



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-03-14

Diarienummer 1060/21, 1198/21,

1199/21, 0116/22, 1200/21, 1093/21

Handläggare

Catharina Lindstedt, Helena Österlind

Telefon:031-368 01 41

E-post: catharina.lindstedt@stadshuset.goteborg.se

Samlad redovisning av uppdrag för att motverka tystnadskultur och remittering av handlingsplan

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Redovisningen av stadsledningskontorets uppdrag 2021-09-16 § 666 att i samverkan med berörda nämnder och bolag ta fram fördjupade lägesbilder och kartläggningar av tystnadskultur samt otillåten påverkan i stadens verksamheter i syfte att förstå bakomliggande orsaker samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur, i enlighet med bilaga 4 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Redovisningen av stadsledningskontorets uppdrag 2021-09-16 § 666 att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas, antecknas och förklaras fullgjort.
3. Redovisningen av stadsledningskontorets uppdrag 2021-09-16 § 666 att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghets- och brottsförebyggande program, antecknas och förklaras fullgjort.
4. Delredovisningen av stadsledningskontorets uppdrag 2021-09-16 § 666 att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation, antecknas.
5. Redovisningen av stadsledningskontorets uppdrag 2021-09-16 § 668 att utvärdera stadens visseblåsarfunktion och föreslå hur visseblåsarfunktionen kan utökas till att omhänderta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet, antecknas och förklaras fullgjort.
6. Kommunstyrelsen remitterar stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads handlingsplan mot tystnadskultur, i enlighet med bilaga 5 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, till samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret redovisar i ärendet kommunstyrelsens uppdrag 2021-09-16 § 666 som handlar om att i samverkan med berörda nämnder och bolag ta fram fördjupade lägesbilder och kartläggningar av tystnadskultur samt otillåten påverkan i stadens verksamheter i syfte att förstå bakomliggande orsaker samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur. Utifrån kartläggningen och lägesbilden fick stadsledningskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas. Kartläggningen och lägesbilden skulle även ligga till grund för uppdraget att föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghets- och brottsförebyggande program.

Lägesbilden 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 det 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. Utöver dessa åtgärder redovisar stadsledningskontoret i ärendet ett förslag till handlingsplan för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs Stad.

Uppdraget att ta fram en handlingsplan gavs till kommunstyrelsen i kommunfullmäktiges budget för 2022. Förslagen till insatser i handlingsplanen utgår från de brister och behov som framkommit i kartläggningen och handlar om ökad tydlighet och struktur, ökad kompetens och ett förstärkt fokus på ledarskap och organisationskultur. Stadsledningskontoret föreslår att handlingsplanen skickas på remiss till samtliga nämnder och styrelser i syfte att ytterligare bearbeta insatserna och uppföljningen.

Stadsledningskontoret redovisar även hur det trygghetskapande och brottsförebyggande programmet har reviderats med anledning av lägesbilden genom två reviderade strategier och en ytterligare strategi för att omhänderta de externa orsaker till tystnadskulturer som framträder i lägesbilden. Bedömningen är att programmets mål inbegriper de bakomliggande orsaker som lägesbilden visar.

I ärendet redovisas även övriga uppdrag som lämnades i kommunstyrelsens beslut 2021-09-16 § 666. Stadsledningskontoret har påbörjat arbetet med att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation. Arbetet sker tillsammans med en facklig referensgrupp.

I ärendet redovisas även uppdraget från kommunstyrelsen 2021-09-16 § 668 där stadsledningskontoret redogör för visseblåsarfunktionens förstärkta uppdrag för att

omhändert tips med koppling till kriminalitet. Stadsledningskontoret har bland annat utökat funktionen med en medarbetare.

Stadsledningskontorets sammanfattande bedömning är att de redan genomförda, och i handlingsplanen föreslagna, åtgärderna bidrar till att motverka tystnadskulturer. För att de ska ha effekt krävs att staden fortsätter arbetet med en organisationskultur som präglas av öppenhet och respekt samtidigt som chefer ges förutsättningar att vara närvarande ledare. Samtliga av dessa åtgärder är en förutsättning för att staden ska kunna säkerställa trygga arbetsplatser samt hög och likvärdig service till de vi är till för.

Bedömning ur ekonomisk dimension

De arbetsplatser där det finns hot, våld, otillåten påverkan och tystnadskultur riskerar att drabbas av ekonomiska kostnader då medarbetarnas motivation och kapacitet att utföra högkvalitativt arbete sjunker och risken för sjukskrivningar och hög personalomsättning ökar. I dag är stressrelaterade sjukdomar den vanligaste orsaken till sjukskrivning och kostar samhället mångmiljonbelopp varje år. Forskare har också kunnat visa att personer som arbetar med högt stresshormon i kroppen och lider av sömnbrist har en minskad produktivitet under sin arbetsdag.

Det förekommer att personer som utsatts för trakasserier, hot eller våld på arbetsplatsen slutar sin anställning på grund av rädsla och olust, vilket också genererar kostnader i längden på grund av nyrekryteringar. Förekomsten av tystnadskultur inom organisationen riskerar att skattepengar inte används kostnadseffektivt och till rätt saker eftersom medarbetare inte vågar eller vill uttala sig om vad de bevittnar som en del av sitt arbete eller felaktigheter som begås.

För att motverka tystnadskulturer krävs åtgärder på flera olika nivåer och arbetet måste vara prioriterat och uthålligt. För att nämnder och styrelser ska ges möjlighet till att prioritera de insatser som handlingsplanen beskriver, kan det initialt krävas ytterligare resurser. Utöver de åtgärder som handlingsplanens insatser syftar till är det även en fråga om att ge förutsättningar för medarbetare och chefer att utföra sina grunduppdrag med långsiktighet och hög kvalitet. Strategiska metoder för att förhindra otillåten påverkan och tystnadskulturer ökar beredskapen och möjligheten att agera, förebygga och hantera den typen av händelser. Ett strukturerat arbete har potential att bidra till ökad effektivitet och därmed lägre kostnader.

Avseende förslaget till handlingsplan för att motverka tystnadskultur bedömer stadsledningskontoret det svårt att uppskatta ekonomiska konsekvenser för respektive nämnd/styrelse. Insatserna i handlingsplanen syftar till att skapa struktur, öka kunskapen och utveckla arbetet med att stärka ledarskap och organisationskultur. Vissa insatser åläggs samtliga nämnder och styrelser, och i vissa är ett antal särskilt utpekade. Omfattningen av insatserna måste utgå från verksamhetens riskidentifieringar, behov och övriga förutsättningar. Omprioriteringar av verksamhet kan behöva ske inom nämnder och styrelser. Remissvaren ska således inkludera en värdering av huruvida insatserna bedöms rymmas inom ordinarie budgetram eller om ytterligare kommunmedel bör tillföras.

Arbetet med att utveckla organisationskulturen och motverka tystnadskulturer är en prioriterad fråga. För att intensifiera arbetet och säkra upp en långsiktighet i det övergripande arbetet har ett drivningsansvar lagts på stadsledningskontoret och en

utökning har gjorts med en person för att stärka upp det samlade arbetet ytterligare och säkerställa ett tydligt fokus på arbetet.

Stadsledningskontoret har även stärkt det strategiska arbetet mot tystnadskulturer genom att ha tillfört en ytterligare tjänst till visselblåsarfunktionen. Därutöver kommer funktionen inom Kunskapscentrum inom organiserad brottslighet som har inriktning otillåten påverkan att utöka stödet. För de insatser som kommunstyrelsen åläggs att ansvara för enligt planen gör stadsledningskontoret bedömningen att det inryms i budget för 2022 genom omprioriteringar inom ram samt genom det centrala personal- och kompetensanslaget. Kostnader som inte kan omprioriteras inom budget behandlas i ordinarie budgetprocess.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

När medarbetare i staden drar sig för att uttala sig om sin arbetssituation; de situationer som de bevitnar som en del av sitt arbete, felaktigheter som begås eller andra situationer som inträffar, riskerar den enskilda medborgaren att inte få den service och övriga rättigheter som hen har rätt till på grund av att samhällsfunktionerna inte fungerar som de ska. På så sätt utgör tystnadskultur ett hot mot grundläggande samhällsfunktioner, tillit, trygghet, demokrati och de mänskliga rättigheterna.

Barn och ungdomar kan riskera att inte få den resurshjälp eller de utbildningsförutsättningar som de har lagstadgad rätt till om tystnadskultur bland medarbetare gör att de inte utför sitt arbete på det sätt de ska på grund av att de utsatts för otillåten påverkan eller för att det råder en tystnadskultur.

Otillåten påverkan och tystnadskulturer riskerar att finnas i alla geografiska områden och verksamheter, men mest kritiskt är det i socioekonomiskt svaga områden där det finns en större rädsla för att utsättas för konkreta hot- och våldshandlingar av kriminella aktörer. Detta i sin tur skapar ett ojämnt samhälle där medborgarna får olika förutsättningar till trygghet och tillgång till den service de har rätt till.

De tjänstepersoner inom staden som utsätts för otillåten påverkan arbetar ofta inom skola och socialtjänst, vilket är arbetsområden med en majoritet kvinnliga anställda. Det innebär att en större andel kvinnor riskerar att utsättas för otillåten påverkan som kan utgöra grogrund för tystnadskultur.

Strategiska metoder för att förhindra otillåten påverkan och tystnadskultur ökar beredskapen och möjligheten att agera, förebygga och hantera den typen av händelser. På så vis ökar möjligheten till ett jämlikt samhälle.

Samverkan

Samverkan har skett med CSG genom information 2022-01-20, fördjupade dialoger 2022-03-10 och 2022-03-24 samt samverkan 2022-04-07 § 5a.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-09-15 § 666
2. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-09-15 § 668
3. Protokollsutdrag CSG 2022-04-07 § 5a
4. Rapport: Lägesbild angående tystnadskultur i Göteborgs Stad.
5. Förslag till Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskulturer

Ärendet

Stadsledningskontoret redogör i ärendet för ett flertal uppdrag som beslutades i kommunstyrelsen 2021-09-15 § 666 och § 668 samt uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2022. Ärendet innehåller fördjupade lägesbilder utifrån samverkande förvaltningar och bolag samt konkreta åtgärder för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur och hur dessa kan inkluderas i förslaget till trygghetsskapande och brottsförebyggande program. Åtgärderna föreslås som insatser i den redovisade handlingsplanen som föreslås sändas på remiss till samtliga nämnder och styrelser. I ärendet redovisas även hur stadsledningskontoret omhändertagit uppdraget med att stärka samverkan med de fackliga organisationerna samt hur visselblåsarfunktionen utökats till att omhänderta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2020-10-14 § 847 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att tillsätta en extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag med särskild fördjupning för förvaltningar inom det sociala området, att redogöra för kontorets egen bedömning av omfattning av tystnadskultur inom stadens organisation samt att inhämta bedömning från i synnerhet förvaltningar inom sociala området gällande deras bedömning av omfattning av tystnadskultur. Stadsledningskontoret redovisade uppdraget 2021-10-27 § 818 och utifrån gick att konstatera att det inom Göteborgs Stads organisation finns individuell tystnad och inom vissa verksamhetsområden även tystnadskultur. Samtliga socialförvaltningar bekräftade att det förekommer viss typ av tystnadskultur inom deras förvaltningars verksamhetsområden, men att det är svårt att bedöma i vilken omfattning. Redovisningen innehöll beskrivning av pågående arbete i staden för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur, men stadsledningskontorets bedömning var arbetet behöver hanteras samlat och med fler åtgärder. Kommunstyrelsen beslutade 2021-12-01 § 955 att förklara uppdragen fullgjorda.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder och bolag, ta fram fördjupade lägesbilder och kartläggningar av tystnadskultur samt otillåten påverkan i stadens verksamheter i syfte att förstå bakomliggande orsaker samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur. Därutöver beslutade kommunstyrelsen att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas. Utifrån kartläggningen uppdrogs stadsledningskontoret att föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghets- och brottsförebyggande program.

Kommunstyrelsen beslutade dessutom 2021-09-15 § 666, att uppdra åt stadsledningskontoret att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation. Styrgruppen för politikerutbildningen uppdrogs även att arbeta in tillitsbaserad styrning, bland annat med fokus på att minimera risken för tystnadskultur, i utbildningen Samma datum, i § 668, uppdrogs stadsledningskontoret att utvärdera stadens visselblåsarfunktion och föreslå hur visselblåsarfunktionen kan utökas till att omhänderta tips och allvarliga

synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 ges kommunstyrelsen i uppdrag att, tillsammans med samtliga nämnder och bolag, ta fram en strategi och handlingsplan med konkreta åtgärder för hur alla former av tystnadskultur kan motverkas. I uppdragen ingår även att ta fram en modell för att strukturerat och systematiskt följa upp utvecklingen.

Stadsledningskontoret har hanterat samtliga ovanstående uppdrag gemensamt. Kartläggningen utgår från dialoger, workshops och intervjuer med chefer, medarbetare och fackliga representanter från medverkande förvaltningar och bolag. Detta tillsammans med en analys av resultatet i nämndernas och några av bolagens gemensamma medarbetarenkät och en analys av inrapporterade incidenter ger en lägesbild över förekomsten av otillåten påverkan och tystnadskultur i Göteborgs Stad. Kartläggningen visar även vilka bakomliggande orsaker som primärt bidrar till tystnadskulturer och vilka områden staden behöver stärka för att motverka dessa. Åtgärderna presenteras kortfattat i detta tjänsteutlåtande men systematiseras i den föreslagna handlingsplanen.

Nationell samverkan och omvärldsbevakning

Samverkan med andra kommuner

Flera kommuner har uppmärksammat problemen kring otillåten påverkan och tystnadskultur inom sin organisation och ser behovet av att arbeta mer med frågorna. Göteborgs Stad har förmedlat sin kunskap och material eftersom det inom staden finns ett strukturerat arbetet med dessa frågor sedan år 2019. I nationell samverkan som Göteborgs Stad har i frågorna inom otillåten påverkan framkommer att Göteborg har kommit längst i att strukturera arbetet. Det framgår också att det inte finns någon annan stad i nuläget som har gjort fördjupade kartläggningar avseende tystnadskultur, vilket gör det svårt att sätta stadens lägesbild i relation till andra städer. Göteborgs Stad har pågående dialoger med Stockholms stad och Malmö stad som syftar till att tillsammans motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer, bland annat genom gemensamma utbildningsinsatser.

Under de tre år som Göteborgs Stad arbetat med att strukturera upp arbetet med otillåten påverkan har behovet av ett nätverk som fokuserar på formerna trakasserier, hot och våld uppkommit. I dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) har Göteborgs Stad tillsammans med Borås Stad lyft behovet av ett nätverk där kommuner som har särskilt utsatta områden ska ingå i. SKR kommer också från och med april år 2022 ha en funktion som har fokus på frågor inom otillåten påverkan där stödmaterial till kommuner ska tas fram och där uppstart av ett nätverk ska ske.

Det finns även ett nationellt nätverk med inriktning på oegentligheter som drivs av SKR. För att få en övergripande bild av utmaningarna så har SKR, i samverkan med Göteborgs Stad, genomfört en intervjustudie med ett antal tjänstepersoner och förtroendevalda i 30 kommuner, tjänstepersoner inom myndigheter samt tjänstepersoner och förtroendevalda inom SKR. Undersökningen visar att:

- det finns behov av ökad kunskap om vad välfärdsbrott och otillåten påverkan är,
- det behövs verktyg för att hantera problematiken,
- styrningen för att bekämpa välfärdsbrott behöver skärpas,
- stöd för hantering av otillåten påverkan behöver utvecklas, bland annat uppmärksammas bristande system för anmälningar och rapportering

- kommuner och regioner behöver hantera de målkonflikter som uppstår när välfärdsbrottslighet ska bekämpas.

I SKR:s studie framgår att tjänstepersoner som arbetar i socioekonomiskt utsatta områden visar att otillåten påverkan från kriminella kan vara närvarande i det dagliga arbetet och leda till självcensur och tystnadskultur.

Samarbete med Brottsförebyggande rådet

Funktionen inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, som har otillåten påverkan som inriktningsuppdrag, har samverkan med Brottsförebyggande rådet (BRÅ). BRÅ följer Göteborgs Stads arbete och Göteborgs Stad är drivande och sammankallande i dessa frågor nationellt.

I de nationella och kommungemensamma forumen är Göteborgs Stad drivande i att utveckla nationell kunskap om otillåten påverkan och tystnadskulturer. Med utgångspunkt från de kommunala förutsättningarna och lokala omständigheterna lyfter Staden behov av exempelvis förändrad lagstiftning till nationell nivå.

Angränsande uppdrag

Risken för, och förekomsten av, tystnadskulturer har koppling till flera pågående uppdrag i staden. Utöver nedanstående uppdrag som lämnats till stadsledningskontoret har även nämnder och styrelser lämnat angränsande uppdrag till sina respektive verksamheter.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 ges kommunstyrelsen även i uppdrag att i uppdrag att säkerställa att anställda vågar anmäla otillåten påverkan och att stöd säkras till anställda som anmäler. Att säkerställa stöd till anställda är ett ständigt pågående uppdrag och den föreslagna handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer innehåller insatser i linje med uppdraget. Stadsledningskontoret kommer att redovisa uppdraget i årsrapporten 2022, där vidtagna åtgärder som redovisas i föreliggande tjänsteutlåtande kommer att inbegripas.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, däribland kommunikation. Uppdraget har bäring på chefers organisatoriska förutsättningar i sina roller som ledare, verksamhetsföreträdare och arbetsgivarföreträdare. Uppdraget ska redovisas för kommunstyrelsen kvartal 4 2022.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-08-26 § 11, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en konkret plan för att uppnå ett maximalt antal medarbetare för stadens chefer. I ett första steg ska maxantal tas fram för områdena utbildning och välfärd. Riktvärdet bör variera mellan olika verksamhetsområden. Planen ska innehålla prognostiserade kostnader och förändrat rekryteringsbehov, uppdelade på verksamhetsområden, samt finansieringsförslag. Även detta uppdrag påverkar chefers organisatoriska förutsättningar och har anknytning till arbetet med att motverka tystnadskulturer. Kommunstyrelsens personalberedning utgör löpande remissinstans under arbetet och uppdraget ska redovisas för kommunstyrelsen 2022-10-05.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-10-28 § 11, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med nämnden för Intraservice att komplettera intervjuguiden i Göteborgs Stads HR-process för rekrytering med fördjupade frågor om kandidatens bakgrund för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Kommunstyrelsen uppdrogs

även att implementera drogtester som en del av den säkerhetsprovning som görs vid nyanställningar till säkerhetsklassade tjänster i förvaltningar och bolag. Uppdragen har bäring på de risker som uppmärksammas gällande tystnadskulturer och rekryteringsprocessen samt handlingsplanens förslag till insatser. Uppdraget ska redovisas till kommunstyrelsen i delårsrapport augusti 2022.

Det finns även ett antal uppdrag som fokuserar på de externa orsakerna till att tystnadskulturer. Kommunstyrelsen har ett uppdrag att ta fram en handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta områden 2025 och även i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att motverka nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen. Båda dessa uppdrag behandlas av kommunstyrelsen våren 2022 och syftar till att motverka orsaker till att tystnadskulturer uppstår i samhället, vilket även påverkar stadens medarbetare.

Utöver ovanstående uppdrag har kommunstyrelsen givit stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser om organiserad brottslighet för utvalda och relevanta personalgrupper i staden (dnr 0794/21). Stadsledningskontoret fick även i uppdrag 2021-05-05 § 363 att, i samverkan med socialförvaltning Centrum och rättsvårdande myndigheter, skapa en lägesbild av släktbaserade kriminella nätverk och förtryckande klanstrukturer i Göteborg. Kopplingen mellan hedersförtryck och klanstrukturer ska utredas. Uppdragen redovisas inom ramen för delårsredovisningen i april 2022. Kunskap om dessa områden är en förutsättning för att motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer.

Kommunstyrelsen uppdrog 2022-03-23 åt stadsledningskontoret att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Inom ramen för uppdraget ska en beredning också göras gällande en extern granskning av nämnders och bolags roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Beredningen ska även klargöra vad för tidsåtagande som krävs för att få bästa effekt av den föreslagna externa utredningen samt ekonomiska konsekvenser.

Tidigare rapportering

Förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården
Kommunstyrelsens gav 2020-06-03 § 535 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården i staden med avseende på förutsättningarna att leva upp till den lagstiftning som finns för att tillgodose skydds- och vårdbehoven för utsatta barn.

Stadsledningskontoret redovisade uppdraget till kommunstyrelsen i mars 2021. Inom ramen för uppdraget genomfördes en enkät avseende arbetsförhållandena för socialsekreterare inom barn och unga 2020. Av de 178 socialsekreterare som svarat på enkäten anger 65 (37 procent) att de utsatts för hot/och eller våld på grund av sitt arbete de senaste två åren. 49 av dessa 65 anger att de fått stöd av sin arbetsgivare efter att det inträffade och 28 av dem som fått stöd upplevde det som ganska bra eller mycket bra. 2 av de som anger att de fått stöd upplevde det som ganska dåligt. Av redovisningen framgår att varje socialsekreterare måste ha tillräcklig tid, kunskap och stöd samt kunna erbjuda verkningsfulla insatser för att leva upp till de lagkrav som finns. Arbetsätt och förutsättningar ser olika ut i olika förvaltningar, något som också bekräftas i de fokusgrupper som träffats inom ramen för uppdraget. Utredningen visade att det därför

inte kan finnas en lösning utan åtgärder för en hållbar barn- och ungdomsvård behöver prioriteras lokalt utifrån de nya nämndernas förutsättningar.

Uppdrag att utreda insatser som används i socialtjänstens och skolans arbete med unga som befinner sig i eller riskerar att dras in i gängkriminella sammanhang. Stadsledningskontoret redovisade 2022-03-23 kommunstyrelsens uppdrag 2021-09-01 § 634 att i samverkan med de fyra socialnämnderna, grundskolenämnden, polisen och SiS utreda metoder, åtgärder och insatser som används i stadens arbete med unga som befinner sig i eller riskerar att dras in i gängkriminella sammanhang, vilka brister och förbättringsområden som finns, samt hur sådana brister kan förhindras i framtiden. Utredningens slutsatser har påverkan på såväl externa som interna orsaker till att tystnads kulturer uppstår. I rapporten redogörs för de identifierade svårigheter och upplevda brister som beskrivits i de dialoger som genomförts inom ramen för utredningen. De identifierade svårigheterna och upplevda bristerna som beskrivs förekommer i olika omfattning inom olika verksamheter. Utredningen visar behov av utveckling inom följande områden: Förtroende och tillit, En ändamålsenlig och effektiv arbetsprocess och handläggning, Verksamheter, insatser och metoder för målgruppen, Kunskap och kompetens, Verksamhetens omfattning, Styrning, samordning och samverkan samt Otillåten påverkan.

I rapporten framkommer en bild av en arbetsmiljö där det ibland förekommer trakasserier och hot. Enigheten är stor bland deltagarna i de fördjupade dialogerna kring hur nödvändigt olika former av stöd är för att man över tid ska orka arbeta som till exempel socialsekreterare, lärare, rektor eller fritidsledare. Detta stöd anses särskilt viktigt i områden där risk för otillåten påverkan genom trakasserier, hot och våld kan vara större. Otillåten påverkan, som utöver att vara ett arbetsmiljöproblem också riskerar att påverka den enskilde tjänstepersonens myndighetsutövning kan därför i förlängningen utgöra ett hot mot det demokratiska statskicket. Rapporten lyfter att de i en sådan kontext finns risk för att en tystnads kultur kan växa.

Uppdrag att analysera chefers arbetsmiljö samt undersöka möjligheter för att stärka samverkansarbetet inom staden gällande chefen som arbetstagare. Kommunstyrelsen gav stadsledningskontoret i uppdrag 2020-12-09 § 1063, att analysera chefers arbetsmiljö samt undersöka möjligheter för att stärka samverkansarbetet inom staden gällande chefen som arbetstagare.

I redovisningen framkom att många chefer är pressade av hög arbetsbelastning, stort personalansvar och knappa resurser. Analysen visade att stadens nämnder behöver förstärka sitt hälso- och arbetsmiljöarbete för chefer i enlighet med riktlinjer för det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och kollektivavtalet Samverkan Göteborg. Detta genom att bland annat systematiskt genomföra APT (arbetsplatsträff) för chefer, arbetsmiljöronder med mål och handlingsplaner och att inkludera chefernas organisatoriska och sociala arbetsmiljö på ett tydligt sätt i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Att kunskapshöja och förbättra praktiskt arbete med arbetsmiljöansvar i linjen och rutiner för uppgiftsfördelning. Sammantaget bidrar detta till ett systematiskt arbetsmiljöarbete som genomsyrar hela linjen vilket på sikt bidrar till ett attraktivt och hållbart arbete för chefen som arbetstagare.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-08-26 § 34, utifrån utredningen, att nämnder och styrelser får i uppdrag att säkerställa att stadens alla chefer omfattas av ett fungerande

systematiskt arbetsmiljöarbete enligt arbetsmiljölagen samt att säkerställa att det finns skyddskommittéer som hanterar chefers arbetsmiljöfrågor. Nämnder och styrelser fick även i uppdrag att säkerställa att arbetsplatsträffar (APT) genomförs för samtliga chefer.

Redovisning av uppdrag

Nedan följer en redovisning av de uppdrag som omfattas av redovisningen.

Stadsledningskontoret redogör för uppdragen var för sig i tjänsteutlåtandet. Redogörelsen avslutas med stadsledningskontorets bedömning inom respektive uppdrag. Sist i tjänsteutlåtandet redogörs för stadsledningskontorets samlade bedömning.

Uppdrag om kartläggning och fördjupad lägesbild över tystnadskultur i Göteborg, dnr 1060/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder och styrelser, ta fram fördjupade lägesbilder och kartläggningar av tystnadskultur samt otillåten påverkan i stadens verksamheter i syfte att förstå bakomliggande orsaker samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur. Uppdraget framgår av bilaga 4, Lägesbild över otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad.

I lägesbilden 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. 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.

Även otillåten påverkan och själv censur definieras i lägesbilden. 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 som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot det demokratiska statsskicket. Själv censur 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. Själv censur kan motiveras av egna och andras tidigare erfarenheter av till exempel otillåten påverkan.

Förekomst av tystnadskulturer

I lägesbilden framkommer att det förekommer både individuell tystnad och tystnadskulturer i förvaltningar och bolag i staden. Det har dock inte identifierats någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag utan problemet kan finnas i någon eller några av verksamheterna eller hos centrala funktioner i olika grader.

Medarbetarenkäten visar att det finns medarbetare i samtliga förvaltningar och bolag som har utsatts för otillåten påverkan, i varierande omfattning.

Orsakerna till att det förekommer individuell tystnad och tystnadskultur skiljer sig åt beroende på geografiskt område och verksamhet. Mest kritiskt är det i socioekonomiskt svaga områden där det finns en större rädsla för att utsättas för konkreta hot- och våldshandlingar och där det i flera verksamhetsområden har skett en normförskjutning för vad man som medarbetare accepterar.

Gemensamt för de verksamheter där det förekommer individuell tystnad och tystnadskultur är att de innefattas av myndighetsutövning eller annan form av beslutsfattande, har omfattande kontakter med externa kunder och klienter och/eller bedriver verksamhet som handhar ärenden eller uppdrag som på något vis kan kopplas till kriminella nätverk och våldsbejakande extremism.

Bakomliggande orsaker till tystnadskultur

Lägesbilden visar att det finns flera orsaker till individuell tystnad och att tystnadskulturer förekommer i Göteborg Stad och det finns oftast flera parallella skäl till tystnad. Tystnadskulturer kan uppstå både utifrån att extern och intern påverkan sker. I socialt utsatta områden är orsakerna tydligt kopplade till de strukturer som finns i och med kriminella nätverk och släktbaserade kriminella nätverk och deras påverkan, vilket sker på både chefs- och medarbetarnivå. Tystnadskultur i sin tur upprätthåller flera av orsakerna, vilket gör att det skapas en negativ cirkel.

De bakomliggande orsaker som framkommit i kartläggningen och som särskilt lyfts i lägesbilden är:

Otillåten påverkan: På arbetsplatser där medarbetare utsätts för otillåten påverkan och där ledningen inte tydligt signalerat att detta inte accepteras eller arbetar kontinuerligt med dessa frågor riskeras det att bildas en individuell tystnad och även en tystnadskultur.

Parallella samhällsstrukturer: I områden med inslag av parallella samhällsstrukturer finns en allmän rädsla för de kriminella nätverkens våldskapital, vilket påverkar de som bor i områdena men även påverkar de som arbetar i stadens verksamheter.

Rapportering och rättsprocessen: En osäkerhet och rädsla hos medarbetare och chefer kring hur en rättsprocess fungerar och vilket stöd som kan ges under en sådan, men också rädsla för att utsättas för hot och våld bidrar till att anmälningar och rapporter om incidenter inte görs.

Arbete och boende i samma område: När medarbetare/chefer bor och arbetar i samma område kan det uppstå lojalitetskonflikter och en mer påtaglig rädsla för repressalier, hot och våld från boende i området.

Rädsla för hot och våld: Rädslan för att utsättas för hot och våld av klienter, brukare eller av kriminella aktörer får konsekvensen att medarbetare och chefer påverkas i sin tjänsteutövning och inte vågar påtala detta.

Rädsla för repressalier: Tystnad blir en konsekvens av att man som medarbetare eller chef inte vill vara till besvär, få dåligt rykte eller utsättas för repressalier från chef om man lyfter obekväma frågor på arbetsplatsen.

Normalisering: Av olika anledningar skapar sig medarbetare och chefer strategier för att förhålla sig till sin arbetsituation och negativa händelser som förekommer ofta i arbetet normaliserats. Detta gör att felaktigheterna inte påtalas och det bildas en tystnadskultur.

Samtliga ovanstående orsaker beskrivs mer utförligt i den bifogade lägesbilden.

Påverkare, situationer samt pågående arbete i stadens förvaltningar och bolag för att motverka otillåten påverkan

I lägesbilden redogörs även för de vanligast förekommande påverkare som stadens medarbetare möter i sin tjänsteutövning. Kartläggningen visar även vid vilka situationer som det finns störst risk att utsättas för otillåten påverkan samt vilka insatser de deltagande förvaltningarna och bolagen har genomfört för att motverka förekomsten.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets fördjupade kartläggning, tillsammans med analysen av medarbetarenkäten, inrapporterade händelser samt visselblåsarfunktionens utvärdering, ger en lägesbild över förekomsten av otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad. Lägesbilden visar att det finns verksamheter i staden som uppvisar tystnad och tystnadskulturer men att dessa förekommer i olika omfattning, olika karaktär och har olika primära orsaker. Det har inte identifierats någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag. Frågorna i medarbetarenkäten ställdes för första gången 2021 och det har i stadsledningskontorets utredning inte framkommit någon annan kommun som genomfört liknande undersökningar. Det är därmed svårt att utifrån kvantitativa data göra en bedömning av utvecklingen eller sätta förekomsten i relation till andra kommuner. Begreppet i sig skapar dessutom mörkertal vilket lägesbilden kan bekräfta.

Stadsledningskontorets bedömning är att ytterligare kvantitativa data och analyser skulle öka möjligheterna att identifiera, och således motverka, tystnadskulturer. Göteborgs Stad har genom sitt strukturerade arbete blivit en föregångare i nationella nätverk för att motverka otillåten påverkan. En gemensam utvecklingsfråga är att utarbeta träffande mätverktyg för att följa utvecklingen och öka möjligheten till adekvata övergripande och verksamhetsanpassade åtgärder. Stadsledningskontoret kommer att fortsätta driva den kommungemensamma kunskapen framåt med fokus på identifiering och uppföljning i syfte att motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer.

Bedömningen är att lägesbilden visar de primära orsakerna till att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls i staden samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur. Identifieringen av orsakerna till tystnadskultur och den fördjupade kartläggningen av otillåten påverkan skapar förutsättningar för att sätta in lämpliga åtgärder för att motverka olika former av tystnad.

Lägesbilden ska utgöra ett underlag för nämnders och styrelser fortsatta arbete med riskbedömningar och åtgärder. De risker som har identifierat måste värderas inom respektive verksamhet. Att ta fram riskminimerande åtgärder är något verksamheterna ansvarar för utifrån hur uppföljning av händelser i förvaltningarna och bolagen hanteras i enlighet med arbetsmiljöansvar, uppgiftsfördelning och stadens rutiner för styrning av arbetsmiljöarbetet.

Stadsledningskontorets bedömning är lägesbilden även utgör en tydlig grund för stadens gemensamma arbete för att motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer och vilka

åtgärder som bör prioriteras. Lägesbilden har varit vägledande i beredningen av handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs Stad.

Stadsledningskontorets bedömning är därmed att uppdraget är omhändertaget och fullgjort.

Uppdrag att föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem omhändertas, dnr 1198/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas.

Lägesbilden visar på ett flertal orsaker till att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls. Kartläggningen visar även vilka behov förvaltningar och bolag själva uppger sig ha för att förebygga uppkomsten och motverka de problem som framkommit, varav ett är tydlighet och struktur gällande förfarande vid misstanke om oegentligheter eller hur dessa ska förebyggas.

Utökning av visselblåsarfunktionens uppdrag

Lägesbilden visar även att Göteborgs Stads visselblåsarfunktion sedan starten 2011 har mottagit ett antal tips per år som rört såväl misstänkta verksamhetsproblem som bristande ledarskap. Endast ett mycket litet antal tips har handlat om misstänkt bristande ledarskap med koppling till kriminalitet.

Lägesbilden visar att användandet av visselblåsarfunktionen skiljer sig åt mellan olika förvaltningar och bolag. I viss utsträckning handlar det om storleken på förvaltningen, där stadens största förvaltningar får motta fler tips, samtidigt som dessa förvaltningar också har en god förmåga att utreda såväl visselblåsertips som andra avvikelser. För en del förvaltningar och bolag finns ett behov av förändrat synsätt på exempelvis inkomna visselblåsertips och hur dessa hanteras, både vad gäller att utreda tipsen och att omhänderta det som framkommer efter en utredning, vilket kan handla om behovet av att komma till rätta med alltifrån verksamhetsbrister till osunda kulturer

En åtgärd för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem är genomförandet av det förändrade uppdraget för stadens visselblåsarfunktion, enligt lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden som trädde i kraft december 2021. Den nya lagen innebär ett högre skydd för tipslämnare från att röjas samt innebär möjligheter att även utreda tips som inte bara berör personer i ledande ställning, utan även tips angående ”missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram”. Lägesbilden visar att funktionen behöver utökas då den nya lagen kan innebära fler anmälningar. Stadsledningskontoret har sedan januari 2022 utökat funktionen med en ytterligare medarbetare.

Med anledning av den nya lagen har kommunfullmäktige 2022-01-27 § 11, beslutat att kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion – i lagen kallat intern rapporteringskanal. Stadens bolag med fler än 50 anställda ska självständigt fatta beslut om en intern rapporteringskanal. Bolagen har möjlighet att även fortsättningsvis ingå i den centrala visselblåsarfunktionen som är placerad på stadsledningskontoret.

För att säkerställa att misstänka tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem behöver kännedomen öka om att staden har en visselblåsarfunktion dit medarbetare och tredje part kan vända sig vid misstanke om oegentligheter. Visselblåsarfunktionen kommer under året att genomföras ytterligare insatser för att öka kännedomen och öka förståelsen hos förvaltningar och bolag för att en adekvat hantering av tips kan innebära en förbättring av verksamheten. En digital utbildning ska tas fram för att erbjudas samtliga anställda i stadens förvaltningar och bolag och information om funktionens utökade uppdrag ska spridas i stadens ordinarie kanaler. Funktionen har även fått ett utökat uppdrag att delta i stadens förebyggande arbete, genom att de nu ingår i stadens kompetensteam för att motverka otillåten påverkan.

Ytterligare ett åtgärdsområde för att säkerställa att tips omhändertas är att det finns tydlighet och struktur kring hur tipsen ska anmälas in och vilket stöd anställda kan få under processen. För att kunna vägleda förvaltningar och bolag i deras arbete mot tystnadskulturer och rekommendera åtgärder samt arbeta förebyggande, ska visselblåsarfunktionen, utifrån lägesbilden, utarbeta verktyg, såsom frågor och parametrar, för att identifiera dem.

Nytt IT-stöd för incidentrapportering

Stadens samtliga förvaltningar och vissa bolag har fram till och med december 2021 använt incidentrapporteringssystemet, Stella för att rapportera händelser i arbetsmiljön. I Stella rapporterades händelser såsom tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom och otillåten påverkan. Göteborgs Stad ersätter nu Stella med incidentrapporteringssystemet IA, som är en förkortning för Informationssystem om Arbetsmiljö. IA-systemet ska användas av såväl förvaltningar som bolag för rapportering och hantering av avvikelser i arbetsmiljön. Sedan januari använder alla förvaltningar IA medan bolagen kommer in i systemet under 2022. Stadens förvaltningar samt 13 bolag ingår i en gemensam IA-koncern för Göteborgs Stad vilket innebär att installationerna byggs upp gemensamt och koncernövergripande statistik kan tas fram för de händelsetyper som staden väljer att aktivera i IA.

I det nya IA-systemet ska medarbetare rapportera arbetsmiljöhändelser såsom riskobservation, tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom samt kränkning/diskriminering. Om en händelse dessutom är en otillåten påverkan ligger det på chefens roll att registrera det i IA. Syftet med händelsetypen riskobservation är att få till ett perspektivskifte och genom att arbetsgivaren tidigt får kunskap om och reagerar på tillbud, ökar möjligheten att arbeta förebyggande så att tillbud och olycksfall inte ska inträffa.

IA-systemet gör det enklare för medarbetare att rapportera arbetsmiljöhändelser, genom webben eller i appen. IA har även ett tydligare flöde för chef och HR i hanteringen av inkomna händelser. För att underlätta det gemensamma arbetet mellan chef och skyddsombud samt öka transparensen kring arbetsmiljöhändelser, ges skyddsombud som huvudskyddsombud en roll i IA som innebär att de har en avidentifierad läsbehörighet till de händelser som rapporterats inom sitt skyddsområde.

En åtgärd för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter omhändertas i högre utsträckning är att IA möjliggör att händelser, exempelvis en händelse om kränkning kan rapporteras till överordnad chef, om närmsta chef inte bör vara mottagare av medarbetarens rapportering. IA-systemet arbetar preventivt i ett större syfte med att

minska olyckor på arbetsplatsen och ett steg i detta är att IA delar vissa avidentifierade data med andra användare, för att dra lärdom av varandras arbetsmiljöarbete.

För att göra det nya IA-systemet känt i Göteborgs Stads verksamheter och nå ut till chefer, skyddsombud, HR och medarbetare har utbildnings- och kommunikationsmaterial tagits fram. Det finns två olika webbutbildningar i Utbildningsportalen, det finns bildspel som HR kan visa för ledningsgrupper och chefer samt APT-material som chefen kan gå igenom tillsammans med sina medarbetare. HR erbjuder lärarledd utbildning för att få bredare kunskaper och kunna stötta cheferna i det nya IA-systemet. Även manualer finns tillgängliga i datorhjälpen. Varje förvaltning och bolag som ingår i stadens IA-koncern får anpassade affischer att sätta upp i sina lokaler där medarbetare vistas.

Övriga åtgärder

I dnr 0116/22 har stadsledningskontoret tagit fram en handlingsplan för att motverka tystnadskulturer. Förslaget (bilaga 5) innehåller en insats för att åstadkomma en tydligare struktur för omhändertagande av visselblåstips. Insatsen ska stärka visselblåsarfunktionen lokalt i förvaltningar och bolag med syfte att säkerställa att tips omhändertas. I förslaget till handlingsplan ingår även insatser som avser att öka benägenheten att anmäla händelser till polisen. Det handlar om tydligare rutiner men även om ett utvecklat metodstöd i processen som ska tas fram tillsammans med Polismyndigheten.

I handlingsplanens insatser ingår även insatser för att öka kunskapen om otillåten påverkan och kriminella nätverk som enligt kartläggningen är orsaker till att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls. Åtgärderna kopplat till ledarskap och organisationskultur har ytterligare bäring på möjligheten att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem omhändertas.

Stadsledningskontorets bedömning

Den föreslagna handlingsplanen har insatser som syftar till att öka kunskapen om otillåten påverkan och andra bakomliggande orsaker till tystnadskultur samt struktur och tydlighet i arbete. Stadsledningskontoret bedömer att handlingsplanens insatser, tillsammans med en utökning av visselblåsarfunktionens uppdrag och ett tydligare och med adekvat IT-system för incidentrapporteringar, kommer att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem omhändertas.

En öppen dialog om tystnadskulturer och dess bakomliggande orsaker, vilken ska säkerställas bland annat genom information om visselblåsarfunktionen och stadens nya incidentrapporteringssystem tillsammans med handlingsplanens insatser, kommer att innebära en högre kunskap om hur och var oegentligheter kan anmälas. Det kommer även öka möjligheten för hela organisationen att identifiera och förebygga oegentligheter samt använda kunskapen i verksamhets- och organisationsutveckling.

Stadsledningskontoret bedömning är därmed att uppdraget är omhändertaget och fullgjort.

Uppdrag att ta fram strategi och handlingsplan med konkreta åtgärder för hur alla former av tystnadskultur kan motverkas, dnr 0116/22

I kommunfullmäktiges budget för 2022 ges kommunstyrelsen i uppdrag att, tillsammans med samtliga nämnder och bolag, ta fram en strategi och handlingsplan med konkreta åtgärder för hur alla former av tystnadskultur kan motverkas. I uppdragen ingår även att

ta fram en modell för att strukturerat och systematiskt följa upp utvecklingen. Förslaget till handlingsplan redovisas i bilaga 5.

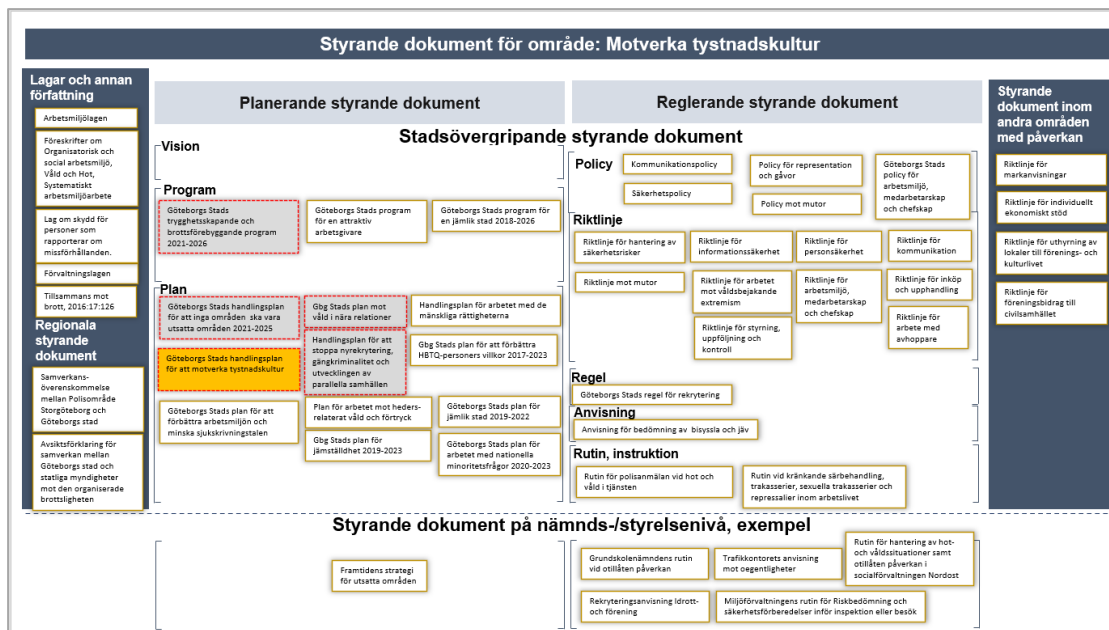
Lägesbilden som redovisas angående förekomsten av otillåten påverkan och tystnadskultur i Göteborgs Stad (bilaga 4) visar att vissa verksamheter i staden har problem med tystnad och tystnadskulturer, i olika omfattning, olika karaktär och olika primära orsaker. Detta innebär att de åtgärder som behöver genomföras för att motverka orsakerna till tystnadskultur behöver vara anpassade utifrån verksamhetens karaktär och grundproblematik. Åtgärderna behöver även genomföras i dialog med medarbetare 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. 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. 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.

Handlingsplanens styrmiljö

Här ges en överblick över de stadsövergripande dokument vars insatser har betydelse för att staden ska nå de mål handlingsplanen omfattar. Särskilt styrande är målen och strategierna i Göteborgs Stads trygghetskapande 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 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. För att förebygga och motverka tystnadskulturer krävs ett grundläggande arbete för att motverka parallella samhällsstrukturer, och stärka tilltron till staden och andra myndigheter. Det är därför nödvändigt att arbetet för att motverka tystnadskulturer kopplas samman med den styrning som finns inom det området. Ytterligare andra har som primärt fokus att stärka skyddsfaktorer som i sin tur motverkar externa orsaker till tystnadskultur eller att minska riskfaktorer för tystnadskulturer, exempelvis Göteborgs stads folkhälsoprogram och programmet för Jämlik Stad.

En följsamhet till nedanstående planer och program är en förutsättning för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs Stad. De gråmarkerade är dokument som ännu inte är beslutade.



Stor påverkan finns framför allt från den styrning som avser det trygghetsskapande och brottsförebyggande området samt den styrning som reglerar stadens åtaganden som arbetsgivare. Inom dessa områden ska det finnas styrning och stöd för både det förebyggande arbetet, när en händelse precis har hänt samt för vad verksamheten ska göra efteråt. Detta framgår av arbetsmiljölagstiftningen och Göteborgs Stads riktlinje och råd för personssäkerhet. En handlingsplan för att motverka tystnadskulturer behöver avgränsas gentemot andra styrande dokument men också säkerställa att insatserna kompletterar andra programs och planers aktiviteter.

Det är upp till varje verksamhet att skapa specifika rutiner som ska följas eftersom förekomsten av och orsaken till tystnadskulturer ser olika ut över staden. En verksamhet som är särskilt riskfylld eller komplicerad kan behöva mer styrning i form av fler rutiner och stöddokument än en mindre riskfylld verksamhet. Därför visar styrmiljöbilderna även exempel på styrande dokument på nämnds- och styrelsenivå för att stödja arbetet mot otillåten påverkan och därmed även en av orsakerna till tystnadskultur. Lägesbilden som är underlaget till beredningen av handlingsplanen visar att det kan behövas revidering av styrande dokument för att bättre stödja stadens arbete mot otillåten påverkan och tystnadskultur.

Under kategorin Styrande dokument med påverkan placeras exempel på dokument som reglerar hur beslutsfattare agerar i myndighetsutövning där risken för otillåten påverkan är stor. Riktlinjer ska reglera handlandet i den befintliga verksamheten så att den bedrivs effektivt, rättssäkert och med kvalitet och även säkrar en likvärdig och icke-diskriminerande verksamhet. Om verksamheten kräver en högre detaljeringsgrad bör exempelvis rutiner, regler eller anvisningar komplettera riktlinjer och policys. De reglerande dokumenten måste vara tydliga och vara ett stöd för medarbetare och chefer vid beslutsfattande för att minimera risken för oklarheter och otillåten påverkan.

Insatser i handlingsplanen

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

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 fördjupade 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. Samtliga insatsområden är en förutsättning för att medarbetare ska ges adekvat stöd i vid eventuella incidenter.

Ökad tydlighet och struktur: Fokusområdet syftar till att skapa tydlighet gällande styrande och stödjande dokument och processer för att motverka otillåten påverkan och tystnadskulturer samt vilken organisatorisk struktur som krävs för att säkerställa att misstankar om oegentligheter omhändertas.

Ökad kompetens: Fokusområdet syftar till att öka kompetensen kring och förståelsen för orsakerna till tystnadskulturer i organisationen. Genom insatserna ökar möjligheten att identifiera, förebygga och omhänderta otillåten påverkan och tystnadskulturer.

Stärkt ledarskap och organisationskultur: Fokusområdet syftar till att stärka och utveckla arbetet med ledarskap och organisationskultur genom att se delarna som en helhet och stötta chefer att vara närvarande ledare.

De 14 föreslagna insatserna knyter ibland an till fler fokusområden än just det de har kategoriserats under. Handlingsplanens insatser ska därmed ses som en helhet.

Ansvar i handlingsplanen

Kommunstyrelsen åläggs ansvar angående de åtgärder som sker på en strukturell nivå genom att skapa förutsättningar för ökad kunskap och stöd för förvaltningar och bolag vid genomförandet av insatser som syftar till ökad tydlighet och struktur, ökad kompetens och förstärkt arbete med ledarskap och organisationskultur.

Nämnder och styrelser ansvarar för att implementera insatserna och för att uppföljning av dessa sker i ordinarie uppföljning till kommunstyrelsen.

Uppföljning av handlingsplan

I uppdraget ingår även att ta fram en modell för att strukturerat och systematiskt följa upp utvecklingen.

Planen består av tre fokusområden med ett antal insatser. För varje insats anger planen 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 verksamhetens utveckling och arbetsätt. Förslag till indikatorer och nyckeltal lämnas som bilaga till handlingsplanen.

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 för uppföljning kommer att inkludera handlingsplanens uppföljning, samt den rapportering om otillåten påverkan

som förvaltningar och bolag lämnar årligen 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.

Kommunstyrelsen ska ansvara för samlad uppföljning av planen enligt den med förvaltningar och bolag utarbetade modellen. Uppföljningen ska ske årligen till kommunfullmäktige.

Stadsledningskontorets bedömning

Lägesbilden över tystnadskulturer i Göteborg visar vad som orsakar tystnadskulturer i stadens verksamheter samt vilka brister och behov som finns för att kunna hantera dessa orsaker. I lägesbilden framgår att otillåten påverkan och tystnadskulturer förekommer i samtliga av deltagande förvaltningarna och bolagen, men att omfattningen, orsaken och behovet av åtgärder skiljer sig åt. Lägesbilden visar även att flera nämnder och styrelser i staden har ett pågående och aktivt arbete för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur. Handlingsplanens insatser syftar till att skapa en gemensam grund i arbetet med att motverka tystnadskulturer och dessutom vara en utgångspunkt i nämnders och styrelser fortsatta arbete i de egna verksamheterna. Arbetet behöver ske parallellt och synkroniserat med stadens pågående insatser för att motverka parallella samhällen.

Stadsledningskontoret bedömer att arbetet för att motverka tystnadskulturer behöver vara prioriterat för att motverka utvecklingen och stärka tilliten till stadens förmåga att stå upp för otillåten påverkan och antidemokratiska krafter. Det är även av ytterst vikt att staden står bakom sina anställda och säkerställer en god arbetsmiljö, både i förebyggande syfte och när oönskade incidenter inträffar. Därmed gör stadsledningskontoret bedömningen att den föreslagna handlingsplanen ska rikta sig till samtliga nämnder och styrelser i Göteborg.

I uppdraget ingick att handlingsplanen för att motverka tystnadskultur skulle ske i samverkan med samtliga nämnder och styrelser. Handlingsplanens insatser utgår till stor del från den kartläggning som genomförts tillsammans med 12 förvaltningar och 5 bolag, varav några är klustermödrar. För att möjliggöra att samtliga nämnders och styrelser deltagande föreslår stadsledningskontoret att förslaget till handlingsplan skickas på remiss till samtliga nämnder och klustermödrar. Respektive remissvar ska inbegripa lokal facklig samverkan. Avseende styrelsernas remissvar ansvarar klustermödrarna för att involvera berörda dotterbolag. Remissen är en aktiv del av planens beredning med syftet att ytterligare bearbeta planens innehåll tillsammans med övriga nämnder och styrelser. Vid beslut 2022-04-27 remitteras planen med svarsdatum 30 september 2022. Vid beslut ett senare datum förskjuts tidsplanen med motsvarande tid.

Remissen avser hur nämnder och styrelser ser på de bakomliggande orsaker som lägesbilden pekar på och om de omhändertar de problem som verksamheterna primärt möter. En viktig del i remissen är hur stadens nämnder och styrelser värderar de olika fokusområdenas relevans och om insatserna motsvarar de behov som verksamheten har. Remissvaren ska även omfatta hur nämnder och styrelser ser på möjligheten till strukturerad och systematisk uppföljning av planens mål och insatser, med fokus på val av relevanta indikatorer och nyckeltal. Slutligen bör remissinstanserna redogöra för de ekonomiska möjligheterna att arbeta i enlighet med handlingsplanens insatser.

Uppdrag att utifrån kartläggningen föreslå mål och strategier i Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program, dnr 1199/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, utifrån kartläggningen föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghetsskapande s- och brottsförebyggande program.

I kartläggningen, som resulterade i en lägesbild (bilaga 4) framträder sju primära orsaker till att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls i staden. En av dem, otillåten påverkan, är i många fall en kriminell handling. Ytterligare en, utvecklingen av parallella samhällsstrukturer, bidrar till att förstärka och upprätthålla tystnadskulturer inom Göteborg, vilket påverkar såväl invånare som medarbetare negativt och försvårar stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Både dessa orsaker har en koppling till organiserade kriminella nätverk vilka skapar otrygghet båda för anställda och invånare.

Det övergripande målet för programmet är 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. Programmet är uppbyggt utifrån målsättningar för arbetsprocessen samt målsättningar för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetets inriktning. Arbetsprocessen fokuserar på att öka kunskapen och öka samverkan, som är förutsättningar för att få effekt av strategierna under övriga mål. Arbetets inriktning fokuserar dels på trygghetsskapande arbetet med målet att minska otryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott. Det fokuserar även på brottsförebyggande arbete genom att minska benägenheten att begå brott samt att minska möjligheten att begå brott.

Utifrån ovanstående har stadsledningskontoret stärkt det trygghetsskapande och brottsförebyggande programmet med en strategi under målet att Minska möjligheten att begå brott som innebär att Göteborgs Stad ska motverka tystnadskultur genom att stoppa alla former av otillåten påverkan av dess chefer och medarbetare. Under målet finns sedan tidigare en strategi som syftar till att motverka parallella samhällsstrukturer. Denna har reviderats för att även inkludera släktbaserade kriminella nätverk. Släktbaserade kriminella nätverk är en del av parallella samhällen vilket anges som en orsak till tystnadskulturer.

Stadsledningskontoret har även utökat en strategi under målet Minska otryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott. För att minska risken för tystnadskulturer och stärka tilliten till rättssystemet har strategi 3:5, om att Göteborgs Stad ska stärka och utveckla arbetet med brottsoffer, reviderats till att även inkludera stöd till vittnen.

Övriga orsaker som framkommer i lägesbilden hanteras i stadens styrande dokument inom arbetsmiljö och organisationskultur, såsom programmet 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

I Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap framgår på vilket sätt vi ska stärka organisationskulturen och vad som förväntas av medarbetare och chefer inom staden. Arbetet med policyn regleras tydligare i Göteborgs stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap. Bland annat framgår att chefen ska visa med sitt personliga agerande att det är en självklarhet att följa förhållningssätt, regelverk och

överenskomna arbetssätt. Chefen ska även forma en arbetsplats fri från diskriminering och främjar kompetensutveckling, samarbete och tillitsfulla relationer, hållbara arbetsförutsättningar och en god arbetsmiljö.

Stadsledningskontorets bedömning

Lägesbilden över otillåten påverkan och tystnadskulturer i Göteborgs Stad visar sju primära orsaker till att tystnadskulturer uppstår och vidmakthålls. Stadsledningskontoret bedömer att det är två av dem, otillåten påverkan och parallella samhällsstrukturer, som bör omhändertas i stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande program.

Stadsledningskontoret bedömer även att programmets befintliga mål inbegriper de brister och behov som har uppmärksammats i lägesbilden angående tystnadskulturer i Göteborg. För att åtgärda problematiken med otillåten påverkan och parallella samhällsstrukturer måste Göteborgs stad öka kunskapen i arbetet, både vad gäller problematiken och hur den ska hanteras inom organisationen, och öka samverkan externt och internt.

Tystnadskulturer orsakas delvis av rädslan att utsättas för brott och påverkar även känslan av trygghet för de som lever, verkar och vistas i staden. Tystnadskulturer bidrar till att möjliggöra att brott kan begås. Genom de tillägg som gjorts gällande definitioner och problembilder i programmet inbegrips problematiken i samtliga målområden. Bedömningen är att den tillagda och de reviderade strategierna ytterligare visar var Göteborgs stad gemensamt måste kraftsamla för att uppnå resultat i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet.

Ett reviderat förslag till trygghetsskapande och brottsförebyggande program, inklusive ovanstående tillägg, redovisas till kommunstyrelsen 2022-04-27, dnr 0355/20. Stadsledningskontorets bedömning är därmed att uppdraget är omhändertagit och fullgjort.

Uppdrag att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna, dnr 1200/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666 att uppdra åt stadsledningskontoret att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation.

I lägesbilden (bilaga 4) om otillåten påverkan och tystnadskultur konstateras att det inte finns en tystnadskultur i Göteborgs Stad, utan det finns inslag av flera. De har olika orsaker och tar sig olika uttryck.

Kommunstyrelsen har i uppdraget inte specificerat huruvida ärendet med fokus på den fördjupade samverkan ska ha direkt eller indirekt koppling till någon särskild form av tystnadskultur eller otillåten påverkan, utan kommunstyrelsen har överlåtit till parterna att arbeta fram förslag på betydelsefulla utvecklingsområden. Inriktningen är att utvecklingsområdet ska fokusera på frågor som berör samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Viktigt är också att utvecklingsarbetet ska påverka och gynna staden som helhet.

Stadsledningskontoret och företrädare för de fackliga organisationerna har gemensamt tagit sig an uppdraget att arbeta för att fördjupa och stärka samarbetet med fokus på samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet. En partssammansatt arbetsgrupp finns sedan slutet av januari för att arbeta fram förslag på sakområden och frågor som är

angelägna att fördjupa och stärka samverkan kring. Arbetsgruppen består av företrädare för samtliga huvudorganisationer samt planeringsledare från stadsledningskontoret.

Arbetsgruppens inställning är att uppdraget handlar om ett mer långsiktigt utvecklingsarbete. En utgångspunkt är att arbetet ska ha fokus på befintliga frågor och områden där det redan idag finns ett tydligt behov och är angelägenhet att förstärka arbetet kopplat till uppdragets två huvudområden. Arbetsgruppen har i dagsläget ringat in och diskuterar ett par sådana områden och arbetar för närvarande vidare för att presentera förslag till inriktning av arbetet.

Inom området samverkan pågår flera utvecklingsarbeten, bland annat ska kollektivavtalet Samverkan Göteborg revideras under 2022. Arbetsgruppen som arbetar med kommunstyrelsens uppdrag att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna kommer att ha tätt informationsutbyte med övriga utvecklingsuppdrag som rör samverkansfrågor. I möjligaste mån kommer arbetsgruppens arbete komplettera och stärka övrigt arbete inom området.

Ett första steg är att under våren 2022 stämma av förslag till inriktning med den centrala samverkansgruppens referensgrupp för HR-frågor.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att arbetsgruppen efter avstämning med den centrala samverkansgruppen kan gå vidare och arbeta fram en handlingsplan/aktivitetsplan under 2022 med insatser för att fördjupa samarbetet och samverkan. Partssamverkan sker i den centrala samverkansgruppen.

Uppdraget ska slutredovisas i årsrapporten för 2022.

Utvärdering av stadens visselblåsarfunktion och förslag på hur visselblåsarfunktionen kan utökas till att omhänderta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet, dnr 1093/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 668 att uppdra åt stadsledningskontoret att utvärdera stadens visselblåsarfunktion och föreslå hur visselblåsarfunktionen kan utökas till att omhänderta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet. I uppdraget ingår att säkerställa att inkomna tips - efter behandling av externt upphandlad aktör - skickas till nämnder och styrelser för vidare behandling samt att kommunstyrelsen delges tips med koppling till kriminalitet kvartalsvis genom särskild uppföljning.

Utvärdering av visselblåsarfunktionen

En utvärdering av visselblåsarfunktionen presenterades för kommunstyrelsen 2022-01-12 i samband med att styrelsen beslutade att föreslå för kommunfullmäktige att ansvaret för stadens visselblåsarfunktion skulle regleras i kommunstyrelsens reglemente.

Utvärderingen visade bland annat att antalet ärenden som hanterats och utretts av visselblåsarfunktionen ökat kraftigt de senaste fem åren. Dock har funktionen varit begränsad i vad den haft för mandat att utreda av integritetsskyddsmyndighetens bestämmelse att visselblåsarfunktioner endast får hantera ärenden avseende personer i ledande ställning. Ytterligare en aspekt som kan ha haft en hämmande effekt på antalet inkomna tips 2011–2021 var de tidigare bristfälliga möjligheterna att skydda tipslämnare från att röjas, utifrån de sekretessregler som gällde då.

Utökning av visselblåsarfunktionen till att omfatta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet

Den 17 december 2021 trädde lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden i kraft. Jämfört med tidigare regelverk på området innehåller denna lag mycket detaljerade bestämmelser avseende vad en visselblåsarfunktion, eller så kallad intern rapporteringskanal, kan och ska ägna sig åt samt hur kanalen ska vara utformad. Av den nya lagen framgår, till skillnad från tidigare, att inte enbart allvarliga oegentligheter eller personer i ledande ställning ska utredas utan nu också även misstänkta verksamhetsbrister, som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram och åtgärdas. Sedan 17 december 2021 utreder alltså visselblåsarfunktionen ett betydligt bredare spektrum av missförhållanden.

Vad gäller att ta emot och utreda bristande ledarskap med koppling till kriminalitet, kan detta göras, så länge man följer den nya lagens bestämmelser om att anmälaren/tipslämnaren har fått informationen om de misstänkta missförhållandena i ett arbetsrelaterat sammanhang.

Visselblåsarfunktionen bedömer att såväl antal inkomna tips som spektret av missförhållanden som kan anmälas kommer att öka. För att säkerställa att dessa tips kan omhändertas av visselblåsarfunktion har stadsledningskontoret utökat funktionen med en ytterligare medarbetare.

Då lagstiftningen inte börjar gälla fullt ut för kommuner och regioner förrän 17 juli 2022 går den nya lagstiftningens effekter inte att uttala sig om mer detaljerat i dagsläget. Praxis och rättsutvecklingen kommer att följas noggrant de kommande åren, för att få ytterligare klarhet i hur visselblåsarfunktionens arbetssätt och rutiner kan behöva förändras för att följa lagkraven.

Säkerställa att inkomna tips - efter behandling av externt upphandlad aktör - skickas till nämnder och styrelser för vidare behandling

Alla inkomna anmälningar 2011-2021 har på något sätt tillsänts berörd nämnd eller styrelse efter initiala bedömnings- och utredningsåtgärder. De ärenden som inte definierats som visselblåsar tips överhuvudtaget har sänts direkt till berörd förvaltning/bolag. Majoriteten av ärendena har dock först sänts till stadens interna visselblåsarfunktion för en grundligare bedömning avseende om ett ärende varit så pass allvarligt att en extern utredning behöver tillsättas, eller om det varit tillräckligt att staden utreder ärendet internt.

Vid en intern utredning har en utredningsbegäran sänts till förvaltning eller bolag, där förvaltningen/bolaget haft att utreda huruvida omständigheterna i tipset stämmer, samt om så varit fallet – bedöma och beskriva vilka åtgärder som i så fall vidtas.

I den nya visselblåsarlagen finns numera bestämmelser om att utredningen i sig ska skyddas under utredningstiden samt att uppgifter i inkomna tips endast får handhas av utsedda, behöriga personer och att dessa personer måste vara oberoende i förhållande till vad de utreder. Detta innebär att en utredningsbegäran inte alltid sänds till förvaltningar eller bolag i ett första skede, då mer omfattande utredningsåtgärder kan krävas innan en förvaltning eller bolag får kännedom om utredningen. Då ett ärende är utrett och eventuella missförhållanden har bekräftats är det förvaltningens eller bolagets ansvar att avhjälpa de brister som uppstått.

Kommunstyrelsen delges tips med koppling till kriminalitet kvartalsvis genom särskild uppföljning

Som tidigare nämnt är antalet tips som har koppling till kriminalitet relativt få. Kommunstyrelsen kommer dock fortsatt få kvartalsvis uppföljning. Tidigare har denna innehållit både pågående och avslutade ärenden som kommit in ett givet kvartal. Utifrån den nya lagstiftningen och bestämmelserna om att skydda utredningen under utredningstiden, bedömer dock stadsledningskontoret att det endast är möjligt att rapportera de ärenden som avslutats ett visst kvartal.

Stadsledningskontorets bedömning

En av Göteborgs Stads åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas är genomförandet av det förändrade uppdraget för stadens visselblåsarfunktion, sedan lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden i kraft i december 2021.

Bedömningen är att antalet tips kan komma att öka med anledning av den nya lagen. Stadsledningskontoret har anpassat verksamheten för att säkerställa att dessa tips kan omhändertas och kommer löpande att följa utvecklingen för att förbättra rutiner och arbetssätt. Den föreslagna handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer innehåller dessutom insatser som ska säkerställa att tipsen även omhändertas av respektive förvaltning eller bolag.

Stadsledningskontorets bedömning är därmed att uppdraget är omhändertagit och fullgjort.

Kunskap om tillitsbaserad styrning för politiker i Göteborgs Stad

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 § 666, att ge styrgruppen för politikerutbildning i uppdrag att arbeta in tillitsbaserad styrning, bland annat med fokus på att minimera risken för tystnadskultur, i utbildningen. Den politiska styrgruppen kommer att omhänderta uppdraget i samband med 2023 års grundutbildning för stadens förtroendevalda. Styrgruppen kommer under våren 2022 att hålla workshop för nämnder och styrelser där en förmiddag kommer att ägnas åt tillitsbaserad styrning och ledning. Syftet är att få en gemensam kunskapsbas om ämnet.

Stadsledningskontorets sammanfattande bedömning

Lägesbilden (bilaga 4) 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 det förekommer och upprätthålls. Det finns därför inte en tystnadskultur utan flera. I lägesbilden framkommer också att det finns grader av tystnad där det ibland är svårt att bedöma om det är tystnad av individuella skäl eller förekomst av en tystnadskultur. Oavsett grad av tystnad och var den tagit fäste så ger det stora konsekvenser, både på individ- och organisationsnivå.

Lägesbilden bekräftar att otillåten påverkan är en orsak till tystnadskultur samt påtalar sambandet mellan kunskap om otillåten påverkan och möjligheten att identifiera ett påverkansförsök. Analysen visar även de förvaltningar som genomfört ett metodiskt arbete med att motverka otillåten påverkan, genom bland annat kunskapshöjande åtgärder

och riskidentifiering, även har identifierat ytterligare orsaker till tystnadskulturer i sina verksamheter. Att motverka otillåten påverkan är således ett sätt att lyfta frågan om tystnadskulturer.

Lägesbilden ger även kunskap om andra bakomliggande orsaker till den tystnad som har identifierats, men visar samtidigt att grunderna till att det förekommer individuell tystnad och tystnadskultur skiljer sig åt beroende på geografiskt område och verksamhet. Detta innebär att de åtgärder som behöver genomföras för att motverka orsakerna till tystnadskultur behöver vara anpassade utifrån verksamhetens karaktär och grundproblematik. Mest kritiskt är det för myndighetsutövande verksamheter i socioekonomiskt svaga områden. Tystnadskulturer är dock inte enbart ett fenomen som kan begränsas till dessa verksamheter. Förekomsten påverkar allt från enskilda medarbetare till samhället i stort.

Tystnadskulturer bidrar till ett arbete som inte är rättssäkert, opartiskt eller neutralt vilket innebär risker för dem som påverkas av kommunens verksamheter. Det är även ett hot mot demokratin och tilliten till samhällets funktioner.

Att bryta utvecklingen och skapa goda förutsättningar för medarbetare och chefer att bedriva ett effektivt arbete med nytta för stadens invånare är ett långsiktigt åtagande. Insatserna måste genomsyra hela organisationen, från högsta politiska ledning till varje berörd medarbetare för att ge resultat. 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. Att arbeta med att utveckla ledarskapet förutsätter att det parallellt pågår ett arbete med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna. Forskning, liksom stadens interna undersökningar, visar att många chefer är pressade av hög arbetsbelastning, stort personalansvar och knappa resurser.

Göteborgs Stad ska fortsätta driva frågor och utveckla arbetet mot otillåten påverkan och tystnadskulturer i de nationella nätverken. I nätverken ska staden också lyfta behov av nationella åtgärder och insatser för att motverka de bakomliggande orsakerna till tystnadskulturer.

Problemen är komplexa vilket även påverkar det förändringsarbete som måste ske långsiktigt och i hela organisationen, men med fokus på de verksamheter med störst risk. Förekomsten av tystnadskultur går inte att stoppa med en självklar åtgärd utan flera insatser måste genomföras samtidigt.

I föreliggande ärende redovisar stadsledningskontoret åtgärder som handlar om tydlighet och struktur, genom redan införda åtgärder kring möjligheter att anmäla tips om oegentligheter och förbättrade incidentrapporteringssystem.

Handlingsplanens insatser ska bidra till tydligare styrning och strukturer för lokalt och centralt samarbete. Genom kompetenshöjande åtgärder kan tystnadskulturer uppmärksammas, åtgärdas och förebyggas. För att redan genomförda, och de i handlingsplanen föreslagna, åtgärderna ska ha effekt krävs att staden fortsätter arbetet med en organisationskultur som präglas av öppenhet och respekt samtidigt som chefer ges förutsättningar att vara närvarande ledare.

Samtliga av dessa åtgärder är en förutsättning för att staden ska kunna säkerställa trygga arbetsplatser samt hög och likvärdig service till de vi är tillför.

Christina Eide

Eva Hessman

Direktör utveckling av stadens
verksamheter

Stadsdirektör