

**Tilläggsyrkande**  
2022-04-29

(Vänsterpartiet Miljöpartiet)

Ärende nr 2.2.5

## **Yrkande angående – Samlad redovisning av uppdrag för att motverka tystnadskultur och remittering av handlingsplan**

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsen remitterar stadsledningskontorets förslag till Göteborgs stads handlingsplan mot tystnadskultur, i enlighet med bilaga 5 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, till de fackliga organisationer som är representerade i den centrala samverkansgruppen (CSG) samt till de som ingår i koncernfackliga rådet.
2. I övrigt bifalles stadsledningskontorets förslag till beslut

### **Yrkandet**

Den interna tystnadskultur som finns i Göteborgs Stad är en kultur som tyvärr funnits i organisationen under lång tid. Den politiska ledningen är en del i detta. Det är viktigt att fokusera på vad den interna tystnadskulturen beror på. Flera delar i planen har fokus på yttre påverkan från kriminella, och det är viktigt. Men anställda i staden ska inte behöva vara rädda för att synliggöra andra typer av problem och brister på arbetsplatsen. Denna typ av tystnadskultur är av annat slag än då kriminella personer hotar anställda till tystnad.

Det är bra att handlingsplanen remitteras ut till stadens nämnder och styrelser för att den på så sätt ska få en stark legitimitet. För att kunna få de anställdas perspektiv på hur vi som arbetsgivare ska jobba med frågan anser vi att det är nödvändigt att handlingsplanen remitteras ut även till de fackliga organisationerna. På så sätt tror vi att det blir mer transparent.

**Yrkande**  
2022-04-21



Ärende nr: 2.2.1

## **Yrkande angående – Samlad redovisning av uppdrag för att motverka tystnadskultur och remittering av handlingsplan**

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontoret ser över att följande tydliggörs i Göteborgs Stads handlingsplan mot tystnadskultur:

Göteborgs Stads politiker ska ha möjlighet att kontakta stadens tjänstemän direkt vid frågor till nämnder och bolagsstyrelser, utan att först tvingas lyfta frågan genom nämndens förvaltningschef eller bolagens ordförande.

### **Yrkandet**

Vissa nämnder har som arbetsordning att alla frågor först ska filtreras och lyftas genom förvaltningschefen. Det kan leda till att politiker undviker obekväma men viktiga frågor.



**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-03-14

Diarienummer 1060/21, 1198/21,

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

**Handläggare**

Catharina Lindstedt, Helena Österlind

Telefon: 031-368 01 41

E-post: [catharina.lindstedt@stadshuset.goteborg.se](mailto:catharina.lindstedt@stadshuset.goteborg.se)

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

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

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

## Sammanfattning

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

Lägesbilden har inte identifierat någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag. Den har bidragit till en djupare och mer nyanserad bild över förekomst av otillåten påverkan och tystnadskulturer och dess orsaker i Göteborgs Stad. Lägesbilden visar att det förekommer inslag av tystnadskulturer, i varierande omfattning, i olika förvaltningar och bolag samt att det finns flera orsaker till att det förekommer och upprätthålls. Det finns därför inte en tystnadskultur utan flera. De framträdande bakomliggande orsakerna som har identifierats är otillåten påverkan, rädsla för hot och våld, rapportering och rättsprocessen, parallella samhällsstrukturer, rädsla för repressalier, arbete och boende i samma område samt normalisering. Utifrån lägesbilden redovisar stadsledningskontoret förstärkta åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas. Dessa handlar om en förstärkt visselblåsarfunktion och mer adekvat stöd vid anmälningsprocesser. Utöver dessa åtgärder redovisar stadsledningskontoret i ärendet ett förslag till handlingsplan för att motverka tystnadskulturer i Göteborgs Stad.

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

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

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

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

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

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

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

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

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

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

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

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

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

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

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

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

## **Bedömning ur social dimension**

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

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

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

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

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

## **Samverkan**

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

## **Bilagor**

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

## Ärendet

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

## Beskrivning av ärendet

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

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

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



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

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

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

## **Nationell samverkan och omvärldsbevakning**

### Samverkan med andra kommuner

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

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

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

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

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

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

#### Samarbete med Brottsförebyggande rådet

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

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

#### Angränsande uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Tidigare rapportering**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Redovisning av uppdrag**

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

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

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

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

I lägesbilden åsyftas primärt en organisationskultur som präglas av ett beteende där en grupp tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden som medför att personer i gruppen drar sig för att uttala sig om ett givet ämne. Det kan handla om missförhållanden, att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras, sexuella trakasserier, att anställda bevitnar händelser som de håller tyst om eller ekonomiska oegentligheter. Det kan också handla om att chefer eller andra tongivande personer tystar medarbetare som gör att information inte sprids på det sätt som det ska eller att medarbetare inte rapporterar och anmäler händelser. Det som skiljer individuella skäl till tystnad från en tystnadskultur är att man i en tystnadskultur tillskrivit sig normer, föreställningar, vanor och antaganden utifrån sitt avgränsande kollektiv. Dessa normer reproduceras kontinuerligt. De individuella skälen till tystnad kan i stället ta intryck av normer som finns i samhället i stort, utan att för den sakens skull uppfylla kraven för att utgöra en tystnadskultur.

Även otillåten påverkan och själv censur definieras i lägesbilden. Begreppet otillåten påverkan innefattar en rad olika handlingar som syftar till att påverka tjänstepersoner i deras myndighetsutövning. Det är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstepersonens myndighetsutövning och som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot det demokratiska statsskicket. Själv censur kan liknas vid tystnad och avser passivitet eller annan felaktig tjänsteutövning. Det kan handla om att vilja undvika situationer som upplevs obehagliga som exempelvis att behöva ta vissa beslut eller att upplevas besvärlig inför överordnad chef. Själv censur kan motiveras av egna och andras tidigare erfarenheter av till exempel otillåten påverkan.

#### **Förekomst av tystnadskulturer**

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

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

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

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

#### Bakomliggande orsaker till tystnadskultur

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

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

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

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

**Rapportering och rättsprocessen:** En osäkerhet och rädsla hos medarbetare och chefer kring hur en rättsprocess fungerar och vilket stöd som kan ges under en sådan, men också rädsla för att utsättas för hot och våld bidrar till att anmälningar och 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 arbetsituation och negativa händelser som förekommer ofta i arbetet normaliserats. Detta gör att felaktigheterna inte påtalas och det bildas en tystnadskultur.

Samtliga ovanstående orsaker beskrivs mer utförligt i den bifogade lägesbilden.

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

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

Stadsledningskontorets bedömning

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

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

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

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

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

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

Stadsledningskontorets bedömning är därmed att uppdraget är omhändertaget och fullgjort.

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

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

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

**Utökning av visselblåsarfunktionens uppdrag**

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

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

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

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



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

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

#### Nytt IT-stöd för incidentrapportering

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

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

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

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

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

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

#### Övriga åtgärder

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

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

#### Stadsledningskontorets bedömning

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

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

Stadsledningskontoret bedömning är därmed att uppdraget är omhändertaget och fullgjort.

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

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

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

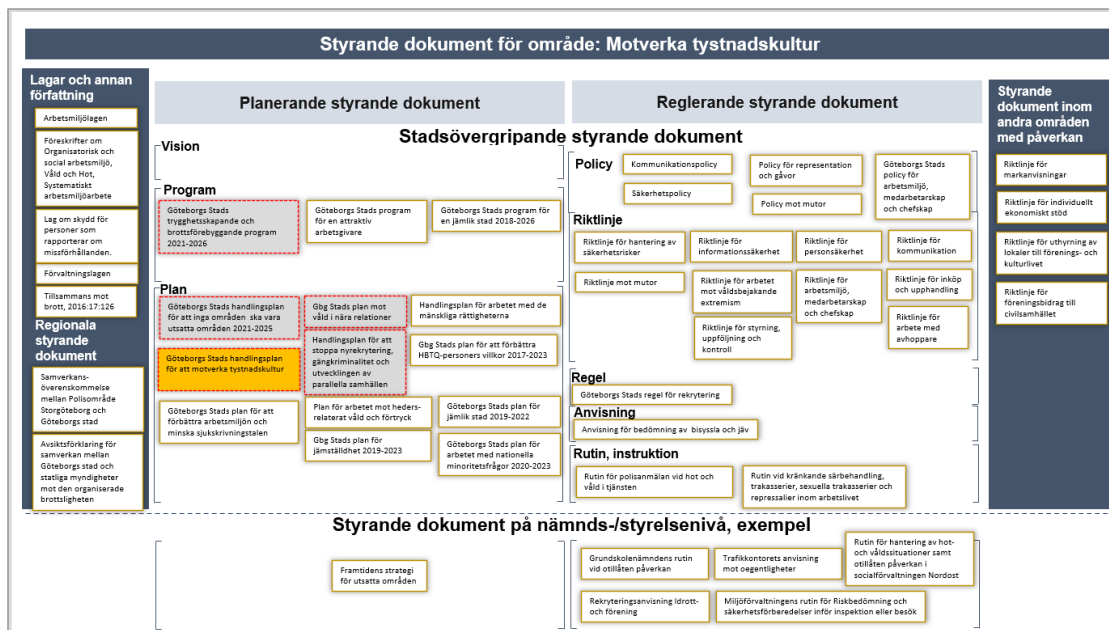
Lägesbilden som redovisas angående förekomsten av otillåten påverkan och tystnadskultur i Göteborgs Stad (bilaga 4) visar att vissa verksamheter i staden har problem med tystnad och tystnadskulturer, i olika omfattning, olika karaktär och olika primära orsaker. Detta innebär att de åtgärder som behöver genomföras för att motverka orsakerna till tystnadskultur behöver vara anpassade utifrån verksamhetens karaktär och grundproblematik. Åtgärderna behöver även genomföras i dialog med medarbetare och chefer och i samverkan med fackliga organisationer för att få effekt. Lägesbilden visar även att vissa förvaltningar och bolag har genomfört interna kartläggningar i syfte att se vilka åtgärder som måste vidtas i den egna organisationen.

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

#### Handlingsplanens styrmiljö

Här ges en överblick över de stadsövergripande dokument vars insatser har betydelse för att staden ska nå de mål handlingsplanen omfattar. Särskilt styrande är målen och strategierna i Göteborgs Stads trygghetskapande och brottsförebyggande program samt programmet för Attraktiv arbetsgivare. Vissa av de övriga relaterade dokumenten har som syfte att motverka externa orsaker till tystnadskultur som identifierats i lägesbilden, såsom otillåten påverkan och parallella samhällen. Exempel är Göteborgs Stads handlingsplan för att inga områden ska vara utsatta områden 2025 samt Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen. För att förebygga och motverka tystnadskulturer krävs ett grundläggande arbete för att motverka parallella samhällsstrukturer, och stärka tilltron till staden och andra myndigheter. Det är därför nödvändigt att arbetet för att motverka tystnadskulturer kopplas samman med den styrning som finns inom det området. Ytterligare andra har som primärt fokus att stärka skyddsfaktorer som i sin tur motverkar externa orsaker till tystnadskultur eller att minska riskfaktorer för tystnadskulturer, exempelvis Göteborgs stads folkhälsoprogram och programmet för Jämlik Stad.

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



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

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

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

### Insatser i handlingsplanen

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

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

Utifrån den fördjupade kartläggning som genomförts angående bakomliggande orsaker till tystnadskulturer och nuvarande behov för att motverka dessa har planen indelats i tre fokusområden med tillhörande insatser som tillsammans visar hur stadens nämnder och styrelser ska prioritera för att motverka tystnadskulturer. Samtliga insatsområden är en förutsättning för att medarbetare ska ges adekvat stöd i vid eventuella incidenter.

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

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

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

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

#### Ansvar i handlingsplanen

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

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

#### Uppföljning av handlingsplan

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

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

Arbetet med att utveckla en modell för strukturerad och systematisk uppföljning ska göras tillsammans med förvaltningar och bolag under remissförfarandet. Fler indikatorer och nyckeltal kommer således att tas fram gemensamt. Modellen för uppföljning kommer att inkludera handlingsplanens uppföljning, samt den rapportering om otillåten påverkan

som förvaltningar och bolag lämnar årligen till den centrala lägesbilden. Modellen ska även inkludera rutinen för sammanställning av hotbilder som kommunstyrelsen beslutade om 2021-12-01 § 955 och visselblåsarfunktionens redovisning av utredda tips.

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

#### Stadsledningskontorets bedömning

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

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

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

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

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

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

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

Det övergripande målet för programmet är att Göteborg är en trygg och säker stad där alla som lever, verkar och vistas tar ansvar och bidrar till ökad trygghet och minskad brottslighet. Programmet är uppbyggt utifrån målsättningar för arbetsprocessen samt målsättningar för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetets inriktning. Arbetsprocessen fokuserar på att öka kunskapen och öka samverkan, som är förutsättningar för att få effekt av strategierna under övriga mål. Arbetets inriktning fokuserar dels på trygghetsskapande arbetet med målet att minska otryggheten till följd av rädslan att utsättas för brott. Det fokuserar även på brottsförebyggande arbete genom att minska benägenheten att begå brott samt att minska möjligheten att begå brott.

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

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

Övriga orsaker som framkommer i lägesbilden hanteras i stadens styrande dokument inom arbetsmiljö och organisationskultur, såsom programmet för Attraktiv arbetsgivare där det finns strategier som beskriver att staden ska förbättra förutsättningarna för chefer att leda det dagliga arbetet och utvecklingen av verksamheten. Strategierna syftar även till att utveckla stadens organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för. Programmet lyfter även att staden ska ha ett ledarskap som främjar tilliten i organisationen

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

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

#### Stadsledningskontorets bedömning

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

#### Stadsledningskontorets bedömning

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

Uppdraget ska slutredovisas i årsrapporten för 2022.

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

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

#### Utvärdering av visselblåsarfunktionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommunstyrelsen delges tips med koppling till kriminalitet kvartalsvis genom särskild uppföljning

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

#### Stadsledningskontorets bedömning

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

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

Stadsledningskontorets bedömning är därmed att uppdraget är omhändertagit och fullgjort.

#### **Kunskap om tillitsbaserad styrning för politiker i Göteborgs Stad**

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

#### **Stadsledningskontorets sammanfattande bedömning**

Lägesbilden (bilaga 4) har inte identifierat någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag. Den har bidragit till en djupare och mer nyanserad bild över förekomst av otillåten påverkan och tystnadskulturer och dess orsaker i Göteborgs Stad. Lägesbilden visar att det förekommer inslag av tystnadskulturer, i varierande omfattning, i olika förvaltningar och bolag samt att det finns flera orsaker till att det förekommer och upprätthålls. Det finns därför inte en tystnadskultur utan flera. I lägesbilden framkommer också att det finns grader av tystnad där det ibland är svårt att bedöma om det är tystnad av individuella skäl eller förekomst av en tystnadskultur. Oavsett grad av tystnad och var den tagit fäste så ger det stora konsekvenser, både på individ- och organisationsnivå.

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

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

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

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

Att bryta utvecklingen och skapa goda förutsättningar för medarbetare och chefer att bedriva ett effektivt arbete med nytta för stadens invånare är ett långsiktigt åtagande. Insatserna måste genomsyra hela organisationen, från högsta politiska ledning till varje berörd medarbetare för att ge resultat. För att bygga en organisation med en organisationskultur som är fri från tystnadskultur, och med ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit, krävs en organisation där chefen har förutsättningar att vara en närvarande ledare och i sin tur skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare. Att arbeta med att utveckla ledarskapet förutsätter att det parallellt pågår ett arbete med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna. Forskning, liksom stadens interna undersökningar, visar att många chefer är pressade av hög arbetsbelastning, stort personalansvar och knappa resurser.

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

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

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

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

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

Christina Eide

Eva Hessman

Direktör utveckling av stadens  
verksamheter

Stadsdirektör



## Yrkande från D angående Rapporten "Finns det en tystnadskultur i Göteborgs Stad"

### § 666, 1060/21

#### Beslut

Enligt yrkandena från M, L, V, C och MP samt från MP och V:

1. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att i samverkan med berörda nämnder och bolag ta fram fördjupade lägesbilder och kartläggningar av tystnadskultur samt otillåten påverkan i stadens verksamheter i syfte att förstå bakomliggande orsaker samt vad som brister i stadens nuvarande rutiner, hantering och organisationskultur.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas.
3. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghets- och brottsförebyggande program.
4. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation.
5. Styrgruppen för politikerutbildning får i uppdrag att arbeta in tillitsbaserad styrning, bland annat med fokus på att minimera risken för tystnadskultur, i utbildningen.

#### Tidigare behandling

Bordlagt den 18 augusti 2021, § 592, och den 1 september 2021, § 632.

#### Handlingar

Yrkande från D den 11 augusti 2021.

Yrkande från MP och V den 13 september 2021.

Tilläggsyrkande från SD den 27 augusti 2021.

Yrkande från M, L, C, V och MP samt särskilt yttrande från KD den 15 september 2021.

#### Yrkanden

Martin Wannholt yrkar bifall till yrkande från D den 11 augusti 2021 och yrkande från M, L, C, V och MP den 15 september 2021 och yrkande MP och V den 13 september 2021.

Karin Pleijel (MP), Jonas Attenius (S), Daniel Bernmar (V) och ordföranden

Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från MP och V den 13 september 2021 och

yrkande från M, L, C, V och MP den 15 september 2021 samt avslag på tilläggsyrkande från SD den 27 augusti 2021 och yrkande från D den 11 augusti 2021.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från D den 11 augusti 2021 och tilläggsyrkande från SD den 27 augusti 2021.

## Propositionsordning

Ordföranden ställer först propositioner på bifall respektive avslag på yrkandet från D och finner att det har avslagits. Omröstning begärs.

## Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för avslag och Nej för bifall till yrkandet från D”.

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Axel Darvik (L), Karin Pleijel (MP), Hampus Magnusson (M), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V), Emmyly Bönfors (C), Jonas Attenius (S) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (10).

Martin Wannholt (D), Jessica Blixt (D) och Jörgen Fogelklou (SD) röstar Nej (3).

## Propositionsordning

Kommunstyrelsen beslutar härefter att bifalla yrkandet från MP och V och yrkandet från M, L, C, V och MP.

Ordföranden ställer därefter propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från SD och finner att det har avslagits. Omröstning begärs.

## Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för avslag och Nej för bifall till tilläggsyrkandet från SD”.

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Axel Darvik (L), Karin Pleijel (MP), Hampus Magnusson (M), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V), Emmyly Bönfors (C), Jonas Attenius (S) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (10).

Jörgen Fogelklou (SD) röstar Nej (1).

Martin Wannholt (D) och Jessica Blixt (D) avstår från att rösta (2).

## Protokollsanteckningar

Elisabet Lann (KD) antecknar följande till protokollet: Om jag hade haft rätt att rösta hade röstat Ja i båda omröstningar.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 15 september 2021.



## Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

## Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

## Dag för justering

2021-10-11

## Vid protokollet

### Sekreterare

Lina Isaksson

### Ordförande

Axel Josefson

### Justerande

Daniel Bernmar



## Yrkande från S och D angående visselblåsarfunktion mot tystnadskulturen

### § 668, 1093/21

#### Beslut

Enligt yrkande från S och D:

Stadsledningskontoret får i uppdrag att utvärdera stadens visselblåsarfunktion och föreslå hur visselblåsarfunktionen kan utökas till att omhänderta tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet. I uppdraget ingår att säkerställa att inkomna tips - efter behandling av externt upphandlad aktör - skickas till nämnder och styrelser för vidare behandling samt att kommunstyrelsen delges tips med koppling till kriminalitet kvartalsvis genom särskild uppföljning.

#### Tidigare behandling

Bordlagt den 1 september 2021, § 636.

#### Handlingar

Yrkande från S och D den 10 september 2021.

Yrkande från SD den 10 september 2021.

Yttrande från M, L, C och KD den 15 september 2021.

#### Yrkanden

Jonas Attenius (S), Martin Wannholt (D) och ordföranden Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från S och D den 10 september och avslag på yrkande från SD den 10 september 2021.

Karin Pleijel (MP) och Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till beslutssatsen i yrkande från S och D den 10 september 2021.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 10 september 2021.

#### Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandet från Jonas Attenius m fl och yrkandet från Jörgen Fogelklou och finner att yrkandet från Jonas Attenius m fl har bifallits.

#### Protokollsanteckning

Representanterna från M, L, C och KD antecknar som yttrande en skrivelse från den 15 september 2021.



## § 668 forts.

### Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

### Dag för justering

2021-10-11

### Vid protokollet

#### Sekreterare

Lina Isaksson

#### Ordförande

Axel Josefson

#### Justerande

Daniel Bernmar



# Göteborgs Stad

## Stadsledningskontoret

Central Samverkansgrupp  
(Ordinarie CSG)

Protokoll 8/22  
Sammanträdesdatum  
**2022-04-07**

Dnr 0284/22

Utdrag ur protokoll

### § 5 Samverkan före beslut

- a) Samverkan av ärenden kopplade till tystnadskultur  
Catharina Lindstedt och Helena Österlind föredrar för ärendet.

Läraryrket vill ha till protokollet att tjänsteutlåtandet är bra, men det krävs resurser för efterlevnad.

Tjänsteutlåtandet får inte bli en mapp i en dator eller gömt i en hylla, utan måste bli ett aktivt processverktyg för att börja komma tillrätta med tystnadskulturen. Det kommer att ta tid därför behöver vi varje år följa upp frågan upp samt föra in i årshjul för SAM. Frågan bör sedan analyseras på varje FSG och även föras tillbaka till CSGs bord.

Saco/Sacorådet tillsammans med Kommunal vill ha till protokollet att den interna tystnadskulturen i staden påverkar situationer kring otillåten påverkan, samt att detta är tätt sammankopplat till arbetsmiljö. Så länge kritik tystas ner och inte anses tillåtet så kommer det finnas en tystnadskultur. En tillitsfull organisationskultur är oerhört viktigt, på alla nivåer. Detta ärende är också tätt kopplat till chefers organisatoriska förutsättningar, där det hela tiden läggs fler och fler arbetsuppgifter på chefer utan att mer resurser tillförs. Detsamma gäller medarbetare, som hela tiden ska ha fler arbetsuppgifter, t ex administrativa, utan att mer resurser ges. Vidare att det är viktigt att börja prata om tystnadskultur och otillåten påverkan, så att det blir pratbart, samt att ha obligatoriska utbildningar kring detta. Våra medlemmar känner sig ensamma när de blir utsatta och måste kunna känna att de har en organisation de kan lita på i ryggen. Vi ser många positiva delar i de program och insatser som är kopplade till tystnadskultur, men känner en stor oro kring vad merarbetet med att följa dessa kommer innebära för våra medlemmars arbetsmiljö, om inga extra resurser tilldelas förvaltningarna. Ytterligare ansvar läggs på chefer och medarbetare som redan idag har svårt att hinna med sina arbetsuppgifter. Om Göteborgs Stad vill vara en attraktiv arbetsgivare krävs att centrala medel tillförs förvaltningarna så att de har en chans att ge medarbetarna en balans mellan krav och resurser. Annars riskerar staden att dels förlora kompetenta och erfarna medarbetare, dels få svårt att rekrytera nya. Det är positivt att ledande politiker ser vikten av att utreda förekomsten av tystnadskultur och otillåten påverkan samt att man vill arbeta vidare med insatser kring detta, men om inga extra resurser tillförs riskerar de goda intentionerna att bidra till att staden får en försämrad arbetsmiljö som, istället för att attrahera, skrämmer bort kompetens.”

Saco/Sacorådet tillägger man i underlaget skriver om hur man ska stoppa otillåten påverkan, och frågade arbetsgivaren hur man ska hantera otillåten påverkan innan den helt är stoppad?

Vision ställer sig bakom Saco/Sacorådets och Kommunals inspel. Det är viktigt alla förvaltningar jobbar med denna fråga och att det inte är valfritt då problemet finns i samtliga förvaltningar. Den interna tystnadskulturen gör att den externa tystnadskulturen blir mer svårhanterlig. Av de medarbetare som sitter på mest information har många en misstro och brist på tillit mot organisationen vilket gör att de inte har tilltro till arbetet som gjorts. Dessa medarbetare uttalar sig inte i workshops och intervjuer om det inte är en extern part som håller i arbetet. I vissa förvaltningar där arbetet kommit långt har våra medlemmar bristande tillit till

de som har blivit utsedda till att leda arbetet. De anser de personer som valts vidmakthåller tystnadskulturen och länge har varit en del av det.

Eva Hessman påtalar man får inte ge upp denna fråga och att det är viktigt att den kommer upp på bordet, och att arbete genomförs i alla förvaltningar och bolag, anpassat till behoven i organisationen.

Saco/Sacorådet ställer frågan gällande urval kring den remissrundan som gjorts. Är tanken att den ska gå ut brett på remiss?

Helena svarar att remissen kommer att gå ut till alla stadens förvaltningar och bolag.

Saco/Sacorådet påtalar att det är bra att en metodhandbok, men behöver bli mer känd över staden och det behöver finnas utrymme i sitt arbete för att kunna använda den.

Samverkan är därmed fullgjord.

### **Vid protokollet**

.....  
Anna Wilsson

### **Protokollet justeras**

.....  
Eva Hessman, Arbetsgivaren

.....  
Sandy Westergren, Kommunal

.....  
Johanna Morgensterns, Saco

.....  
Hilda Johansson, TCO, Vision

.....  
Andrea Meiling, Lärarförbundet



# Lägesbild över otillåten påverkan och tystnads kulturer i Göteborgs Stad

Kartläggning

[Publiceringsdatum]

# Innehåll

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

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

# 1 Inledning

## 2 Metod

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

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

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

### 2.1 Definitioner av centrala begrepp

#### 2.1.1 Otillåten påverkan och självcensur

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

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

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



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

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

### **2.1.2 Individuell tystnad och tystnadskultur**

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

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

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

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

## **2.2 Urval**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.3 Intervjuer, utbildningar och workshops

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

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

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

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

## 2.4 Medarbetarenkät och incidentrapportering

Underlaget till lägesbilden bygger även på stadens medarbetarenkät som är ett av stadens verktyg för att få kunskap om hur medarbetaren upplever sitt uppdrag, sin arbetsplats och uppfattar Göteborgs Stad som arbetsgivare. Resultatet från medarbetarenkäten är ett underlag för dialog och analys på arbetsplatsen. Medarbetarenkäten är ett av flera verktyg som används i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) för att utveckla och förbättra organisationskultur, arbetsmiljö samt ledarskap- och medarbetarskap, för att ge göteborgarna en verksamhet av hög kvalitet. Stadens medarbetarenkät används av samtliga förvaltningar och ett antal bolag. De bolag som ingick i enkäten 2021 är Stadshus AB, Stadsteatern AB, Gotevent AB, Business regions Göteborg AB, Göteborgs stads parkeringsaktiebolag, Göteborgs hamn AB, Higab, Försäkrings AB Göta lejon, Göteborgs stads leasing AB, Gryaab samt Boplats Göteborg AB.

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

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

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

# 3 Lägesbilder

## 3.1 Individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborgs Stad

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

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

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

### 3.1.1 Analys av stadens medarbetar- och chefsenkät

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

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

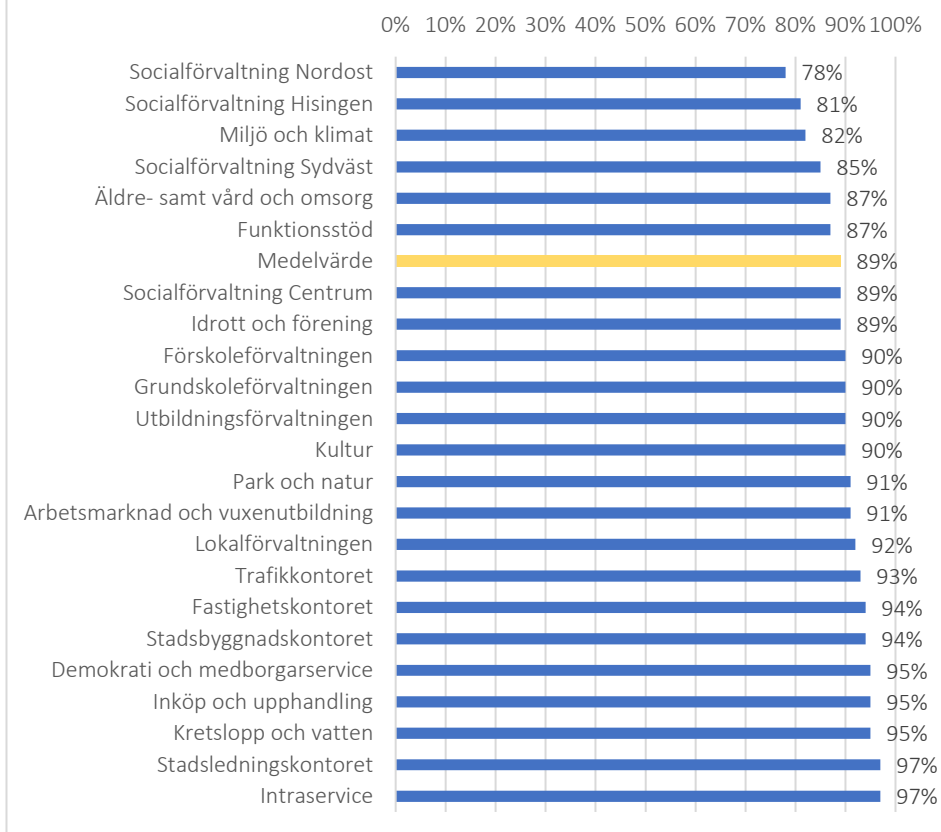
	Medarbetare förvaltning	Chefer förvaltning	Medarbetare bolag	Chefer bolag
(1) Nej	89%	88%	92%	97%
(2) Ja, från person utanför organisationen Göteborgs stad	2%	7%	1%	1%
(3) Ja, från person inom organisationen Göteborgs stad	3%	3%	3%	3%
(0) Kan inte besvara frågan	6%	2%	4%	1%
<i>Antal svarande</i>	<i>24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

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

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

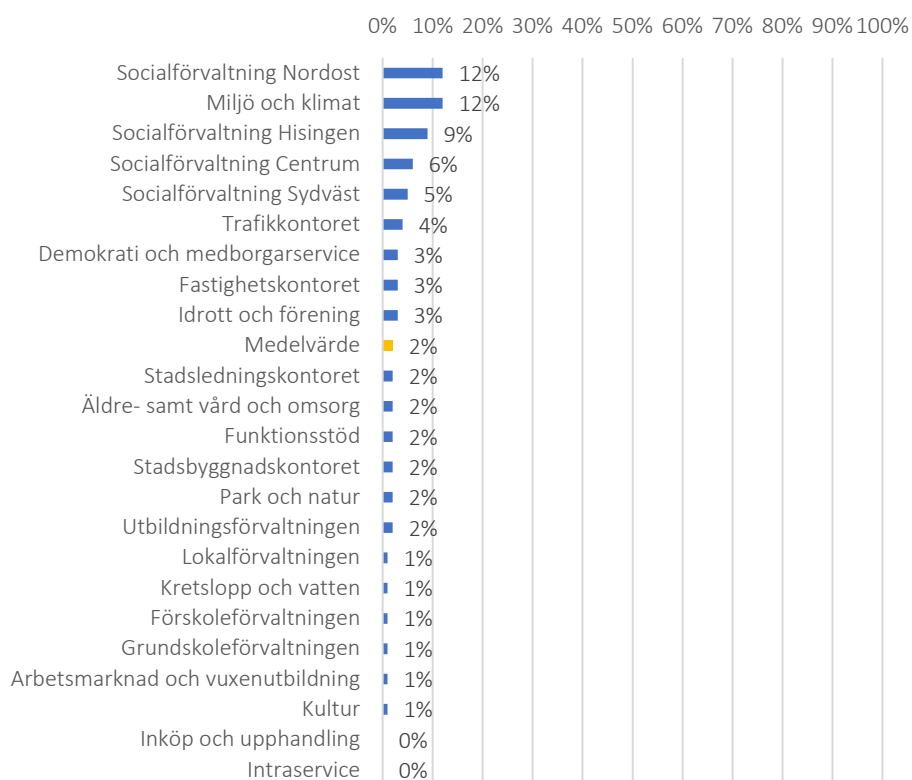
Samtliga förvaltningar och bolag, där svar kan utläsas, uppvisar förekomst av otillåten påverkan bland både chefer och medarbetare. Bland samtliga förvaltningar och bolag, där svar kan utläsas, anges det också att otillåten påverkan har inneburit ett förändrat beslut/förslag till beslut eller att man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

### (1) Nej (har inte utsatts för otillåten påverkan senaste året)

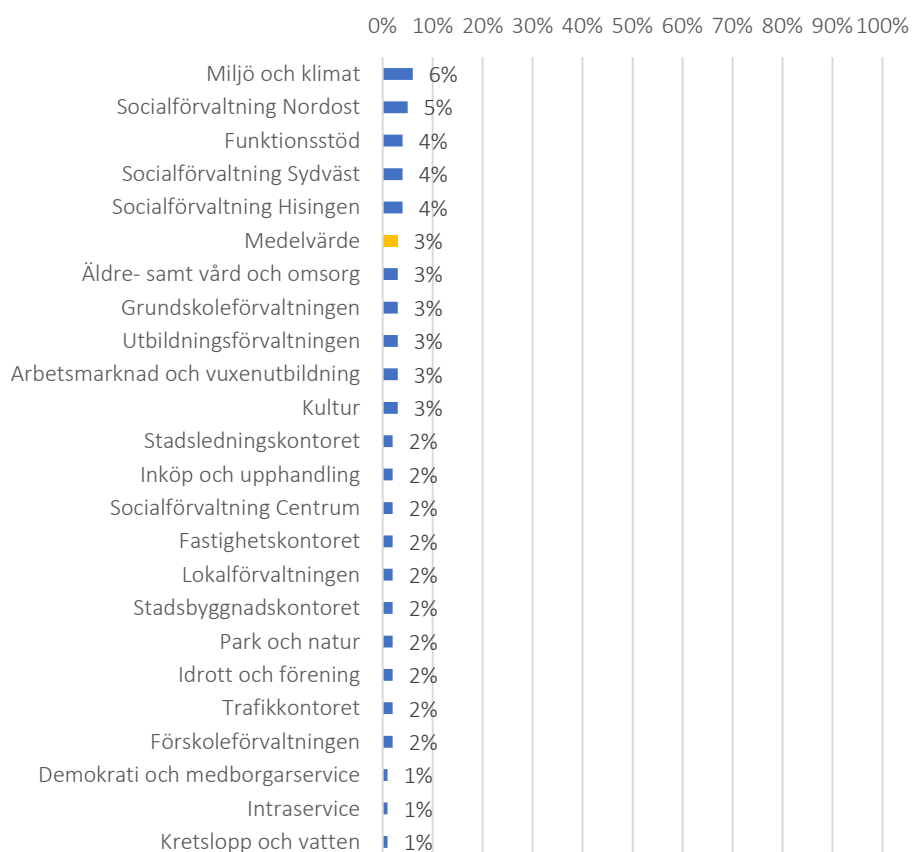


I medarbetarenkäten är det i huvudsak samma förvaltningar som har svarat att de har den högsta förekomsten av otillåten påverkan samt att det har inneburit ett förändrat beslut/förslag till beslut eller att man låtit bli att agera i enlighet med vad som förväntas utifrån inom ramen för professionen av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

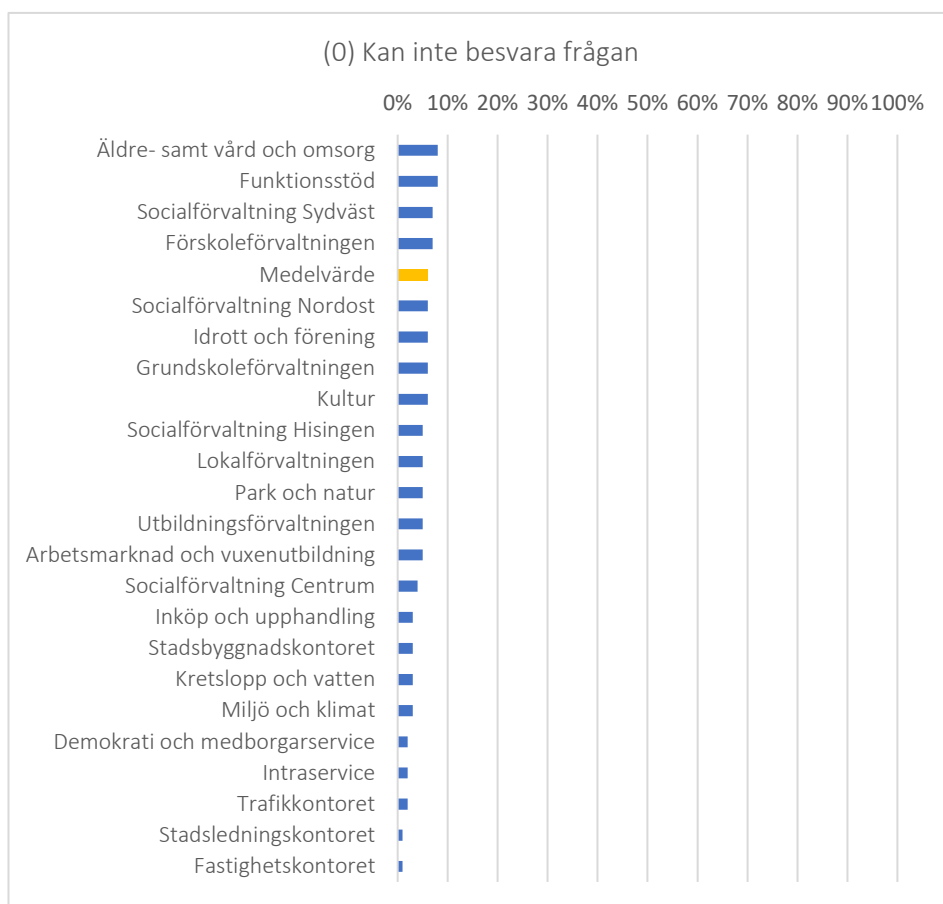
## (2) Ja, från person utanför organisationen Göteborgs stad



## (3) Ja, från person inom organisationen Göteborgs stad



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



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

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



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

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

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

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

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

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

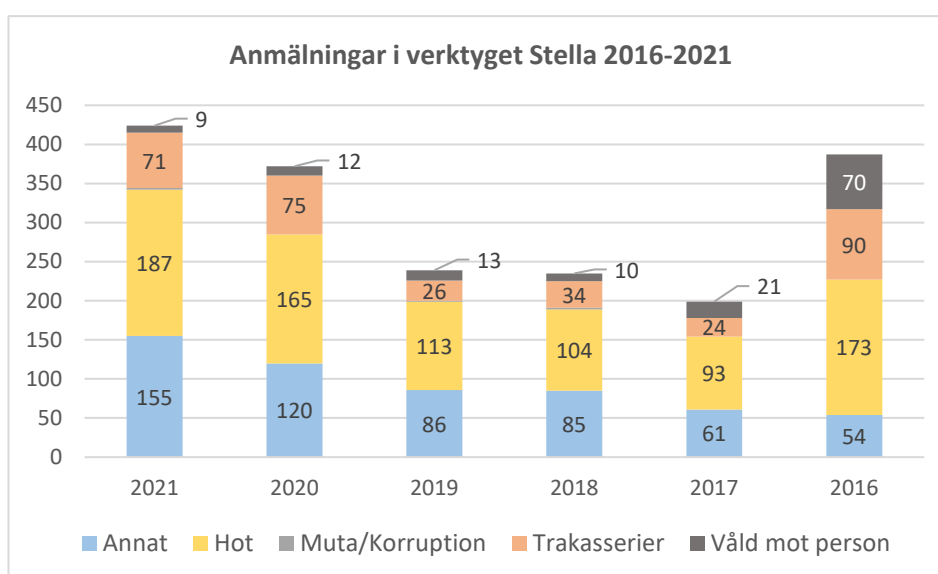
Den andra uppföljande frågan handlar om man har anmält det man har blivit utsatt för som arbetsskada, tillbud eller otillåten påverkan, där det visar sig att som mest anmäls enbart 25 procent av dessa. I den här frågan skiljer det sig mer mellan medarbetarnas och chefernas svar bland förvaltningarna.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

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

### 3.1.2 Analys av inrapporterade händelser

#### Anmälningar om otillåten påverkan

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



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

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

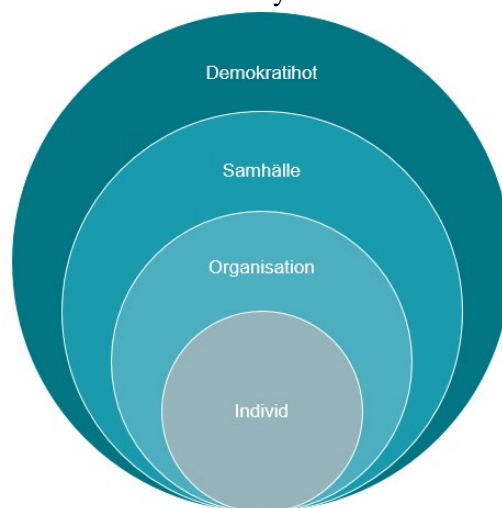
## 3.2 Orsaker till individuell tystnad och tystnadskultur

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

### 3.2.1 Otillåten påverkan

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

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



### 3.2.2 Rapportering och rättsprocessen

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.3 Rädsla för hot och våld

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

### 3.2.4 Parallella samhällsstrukturer

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

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

### 3.2.5 Rädsla för repressalier

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

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

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

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

### **3.2.6 Arbete och boende i samma område**

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

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

### **3.2.7 Normalisering**

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

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

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

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

### **3.3 Förekomst och risker för otillåten påverkan**

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

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

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

#### **3.3.1 Situationer där otillåten påverkan förekommer eller riskerar att förekomma**

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

#### **3.3.2 Beslutsfattande**

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

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

#### **3.3.3 Rekrytering**

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

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

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

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

### **3.3.4 Ensamarbete**

I kartläggningen uppger både chefer och medarbetare att ensamarbete är en riskfaktor för att utsättas för otillåten påverkan. Det handlar om att medarbetare utsätts för påtryckningar genom otillbörliga erbjudanden när beslut ska fattas kring bistånd, bidrag eller andra beslut. Det handlar även om risk för att utsättas för konkreta hot när medarbetare arbetar själva vid besök eller kvällstidsarbete vid exempelvis vissa av stadens anläggningar och annat underhåll. Förvaltningar som lyfter detta är socialförvaltningarna, idrott- och föreningsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, äldre och vård- och omsorgsförvaltningen och trafikkontoret.

### **3.3.5 Arbete och boende i samma område**

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

### **3.3.6 Organisationskultur**

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

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



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

## 3.4 Form av otillåten påverkan och dess påverkare

### 3.4.1 Trakasserier

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.4.2 Hot**

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

### **3.4.3 Våld**

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

### **3.4.4 Skadegörelse**

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

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

### **3.4.5 Korruption i form av otillbörliga erbjudanden och relationer**

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

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

### **3.4.6 Påverkare**

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

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

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

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

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

### 3.5 Pågående arbete inom deltagande förvaltningar och bolag

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

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

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

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

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

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



## 3.6 Visselblåsarfunktionens perspektiv

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

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

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

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

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

# 4 Analys av lägesbilden

## 4.1.1 Förekomst av tystnadskulturer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.1.2 Orsaker till tystnadskulturer**

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

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

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

### 4.1.3 Behov och brister

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Göteborgs  
Stad

# Göteborgs Stads handlingsplan för att motverka tystnadskultur 2022–2025

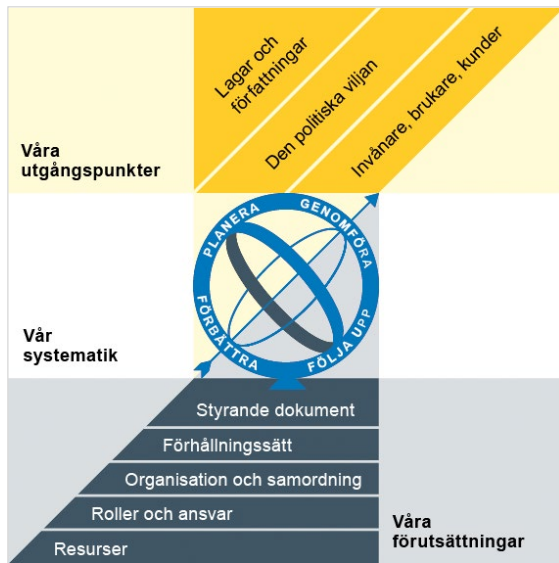
[Eventuell underrubrik]

Planerande styrande dokument

[  
Vision  
Program  
► Plan  
]



## Göteborgs Stads styrsystem



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

## Om Göteborgs Stads styrande dokument

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

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

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

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



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

**Bilagor:**

1. Indikatorer

---

## Innehåll

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

# Inledning

## Syftet med denna plan

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

## Vem omfattas av planen

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

## Giltighetstid

Denna plan gäller för perioden 2022 till 2025.

## Bakgrund

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

## Koppling till andra styrande dokument

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

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

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

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

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

## Stödande dokument

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

- Stöddokument för vad som gäller vid misstanke om brott i samband med anställningen och att vittna.
- Metodhandbok i att motverka otillåten påverkan (Göteborgs Stad).
- Att förebygga och hantera påverkansförsök (Brottsförebyggande rådet
- Tystnadskulturer – en studie om tystnad mot rättsväsendet (Brottsförebyggande rådet 2019:10).
- 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. Uppföljning ska göras en gång per år och rapporteras till kommunfullmäktige i ordinarie uppföljningsprocess.

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

## Utgångspunkter

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

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

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

## Centrala definitioner

### Individuell tystnad och tystnadskultur

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

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

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

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

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

### Otillåten påverkan och självcensur

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

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

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 in en organisation involveras.

## Flera styrande dokument – samma mål

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

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

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

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

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

## Planens mål

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



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

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

# Planen

## Fokusområden och insatser

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

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

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

### Fokusområde 1: Ökad tydlighet och struktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Insats 1:2 Utveckla lokala kompetensteam

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

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

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

<b>Insats 1: 2</b>	<b>Utveckla lokala kompetensteam</b>
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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Insats 1:5 Säkerställa följsamhet och utveckla Göteborgs Stads rekryteringsprocess

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

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

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

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

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

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

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

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

## Insats 1:7 Tydligare struktur för omhändertagande av visselblåsartips

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

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

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

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

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

## Fokusområde 2 Ökad kompetens

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

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

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

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

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

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

#### Insats 2:1 Öka kunskapen om otillåten påverkan

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

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

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

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

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



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

### Insats 2:2 Förstärkning av det centrala kompetensteamet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Fokusområde 3 Stärkt ledarskap och organisationskultur

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

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

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

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

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

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

### Insats 3:1 Förstärka ett önskat och gemensamt ledarskap

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

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

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

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

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

### Insats 3:2 Utveckla en önskad gemensam organisationskultur

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

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

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

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

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

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

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

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

### Insats 3:3 Stärka chefers organisatoriska förutsättningar genom Chefoskopet

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

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

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

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

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

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

## Bilaga 1: Uppföljning och förslag till indikatorer

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

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

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

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

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