



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-04-29

Ärendenummer SLK-2023-00915

Handläggare

Helena Österlind

Telefon: 031-368 02 28

E-post: helena.osterlind@stadshuset.goteborg.se

Motion av Jörgen Fogelklou (SD) och Agneta Kjaerbeck (SD) om kontinuerliga bakgrundskontroller av Göteborgs Stads anställda

Motionen

Jörgen Fogelklou (SD) och Agneta Kjaerbeck (SD) föreslår kommunfullmäktige att besluta att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjlighet att utifrån befintlig lagstiftning införa kontinuerliga bakgrundskontroller under anställningstiden av personal anställda i Göteborgs Stad.

I motionen framgår att falska id-handlingar och dokument som styrker individers rätt till arbete är vanligt förekommande och tätt sammanlänkade med verksamheter som trafficking, människosmuggling, arbetslivskriminalitet och annan grov organiserad brottslighet. Det är även vanligt att gränsöverskridande multikriminella lever under en eller flera falska identiteter. Enligt motionen råder det i det svenska samhället och arbetslivet brist på kunskap och förståelse om vikten av riktiga identitetskontroller. Det innebär en risk för att individer från extremismiljöer och från den organiserade brottsligheten får anställning hos kommunen.

Motionen föreslår att stadsledningskontoret ska utreda möjligheten till kontinuerliga bakgrundskontroller av personal under anställningstiden i syfte att fastställa identitet och nationalitet för att säkerställa en individs bakgrund och rätt till arbete. Utöver identitetsvalideringen av befintlig personal framgår av motionen att det ska implementeras en säker och automatiserad process för kontroll och uppföljning av individers rätt att arbeta under hela anställningstiden. Motionärerna vill även utreda införande av identitetskontroller som ett obligatoriskt steg i rekryteringsprocessen för alla nya medarbetare.

Motionärerna framhåller att en kontroll av identitet minst ska innehålla okulär kontroll, teknisk verifiering och kontroll av giltighet av identitetsdokument. Utöver kontroll av identitetshandlingar ska även arbetstagarens/den arbetssökandes rätt till arbete kontrolleras. För att detta ska vara genomförbart krävs rätt förutsättningar i form av relevant utbildning, träning och utrustning i staden.

Stadsledningskontorets beredning

Motionen har inte remitterats ut då kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna den personalpolitiska utvecklingen i staden samt för stadens gemensamma rekryteringsprocess.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa företag och arbetstagare riskerar att utnyttjas. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) har konstaterat att när det gäller brottslighet som särskilt riktas mot välfärdssystemen förekommer det att oriktiga uppgifter om identiteter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen på grundval av förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar. De falska identiteterna används därefter för att begå brott.

Flera av de föreslagna åtgärderna innebär ett behov av ökat informationsutbyte, utvidgad personuppgiftsbehandling, fler kontrollmöjligheter och utökad uppföljning. Detta kan i sin tur kan komma att föranleda en ökad administration. Mer administration är kostsamt och drabbar även seriösa och hederliga aktörer.

Det totala antalet anställda i staden vid årsskiftet 2023/2024 var 57 776. Av dessa var drygt 46 000 tillsvidareanställda. Staden anställde under 2023 totalt drygt 18 000 individer. Av dessa fick ca 10 000 tidsbegränsade anställningar och ca 8 000 en tillsvidareanställning. Stadens förvaltningars samlade behov av rekryteringar inom de närmaste tio åren kommer att uppgå till nästan 40 000 personer. Utöver detta kommer staden också behöva ersättningsrekrytera cirka 27 000 medarbetare på grund av extern avgång. Förutom detta tillkommer bolagens behov, som bedöms uppgå till cirka 2 100 personer kommande fem år. Därtill tillkommer tillsättningar av tidsbegränsat anställda, så som vikariat vid sjukdom eller föräldraledighet, samt timavlönad personal.

I motionen hänvisas till företaget Sistec som utför kontroller av ID-handlingar och arbetstillstånd på uppdrag av arbetsgivare. Den ungefärliga kostnaden för kontroll av en individs identitetshandlingar vid nyrekrytering uppges vara ca 700 kr.

Den kommunala sektorn, däribland Göteborgs Stad, står inför stora rekryteringsbehov och har idag svårt att attrahera rätt kompetens inom vissa yrkesgrupper. Stärkta ID-kontroller vid nyrekrytering samt kontinuerliga kontroller under anställningstiden kan både stärka och försvaga stadens arbetsgivarvarumärke, beroende på vilket perspektiv man intar. Vissa kan bedöma det onödigt och integritetskränkande, medan andra kan uppfatta det som en säker och seriös rekrytering.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Individer som vistas i Sverige utan giltiga ID-handlingar eller arbetstillstånd är i olika åldrar, består både av män och kvinnor men gemensamt är att de ofta är i en utsatt situation. För att kunna integreras i samhället och skaffa försörjning ställs de ofta inför två val: att arbeta svart för ett arbetskriminellt företag eller vända sig till organisationer som tillhandahåller falska ID-handlingar för att sedan etablera sig på den vita arbetsmarknaden. Den utsatthet dessa befinner sig i kan leda till att de kriminella nätverken utnyttjar situationen till att erhålla information om individernas arbetsplatser.

Dessa individer riskerar då att tvingas in i en kriminalitet som inte var avsikten med handlingen.

Reglerna om arbetsgivares kontrollskyldighet riskerar att i praktiken tillämpas på ett diskriminerande sätt. Detta kan leda till att vissa grupper av personer med utländsk bakgrund kontrolleras i större utsträckning än nödvändigt, medan andra grupper av arbetssökande kontrolleras i mindre utsträckning än föreskrivet. Dessa risker behöver beaktas.

Stadsledningskontorets överväganden

Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring. I myndighetens regleringsbrev för 2024 framgår att de ska stärka arbetet med ID-kontroller, bland annat i syfte att skydda Sverige mot säkerhetshot och för att motverka felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet.

Regeringen mottog 2021 betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14), där utredaren bland annat hade till uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att skärpa kraven på och rutinerna för svenska identitetshandlingar. I betänkandet framgår att det som utgångspunkt är den som en identitetshandling visas upp för som måste ta ställning till om den aktuella handlingen kan godtas som bevis om en persons identitet.

I betänkandet beskrivs att identitetshandlingar kan komma till användning på tre olika sätt i samband med bedrägeribrottslighet. Det kan för det första röra sig om användning av förfälskade identitetshandlingar. För det andra kan någon använda sig av en äkta identitetshandling som tillhör en annan person. Handlingen kan vara stulen eller på annat sätt åtkommen utan personens vetskap eller medgivande. För det tredje kan det röra sig om identitetshandlingar som i och för sig har utfärdats på ett riktigt sätt men där den identitet som anges på handlingen är falsk.

Förslagen i betänkandet är bland annat att endast pass och statliga identitetshandlingar ska vara godkända och att båda dessa ska utfärdas av Polismyndigheten. Det skulle innebära färre handlingstyper att ha kunskap om samt enbart en myndighet att kontrollera dessa gentemot. Utredningen bedömer inte att det bör införas något krav i författning avseende kontroll av identitetshandlingars äkthet och giltighet. Förslagen har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

Rättsliga förutsättningar

Kontroll av arbetstillstånd

Svenska arbetsgivare är enligt lag skyldiga att säkerställa medarbetares rätt till arbete i Sverige. Av 20 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd, kan dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.

Bestämmelserna om kontroll av rätten att vistas och arbeta finns i 6 kap. 13 a § utlänningsförordningen (2006:97). Där framgår att innan en utlänning påbörjar en anställning ska arbetsgivaren kontrollera en handling eller handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från

skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivaren ska under anställningstiden och under minst tolv månader därefter behålla en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här, eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Bestämmelserna är inte tillämpliga på medborgare i en EES-stat eller i Schweiz, och inte heller på deras familjemedlemmar, om dessa har rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom Europeiska unionen.

Identitetskontroll av anställda

Inledningsvis kan nämnas att Justitieombudsmannen (JO) i beslut 19 oktober 2023 (Dnr 7143-2022) gör bedömningen att Södertäljes kontroller av de anställda mot belastningsregistret står i strid med det grundlagsstadgade skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket Regeringsformen. Kontrollerna av de anställda är inte heller förenliga med rätten till respekt för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen.

Det saknas bestämmelser och vägledande uttalanden vad gäller kontroll av identitetshandlingar beträffande anställd personal. Sådana kontroller är rimligen inte lika integritetskänsliga som kontroll av belastningsregister, men kan ändå vid en prövning komma anses stå i strid med Europakonventionen. En arbetssökande accepterar som regel sådana kontroller inför en anställning, men redan anställd personal har inte samtyckt till denna typ av kontrollåtgärd. Det är också oklart vilka arbetsrättsliga konsekvenser det kan få om en arbetstagare inte vill medverka till kontrollen eller om det framkommer oklarheter vad gäller identitetshandlingars äkthet. Det finns heller ingen skyldighet att ha en id-handling.

En äkthetsgranskning av id-handlingar är en personuppgiftsbehandling av extra skyddsvärda personuppgifter. Staden måste enligt GDPR ha en rättslig grund för sin personuppgiftsbehandling och stadsledningskontoret bedömer att det är tveksamt om äkthetskontroll av samtliga anställdas id-handlingar är en sådan åtgärd av allmänt intresse som möjliggör för en kommun att behandla personuppgifterna. Även om det skulle vara det är det tveksamt om omfattningen av behandlingen står i rimlig proportion mot åtgärdens sannolika resultat.

Göteborgs Stad arbetar med kompetensbaserad rekryteringsprocess

Göteborgs Stads gemensamma arbetssätt kring rekrytering framgår av stadens rekryteringsprocess, som är kompetensbaserad. Detta innebär att fokus ligger på vilken kompetens som faktiskt krävs för uppdraget, vilket ska ligga till grund i hela rekryteringsprocessen.

Det sista steget i rekryteringsprocessen är anställning. Där ingår att kontrollera alla relevanta intyg som tjänsten kräver som examensbevis, yrkeslegitimation och körkort. Där ingår även att begära in utdrag ur belastningsregistret samt göra bakgrundskontroller för de befattningar som omfattas av lagkrav eller lagstöd.

I det slutliga steget i rekryteringsprocessen ska den rekryterande även kontrollera identitet och medborgarskap genom att begära in pass, nationellt ID eller personbevis. I processen tydliggörs att arbetsgivare är skyldiga att kontrollera arbetstillstånd för kandidater med medborgarskap utanför EU/EES. För detta finns en särskild rutin, Rutin för kontroll av identitet och arbetstillstånd i samband med rekrytering, se bilaga 2.

Som stöd till rekryteringsprocessen finns ytterligare styrande och stödjande dokument, exempelvis Göteborgs Stads regel för rekrytering som är framtagen för att underlätta och säkerställa att rekrytering sker på ett lag- och kollektivavtalsriktigt sätt.

Omvärldsbevakning

Regeringen beslutade den 22 februari 2024 att ge en utredare i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Syftet är att ge kommunerna bättre förutsättningar för att minska risken för infiltration och inre påverkan. Sveriges kommuner och regioner välkomnar utredningen och menar att det i dag finns en ökad risk för infiltration från organiserad brottslighet och verktyg för att upptäcka sådan infiltration behöver tillgängliggöras genom tydlig lagstiftning.

Stockholm stad och Malmö stad uppger att de inte använder kontinuerliga id-kontroller av kommunens anställda eller automatiserad verifiering av id-handlingar vid nyrekrytering. De har inte heller utrett frågan.

Annan styrning med anknytning till motionen

I Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskulturer finns insatsen Säkerställa följsamhet och utveckla Göteborgs Stads rekryteringsprocess. Av insatsen framgår att det i utvecklingen av rekryteringsprocessen behöver bli tydligt vad och hur man kan göra för att kontrollera en persons bakgrund.

Målet med Göteborgs Stads plan för kompetensförsörjning 2024-2026 är att säkra verksamheternas bemanning och kompetensförsörjning. För att åstadkomma detta ska staden bland annat tillvarata och attrahera kompetensen på arbetsmarknaden samt verka för ett hållbart arbetsliv och konkurrenskraftiga arbetsvillkor.

Stadsledningskontoret redovisar 2024-05-08 (SLK-2023-01075) kommunstyrelsens uppdrag att komplettera intervjuguiden i Göteborgs Stads HR-process för rekrytering med fördjupade frågor om kandidatens bakgrund för att bedöma lämplighet för tjänsten. Stadsledningskontoret föreslår i ärendet att samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad får i uppdrag att identifiera befattningar i sina verksamheter som bedöms vara utsatta för hög risk för infiltration. Uppdraget ska ha genomförts sex månader efter kommunfullmäktiges beslut.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Bilagor

1. Motionen
2. Göteborgs Stads rutin för kontroll av identitet och arbetstillstånd i samband med rekrytering

Handling 2023 nr 199

Motion av Jörgen Fogelklou (SD) och Agneta Kjaerbeck (SD) om kontinuerliga bakgrundskontroller av Göteborgs Stads anställda

Kommunen vill minska risken för att individer från extremistmiljöer och från den organiserade brottsligheten får anställning hos kommunen. Det vill kommunen göra genom relativt kostsamma och tidskrävande bakgrundskontroller på samtliga anställda och på ny personal. Om dessa kontroller inte först startar med en riktig identitetsvalidering av individen som ska kontrolleras, blir arbetet i sin helhet tyvärr helt meningslöst.

Falsa id-handlingar och dokument som styrker individer rätt till arbete är klistret som får verksamheter som trafficking, människosmuggling, arbetslivskriminalitet och annan grov organiserad brottslighet att gå ihop. Dessa falska id-handlingar används för att etablera och flytta människor till platser eller rum de annars inte fått tillåtelse att vistas. Det möjliggörs i stor skala i det svenska samhället på grund av rådande brist på kunskap och förståelse om vikten av riktiga identitetskontroller. Inte minst i arbetslivet. Kriminella aktörer, både inom och utanför Sverige, har framgångsrikt jobbat med dessa verktyg i årtatal och känner till vår brist på kunskap i ämnet. Det är idag mer regel än undantag att gränsöverskridanden multikriminella lever under en eller flera falska identiteter.

För att säkerställa en individs bakgrund och rätt till arbete måste individens identitet och nationalitet först fastställas.

Då identitets- och dokumentförfalskningar idag är så pass vanliga, välgjorda och enkla att få tag på, krävs ett fysiskt möte mellan en utbildad dokumentstekniker och individen som ska kontrolleras. Vid mötet kontrolleras alla handlingar elektroniskt, säkerhetsdetaljer granskas, tecken på manipulation undersöks och individen blir intervjuad.

Först när det är säkerställt att individen är den person som den utger sig för att vara, är det meningsfullt att påbörja arbetet med bakgrundskontroll och säkerställande av individens rätt till arbete.

Även för att säkerställa individens rätt till arbete krävs utbildad personal. Detta då förfalskade arbets- och uppehållstillstånd tillsammans med felaktigt nyttjande av annan individs eID (BankID, Freja eID mots), utgör den största delen av identitetsfusket idag.

Det är av avgörande vikt att personalen som genomför kontroll av rätt till arbete, har kunskap och förståelse för de lagar och regler som ger rätt till arbete. Om en individs identitet och rätt till arbete är säkerställd, måste det även finnas rutiner för att följa upp

detta löpande, till exempel slutdatum för arbetstillstånd, eller löpande kontroll av asylsökande med undantag för arbetstillstånd (AT-UND).

Det övergripande målet för personer med koppling till extremism- och salafistiska miljöer är att segregera och inkapsla invånare i utsatta områden. Det förekommer att islamistiska rörelser vill skapa konfliktytor och införa parallella strukturer med vårt demokratiska samhälle. Det finns en utbredd tolerans för hat emot polis och en del av dessa verksamheter uttrycker nedsättande och hotfulla budskap om och till polismyndigheten.

För att få ett bättre grepp om dessa miljöer, ska de aktörer som får tillgång till kommunens lokaler samt erhåller bidrag i högre utsträckning granskas. Högre krav på återslagrapportering ska ställas och oannonserade besök ska ske.

Kontinuerliga bakgrundskontroller under anställningstiden av personal innebär att:

- Individens identitet och nationalitet först ska fastställas för att säkerställa en individs bakgrund och rätt till arbete.
- En riktig identitetsvalidering genomförs på befintlig personal, för att säkerställa att alla medarbetare är de personer som de utger sig för att vara.
- En säkerställd process för kontroll av identitet införs som ett obligatoriskt steg i rekryteringsprocessen för alla nya medarbetare.
- En säkerställd och automatiserad process för kontinuerlig kontroll och uppföljning av individens rätt att arbeta, under hela anställningens livscykel, implementeras.

Process för kontroll av identitet ska för att bli verkningsfull, ska minst innehålla:

- Okulär kontroll av identitetsdokument: Visuellt kontroll av bild och signatur på de presenterade identitetsdokumenten, för att säkerställa att bilden överensstämmer med individens utseende och att det är individens egen signatur på dokumentet. Kontrollfrågor ska även ställas om övrig information på identitetshandlingen, som födelsedag, längd, nationalitet etc.
- Teknisk verifiering av identitetsdokument: Teknisk utrustning ska användas för att verifiera dokumentens äkthet och för att säkerställa att de inte har blivit manipulerade. Verifieringen ska inkludera jämförelse med kända databaser för säkerhetsdetaljer.
- Kontroll av giltighet: Kontroll av att dokumenten är giltiga, inte är utgångna, eller kommer att upphöra att gälla inom de närmaste (fyra) månaderna.
- Kontroll av rätt till arbete: Leverantören ska verifiera att de uppvisade dokumenten styrker att individen har rätt att arbeta i Sverige enligt gällande lagstiftning samt kontrollera detta hos berörda myndigheter.
- Kontroll av dokument för rätt till arbete: Teknisk utrustning ska användas för att verifiera dokumentens äkthet och för att säkerställa att de inte har blivit manipulerade.
- För genomförande av kontroll av identitet och rätt till arbete, måste personen som utför kontrollen ges rätt förutsättningar i form av relevant utbildning, träning och utrustning.

Förslag till beslut i kommunfullmäktige:

Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheten till att utifrån befintlig lagstiftning, införa kontinuerliga bakgrundskontroller som beskrivs i motionstext ovan under anställningstiden av personal anställda i Göteborgs Stad.

Jörgen Fogelklou (SD)

Agneta Kjaerbeck (SD)

Bilagor:

Media i närtid samt sammanfattning om läget på arbetsmarknaden kopplat till falska identiteter

Expressen:

<https://www.expressen.se/nyheter/falska-identiteter--tar-10-15-i-veckan/>

<https://www.expressen.se/ledare/patrik-kronqvist/gangvaldet-ar-inte-ens-det-farligaste-hotet-/>

SvD:

<https://www.svd.se/a/84daW/falsk-identitet-vanligt-bland-asylsokande-fran-marocko>

Sammanfattning om läget på arbetsmarknaden kopplat till falska identiteter:

<https://sistec.se/knowledge/fake-id>

Årsrapport 2022

<https://sistec.se/knowledge/report-2022> Sammanfattning

Årsrapport:

”Tidigare år har pass utgjort den största gruppen av falska dokument vi upptäckte i våra kontroller, följt av nationella ID-kort. För 2022 ser vi en anmärkningsvärd förändring: Pass och nationella ID-kort, som utgjorde 100% av de falska dokumenten 2021, minskade till 21 % av det totala antalet avslöjade förfalskningar under 2022. Omvänt ökade antalet falska arbets- och uppehållstillstånd jämfört med 2021. Totalt utgör EU-tillstånden 79 % av alla falska dokument 2022.”

Exempel på bakgrundskontroller

https://www.linkedin.com/posts/sakerhetsbranschen_awareness-training-kring-falska-identiteter-activity-7097811788519370752-ZvDG?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

Tjänsten Right to Work

<https://sistec.se/services/id-validation>

Arbetsplatscertifiering

<https://sistec.se/certification/verified-workforce>

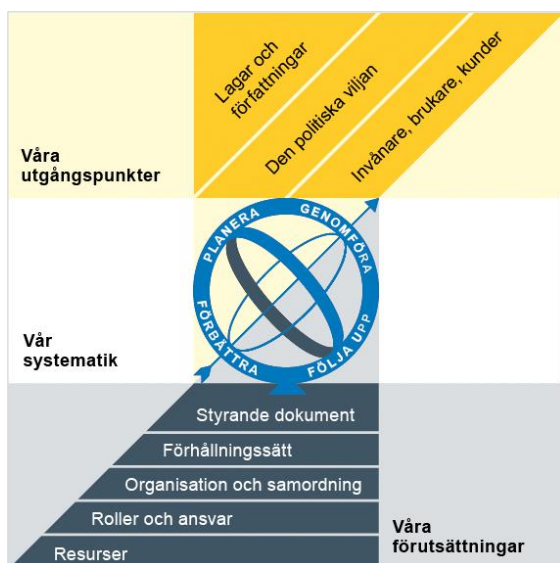
- För upphandlare som vill säkerställa sina leverantörer <https://sistec.se/knowledge>

Göteborgs Stads plan för att motverka tystnadskulturer 2023– 2025

Planerande styrande dokument

[	Vision	]
	Program	
	► Plan	

Göteborgs Stads styrsystem



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

Om Göteborgs Stads styrande dokument

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

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

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

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

Beslutad av:
Kommunfullmäktige

Gäller för:
Samtliga nämnder och styrelser

Diarienummer:
0116/22

Datum och paragraf för beslutet:
2023-05-25, § 5

Dokumentsort:
Handlingsplan

Giltighetstid:
2023–2025

Senast reviderad:
-

Dokumentansvarig:
Avdelningschef Trygghet och samhälle

Bilagor:

1. Koppling till andra styrande dokument
 2. Uppföljning och förslag till indikatorer
 3. Bakomliggande orsaker till tystnadskulturer
-

Innehåll

Inledning	4
Syftet med denna plan	4
Vem omfattas av planen	4
Giltighetstid	4
Bakgrund	4
Stödjande dokument	4
Genomförande av denna plan	5
Uppföljning av denna plan	5
Utgångspunkter	5
Centrala definitioner	6
Flera styrande dokument – samma mål	7
Planen	9
Fokusområde 1: Ökad tydlighet och struktur	9
Fokusområde 2 Ökad kompetens	16
Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur	19
Bilaga 1: Koppling till andra styrande dokument	23
Bilaga 2: Uppföljning och förslag till indikatorer	27
Bilaga 3: Bakomliggande orsaker till tystnadskultur	29

Inledning

Syftet med denna plan

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

Vem omfattas av planen

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

Giltighetstid

Denna plan gäller för perioden 2023 till 2025.

Bakgrund

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

Stödjande dokument

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

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

Genomförande av denna plan

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

Uppföljning av denna plan

Kommunstyrelsen ansvarar för en samlad uppföljning av Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur och andra näraliggande styrande dokument som bidrar till målet. Uppföljningen sker inom ramen för uppföljningsprocessen. Nämnder och styrelser ska följa utvecklingen inom den egna förvaltningen/bolaget löpande.

Planen består av tre fokusområden med ett antal insatser. För varje insats anger planen ett förväntat resultat. Planens fokusområden ska följas upp utifrån ett antal indikatorer och nyckeltal.

Indikatorer och nyckeltal följs upp årligen till kommunfullmäktige på en stadenövergripande nivå. Indikatorerna ska följas upp inom ramen för ordinarie uppföljning. I analysen rekommenderas att även andra relevanta nyckeltal används. Analys ska ske löpande på samtliga nämnder/styrelser för att kunna följa och utveckla arbetet i verksamheten. Den lokala uppföljningen av planen är av stor vikt.

Planens implementering följs upp i en halvtidsuppföljning och planens resultat och effekt följs upp i en slutuppföljning. Som stöd finns ett antal indikatorer och nyckeltal, se förslag i bilaga 2.

Utgångspunkter

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

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

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

Centrala definitioner

Individuell tystnad och tystnadskultur

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

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

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

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

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

Otillåten påverkan och självcensur

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

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

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 nästkommande gång väljer att inte ta ett beslut som hen egentligen borde ta trots att ingenting har hänt. 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.

Flera styrande dokument – samma mål

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

En teoretisk utgångspunkt är en uppdelning utifrån preventionsnivåer. Det handlar om universella, selektiva och indikerade åtgärder.

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

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

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

Planens mål

Handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs stad knyter an till mål och strategier som beskrivs i förslaget till Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program med det övergripande målet att Göteborg är en trygg och säker stad där alla som lever, verkar och vistas tar ansvar och bidrar till ökad trygghet och minskad brottslighet. Handlingsplanen syftar särskilt till programmets strategi att Göteborgs Stad ska motverka tystnadskultur genom att stoppa alla former av otillåten påverkan av dess chefer och medarbetare. Handlingsplanen har även insatser som bidrar till målen att öka kunskapen, öka samverkan samt öka tryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott.

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

Planen

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

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

Insatserna nedan utgår från ett eller flera av de ovan beskrivna fokusområdena men knyter ibland an till fler fokusområden än just det de har kategoriserats under. I slutet av respektive insats sammanfattas vad som ska åstadkommas, förväntat resultat och fördelning av ansvar för insatsen.

Fokusområde 1: Ökad tydlighet och struktur

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

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

Mycket arbete för att motverka individuell tystnad och tystnadskulturer bör göras i det systematiska arbetsmiljöarbetet och säkerhetsarbetet. Inom dessa områden ska det finnas rutiner för både det förebyggande arbetet, när en händelse precis har hänt, samt rutiner för vad verksamheten ska göra efteråt. De definierar tillvägagångssätt, aktiviteter och är ett förebyggande arbetssätt för att motverka tystnad och tystnadskulturer. Detta framgår av arbetsmiljölagstiftningen och Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet. I sammanhanget är det viktigt att det, för den enskilde medarbetaren och chefen, är enkelt att ta del av information och tillämpa rutiner som överlappar mellan områdena.

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

leverantörer. Där kan till exempel rutin om att arbeta två vid särskilt känsliga beslut och kontrollsituationer utanför verksamhetens lokaler minska risken för otillåten påverkan och i slutänden skapandet av tystnadskultur. För att förebygga otillåten påverkan i formen korruption innebär otydliga regler en risk. Därför krävs tydliga riktlinjer och regler för vad som gäller inom en organisation. Detta innefattar också att det behöver finnas en tydlighet i arbetsuppgifter och ansvar samt tydliga förväntningar på tjänstepersonen.

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

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

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

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

Ett aktivt och strukturerat arbete mot otillåten påverkan bidrar till att motverka tystnadskulturer. Göteborgs Stad har en metodhandbok som till stora delar bygger på Brottsförebyggande rådets metodhandbok för att motverka otillåten påverkan, samt annan forskning. I metodhandboken finns tydliga exempel på hur förvaltningar och bolag bör arbeta för att motverka otillåten påverkan och som utgångspunkt handlar det om att det är nödvändigt att stadens förvaltningar och bolag identifierar risker och arbetar förebyggande för att hantera och motverka otillåten påverkan. Arbetet med att bedöma risker är en grund för att kunna förebygga och förhindra otillåten påverkan. Genom kunskap om situationerna och vilka påverkare det rör sig om går det att se vilken typ av otillåten påverkan det finns risk för, hur stor sannolikheten är att det inträffar och hur stor konsekvensen är ifall det uppstår. Riskidentifieringen kan med fördel integreras i de riskbedömningar som görs inom verksamhetens löpande systematiska arbetsmiljöarbete, som bland annat innebär att utreda riskerna för hot och våld. Det är nödvändigt att stadens förvaltningar och bolag identifierar risker för otillåten påverkan för deras olika verksamhetsområden eftersom situationer och påverkare skiljer sig åt. Utifrån riskidentifieringen ska verksamheten fastställa de rutiner och stöd som behövs för att skapa en trygg och säker arbetsplats. Riskbedömningen ska delges nämnden eller styrelsen för att utgöra ett underlag för bedömning av prioriteringar och verksamhetsplaner samt vilken eller vilka funktioner som krävs för att säkerställa adekvata åtgärder.

Genomgång av metodhandboken görs i stadens grundutbildning i otillåten påverkan och vissa delar av den finns också som övningar i den webinspelade utbildningen. Det kommer också att finnas kopplingar och hänvisningar till metodhandboken inom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Förutom riskidentifieringsmatris finns exempelvis checklistor, hjälp för att skapa rutiner i flera faser vad gäller allt från att hantering av komplexa ärenden, liksom verktyg för att hantera media, men också förslag på diskussionsfrågor samt hur verksamheten kan arbeta för att motverka självzensur, för att bryta normaliseringsmönster och motverka tystnadskultur.

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

Insats 1:2 Utveckla lokala kompetensteam

Göteborgs Stad har strukturerat sitt arbete för att motverka och hantera otillåten påverkan i områdena för arbetsmiljö, säkerhet och juridik. Det handlar om medarbetares och chefers arbetsmiljö och säkerhet där trakasserier, hot och våld kan leda till både psykiska och fysiska skador. Även otillåten påverkan i form av otillbörliga belöningar kan vara ett arbetsmiljöproblem genom att en arbetstagare därigenom kan utsätta kolleger för risker. En misstanke om att det förekommer mutor kan påverka arbetsklimatet negativt. Otillåten påverkan är också ett säkerhetsproblem både utifrån den enskilde medarbetarens säkerhet, men det finns också former av skadegörelser på stadens lokaler och fordon och det kan finnas risk för att känslig eller hemlig information kan läcka ut till fel personer. I den kartläggning som gjorts identifierades också otillåten påverkan som en orsak till tystnadskultur. Att arbeta i team minskar risken för sårbarhet, det stärker tryggheten och ökar kompetensen, vilket gör att otillåten påverkan kan hanteras bättre och att risken för att tystnadskulturer uppstår minskar.

Kommunstyrelsen har ett centralt kompetensteam som syftar till att bistå med råd och stöd till stadens förvaltningar. För att säkerställa systematik i arbetet, kvalitet, säkerhet och möjlighet att uppfylla de krav arbetsmiljölagstiftningen kräver vad gäller arbetsmiljö är det av betydelse att det även finns ett kompetensteam eller utsedd samordningsfunktion inom de nämnder som identifierat högre risker för att utsättas för otillåten påverkan. Arbetet i kompetensteamet eller för den utsedda samordningsfunktionen ska ske integrerat i det redan befintliga arbetsmiljöarbetet.

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

Insats 1: 2	Utveckla lokala kompetensteam
Förväntat resultat	Ökad kompetens och struktur vilket ger stöd till chefer och medarbetare i förvaltningar och bolag för att motverka otillåten påverkan och därmed tystnadskulturer

Ansvar	AB Framtiden, nämnden för funktionsstöd, förskolenämnden, grundskolenämnden, kulturnämnden, miljö- och klimatnämnden, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst samt nämnden för äldre och vård- och omsorg.
--------	---

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

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

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

I Göteborgs stad ska anmälningssystemet IA, som är en förkortning för Informationssystem om Arbetsmiljö, användas av medarbetare för att 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 risker, ökar möjligheten att arbeta förebyggande så att tillbud och olycksfall inte ska inträffa. Verktöget förutsätter att förvaltningar och bolag tar ansvar för sina respektive anmälningar, följer upp dem och använder resultaten i det förebyggande arbetet. Detta i sin tur kräver att chefer har förutsättningar i avseende kunskap, befogenheter och tid.

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

Processtödet ska tydligt ange vad som ska anmälas samt visa vilka steg som krävs i en anmälningssprocess och göra det enkelt för användare att få den kunskap som krävs för att gå vidare. Syftet är att stadens chefer med stöd av HR ska säkerställa en skyndsam, rättssäker, saklig, systematisk, objektiv, opartisk, trygg och respektfull hantering då ärenden om kränkningar, trakasserier eller otillåten påverkan anmäls eller på annat sätt blir kända. Genom ett systematiskt processtöd ges även förbättrade möjligheter att följa upp händelser för att använda kunskapen i det förebyggande arbetet och löpande utveckla processen, samt därtill tydliggöra det ansvar som finns att omhänderta anmälda händelser.

Ett sammanhållet och grundläggande processtöd ska utvecklas, på ett liknande sätt som processtödet för rutinen vid kränkande särbehandling, sexuella trakasserier och repressalier inom arbetslivet, för att därigenom erbjuda ett enhetligt stöd oavsett vad en anmälan gäller.

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

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

Beskriven insats har många beröringspunkter med insatsen som handlar om att förenkla och tydliggöra processtödet för anmälan vid händelser kopplade till otillåten påverkan. Insatserna ska därför utformas i samstämmighet. I några av de anmälda incidenterna ska en polisanmälan göras vilket kräver ytterligare stöd i förfarandet och processen. Ett tillräckligt stöd för polisanmälningar och rättsprocessen sänder ut signaler att otillåten påverkan eller andra incidenter inte är accepterat, både till stadens medarbetare och till påverkare. Underlagen från inrapporteringar och anmälningar utgör även en kunskapskälla för staden i samband med riskbedömningar för att se var eventuella åtgärder bör sättas in.

Rutiner kring polisanmälan och rättsprocessen, samt kunskap kring förfarandet, ser olika ut i stadens förvaltningar och bolag och ett utvecklingsarbete krävs för att öka polisanmälningarna samt medverkan i en förhandling i domstol. Arbetet behöver ske i samverkan med polisen för att öka dialogen och kunskapen kring de här processerna. Här blir det lokala kompetensteamet viktigt för att tillhandahålla kunskap och skapa trygghet i frågorna som rör anmälningsprocessen. På så sätt kan anmälningsbenägenheten öka och normalisering av till exempel hot och våld samt risk för tystnadskultur minska.

Det finns styrande dokument vad gäller polisanmälan vid brott i tjänsten i syfte att tydliggöra, underlätta och ge vägledning till stadens medarbetare. Rutinen för polisanmälan har reviderats under 2022.

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

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

Insats 1:5 Säkerställa följsamhet och utveckla Göteborgs Stads rekryteringsprocess

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

Göteborgs Stad har en gemensam HR-process för rekrytering där vissa kontroller ska göras; säkerställa identitet och arbetstillstånd, referenstagning, kontrollera examina och legitimationer samt fråga om bisyssla. Där lagkrav finns ska utdrag från belastningsregistret begäras in och vid en säkerhetsklassad tjänst ska en säkerhetsprövning göras. Dessa kontroller, i kombination med grundliga intervjuer skapar möjlighet till bedömning av den sökandes sårbarhet i förhållande till befogenheter, mandat som yrkesrollen ger tillgång till och skyddsvärd information, men också sårbarhet kopplat till otillåten påverkan och tystnadskultur. Användandet av rekryteringsprocessen sker dock i olika utsträckning i staden. I flera verksamheter saknas tydliga rutiner för att bedöma risk och kontrollera för otillåten påverkan, kopplingar till kriminella nätverk och våldsbejakande extremism kopplat till den som rekryteras. Detta är nödvändigt i de verksamheter där det finns stor risk för otillåten påverkan och där barn kan komma att utsättas för brott eller rekryteras in till kriminella nätverk eller våldsbejakande extremistiska miljöer. Att göra bakgrundskontroller tillsammans med referenstagning för att verifiera riktigheten i personens lämnade uppgifter är möjligt för förvaltningar och bolag, vilket behöver förtydligas i stadens rekryteringsprocess.

I utvecklingen av rekryteringsprocessen behöver det bli tydligt vad och hur man kan göra för att kontrollera en persons bakgrund. Därtill pågår kompletteringar av intervjuguiden med intervjufrågor som ska användas för att bedöma en persons bakgrund och lämplighet. I insatsen ingår att lära av de kommuner som prövar nya möjligheter för att undersöka en persons bakgrund vid rekrytering samt sprida interna erfarenheter av liknande arbete. Detta i syfte att testa, utvärdera och implementera insatser för att utveckla och förstärka stadens rekryteringsprocess.

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

Insats 1:6 Tydligare struktur för omhändertagande av visselblåstips

Med anledning av den nya lagen Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, har kommunfullmäktige beslutat att kommunstyrelsen ansvarar för stadens visselblåsarfunktion – i lagen kallat intern rapporteringskanal. Samtliga nämnder och styrelser i staden är nu anslutna till stadens visselblåsarfunktion.

Bolagen och förvaltningarna har utsett särskilda kontaktpersoner som omhändertar och utreder de inkomna tipsen i förvaltningen/bolaget. Kontaktpersonerna ingår i visselblåsarfunktionens nätverk och har möjlighet att få stöd av funktionen under utredningarna. För att kontaktpersonerna ska kunna genomföra utredningarna självständigt och objektivt, behöver deras roll och mandat i förvaltningen/bolaget stärkas. Kontaktpersonerna ska ha möjlighet att göra intervjuer och begära underlag inom förvaltningen/bolaget utan att bli ifrågasatta. Kontaktpersonerna behöver ett internt nätverk till förfogande som kan bistå i utredningarna. För att kontaktpersonerna ska kunna utreda tipsen samt identifiera oegentligheter behöver de god kunskap om den nya visselblåsarlagen, utredningsmetodik samt kunskap om otillåten påverkan och tystnadskulturer. Kontaktpersonerna ska säkerställa att inkomna tips omhändertas och att slutsatserna i utredningen används i verksamhets- och organisationsutveckling.

Kontaktpersonerna ska även ingå i det lokala kompetensteamet för att motverka otillåten påverkan enligt insats 1:2. Kontaktpersonerna ska ansvara för att återrapportering om avslutade utredningar sker till nämnd eller styrelse, minst en gång årligen.

Kommunstyrelsens visselblåsarfunktion (Stadens visselblåsarfunktion) ansvarar för att tillhandahålla ett nätverk för kontaktpersonerna där gemensamma utmaningar och kunskapsbehov kan identifieras. Funktionen ska erbjuda löpande stöd och råd under utredningar samt organisera utbildningar inom relevanta områden. Visselblåsarfunktionen ansvarar även för att tillhandahålla grundläggande material som ska användas för att sprida information om funktionen inom förvaltningen eller bolaget.

Insats 1:6	Tydligare struktur för omhändertagande av visselblåstips
Förväntat resultat	Ökat antal inkomna och utredda tips och ökad möjlighet att använda tipsen i verksamhets- och organisationsutveckling.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att tillgängliggöra utbildning och löpande stöd Samtliga nämnder och anslutna bolag ansvarar för att inrätta en funktion

Fokusområde 2 Ökad kompetens

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

För att motverka tystnadskulturer behöver stadens medarbetare och chefer kunskap om de bakomliggande orsakerna. Arbetet med kompetenshöjande insatser ska genomföras systematiskt och strukturerat. Det kan handla om att öka kunskapen hos chefer och ledning vad gäller anmälan och rättsprocessen för att de ska förmedla trygghet och säkerhet gentemot sina medarbetare. I forskningen har chefers och lednings reaktion och agerande visat sig ha stor påverkan huruvida medarbetare vill anmäla eller inte. Om en chef tar en händelse på allvar, granskar problemet och i ett tidigt skede vågar erkänna brister kommer också möjligheten till rapportering och anmälan att öka.

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

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

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

Insats 2:1 Öka kunskapen om otillåten påverkan & tystnadskultur

Adekvat kunskap krävs för att identifiera risker för otillåten påverkan och är en förutsättning för ett effektivt förebyggande arbete. En genomförd riskanalys gör det lättare att se de specifika situationer som kan kräva extra säkerhet och därmed särskilda säkerhetsrutiner. För att göra riskanalyser i otillåten påverkan krävs kunskap och för att säkerställa den kunskapen finns en grundutbildning i otillåten påverkan som modul i den grundläggande arbetsmiljöutbildningen för stadens chefer, HR och skyddsombud. Utbildningen erbjuder också säkerhets- och controllerfunktionen. I utbildningen ingår kunskapshöjande insatser om bland annat vad otillåten påverkan är och dess konsekvenser, personsäkerhet, riskanalyser och rutiner, men också hur verksamheter kan arbeta för att hantera det när det inträffar och hur de kan samtala kring tystnad och tystnadskulturer. Därutöver ingår kunskapshöjning kring påverkarna och dess förmågor. Här kan stadens förvaltningar och bolag fördjupa sig i den/de påverkare de framför allt är utsatta för.

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

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

Utbildningen finns också digital och kommer finnas tillgängligt via digitala navet under område otillåten påverkan. Insatsen innebär att ytterligare digitala utbildningar inom otillåten påverkan och personsäkerhet ska färdigställas för att kunna användas som utbildningsmaterial för stadens nämnder och styrelser.

Insats 2:1	Öka kunskapen om otillåten påverkan & tystnadskultur
Förväntat resultat	Ökad förmåga att hantera påverkansförsök och motverka förekomst av tystnad och tystnadskulturer.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att utveckla, tillgängliggöra och sprida utbildningar i otillåten påverkan Nämnder och styrelsen ansvarar för att relevanta yrkesgrupper genomför utbildningar

Insats 2:2 Förstärkning av det centrala kompetensteamet

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

Det centrala kompetensteamet består av funktioner och kompetens inom HR, juridik, personsäkerhet, kommunikation, organisationskultur samt om otillåten påverkan och organiserad brottslighet.

Utifrån riskidentifieringar och kartläggningar framkommer ett behov av ökat stöd för stadens förvaltningar och bolag i frågor som rör bland annat otillåten påverkan, tystnadskultur, organiserad brottslighet och anmälningsprocessen. Det centrala kompetensteamet ska ge ett ökat stöd till stadens förvaltningar och bolag och samordna de lokala kompetensteam/funktionerna för att kunna stödja stadens förvaltningar och i deras arbete att få ett strukturerat arbetssätt

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

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

Hot och våld, eller risk för att bli utsatt för det, förekommer för många av stadens medarbetare och är ett arbetsmiljöproblem. Förutom rutiner krävs kompetens hos medarbetare i att hantera hot och våld för att minska risker och sårbarhet samt att medarbetarna ska känna trygghet. Allt från förhållningssätt, kommunikation till beteende hos medarbetaren kan i hög grad påverka hur en situation utkristalliserar sig. Därför är det viktigt att kontinuerliga och adekvata utbildningsinsatser genomförs. Sunt arbetsliv har tagit fram flera kunskapshöjande insatser och utbildningar kring att hantera hot och våld, dessa rekommenderas att ta del av för att stärka det egna arbetet för att hantera hot och våld. Utbildningarna kommer kunna hittas i det digitala navet under personsäkerhet och otillåten påverkan. I det nationella nätverket med inriktning otillåten påverkan, som Sveriges kommuner och regioner (SKR) driver, sker samverkan för att kunna skapa ytterligare utbildningar utifrån behov inom området.

Insats 2:3	Öka kunskapen att hantera hot och våld.
Förväntat resultat	Ökad förmåga att hantera och förebygga påverkansförsök, hot och våld och i längden tystnadskultur.
Ansvar	Kommunstyrelsen ansvarar för att tillgängliggöra de utbildningar som finns. Övriga nämnder och styrelser ansvarar för att ta del av de utbildningar som finns.

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

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

För att rusta stadens medarbetare med kunskap om mekanismer och strukturer inom organiserad brottslighet, med målet att all personal ska vara tydliga bärare av demokrati i mötet med stadens invånare, samt att öka medvetenheten kring hur man som tjänsteperson kan påverkas av kriminella och andra antidemokratiska strukturer har staden påbörjat att ta fram utbildningar inom området. Utbildningarna ska finnas både fysiskt och digitalt och de ska rikta sig till både chefer och medarbetare.

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

Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur

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

Arbetet med en gemensam grund för ledarskap och önskad organisationskultur tar i första hand sin utgångspunkt från policyn. I syfte att stärka grunden ytterligare bedriver Göteborgs Stad ett brett utvecklingsarbete med startpunkt i stadens högsta ledning. Förvaltnings- och bolagschefer har samlats kring riktning, samordnat agerande och åtagande för ett gemensamt ledarskap med fokus på mod, nytänkande och uthållighet. Den samlade riktningen är att gå från delar till helhet, detta för att öka stadens förmåga att möta befintliga och framtida samhällsutmaningar. Arbetet mot otillåten påverkan och tystnadskulturer skapar ett särskilt allvar i utvecklingsarbetet eftersom det avgör organisationens förmåga att överhuvudtaget fungera, utföra sitt samhällsuppdrag, och ytterst är en fråga om att värna demokratin.

Kulturen och sammanhållningen på arbetsplatsen formas av vårt beteende mot varandra och dem vi möter i vårt arbete. Tidigare kartläggningar av organisationskulturen i Göteborgs Stad har visat att vi behöver ha högre fokus på önskade beteenden, på alla nivåer i organisationen, för att utveckla en önskad organisationskultur. Till vår hjälp har vi stadens gemensamma förhållningssätt som vägleder oss i våra uppdrag och hur vi agerar mot varandra och våra målgrupper boende, besökare och näringsliv. Att utveckla organisationskulturen syftar i grunden till att stärka kvalitet och resultat i verksamheten.

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

Arbetsmiljöarbetet behöver ske på tre nivåer samtidigt; individ-, grupp- och organisationsnivå, men organisationsnivån är särskilt avgörande för att chefer ska kunna vara närvarande ledare. Med organisatoriska förutsättningar menas de strukturer, krav och resurser som omger cheferna i deras arbete, exempelvis antalet medarbetare per chef, tillgång till stödfunktioner samt arenor för dialog.

Insatserna i fokusområdet syftar till att skapa förutsättningar för 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.

Insats 3:1 Förstärka ett önskat och gemensamt ledarskap

Stadsledningskontoret ansvarar för att driva ett långsiktigt utvecklingsarbete så att Göteborgs Stads chefer kan axla sina roller som ledare, verksamhetsföreträdare och arbetsgivarföreträdare. Utvecklingsarbetet tar, förutom sitt ursprung i den gemensamma grunden för chefer i Göteborgs Stad, även avstamp i det som framkommit som utvecklingsområden i medarbetar- och chefsenkäten.

Insatser som beskrivs i detta stycke ska bidra till en bra och gemensam grund för ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit och som motverkar tystnadskulturer. Att arbeta med att utveckla ledarskapet förutsätter att det parallellt pågår ett arbete med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna.

Insatsen innebär att skapa en gemensam grund och långsiktig inriktning i de chefsutvecklingsinsatser som erbjuds på central nivå. Utbudet och innehållet ska stämma överens med det som efterfrågas i förvaltningar och bolag och ta sitt ursprung i stadens fyra förhållningssätt, chefsens tre roller och kompetenskriterier för chefer.

Önskat och gemensamt ledarskap i Göteborgs Stad utgår från högsta ledningens åtagande om att tillsammans leda från delar till helhet och agera som en stad. Utvecklingsarbetet startade med ett utvecklingsprogram för stadens alla förvaltnings- och bolagschefer. Innehållet i programmet ska genomsyra utvecklingsinsatser för övriga chefer och på sikt även medarbetare. Detta gäller även den gemensamma introduktionen för chefer på alla nivåer. Insatsen innebär att säkra en gemensam grund och gemensamma arbetssätt utifrån beslutade policydokument, riktlinjer och rutiner i Göteborgs Stad, både vad gäller innehållet i introduktionen, och genom att förtydliga vilka delar som ska introduceras centralt eller lokalt. Handlingsplanen och övrig styrning för att motverka tystnadskulturer ska vara en del av introduktionen.

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

Insats 3:2 Utveckla organisationskulturen och tydliggöra önskade beteenden

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

Göteborgs Stad är på en utvecklingsresa. Undersökningar bland chefer 2018 visade en önskan om att nå en organisationskultur som präglas av en tillits- och samarbetskultur, engagemang, professionalism, helhetssyn och nytänkande. Dessa faktorer går samtliga i linje med stadens förhållningssätt och tillsammans med psykologisk trygghet och öppenhet är dessa viktiga faktorer för att motverka tystnadskulturer.

Den senaste kartläggningen, genomförd 2020, visar att Göteborgs Stads förhållningssätt är ändamålsenliga och väl kända, men sällan konkretiserats till önskade beteenden i det vardagliga arbetet.

Insatsen innebär att stärka den gemensamma organisationskulturen i Göteborgs Stad och tydliggöra önskade ledarskaps- och medarbetarbeteenden. För att förhållningssätten ska genomsyra organisationen behöver de kopplas till kritiska situationer där rätt agerande gör skillnad. Insatsen sker genom att utveckla och sprida arbetssätt som konkretiserar stadens förhållningssätt, bland annat genom att uppmärksamma goda exempel. Organisationskultur skapas av våra samlade beteenden, från delar till helhet.

Alla förvaltnings- och bolagschefer i stadens högsta ledning visar vägen i utvecklingsarbetet genom att själva vara förebilder utifrån mod, nytänkande och uthållighet och ta en aktiv spridningsroll i organisationen. Förvaltnings- och bolagscheferna har genomgått ett omfattande utvecklingsprogram som samlat dem kring riktning, samordnat agerande och åtagande för ett gemensamt ledarskap i staden och en önskad organisationskultur. Att påbörja arbetet på högsta ledningsnivå har varit en uttalad strategi eftersom högsta ledningen sätter tonen i organisationskulturen och påverkar arbetet med övriga chefer och medarbetare.

I insatsen ska den gemensamma grunden för chefer spridas och samordnas med utvecklingen av ledarskap och medarbetarskap. Här är ledningsgrupper och stödfunktionschefer nyckelresurser. Insatsen innebär även att sprida och utveckla arbetssätt för att stödja förvaltningars och bolags eget arbete med att utveckla beteenden som bidrar till en önskad kultur. I insatsen ingår dessutom att utveckla introduktion och andra utbildningsinsatser med kunskap om den gemensamma grunden för chefer samt kunskap om vad som motverkar tystnadskulturer.

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

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

Insats 3:3 Stärka chefers organisatoriska förutsättningar genom Chefoskopet

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

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

För att bygga en organisation med en organisationskultur som är fri från tystnadskulturer och med ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit krävs en organisation där chefen har förutsättningar att vara en närvarande ledare och i sin tur skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare. Högsta ledningens kunskap, agerande och ansvar för chefers organisatoriska förutsättningar är en avgörande faktor för chefers arbetsmiljö och framtida kompetensförsörjning. Insatsen innebär att Chefoskopet ska implementeras som gemensam metod och användas av stadens förvaltningar och bolag i deras arbete med att stärka chefers organisatoriska förutsättningar. Dessutom ska utbildning av processledare och stöd till dessa att processleda Chefoskopet erbjudas. Ett arbete med att stärka de organisatoriska förutsättningarna för första linjens chefer ska enligt kommunfullmäktiges budget ske i samtliga förvaltningar och bolag. Insatsen enligt denna handlingsplan omfattar också samtliga nämnder och styrelser, däremot är det upp till respektive nämnd och styrelser att under planperioden avgöra tidpunkt för insatsens genomförande.

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

Bilaga 1: Koppling till andra styrande dokument

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

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

Styrande dokument	Fastställare/beslut och giltighet	Koppling till denna plan
Planerande styrande dokument		
Göteborgs Stads program för en attraktiv arbetsgivare	KF 2019-05-23 2019–2023	Strategier om utveckling av organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för. Även nära koppling till strategin om ett ledarskap som främjar tilliten i organisationen. Strategi om att förbättra förutsättningarna för chefer och medarbetarna att skapa nytta för dem vi är till för.
Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2025	KF 2022-06-16	Handlingsplanen syftar särskilt till programmets strategi att Göteborgs Stad ska motverka tystnadskultur genom att stoppa alla former av otillåten påverkan av dess chefer och medarbetare. Handlingsplanen har även insatser som bidrar till målen att öka kunskapen, öka samverkan samt öka tryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott.
Göteborgs Stads program för en jämlik stad	KF 2018-01-18 2018–2026	Programmet belyser vikten av jämlika och goda livsvillkor samt innehåller strategier för att ge alla

Styrande dokument	Fastställare/beslut och giltighet	Koppling till denna plan
		människor i staden möjlighet till delaktighet och inflytande samt bättre förutsättningar för hälsa och livsvillkor. En förutsättning för att minska de externa orsakerna till tystnadskulturer, såsom parallella samhällen, är att programmet efterlevs.
Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	KF 2019-11-21 2020–2023	Det övergripande målet för planen är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra. Att planen följs i berörda nämnder och styrelser är en förutsättning för att motverka parallella samhällsstrukturer och därmed motverka tystnadskulturer.
Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad	KF 2016-06-02 Tills vidare	Syftet med handlingsplanen är att strategiskt stödja kommunfullmäktige i ambitionen att de mänskliga rättigheterna ska vara likvärdiga över staden och genomsyra verksamhet och personalpolitik i samtliga nämnder och styrelser.
Göteborgs Stads handlingsplan för hur inköps- och beställarkompetensen i alla Stadens nämnder och styrelser kan förstärkas	KF 2022-10-27	Att arbeta med alla delar i inköpsprocessen är en angelägen fråga för hela kommunkoncernen. Det handlar inte bara om ekonomi och resurseffektivitet utan även om ökad kvalitet och nytta. Bättre kunskap och ökad ordning och reda minskar dessutom riskerna för fel och oegentligheter.
Reglerande styrande dokument		
Göteborgs stads riktlinje mot våldsbejakande extremism	KF 2021-11-25	Riktlinjen anger bland annat att nämnder och styrelser ska riskidentifiera sina verksamheter samt att stadens rekryteringsprocess ska följas. Följsamhet till riktlinjen är en

Styrande dokument	Fastställare/beslut och giltighet	Koppling till denna plan
		nödvändighet för att motverka parallella samhällsstrukturer.
Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap	KF 2020-01-23 Tills vidare	Policyn beskriver stadens generella principer kopplat till organisationskultur, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö och arbetsvillkor. Policyn tydliggör att Göteborgs stad ska vara fri från, bland annat, kränkande särbehandling och repressalier och ha en tillitsfull organisationskultur.
Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap	KF 2020-01-23	Reglerar arbetsgivaransvaret för arbetsmiljö och arbetsvillkor och lyfter bland annat hur staden säkerställer ett systematiskt hälso- och arbetsmiljöarbete och en inkluderande arbetsplats. Reglerar även medarbetares och chefers ansvar och roller.
Göteborgs Stads regel för rekrytering	HR-direktör på delegation av KS 2019-05-21	Anger i vilken ordning olika kategorier och behov ska beaktas vid rekrytering i Göteborgs Stad. Göteborgs Stads gemensamma arbetssätt kring rekrytering framgår av rekryteringsprocessen.
Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet	KF 2017-11-23 Reviderad KF 2021-05-20	Ska skapa en stadengemensam syn på säkerhetsarbetet före, under och efter en händelse med inslag av hot eller våld. Lyfter även att särskilt utsatta verksamheter ska, i samverkan med sin säkerhetsfunktion, ta fram de speciella regler, rutiner och teknik som behövs.
Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling	KF 2022-05-19	Riktlinjen tydliggör roller och ansvar i stadens inköpsarbete. Inköp och upphandlingsverksamhet är ett

		område som är känsligt för otillbörlig påverkan. Medarbetare och chefer som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för staden upprätthålls.
--	--	--

Bilaga 2: Uppföljning och förslag till indikatorer

Kommunstyrelsen ansvarar för samlad uppföljning av planen. Uppföljningen sker inom ramen för uppföljningsprocessen. Respektive nämnd och styrelse ska följa utvecklingen inom den egna förvaltningen/bolaget löpande.

Planen består av tre fokusområden med ett antal insatser. För varje insats anger planen ett förväntat resultat. Planens fokusområden ska följas upp utifrån ett antal indikatorer och nyckeltal. Indikatorerna ska följas upp inom ramen för ordinarie uppföljning.

Indikatorer och nyckeltal följs upp årligen till kommunfullmäktige på en stadenövergripande nivå. I analysen rekommenderas att även andra relevanta nyckeltal används. Analys av indikatorerna kommer under planens första år att begäras in från samtliga nämnder och styrelser, för att resterande år begäras in av ett urval nämnder och styrelser beroende på resultat och angelägenhet i frågan. Analys ska ske löpande på samtliga nämnder/styrelser för att löpande kunna utveckla arbetet i verksamheten. Den lokala uppföljningen av planen är av stor vikt. Bland annat kan de kompletterande nyckeltalen som presenteras i planen utgöra en grund för analysen för förvaltningar och bolag.

Planens implementering följs upp i en halvtidsuppföljning och planens resultat och effekt följs upp i en slutuppföljning. När implementeringen av planen följs upp, är det av stor vikt att det också följs upp hur arbetet har implementerats i arbetet för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt hur inrapportering i systemet IA sker.

Planens indikatorer och nyckeltal finns nedan. Fler indikatorer och nyckeltal kan komma att kompletteras med, beroende på utvecklingen inom området.

Indikatorer	Kommentarer
Andel som på sin arbetsplats kan uttrycka en avvikande åsikt om arbetet ska öka	Frågor om tystnadskultur i medarbetar- och chefsenkäten, från och med 2022 års enkät.
Andel som på sin arbetsplats upplever att de har ett tillåtande och respektfullt samtalsklimat ska öka.	
Andel som på sin arbetsplats kan ta upp problem och missförhållanden med min chef	
Andel som på sin arbetsplats har fått information om vart de kan vända sig om vi upplever att det finns en tystnadskultur, ska öka.	
Andel medarbetare som fått utbildning i otillåten påverkan ska öka	Följs via utbildningsportalen
Exempel på nyckeltal som kan följas: • Andel som under det senaste året, varit utsatt för otillåten påverkan i samband med sin yrkesutövning (medarbetar- och chefsenkäten) • Andel som inte, om de har utsatts för otillåten påverkan i samband med sin yrkesutövning, har anmält händelsen som tillbud eller arbetsskada. (Medarbetar- och chefsenkät) • Frågor i medarbetar- och chefsenkät som berör organisatorisk tillit och närmaste ledarskap • Antalet inrapporteringar i IA (eller annat avvikelserapporteringssystem) om otillåten påverkan (IA) • Mätningar genom temperaturmättningsverktyg. • Nyckeltal som identifierats genom arbete med Chefoskopet • Antalet avslutade ärenden i visseblåsarfunktionen om tips och allvarliga synpunkter som rör misstänka verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet • Antal anmälda brott som rör hot och påverkan mot samhället (BRÅ) • Förtroendet för stadens verksamheter (SOM-undersökningen)	

- Annan kompletterande uppföljning utifrån varje förvaltnings och bolags möjligheter och behov för att få bättre underlag för analys.
- Central lägesbild

Bilaga 3: Bakomliggande orsaker till tystnadskulturer

Stadsledningskontorets lägesbild som antecknades av kommunstyrelsen 2022-06-01, § 489 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 rapporteringar 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 arbetssituation 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 lägesbilden (dnr 1060/21).