, lobbyister, föreningar och starka föräldragrupper i socioekonomiskt starka områden. Påverkan sker framför allt genom erbjudande av gåvor, måltider eller andra förmåner och frekvensen beror på vilka beslut, upphandlingar och avtal besluten avser. Vid några workshops framgår att både chefer och medarbetare ibland tycker det kan vara svårt att skilja mellan artighet och otillåten påverkan och i någon förvaltning framkommer att det inte finns tydliga rutiner för att hantera det. Majoriteten av förvaltningarna har dock ett pågående eller påbörjat arbete kring dessa frågor och med specificerade rutiner, vilket framgår i avsnittet om pågående arbete i stadens förvaltningar och bolag.

3.4.6 Påverkare

I de ovanstående avsnitten har flera påverkare belysts. Den vanligaste påverkaren är den man inom forskningen brukar benämna ”den aggressiva”. Den aggressiva påverkaren reagerar och agerar i frustration över att hen inte får igenom det beslut hen vill ha. Forskningsmässigt har man sett att denna påverkare inte har för avsikt att genomföra något grövre våld, trots namnet, men däremot kan den vara mycket uttröttande och psykiskt påfrestande.

Utöver de som har nämnts har även intern påverkan framkommit. I merparten av genomförda workshops framgår att medarbetare upplever sig påverkade av sina chefer, men också att chefer upplever sig påverkade av högre chefer och/eller politiker. Det kan handla om medarbetare som upplever att chefer försökt påverka vissa beslut eller upplever sig ha fått antydningar att vissa ärenden ska läggas åt sidan eller att politiker kontaktar chefer för att påverka hanteringen eller utkomsten av ett ärende.

Vidare framkommer av kartläggningen att det förekommer påverkan mellan medarbetare. I vissa fall handlar det om att det finns en extern påverkare i första skedet, i andra fall att medarbetaren som påverkar har kopplingar till någon i ett kriminellt nätverk, men också att medarbetare haft egenintressen till att ett visst beslut skulle fattas.

Det framkommer också att det finns olika uppfattningar mellan bolag och förvaltningar vad gäller otillåten påverkan, där flera förvaltningar uppger sig vara utsatta för påverkansförsök från bolag inom staden samtidigt som dessa i sin tur inte menar att det är fallet.

Påverkare upplevs obehagliga på olika sätt, men de kriminella nätverken som påverkare är de som upplevs som mest skrämmande eftersom de kan och har möjlighet att använda hela skalan av påverkansformer. De har kapacitet att trappa upp påverkan från subtila trakasserier och hot om våld till att sätta dem i verket, vilket inte är vanligt bland andra påverkare.

3.5 Pågående arbete inom deltagande förvaltningar och bolag

Kartläggningen visar att flera av de deltagande förvaltningarna och bolagen har ett pågående arbete för att motverka otillåten påverkan, och några även för att motverka tystnadskultur. Några har ett påbörjat arbete där ett stärkt arbete kommer ske under 2022. I kommande avsnitt sammanfattas kortfattat ett urval av det arbete som de nämnder och styrelser som ingår i uppdraget gör för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur.

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
Framtidskoncernen	<p>Under 2019 togs det inom Framtidenkoncernens säkerhetsråd gemensamt fram en process för att arbeta systematiskt och likriktat med personsäkerhet utifrån ett före-, under- och efterperspektiv. Processen finns beskriven i en rapport.</p> <p>Bostadsbolaget har genomfört fördjupade riskanalyser inom hot och våld 2021 med tillhörande åtgärder. Finns en rapport.</p> <p>Ingen konkret rutin otillbörliga erbjudanden.</p>	<p>En kombinerad riskanalys och utbildning har genomförts med alla medarbetare samt att alla chefer dessutom har fått en anpassad utbildning för att kunna ta sitt ansvar inom personsäkerhetsområdet.</p> <p>Utbildningsinsatsen inleddes med en utbildning för ledningsgruppen där även Bostadsbolagets fackliga ordförande deltog. Under hösten 2021 har totalt 24 riskanalyser/utbildningar med chefer och dess arbetslag genomförts.</p> <p>Workshops kommer hållas med alla kommunikations-, säkerhets- och HR-chefer inom koncernen för att ta fram styr- och stödmaterial för att ytterligare implementera arbetet med nolltolerans mot kriminell verksamhet under 2022.</p>
Business Region Göteborg	Inte inkommit med underlag.	En workshop i samverkan med stadsledningskontoret i samband med uppdraget.
Fastighetskontoret	Uppdrag att säkerställa att stadens riktlinjer för personsäkerhet, rutin för polisanmälan vid hot och våld i tjänsten samt eventuell lokal riktlinje/anvisning för hot och våld är	<p>Alla chefer uppmanas gå utbildningen som staden tillhandahåller i otillåten påverkan.</p> <p>Under hösten 2022 kommer förvaltningens jurister hålla</p>

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
	<p>känd och fullt implementerad i hela förvaltningen.</p> <p>Rutinen för hot och våld utgör en obligatorisk del av introduktionen av nyanställda.</p> <p>I framtagandet av riskbilden för 2022 ingår ”risken för tystnadskultur” där en bedömning ska göras om sannolikheten samt eventuella konsekvenser av en tystnadskultur. Förvaltningen undersöker också möjligheten att ställa frågor kopplat till hot och våld samt tystnadskultur i kommande medarbetarenkät.</p>	<p>utbildningar för medarbetare om korruption och jäv.</p>
Förvaltningen för funktionsstöd	<p>Utbildningsmaterial för APT kommer inom kort skickas ut till chefer.</p> <p>Genomlysning av behov av ytterligare utbildningsmaterial och styrande dokument görs inom otillåten påverkan.</p> <p>Metodhandbok samt Powerpoint har skickats ut till alla som deltog vid utbildningarna.</p>	<p>Två utbildningstillfällen har erbjudits samtliga chefer i förvaltningen.</p> <p>Förvaltningen har följt upp och sammanställt antalet anmälningar kopplat till otillåten påverkan.</p> <p>Förvaltningen uppmanar nya chefer att ta del av grundutbildning i otillåten påverkan.</p>
Förskoleförvaltningen	<p>Flera politiska uppdrag kopplat till otillåten påverkan och tystnadskultur.</p> <p>Satt samman en arbetsgrupp för arbetet och påbörjat arbetet med att skapa en lägesbild över hur det ser ut vad gäller otillåten påverkan och förekomst av tystnadskultur.</p>	<p>Två workshops med rektorer och stödavdelningar har genomförts i samverkan med stadsledningskontoret i uppdraget.</p>
Grundskoleförvaltningen	<p>En extern utredare ska få uppdraget att dels kartlägga eventuell förekomst av tystnadskultur, försök till otillbörlig påverkan och explicita och implicita hot mot personal i Göteborgs stads grundskolor samt föreslå åtgärder.</p> <p>Tagit fram utbildningsmaterial.</p> <p>Förvaltningen ska göra en egen granskning av otillåten påverkan, hot och våld.</p>	<p>Grundskoleförvaltningen har genomfört utbildningar i otillåten påverkan för vissa enheter. Därutöver har flera chefer gått stadens utbildning.</p>
HIGAB	<p>En intern genomlysning av bolagets rutiner gällande hot mot anställda har</p>	<p>Inget beslut om specifika utbildningsinsatser, men</p>

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
	<p>genomförts. Syftet var att granska om Higab har tydliga anvisningar, instruktioner, rutiner och mallar för att säkerställa en trygg och säker hantering vid hot och våldssituationer.</p> <p>I frågeställningarna inkluderades också om det finns det en tystnadskultur eller andra hämmande beteenden som motverkar en trygg och säker arbetsmiljö.</p>	<p>uppmuntrar alla att gå stadens utbildning.</p>
<p>Idrott- och föreningsförvaltningen</p>	<p>Otillåten påverkan diskuteras och riskvärderas i förvaltningens arbete med internkontroll och följs upp som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet.</p> <p>Uppdrag att ta fram en handlingsplan med åtgärder utifrån risker som identifieras i kartläggningen. Den ska vara klar under 2022.</p>	<p>2021 påbörjades en kartläggning av risker och förekomst av otillåten påverkan. Kartläggningen har genomförts i två steg - steg 1 för chefer och steg 2 för medarbetare, som nomineras av respektive chef. Förvaltningens verksamheter har delats in i två grupper. Grupperna har deltagit i workshops för riskidentifiering och kunskapshöjning i otillåten påverkan.</p>
<p>Kulturförvaltningen</p>	<p>Förslag till åtgärder på både en strategisk nivå och en praktisk nivå gjordes för ledningsgruppen efter genomförda utbildningar.</p> <p>Arbetet med frågor inom otillåten påverkan är numera inkluderat i personsäkerhetsarbetet.</p>	<p>Ledningsgrupp gått en utbildning i otillåten påverkan. En workshop har genomförts med ett antal chefer, interna säkerhetssamordnare och fackligt förtroendevalda.</p>
<p>Liseberg</p>	<p>Rutiner kring hot och våld finns som de utgår från även kopplat till otillåten påverkan. Även rutiner kopplat till otillbörliga erbjudanden och gåvor finns.</p>	<p>Liseberg har inget specifikt arbete mot otillåten påverkan som begrepp, men arbetar kompetenshöjande kontinuerligt med hot och våld, oegentligheter samt att våga anmäla.</p>
<p>Miljöförvaltningen</p>	<p>Flera stärkta och preciserade rutiner för att hantera hot och våld och otillåten påverkan.</p> <p>Har arbetat strukturerat med frågan sedan 2020.</p> <p>Har genomfört riskanalyser och skapat åtgärdsplaner.</p>	<p>Har genomfört flera utbildningsinsatser och workshops för både ledningsgrupp, chefer och urval av medarbetare.</p>

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
Socialförvaltning Centrum	<p>Politiska uppdrag att säkerställa att stadens riktlinjer för personsäkerhet, rutin för polisanmälan vid hot och våld i tjänsten samt eventuell lokal riktlinje/anvisning för hot och våld är känd och fullt implementerad i hela förvaltningen.</p> <p>Förvaltningsdirektören har fått i uppdrag att föreslå hur förvaltningen ytterligare kan förstärka medarbetares säkerhet mot våld, hot och olovlig påverkan.</p>	Förvaltningen har tillsammans med stadsledningskontoret tagit fram en plan för kunskapshöjande åtgärder inom området otillåten påverkan under 2022. Det inkluderar utbildningar och workshops. Arbetet med att motverka otillåten påverkan ska chefer göra under APT.
Socialförvaltning Hisingen	<p>Riktlinje för hot och våld och otillåten påverkan har arbetats fram i samarbete med enhetschefer samt fackliga parter.</p> <p>Rutiner för socialkontorens besöksarenor som ett komplement till ovanstående</p> <p>Stöttning från UL säkerhet till EC i kontakt med polis för bedömningen av polisanmälan av otillåten påverkan mot socialsekreterare och för snabbare vidare kontakt med polisen om ärendet utvecklas.</p>	Utbildning i otillåten påverkan för alla medarbetare, hittills 300 medarbetare som genomgått den. Komplettering sker under våren för att nå i stort sett alla medarbetare.
Socialförvaltning Nordost	<p>Finns ett påbörjat arbete sedan 2018 för att bättre kunna känna igen, stå emot och hantera otillåten påverkan och har en nollvision mot otillåten påverkan och tystnadskultur.</p> <p>Kartläggningar och riskidentifieringar har gjorts.</p> <p>Flera stärkta och preciserade rutiner för att hantera hot och våld och otillåten påverkan.</p> <p>Förvaltningsdirektören har uppdrag att ge chefer och medarbetare reella möjligheter att påtala risker för otillåten påverkan eller andra missförhållanden i verksamheterna, utan att riskera repressalier. I uppdraget ingår att säkerställa att inga befintliga rutiner och ingen befintlig praxis förhindrar personal och chefer från att ha kontakt med folk- och förtroendevalda politiker.</p>	Det har genomförts flertalet workshops och utbildningar i otillåten påverkan på både chefsnivå och medarbetarnivå.

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
	<p>Det finns en praxis inom förvaltningen för hur man hanterar särskilt svåra fall. Denna praxis kommer utvecklas och formaliseras i en rutin för ärenden där det finns risk för otillåten påverkan och/eller andra typer av risker eller hot.</p>	
Socialförvaltning Sydväst	<p>Från förvaltningsledning finns uppdrag att arbeta med otillåten påverkan, polisanmälan och rättsliga processer där de håller på att ta fram rutin för komplicerade och resurskrävande åtgärder vid hot.</p>	<p>I februari 2022 genomfördes utbildning i otillåten påverkan och anmälningsprocessen för förvaltningens ledningsgrupp samt chefer.</p>
Stadsbyggnadskontoret	<p>Försöker säkerställa frågan om otillåten påverkan genom arbetsmiljöarbetet.</p> <p>Arbetar med riktlinjer och rutiner för att skapa en tydlighet i hur man som medarbetare och chef ska agera om man känner sig utsatt.</p>	<p>Fack och arbetsgivare har haft workshop tillsammans om vilka typer av otillåten påverkan det finns risk och om det finns en risk för att en tystnadskultur på förvaltningen som gör att händelser inte blir inrapporterade i systemet.</p>
Trafikkontoret	<p>Rutiner och stöddokument har påbörjats att ta fram inom området otillåten påverkan och oegentligheter.</p>	<p>Utbildningsinsatser i otillåten påverkan för förvaltningsledningen samt workshops för cirka 100 medarbetare.</p> <p>Har ett pågående arbete för att motverka oegentligheter och otillåten påverkan. Ytterligare kompetenshöjande insatser ska göras under 2022.</p>
Utbildningsförvaltningen	<p>Inte inkommit med underlag.</p>	<p>Påbörjad kartläggning och riskidentifiering kommer ske i april 2022.</p>
Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen	<p>Håller på att ta fram ett utbildningsmaterial kring otillåten påverkan och hot och våld samt en vägledning för medarbetare som ska vittna i rätten.</p> <p>Därutöver har en rutin kring situationer med hot och våld har arbetats fram.</p>	<p>Flera chefer har gått den grundläggande utbildningen i otillåten påverkan.</p>

3.6 Visselblåsarfunktionens perspektiv

Göteborgs Stads visselblåsarfunktion har sedan starten 2011 mottagit ett antal tips per år som rört såväl misstänkta verksamhetsproblem som bristande ledarskap. Det tidigare regelverket, främst utformat av integritetsskyddsmyndigheten, gav dock små möjligheter för visselblåsarfunktioner att utreda sådana tips. Funktionen har endast kunnat utreda den typen av tips om det tydligt framgått att tipslämnaren antingen redan försökt anmäla missförhållandet inom förvaltningen/bolaget utan att få gehör, alternativt att tipslämnaren av andra orsaker upplevt att intern anmälan inte skulle vara en framkomlig väg.

Endast ett mycket litet antal tips har handlat om misstänkt bristande ledarskap med koppling till kriminalitet. En bidragande anledning till att sådana tips i liten utsträckning anmälts till visselblåsarfunktionen kan ha varit att den tidigare utformningen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen inte lämnade någon möjlighet att garantera att en tipslämnare kunde vara helt anonym. Under 2021 kan visselblåsarfunktionen identifiera åtta tips där ordet tystnadskultur förekommer och där anmälaren beskriver en rädsla att anmäla eller där personalen upplever att de inte kan prata med ledningen. Inget av tipsen handlar enbart om tystnadskultur utan det förekommer andra typer av missförhållandena som anmäls och där tystnadskultur är en av aspekterna. Tystnadskulturen som anmäls handlar om att anmälaren inte har vågat eller kunnat ta upp på en missförhållande på sin enhet/avdelning/förvaltning eller bolag pga. rädsla. Det är detta missförhållande som förvaltningar/bolag har undersökt och inte själva orsaken till att medarbetare är rädda. Tipsen tar upp en upplevd tystnadskultur i det dagliga arbetet bland annat gällande rekryteringar och arbetssätt.

De externa granskningar som initierats utifrån visselblåstartips de senaste åren kan grovt kategoriseras enligt följande misstanke om:

- allvarliga oegentligheter genomförda av enskilda eller ett fåtal individer,
- en organisationsövergripande osund kultur som lett eller skulle kunna leda till oegentligheter,
- organisationsövergripande arbetsmiljöbrister som inte hanteras.

Det är också tydligt att användandet av visselblåsarfunktionen skiljer sig åt mellan olika förvaltningar och bolag. I viss utsträckning handlar det givetvis om storleken på förvaltningen, där stadens största förvaltningar (grundskoleförvaltningen, äldre-, samt vård- och omsorgsförvaltningen, socialförvaltningarna samt förvaltningen för funktionsstöd), får motta fler tips – samtidigt som dessa förvaltningar också har en god förmåga att utreda såväl visselblåstartips som andra avvikelser. För en del förvaltningar och bolag, exempelvis där det inte finns samma synsätt på strukturerad avvikelshantering som en del i det systematiska förbättringsarbetet, finns en kulturresa att göra kring synen på exempelvis inkomna visselblåstartips och hur de kan hanteras för att faktiskt hjälpa en förvaltning/bolag att komma till rätta med alltifrån verksamhetsbrister till osunda kulturer.

4 Analys av lägesbilden

4.1.1 Förekomst av tystnadskulturer

Kartläggningen bidrar till en djupare och mer nyanserad bild över förekomst av tystnadskulturer och otillåten påverkan i Göteborgs Stad.

Det kan konstateras att det inte finns någon tystnadskultur som tagit grepp över en hel förvaltning eller bolag men förekomster uppvisas i verksamheter, i varierande omfattning, beroende av geografiskt område, risker för otillåten påverkan, styrning och hur organisationskulturen ser ut.

Tystnad kan ha sin grund i en faktisk rädsla där det tidigare inneburit repressalier om man pratat om problem, men den kan också uppstå ur en anställds egen inre föreställning om att det kan vara farligt att prata om problem på arbetsplatsen, men där det inte finns några faktiska konkreta hot om repressalier. Således finns flera tystnadskulturer och därutöver framkommer också att det finns grader och skäl till tystnad där det ibland är svårt att bedöma om det är tystnad av individuella skäl eller förekomst av en tystnadskultur.

Genom den kvalitativa kartläggningen tillsammans med medarbetarenkätens frågor om otillåten påverkan utkristalliserar sig en fördjupad bild som bland annat synliggör svårigheten med att mäta otillåten påverkan, men ändå att det är vissa förvaltningar som är mer utsatta. Den fördjupade bilden visar att det är mest kritiskt för verksamheter som arbetar med myndighetsutövning, är belägna i socioekonomiskt utsatta områden och för de verksamheter som har uppdrag som påverkar organiserad brottslighet. Medarbetarenkätens resultat över utsatthet för otillåten påverkan stödjer den kvalitativa kartläggningen, där det är tydligt att socialförvaltningarna, äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, idrott- och föreningsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen och miljöförvaltningen har stora risker att utsättas. Samtliga av dessa har framför allt utsatthet vad gäller trakasserier och hot, och för flera av verksamheterna är det kopplat till kriminella nätverk och organiserad brottslighet.

Medarbetarenkäten visar sammantaget att upp till fem procent av medarbetarna i både förvaltningar och bolag det senaste året har blivit utsatta för otillåten påverkan, fördelat på två procent av svaren från någon utifrån och tre procent av svaren från någon inom organisationen Göteborgs stad. Den fördjupade kartläggningen påvisar en högre förekomst av otillåten påverkan än det som framkommer i medarbetarenkäten, framför allt för vissa förvaltningar. Det finns flera förklaringar till skillnaderna. En förklaring är sannolikt att den fördjupade kartläggningens underlag omfattas av förvaltningar och bolag som har påbörjat ett arbete med att identifiera risker och förekomst av otillåten påverkan och flertalet av dem inbegrips av myndighetsutövning. Urvalet utgörs således av de som har stora risker för att utsättas för otillåten påverkan och därmed riskerar att utveckla tystnadskulturer. Medarbetarenkätens resultat för de förvaltningar som är inkluderade i den fördjupade kartläggningen är de som svarat att de har den högsta förekomsten av otillåten påverkan. De kvantitativa resultaten ger bilden av att det är en kunskapsfråga. Aktivt arbete med frågan och kunskapshöjande insatser ger högre förekomst av otillåten påverkan och lägre andel som inte förstår frågorna i enkäten, samt det motsatta när aktivt arbete och kunskapshöjande åtgärder saknas. En ytterligare förklaring kan vara att deltagare vid utbildningar och workshops får kunskap om vad otillåten

påverkan är innan de börjar diskutera förekomst av det, vilket med stor sannolikhet ökar förmågan att svara på om man varit utsatt eller inte. Det här gäller framför allt kunskapen om trakasserier som många inte har insett är otillåten påverkan.

Göteborgs Stads strukturerade arbete för att öka kunskapen om otillåten påverkan bedöms ha bidragit till att kunskapsnivån har ökat. Exempelvis har antalet inrapporteringar i stadens inrapporteringssystem ökat och förvaltningar som arbetat längst med frågan har en lägre andel medarbetare som uppger att de inte kan besvara frågor om otillåten påverkan i medarbetarenkäten.

Bedömningen av förekomsten av tystnadskultur och otillåten påverkan är också svår eftersom det sannolikt finns ett mörkertal. I medarbetarenkäten framgår att det är en relativt hög andel som uttryckligen inte vet hur man ska göra för att anmäla tillbud, arbetsskada eller otillåten påverkan. Detta kan vara en förklaring till varför anmälningarna i incidentrapporteringssystemet inte motsvarar siffrorna i medarbetarenkäten. Resonemanget kan även bekräftas i den kvalitativa kartläggningen. Därutöver finns en allmänt utbredd bild bland medarbetare inom HR att tillbud, arbetsskador och otillåten påverkan generellt sett är underanmälda, vilket också tidigare forskningsrapporter stödjer.

Staden har i dagsläget inte tillräckligt specifika mätverktyg för att göra en bedömning av exakt omfattning av tystnadskulturer. För att öka möjligheterna att identifiera, och således, motverka tystnadskulturer behövs ytterligare kvantitativa data och utveckling av kvalitativa fördjupningsfrågor och utbildningar. En utvecklingsfråga är att utarbeta mätverktyg för att följa utvecklingen och öka möjligheten till adekvata gemensamma och verksamhetsanpassade åtgärder.

Göteborgs Stads strukturerade arbete för att motverka otillåten påverkan har blivit föregångare nationellt. I utredningen har det inte framkommit någon annan kommun som har gjort liknande fördjupade kartläggningar avseende tystnadskultur, vilket gör det svårt att sätta stadens lägesbild i relation till andra kommuner.

Oavsett grad av tystnadskultur så ger den konsekvenser där den tagit fäste, både på individ- och organisationsnivå, varför det krävs ett strukturerat och kontinuerligt arbete för att motverka det. I förlängningen finns annars risken för att det offentliga "myndighetsmonopol" utmanas på samma sätt som statens våldsmonopol har utmanats, vilket i kombination kan innebära en växelverkande nedåtspiral som leder till en normupplösning av det som krävs för att upprätthålla samhällskontraktet.

4.1.2 Orsaker till tystnadskulturer

Kartläggningen har identifierat sju framträdande orsaker till tystnad; otillåten påverkan, rädsla för hot och våld, rapportering och rättsprocessen, parallella samhällsstrukturer, rädsla för repressalier, arbete och boende i samma område samt normalisering. Alla har beröringspunkter med varandra samtidigt som de har sina unika mekanismer som skapar tystnad. En tydlig gemensam nämnare som bibehåller tystnad på flera nivåer är de parallella samhällsstrukturer som finns i flera områden i Göteborgs Stad. Verksamheter som finns i de socioekonomiskt svagare områdena där kriminella strukturer har tagit fäste har högre risker och förekomst för tystnadskulturer. Där finns en låg anmälningsbenägenhet vad gäller otillåten påverkan på grund av rädsla att

utsätts för grövre hot och våldshandlingar, men också för att det i flera av områdena skett en normalisering som skapat en uppfattning att en anställd i staden som valt att arbeta där ska tåla trakasserier och hot. I dessa områden är risken påtaglig att de sociokulturella processerna förstärker parallella samhällsstrukturer och att de som ska upprätthålla samhällets funktioner och myndighetsutövning internaliserar en normförskjuten kultur.

Den fördjupade kartläggningen visar att både medarbetare och chefer utsätts för intern påverkan. Medbetarenkäten stödjer det resultatet. Både den kvalitativa kartläggningen och medbetarenkäten påvisar att medarbetare upplever sig påverkade i högre utsträckning av intern påverkan, främst från chef, samt att chefer upplever sig påverkade i högre utsträckning av en extern påverkare. En förklaring till det går sannolikt att finna i det kvalitativa underlaget där det framkommer att extern påverkare gentemot chef i flera fall har resulterat i en intern påverkan från chef gentemot medarbetare. Att chefen upplever sig utsatt av extern påverkare kan troligen förklaras utifrån chefens roll, som i många fall innefattas av att representera verksamheten utåt, samt att chefen vid behov får kliva in i de svåra ärenden som medarbetare handlägger. Chefen är också ofta en person som får motta kritik avseende underställda medarbetare. Detta medför att chefen blir extra utsatt och innebär samtidigt att en chef som utsätts för otillåten påverkan i sin tur direkt eller indirekt kan påverka sina medarbetare på ett sätt som uppfattas som otillåten påverkan.

4.1.3 Behov och brister

Behov och brister som tydliggörs i kartläggningen handlar om efterfrågan inom områdena kunskap, ledning och styrning samt stöd till chefer och medarbetare. Det har skett en utveckling i flertalet av stadens förvaltningar och bolag vad gäller exempelvis styrning och kunskap om otillåten påverkan, men det saknas fortfarande ett systematiskt och strukturerat arbete för att säkerställa kvalitet, säkerhet och möjlighet att uppfylla de krav arbetsmiljölagstiftningen ställer vad gäller arbetsmiljö. Exempelvis saknas det rutiner i vissa förvaltningar och bolag över hur otillåten påverkan ska hanteras vid beslutsfattande av framför allt svåra ärenden och för ensamarbete, vilket är nödvändigt för att tillgodose en god och säker arbetsmiljö för medarbetarna. Dessa rutiner måste även vara kända i verksamheten, för att säkerställa ett faktiskt stöd i förfarandet.

Även om den fördjupade kartläggningen inte kan ge en exakt bild över utvecklingen av otillåten påverkan och tystnadskulturer framkommer ändå att utvecklingen innebär att medarbetare och chefer förväntas hantera och utstå alltmer i sin tjänsteutövning. Det är särskilt tydligt inom verksamheter som finns i områden med inslag av parallella samhällsstrukturer, men påverkar även andra verksamheter i olika omfattning. Detta innebär att styrning och stöd behöver uppdateras i takt med att de faktiska omständigheterna förändras för att utgöra det stöd verksamheten behöver. Detta gäller bland annat för rekryteringsprocessen och övrigt processtöd inom arbetsmiljöarbetet. Även förvaltningarnas och bolagens organisation och prioriteringar kan behöva anpassas för att möta de utmaningar samhällsutvecklingen ställer samt medarbetarens behov av stöd för att hantera dem.

Vidare behöver frågan om otillåten påverkan och tystnadskultur gå från något man inte talar om till något som man kan tala om. Forskningen är entydig med att kommunikation är en av de främsta åtgärderna för att förebygga och motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer. Kompetenshöjande insatser om orsakerna till tystnadskulturer kan vara ett sätt att uppmärksamma

problemet och ge organisationen grundläggande kunskaper för att fortsätta diskussionerna i verksamheten.

Därutöver framkommer att det saknas förutsättningar för chefer att fullt ut säkerställa kvalitet och säkerhet, framför allt i de förvaltningar som är mest utsatta för otillåten påverkan. Chefers förutsättningar påverkar deras möjligheter att stödja medarbetare vid oönskade händelser men även att förebygga att dessa sker. För att våga påtala påverkansförsök och andra verksamhetsbrister krävs en grundläggande trygghet och en organisationskultur som inte negligerar den enskildes upplevelser utan ser dem som ett verktyg för förbättring. Rädsla för att utsättas för repressalier från chef, annan person i ledande ställning eller politiker har också identifierats i flera förvaltningar som anledning till valet att inte rapportera eller anmäla. Framför allt finns den rädslan i verksamheter som finns i de socialt utsatta områdena. Detta visar vikten av att utveckla ett ledarskap som har förståelse för medarbetarnas vardag och förutsättningar att hantera sitt uppdrag.

Organisationskulturen behöver dessutom genomsyra hela staden, då kartläggningen visar att förekomsten och konsekvenserna av tystnadskulturer inte enbart är en fråga för vissa förvaltningar och bolag, utan även påverkas av sambanden dem emellan. Staden bedriver ett långsiktigt arbete vad gäller ledarskap och organisationskultur, vilket kräver uthållighet och en gemensam riktning där målet är att gå från delar till helhet och agera som en stad. En förutsättning för att lyckas är att det parallellt pågår ett arbete med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna för chefer. Samordning kring ledarskap och organisationskultur bidrar till att uppnå den gemensamma riktningen, stärka chefer och medarbetare som kulturbärare och bidra till en önskad organisationskultur. Likartade och tydliga ställningstaganden mot vilken typ för organisationskultur staden eftersträvar, och likartade möjligheter att efterleva den, är en förutsättning för att bryta utvecklingen. Likartade möjligheter kan dock innebära att de verksamheter som är mest utsatta behöver prioriteras i stadens gemensamma arbete.

Framträdande i kartläggningen är behoven och bristerna som finns avseende rapportering och anmälan. Både medarbetaenkäten och den kvalitativa kartläggningen visar en låg anmälningsbenägenhet och flera orsaker har synliggjorts. Flera orsaker redogjordes för ovan som är kopplade till rädslor, men det framkommer också att kunskapsbrist om hur man anmäler, både på medarbetar- och chefsnivå, är en orsak.

Bristen på kunskap om otillåten påverkan och andra bakomliggande orsaker till tystnadskulturer medför även att förekomsten är svår att identifiera, såväl på organisations- som verksamhetsnivå. Avsaknaden av kunskap och identifiering medför även svårigheter att sätta in adekvata åtgärder som är anpassade efter verksamhetens faktiska behov och utmaningar.

Parallella samhällsstrukturer finns beskriven som en egen orsak, men påverkar de övriga orsakerna också i olika grad. För att förebygga och motverka tystnadskulturer krävs därför ett grundläggande och långsiktigt arbete för att motverka parallella samhällsstrukturer, och stärka tilltron till staden och andra myndigheter. Därför är det nödvändigt att arbetet för att motverka tystnadskulturer kopplas samman med övriga insatser inom exempelvis det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet men även det förebyggande arbetet med Jämlik Stad.