



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 självcensur 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 fränsett 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 månadsskiftet 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.

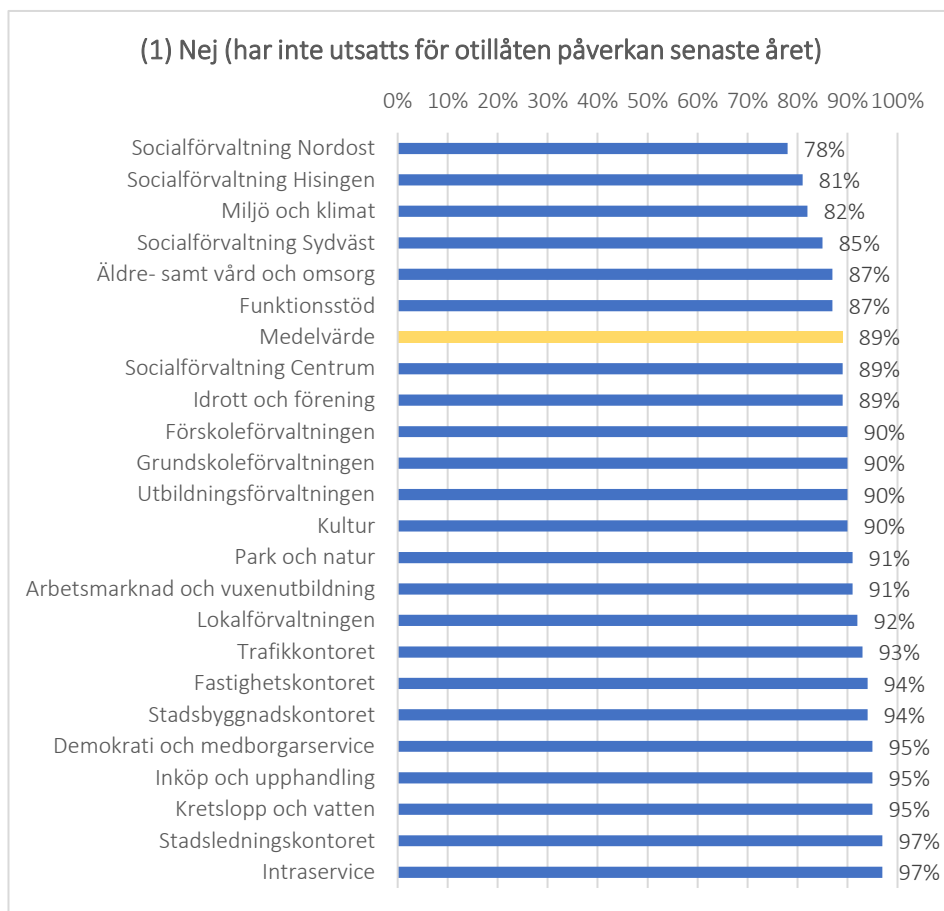
Fråga 1: Har du, under det senaste året, varit utsatt för otillåten påverkan i samband med din yrkesutövning? Flera svarsalternativ är möjliga.

	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.

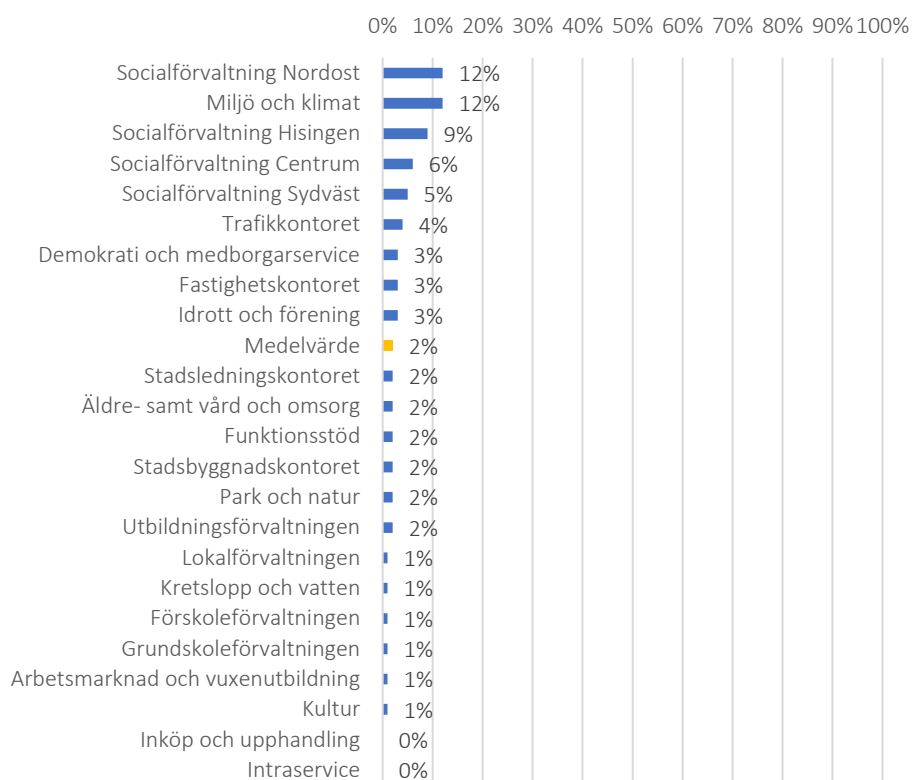
	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Nej	52%	78%	38%	-
(2) Ja, kollega	16%	2%	8%	-
(3) Ja, chef	21%	5%	31%	-
(4) Ja, brukare/elev/kund/anhörig till någon av dessa	9%	10%	15%	-
(5) Ja, annan utomstående (till exempel invånare/leverantör/extern konsult/ hantverkare)	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.

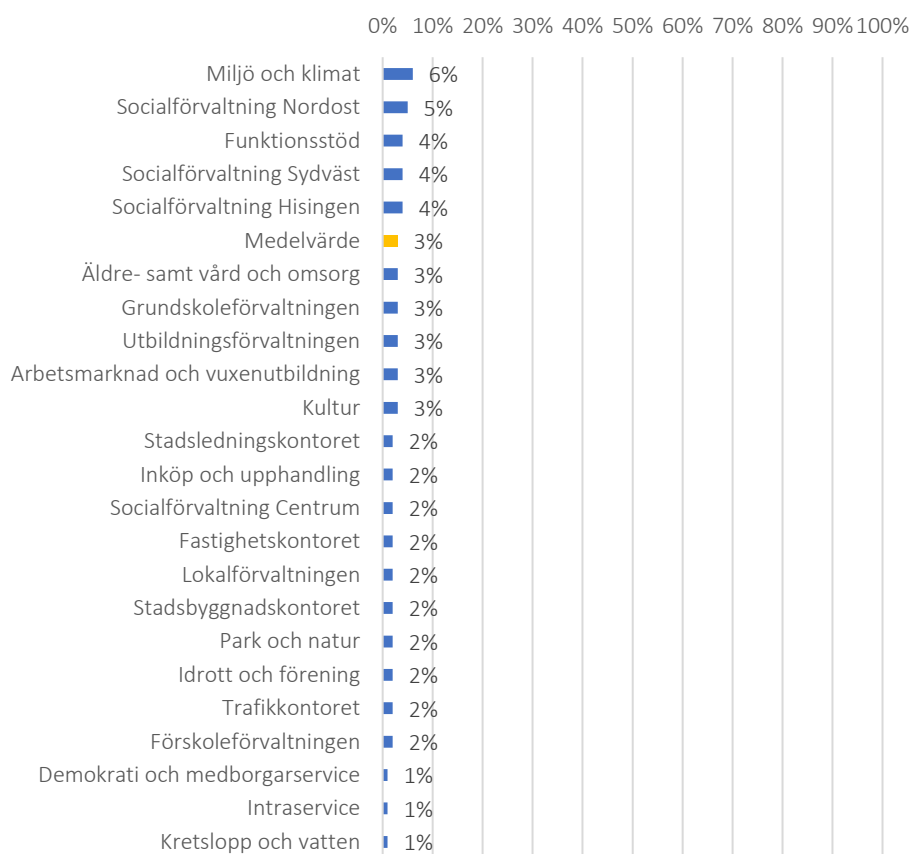


I medarbetarenkäten är det i huvudsak samma förvaltningar som har svarat att de har den högsta förekomsten av otillåten påverkan samt att det har inneburit ett förändrat beslut/förslag till beslut eller att man låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas utifrån inom ramen för professionen av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

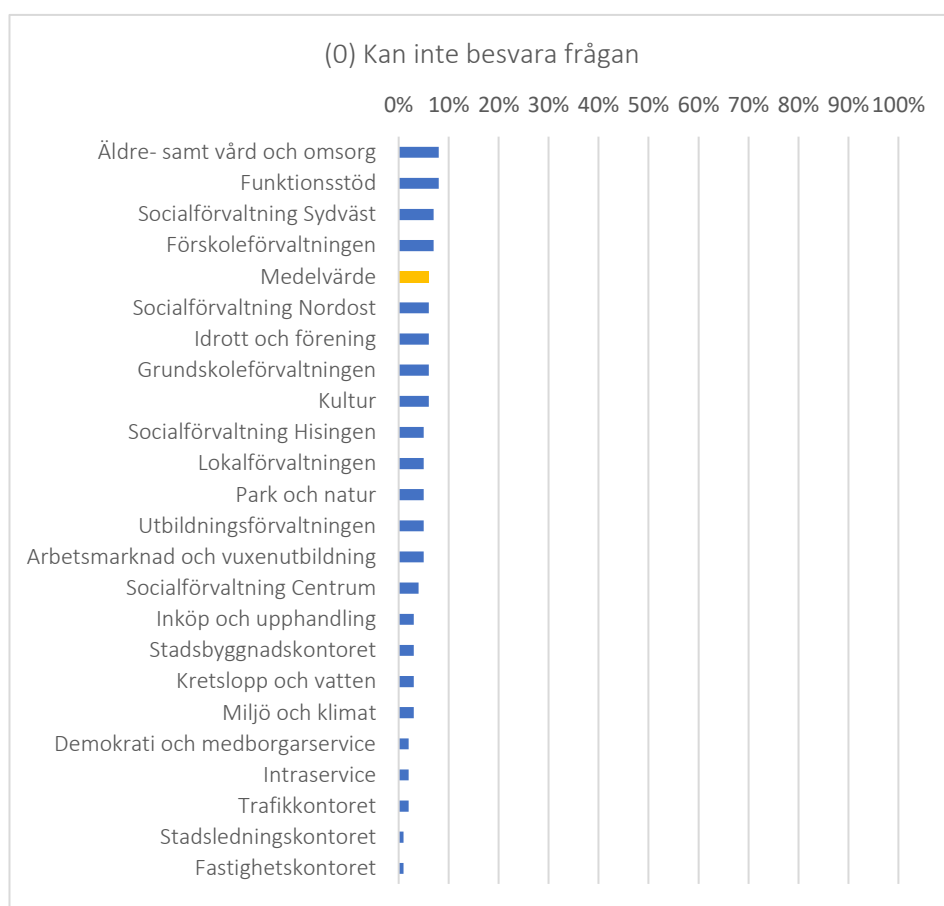
(2) Ja, från person utanför organisationen Göteborgs stad



(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

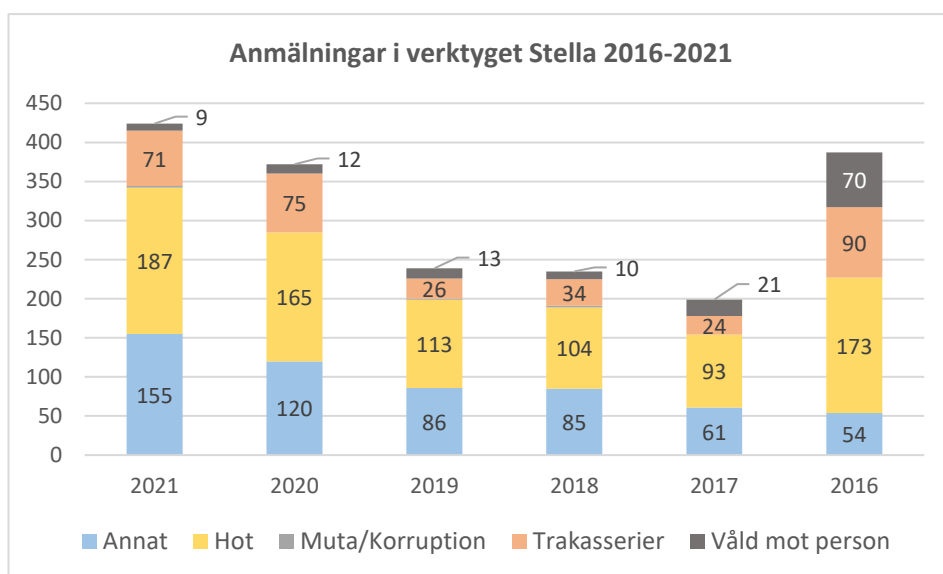
Den andra uppföljande frågan handlar om man har anmält det man har blivit utsatt för som arbetsskada, tillbud eller otillåten påverkan, där det visar sig att som mest anmäls enbart 25 procent av dessa. I den här frågan skiljer det sig mer mellan medarbetarnas och chefernas svar bland förvaltningarna. 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 anmälningssystemet 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 underanmällda 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 anmälningssystem 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.

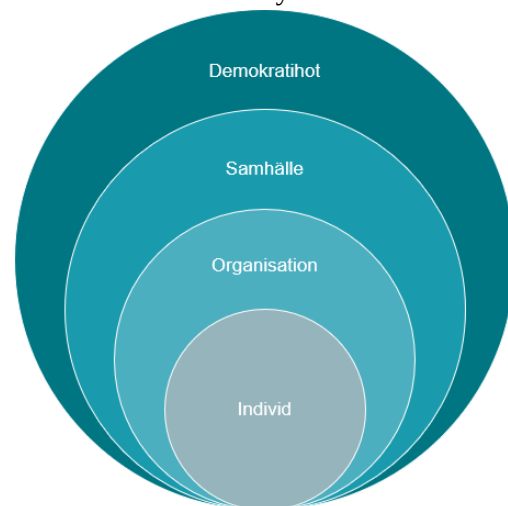
3.2 Orsaker till individuell tystnad och tystnadskultur

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 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 skrämselkapital 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 skrämselkapital. Konsekvensen blir att boende och tjänstepersoner i dessa områden upplever otrygghet och rädsla, en minskad benägenhet att anmäla brott och medverkan 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 självcensurering 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	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. Bostadsbolaget har genomfört fördjupade riskanalyser inom hot och våld 2021 med tillhörande åtgärder. Finns en rapport. Ingen konkret rutin otillbörliga erbjudanden.	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. 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. 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.
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	Alla chefer uppmanas gå utbildningen som staden tillhandahåller i otillåten påverkan. Under hösten 2022 kommer förvaltningens jurister hålla

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
	känd och fullt implementerad i hela förvaltningen. Rutinen för hot och våld utgör en obligatorisk del av introduktionen av nyanställda. 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.	utbildningar för medarbetare om korruption och jäv.
Förvaltningen för funktionsstöd	Utbildningsmaterial för APT kommer inom kort skickas ut till chefer. Genomlysning av behov av ytterligare utbildningsmaterial och styrande dokument görs inom otillåten påverkan. Metodhandbok samt Powerpoint har skickats ut till alla som deltog vid utbildningarna.	Två utbildningstillfällen har erbjudits samtliga chefer i förvaltningen. Förvaltningen har följt upp och sammanställt antalet anmälningar kopplat till otillåten påverkan. Förvaltningen uppmanar nya chefer att ta del av grundutbildning i otillåten påverkan.
Förskoleförvaltningen	Flera politiska uppdrag kopplat till otillåten påverkan och tystnadskultur. 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.	Två workshops med rektorer och stöдавdelningar har genomförts i samverkan med stadsledningskontoret i uppdraget.
Grundskoleförvaltningen	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. Tagit fram utbildningsmaterial. Förvaltningen ska göra en egen granskning av otillåten påverkan, hot och våld.	Grundskoleförvaltningen har genomfört utbildningar i otillåten påverkan för vissa enheter. Därutöver har flera chefer gått stadens utbildning.
HIGAB	En intern genomlysning av bolagets rutiner gällande hot mot anställda har	Inget beslut om specifika utbildningsinsatser, men

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

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
Socialförvaltning Centrum	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. Förvaltningsdirektören har fått i uppdrag att föreslå hur förvaltningen ytterligare kan förstärka medarbetares säkerhet mot våld, hot och olovlig påverkan.	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	Riktlinje för hot och våld och otillåten påverkan har arbetats fram i samarbete med enhetschefer samt fackliga parter. Rutiner för socialkontorens besöksarenor som ett komplement till ovanstående 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.	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	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. Kartläggningar och riskidentifieringar har gjorts. Flera stärkta och preciserade rutiner för att hantera hot och våld och otillåten påverkan. 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.	Det har genomförts flertalet workshops och utbildningar i otillåten påverkan på både chefsnivå och medarbetarnivå.

Förvaltning/Bolag	Struktur/uppdrag	Kompetenshöjande insatser
	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.	
Socialförvaltning Sydväst	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.	I februari 2022 genomfördes utbildning i otillåten påverkan och anmälningsprocessen för förvaltningens ledningsgrupp samt chefer.
Stadsbyggnadskontoret	Försöker säkerställa frågan om otillåten påverkan genom arbetsmiljöarbetet. Arbetar med riktlinjer och rutiner för att skapa en tydlighet i hur man som medarbetare och chef ska agera om man känner sig utsatt.	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.
Trafikkontoret	Rutiner och stöddokument har påbörjats att ta fram inom området otillåten påverkan och oegentligheter.	Utbildningsinsatser i otillåten påverkan för förvaltningsledningen samt workshops för cirka 100 medarbetare. Har ett pågående arbete för att motverka oegentligheter och otillåten påverkan. Ytterligare kompetenshöjande insatser ska göras under 2022.
Utbildningsförvaltningen	Inte inkommit med underlag.	Påbörjad kartläggning och riskidentifiering kommer ske i april 2022.
Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen	Håller på att ta fram ett utbildningsmaterial kring otillåten påverkan och hot och våld samt en vägledning för medarbetare som ska vittna i rätten. Därutöver har en rutin kring situationer med hot och våld har arbetats fram.	Flera chefer har gått den grundläggande utbildningen i otillåten påverkan.

3.6 Visselblåsarfunktionens perspektiv

Göteborgs Stads visselblåsarfunktion har sedan starten 2011 mottagit ett antal tips per år som rör både misstänkta verksamhetsproblem och 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 visselblåsartips 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 hanterats.

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 visselblåsartips som andra avvikelser. För en del förvaltningar och bolag, exempelvis där det inte finns samma synsätt på strukturerad avvikelsehantering som en del i det systematiska förbättringsarbetet, finns en kulturresa att göra kring synen på exempelvis inkomna visselblåsartips 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 underanmällda, 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 medarbeteenkäten 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.