

Yrkande

2021-10-22



Ärende nr 2.2.1

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag om tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag med särskild fördjupning inom det sociala området

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontoret tillsammans med socialnämnderna implementerar Trelleborgsmodellen som digitalt bedömningssystem vid ansökningar av försörjningsstöd för att eliminera våld och hot mot tjänstemän.
2. Göteborgs stad inför ansvarsutkrävande av lokala mellanchefer inom socialtjänst i samverkan med polismyndigheten.

Yrkandet

Det finns flera orsaker till individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborg Stad. Framträdande är orsaker som är kopplade till rättsprocessen, rädsla för hot och våld, otillåten påverkan, rädsla för repressalier från chef samt dåligt rykte på arbetsplatsen. I socialt utsatta områden är orsakerna tydligt kopplade till kriminella nätverk och deras påverkan på både chefs-och medarbetarnivå.

Samtliga socialförvaltningar bekräftar att det förekommer viss tystnadskultur inom deras förvaltningars verksamhetsområden. Socialförvaltningarna uppger att det finns problematik kopplad till att medarbetare inte vill polisanmäla händelser som inträffar i eller i samband med tjänsten. Anmälningar läggs ner innan utredningar börjat, medarbetare upplever stor osäkerhet när det kommer till att vittna. De känner otrygghet i rättsprocessen om vilket stöd som är möjligt att få i en sådan process. Det finns också en normalisering bland medarbetare i att obehagliga händelser ingår i arbetet och är sådant man får räkna med i sin profession.

Människor vill och kan ta ansvar för sina egna val och handlingar. Har man höga förväntningar leder detta till höga prestationer. Trelleborgsmodellen fokuserar på att fler ska komma ut i arbete hela vägen och på riktigt. Under tio år arbetade socialtjänsten med att förändra och utveckla effektiva metoder för möten med medborgare, själva programmeringen av den digitala medarbetaren tog bara tre månader. Den digitala medarbetaren skapar inget eget värde, den förvaltar det värde som analoga medarbetare har utvecklat. Först när det sker en förändring i mötet mellan medborgaren och verksamheten uppnås en riktig utveckling.

Nu ligger Trelleborg i framkant i utvecklingen av digitala tjänster och mjukvarurobotar (digitala medarbetare) inom socialtjänstområdet. Det avgörande arbetet gjordes inom förvaltningsledningen där man utmanade ineffektiva maktstrukturer. Mötet mellan medborgare och socialtjänst förbättrades och kommunen maxade värdet av varenda skattekrona. Alla nya ärenden och avvikelser ifrån det som algoritmen är programmerad att besluta om sorteras bort och beslutas av handläggare. Det gör att inga orättvisa beslut kan tas, vilket är ett bra steg på vägen att eliminera våld och hot. Tjänstemän kan inte godtyckligt välja ut vem som är berättigad bidrag - de får en stabil mall att förhålla sig till.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-08-30

Diarienummer 1313/20,

0830/19 och 0832/19

Handläggare

Sofia Lindgren

Telefon: 031- 368 00 92

E-post: sofia.lindgren@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag med särskild fördjupning inom det sociala området

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsens uppdrag 2020-10-14 § 847 p.1 till stadsledningskontoret, att tillsätta extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag, med särskild fördjupning för förvaltningar inom det sociala området och i samverkan med fackliga parter, förklaras fullgjort.
2. Kommunstyrelsens uppdrag 2020-10-14 § 847 p.2 till stadsledningskontoret, att redogöra för kontorets egen bedömning av omfattning av tystnadskultur inom stadens organisation, förklaras fullgjort.
3. Kommunstyrelsens uppdrag 2020-10-14 § 847 p.3 till stadsledningskontoret, att inhämta bedömning från i synnerhet förvaltningar inom sociala området gällande deras bedömning av omfattning av tystnadskultur, förklaras fullgjort.
4. Kommunstyrelsens uppdrag 2019-05-08 § 324 p.5 till stadsledningskontoret, att återkomma med en rutin för att sammanställa hotbilder och utifrån detta ta fram eventuella åtgärder för riskminimering, förklaras fullgjort.

Sammanfattning

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. Den externa granskningen har pågått under mars-juni 2021 och resulterat i en rapport som biläggs tjänsteutlåtandet i sin helhet.

Utifrån stadsledningskontorets underlag går att konstatera att det inom Göteborgs Stads organisation finns individuell tystnad och inom vissa verksamhetsområden även tystnadskultur. Samtliga socialförvaltningar bekräftar att det förekommer viss typ av tystnadskultur inom deras förvaltningars verksamhetsområden, men att det är svårt att bedöma i vilken omfattning. Oavsett omfattningen bedömer socialförvaltningarna att arbetet för att motverka tystnadskultur behöver förstärkas eftersom det finns personer som

uppgger att de upplever en tystnadskultur inom organisationen. Det finns mycket arbete som pågår i staden för att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur, men arbetet behöver hanteras samlat och med fler åtgärder.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-05-08 § 324 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en rutin för att sammanställa hotbilder och utifrån detta ta fram eventuella åtgärder för riskminimering. Rutinen baseras i nuläget på insamling av material från tre befintliga källor; resultatet från den årliga medarbetarenkäten på en stadenövergripande nivå, information från verksamheternas system för avvikelshantering avseende hot och våld samt de handlingsplaner som alla förvaltningar och bolag ska ta fram enligt Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet.

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 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.

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 kan de ekonomiska konsekvenserna minskas.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har 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 bevittnar som en del av sitt arbete, felaktigheter som begås eller andra situationer som inträffar, riskerar den enskilda medborgaren att inte få den service och övriga rättigheter som hen har rätt till på grund av att samhällsfunktionerna inte fungerar som de ska. På så sätt utgör tystnadskultur ett hot mot grundläggande samhällsfunktioner, tillit, trygghet, demokrati och de mänskliga rättigheterna.

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

Otillåten påverkan och tystnad 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 med fackliga organisationer vad gäller förfrågningsunderlaget till direktupphandlingen av den externa granskningen har skett i CSG 2021-01-21. Därutöver har samverkan med fackliga organisationer vad gäller uppdraget kopplat till tystnadskultur skett i CSG 2021-08-26, 2021-09-09 och 2021-09-23. Information har lämnats i Koncernfackliga rådet (KFR) 2021-02-10 och 2021-09-22. Samverkan vad gäller rutin för att sammanställa hotbilder har skett i CSG 2020-02-27 och 2021-09-23.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-10-14 § 847
2. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2019-05-08 § 324
3. Rapport - extern granskning

Ärendet

Stadsledningskontoret har på kommunstyrelsens uppdrag tillsatt en extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stad samt gjort en bedömning av omfattningen av tystnadskultur tillsammans med socialförvaltningarna. I ärendet redovisas även en rutin för att sammanställa hotbilder.

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.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-05-08 § 324 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma med en rutin för att sammanställa hotbilder och utifrån detta ta fram eventuella åtgärder för riskminimering.

Centrala begrepp

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 istället 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 detta tjänsteutlåtande 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.

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 eller att kollektiv av medarbetare och chef påverkar en annan medarbetare i utövandet av uppdraget.

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 som därför i förlängningen kan utgöra ett hot mot det demokratiska statskicket. Otillåten påverkan handlar således inte enbart om konsekvensen av ett hot eller trakasserier gentemot en enskild person utan att hot eller trakasserier också påverkar samhällets funktioner och utgör ett demokratiproblem.

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.

Extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag

För att fullgöra uppdraget KS 2020-10-14 § 847 p 1 har stadsledningskontoret genomfört en direktupphandling av en leverantör som utfört en extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag med särskild fördjupning för förvaltningar inom det sociala området. Granskningen har pågått under mars–juni 2021.

Krav i underlaget för upphandlingen var att leverantören skulle göra ett urval av vilka personer i organisationen som skulle intervjuas, genomföra fördjupade intervjuer med medarbetare, chefer och fackligt förtroendevalda, göra en analys och bedömning av underlaget från intervjuerna samt en sammanställning av slutrapport där det framgår om och i vilken omfattning som tystnadskultur förekommer och upplevda konsekvenser av en sådan. Se bifogad rapport, bilaga 3.

I underlaget för upphandlingen angavs minsta antal intervjuer som skulle genomföras. Leverantören har därutöver själv bedömt om fler intervjuer har varit nödvändiga för att kunna utföra uppdraget.

Av underlaget till upphandlingen framgår att uppdraget från kommunstyrelsen pekar på problematik kopplad mellan kriminella gäng och tystnadskultur. Detta skulle därför

beaktas vid genomförandet av granskningen. En särskild fördjupning skulle också göras i förvaltningar inom det sociala området.

I rapporten beskrivs metoden enligt följande. Intervjuerna har varit semistrukturerade och de intervjuade har själva fått berätta om sina erfarenheter av tystnadskultur. Utöver de av uppdragsgivaren förutbestämda förvaltningarna har arbetet fokuserats på de funktioner som har stor påverkan på en enskild persons livssituation. Granskningen baseras på intervjuer med verksamma i staden, utspridda på förvaltningar och bolag inom olika geografiska områden, underlag från Göteborgs Stad och relevant forskning. Respondenterna har identifierats och kontaktats utifrån vilka verksamheter som löper störst risk att utsättas för påtryckningar av kriminella strukturer.

Stadsledningskontorets egen bedömning av tystnadskultur inom stadens organisation

Stadsledningskontoret har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att redogöra för kontorets egen bedömning av omfattningen av tystnadskultur inom stadens organisation.

Medarbetarenkäten

Ett sätt att redogöra för omfattningen av tystnadskultur är att analysera medarbetarenkäten som årligen genomförs i samtliga av stadens förvaltningar. För bolagen är deltagande i medarbetarenkäten frivilligt. I medarbetarenkäten finns ett avsnitt med frågor om kränkningar, trakasserier, hot och våld. I medarbetarenkäten för 2020 svarade 13 procent att de under det senaste året varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet. Av de som svarat att de utsatts för hot, våld, kränkningar eller trakasserier i arbetet under 2020 var det enbart 21 procent som anmält händelserna som arbetsskada. Av de som svarat att de utsatts för hot, våld, kränkningar eller trakasserier i arbetet under 2020 har 46 procent svarat att de fått någon form av stöd på arbetet, antingen av kollega, chef, HR-avdelningen eller facklig organisation. 29 procent svarade att de inte sökt hjälp, fem procent hade sökt men inte fått hjälp och fyra procent hade inte sökt hjälp eftersom de inte visste vem de skulle vända sig till. Flera svarsalternativ var möjliga att välja för de jakande svarsalternativen på frågan.

Stadsledningskontoret kommer från och med hösten 2021 att lägga till frågor kopplade till tystnadskultur i den befintliga medarbetarenkäten. 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. Resultatet från medarbetarenkäten ger dock endast en ögonblicksbild av hur det ser ut i staden vad gäller särskilt utvalda frågor.

Göteborgs Stads arbete för att motverka otillåten påverkan

Utifrån underlaget från medarbetarenkäten går inte ensamt att göra en bedömning av omfattningen av tystnadskultur i Göteborgs Stad. Stadsledningskontorets bedömning utgår således främst från den kunskap som finns genom stadens pågående arbete med otillåten påverkan. Denna information möjliggör inte en omfattning i siffror eller antal, men är tillräcklig för att konstatera att det finns individuell tystnad och inom vissa verksamhetsområden även tystnadskultur.

I kommunstyrelsen 2019-08-28 § 632 fastslogs ett antal metodstrategier för att stödja tjänstemannarollen mot organiserad brottslighet. Metodstrategierna stödjer inte enbart tjänstemannarollen mot organiserad brottslighet utan är framtagna för att motverka otillåten påverkan i Göteborgs Stads samtliga bolag och förvaltningar.

Metodstrategierna består av ett centralt kompetensteam, ett strukturerat utbildningsförfarande och en metodhandbok. Strategierna utgår från att otillåten påverkan är ett arbetsmiljöproblem och ett säkerhetsproblem.

Stadsledningskontoret tillhandahåller stöd till förvaltningar och bolag genom fördjupade workshops där situationer, påverkare och form av otillåten påverkan identifieras. Det är framförallt förvaltningar som efterfrågat den här möjligheten. Vid workshops delas förvaltningen eller bolaget in i grupper där en riskidentifiering sker. Efter genomförda workshops ansvarar HR, säkerhetsfunktion och controller för att det ska finnas en tydlig riskmatris som beskriver situationer, påverkare och typ av otillåten påverkan. Matrisen utgör sedan ett underlag för det kommande arbetet.

Sedan utbildningsinsatserna påbörjades år 2019 har mer än 500 personer gått grundutbildningen i otillåten påverkan. Utifrån det arbetet går att konstatera att miljöförvaltningen, Trafikkontoret och före detta SDF Angered är exempel på förvaltningar som har kommit långt i arbetet. Miljöförvaltningen och Trafikkontoret har funktioner som håller i arbetet, utbildad ledningsnivå och chefer, påbörjat utbildningsinsatser för medarbetare samt riskidentifierat former av otillåten påverkan och typ av påverkare i fördjupade workshops.

Det finns fler exempel på förvaltningar och bolag som påbörjat ett strukturerat arbete. Grundskoleförvaltningen har genomfört utbildningar och tillsatt en arbetsgrupp för att arbeta med frågorna. Kulturförvaltningen har utbildat HR, säkerhetsfunktioner och chefer inom bland annat biblioteksverksamheten. Förskoleförvaltningen har ett pågående arbete mot otillåten påverkan och hot och våld bland annat med anledning av medarbetares situation med hot från vårdnadshavare. Idrotts- och föreningsförvaltningen, socialförvaltning Hisingen, Higab AB och förvaltningen för funktionsstöd har påbörjat ett strukturerat arbete för hela sina förvaltningar.

Bedömningen utgår primärt från de förvaltningar som själva varit intresserade av att identifiera risker för otillåten påverkan i verksamheten och som deltagit vid utbildningar och workshops. När en sådan riskidentifiering påbörjas synliggörs ofta en större problematik och fler risker, varför de förvaltningar och bolag som kommit långt i sitt arbete omnämns mer i iakttagelserna nedan. Det innebär således inte att dessa förvaltningar eller bolag har större problem än andra.

Iakttagelser i samband med arbetet att motverka otillåten påverkan

Inom ramen för arbetet med ovan beskrivna metodstrategier har det framkommit att orsaken till att det förekommer individuell tystnad och tystnadskultur skiljer sig åt, precis som med otillåten påverkan, 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, 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.

I genomförda utbildningsinsatser framgår att otillåten påverkan förekommer i staden. I flera verksamhetsområden inom socialtjänst, förskola och skola förekommer det dagligen och i andra förvaltningar och bolag sker det återkommande när beslut ska fattas. Det kan exempelvis handla om när idrotts- och föreningsförvaltningen nekar föreningsbidrag eller när miljöförvaltningen fattar beslut om alkoholtillstånd eller gör tillsyn.

Den vanligaste formen av otillåten påverkan som förekommer i Göteborgs Stad är, oavsett förvaltning eller bolag, trakasserier följt av hot. Det kan handla om allt från förföljelse till och från arbetsplats, direkta hot om att ändra beslut, självmordshot, hot gentemot anhöriga, filmning och hot om sociala medier. Påverkan kan även ske genom erbjudande av gåvor och luncherbjudanden. Många upplever att de subtila trakasserierna är minst lika obehagliga som konkreta hot. Idrotts- och föreningsförvaltningen har periodvis kriminella aktörer som upprätthåller sig i deras sporthallar. Det i sig är inget hot, men rädslan för de kriminella aktörerna ökar risken att medarbetare inte fattar korrekta beslut.

Den påverkare som är vanligast förekommande för Göteborgs Stad som helhet är den påverkare som inom forskningen går under benämningen ”den med aggressivt beteende”. Den här gruppen är sällan våldsamma, som man kanske kan tro utifrån namnet, utan i den här gruppen ingår personer som många gånger uppfattas som rättshaverister. I flera verksamhetsområden har Göteborg Stad problem med påverkare som under lång tid begär ut handlingar eller information om anställda för att försöka få beslut ändrade. Personernas handlingar är oftast grundade i frustration eller ilska på grund av någon speciell situation eller något särskilt beslut.

I övrigt skiljer sig påverkaren och formen av otillåten påverkan åt beroende på geografiskt område och verksamhet i Göteborg Stad. I socioekonomiska starka områden är påverkaren som i forskningen kallas ”verksam i företag” och starka föräldragrupper mer framträdande än i socioekonomiskt svaga områden. De här påverkarna använder sig av sina socioekonomiska förutsättningar. Det handlar om att de erbjuder mutor, luncher och gentjänster. Påverkaren ”verksam i företag” är framförallt förekommande i de förvaltningar och bolag där det finns pengar att tjäna och förlora. Utöver att följa Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor har flera förvaltningar och bolag konkretiserat sina rutiner för vad som gäller vid exempelvis luncher för att ytterligare minska risken för otillbörliga erbjudanden och mutor. Påverkaren ”verksam i företag” förekommer också genom att de använder sig av juridiska ombud som påverkare inom både socialtjänst och skola. Syftet kan då exempelvis vara att få igenom biståndsbeslut eller att försöka påverka betyg och placeringar för sina barn i skolan.

De kriminella nätverken som påverkare är framförallt framträdande i Göteborgs Stads verksamheter som finns i de socioekonomiskt svaga områdena, som socialtjänst, skola och bostadsbolag. Men de finns även som tydliga påverkare för förvaltningar som fattar beslut kopplat till deras kriminella verksamheter, som exempelvis miljöförvaltningen som kan besluta om föreläggande av vite och idrotts- och föreningsförvaltningen som kan neka föreningsbidrag.

De kriminella påverkarna är de som upplevs som mest skrämmande eftersom de kan och har möjlighet att använda hela skalan av påverkansformer – trakasserier, hot, våld och korruption. 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 exempelvis påverkaren “verksam i företag” gör.

Självcensur förekommer, och i flera förvaltningar som är verksamma i socialt utsatta områden förekommer det dagligen i vissa verksamheter för att undvika en oönskad händelse såsom trakasserier, hot eller våld i framtiden. Det kan yttra sig i att medarbetare och chefer fattar felaktiga beslut eller väljer att inte se felaktiga saker för att undvika obehagliga situationer.

I arbetet med otillåten påverkan har det framkommit att flera förvaltningar har förekomst av intern påverkan. Inom skolan framgår i den externa granskning som tillsattes efter skolans åtgärdsarbete efter felaktiga skolplaceringsbeslut att det handlat om att rektorer och chefer försökt påverka medarbetares beslut för skolplacering. Miljöförvaltningen uppmärksammade i sitt arbete att intern påverkan inom staden förekommit vid flera tillfällen kopplat till deras tillståndsbeslut. Nämnden har i och med det beslutat om en åtgärdsplan för att motverka otillåten påverkan. Även verksamheter inom socialförvaltningarna har uppmärksammat intern påverkan, framförallt har det handlat om att påverka inköpsbeslut och bidragsbeslut.

Orsaker till tystnad

Det finns flera orsaker till individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborg Stad. Framträdande är orsaker som är kopplade till rättsprocessen, rädsla för hot och våld, otillåten påverkan, rädsla för repressalier från chef samt dåligt rykte på arbetsplatsen. I socialt utsatta områden är orsakerna tydligt kopplade till kriminella nätverk och deras påverkan på både chefs- och medarbetarnivå.

Rättsprocessen

I utbildningsinsatserna och i samtal framgår att medarbetare undviker att berätta för polisen om brott som de ser och att det förekommer att medarbetare inte rapporterar in om de utsatts för trakasserier och/eller hot. Det här rör framförallt verksamheter inom socialförvaltningarna, skolan, bostadsbolagen och idrotts- och föreningsförvaltningen i socialt utsatta områden, men förekommer även i andra verksamheter i staden.

Orsakerna är flera. Det finns ibland en osäkerhet om vad som händer under en rättsprocess. Osäkerheten handlar framför allt om hur utlämnad man kan bli under rättsprocessen, men också om vad polisen kan erbjuda för hjälp vid eventuella konkreta våldshändelser fram till rättegångsstart. Därutöver framgår att det finns en uppfattning hos många att en polisanmälan inte kommer att resultera i någonting.

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. I workshops och i samtal framgår att chefer i vissa verksamheter valt att inte gå vidare med anmälan som medarbetare velat göra och tydligt klargjort för medarbetarna att vissa händelser är bättre att inte gå vidare med.

Det händer också att medarbetare till en början polisanmäler, men att de sedan väljer att dra tillbaka sin anmälan efter att ha blivit utsatta för påtryckningar och påverkan.

Påverkan kan komma från olika håll, där påverkan från kriminella aktörer anses skapa störst rädsla men att påverkan från chefer upplevs skapa stor otrygghet.

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. Det här är framförallt 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 laglydiga grannar, vänner och anhöriga.

Slutligen finns normalisering som en orsak till att medarbetare inte anmäler och vittnar. I framförallt socialförvaltningarna och skolan framgår att medarbetare upplever att vissa typer av hot ”sker hela tiden” och att de inte skulle hinna med att anmäla allt och att man lärt sig att man som medarbetare ska tåla mycket i vissa verksamhetsområden.

Rädsla för hot och våld

Som berörts ovan finns en rädsla hos medarbetare i Göteborgs Stads socialt utsatta områden för att utsättas för hot och våld, och rädslan finns på flera nivåer inom stadens organisationer. Framförallt finns en rädsla för att utsättas för grövre hot och våldshändelser av kriminella aktörer och nätverk.

Händelser som att bli förföljd hem, hot om att något ska hända familjemedlemmar förekommer eller har förekommit. I socialt utsatta områden där kriminella nätverk har en stor påverkan på lokalsamhället är det vanligt att känna en rädsla när man går till jobbet. För att orka med sitt arbete, men också på grund av normalisering, skapar medarbetare strategier för att förhålla sig till de kriminella strukturer som finns. Det i sin tur skapar både självzensur och tystnadskulturer. Det finns fall där socialtjänst och skola anpassat sig till yngre individer på grund av att de har äldre bröder som ingår i kriminella nätverk.

Rädsla för repressalier

I flera samtal till kompetensteamet och vid utbildningsinsatser 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. 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 kan exempelvis handla om ärenden som är kopplade till vissa kriminella släkter eller gäng, hedersärenden som parkeras eller beslutas på felaktiga grunder, men det kan också handla om att vissa leverantörer fått fler uppdrag än andra genom otillbörliga relationer eller att bidrag betalas utan granskning eller att texter justeras för att problematiken inte ska framgå.

I intervjuer har det framkommit att chefer inom vissa verksamhetsområden tydligt signalerat att de anser att det inte finns några problem med otillåten påverkan, hedersfrågor eller kriminellas påverkan. Detta har inneburit att medarbetare upplever att de inte kan lyfta fram frågan kring den form av otillåten påverkan de utsätts för.

Tystnad blir en konsekvens av att man som medarbetare inte vill vara till besvär, få dåligt rykte eller utsättas för repressalier från chef. 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 lyfta brister eller sådant som upplevs obehagligt.

Den absoluta majoriteten av Göteborgs Stads chefer vill göra ett bra arbete och vara stöttande för sina medarbetare. I intervjuer med chefer samt vid utbildningsinsatser framkommer svårigheter och risker som chefer upplever. I några fall har det lyfts att det finns 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 uppåt. Det framkommer också att det hos chefer som arbetar i verksamheter där kriminella nätverk finns i området, finns en rädsla. Man lyfter också att det kan vara påfrestande med starka föräldragrupper inom skolan i socioekonomiskt starka områden.

I flera samtal framgår att medarbetare upplever sig korrigerade och kontrollerade av ledningsnivåer på både central nivå och ute i förvaltningar för vad man får säga till media när det handlar om känsliga ämnen som trakasserier, gängkriminalitet, heder eller oegentligheter.

Tidigare rapportering kring omfattningen av tystnadskultur

Förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården Kommunstyrelsens gav 2020-06-03 § 535 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården i staden med avseende på förutsättningarna att leva upp till den lagstiftning som finns för att tillgodose skydds- och vårdbehoven för utsatta barn. Stadsledningskontoret redovisade uppdraget till kommunstyrelsen i mars 2021. Inom ramen för uppdraget genomfördes en enkät avseende arbetsförhållandena för socialsekreterare inom barn och unga 2020. Av de 178 socialsekreterare som svarat på enkäten anger 65 (37 procent) att de utsatts för hot/och eller våld på grund av sitt arbete de senaste två åren. 49 av dessa 65 anger att de fått stöd av sin arbetsgivare efter att det inträffade och 28 av dem som fått stöd upplevde det som ganska bra eller mycket bra. 2 av de som anger att de fått stöd upplevde det som ganska dåligt. Av redovisningen framgår att varje socialsekreterare måste ha tillräcklig tid, kunskap och stöd samt kunna erbjuda verkningsfulla insatser för att leva upp till de lagkrav som finns. Arbetssätt och förutsättningar ser olika ut i olika förvaltningar, något som också bekräftas i de fokusgrupper som träffats inom ramen för uppdraget. Det finns därför inte en lösning utan de förslag till möjliga åtgärder för en hållbar barn- och ungdomsvård som presenteras i rapporten behöver prioriteras lokalt utifrån de nya nämndernas förutsättningar.

Förhållandena i tidigare SDF Angered

År 2018 startades projektet Otillåten påverkan i SDF Angered. Det gjordes mot bakgrund av att antalet hot och påtryckningsförsök mot socialtjänstens medarbetare ökat, vilket i sig bedömdes vara en konsekvens av stadsdelsförvaltningens ökade arbete mot parallella samhällsstrukturer i området i samverkan med polisen. Inom ramen för projektet genomfördes flera intervjuer med medarbetare. Intervjuerna visade att nästan alla medarbetare blivit utsatta för otillåten påverkan mer än en gång, men att detta normaliserats på arbetsplatsen. Målet för projektet är att medarbetare ska kunna identifiera och stå emot påverkansförsök, samt att verksamheterna ska kunna hantera otillåten påverkan när det uppstår.

Inom projektet konstaterades att det finns störst risk för otillåten påverkan inom verksamheter som fattar beslut som har stor inverkan på människors liv och när tjänstepersoner träffar klienter flera gånger och på så sätt bygger upp en relation. Detta är tydligast inom myndighetsutövande socialtjänst, varför dessa medarbetargrupper

prioriterades under projektets första del. Projektet har därefter omfattat fler medarbetargrupper inom ungdoms- och fritidsverksamheten och äldreomsorgen.

Projektet Otillåten påverkan omfattar två delar. Den ena delen fokuserar på att skapa nya arbetssätt i form av riktlinjer och rutiner som förebygger och stärker verksamheterna så att det blir svårare att bedriva otillåten påverkan gentemot medarbetare. Den andra delen av projektet handlar om att förändra kulturen på arbetsplatsen för att bryta tystnadskultur, normalisering och självcensur.

Stadsledningskontoret har rapporterat om förhållandena i SDF Angered i Göteborgs Stads delårsrapport augusti 2019 till kommunfullmäktige och i delårsrapport augusti 2020 till kommunstyrelsen. Information om projektet har lämnats i kommunstyrelsen den 15 september 2021.

Stadens socialförvaltningars bedömning av omfattningen av tystnadskultur

För att fullgöra uppdraget KS 2020-10-14 § 847 p 3 genomfördes en workshop med socialförvaltningarnas HR-chefer och säkerhetsansvariga. Vid workshopen inhämtades socialförvaltningarnas bedömning av omfattningen av tystnadskultur efter att deltagarna fått ta del av leverantörens rapport om tystnadskultur. Nedan följer en sammanfattande redogörelse för socialförvaltningarnas bedömning av omfattningen av tystnadskultur inom deras verksamhetsområde.

Samtliga socialförvaltningar bekräftar att det förekommer viss typ av tystnadskultur inom deras förvaltningars verksamhetsområden. De uppger dock att det är svårt att bedöma hur stor omfattningen av tystnadskultur är eller vilken typ av tystnad som förekommer. Det ligger i frågans natur att sådan information inte alltid når till förvaltningens ledning eller stödfunktioner. Sedan årsskiftet 2020/2021 arbetar socialförvaltningarna i en ny organisation och har av den anledningen inte heller hunnit samla på sig längre erfarenhet från just den förvaltning som de nu representerar. För att besvara frågan om omfattning skulle en undersökning bland förvaltningarnas medarbetare behöva genomföras. Socialförvaltningarna konstaterar att oavsett omfattning av tystnadskultur behöver arbetet för att motverka tystnadskultur förstärkas eftersom det finns personer som uppger att de upplever en tystnadskultur inom organisationen.

Socialförvaltningarna uppger att det finns problematik kopplad till att medarbetare inte vill polisanmäla händelser som inträffar i eller i samband med tjänsten. Medarbetare känner rädsla för att polisanmäla och en otrygghet i rättsprocessen samt vilket stöd som är möjligt att få i en sådan process. Det behöver tydliggöras vilka personuppgifter som krävs från den som anmäler och hur långt i processen det är möjligt att inte uppge personnummer. Vissa medarbetare uttrycker hopplöshet över att anmälan kommer att läggas ned innan polisutredningen påbörjas. Det finns också en normalisering bland vissa medarbetare, att obehagliga händelser ingår i arbetet och är sådant som man får räkna med utifrån sin profession. Vissa medarbetare kan också uppleva en stor osäkerhet vad gäller att vittna.

Socialförvaltningarna är positiva till att inom ramen för medarbetarenkäten 2021 ställa frågor kopplade till tystnadskultur. Förvaltningarna är också överens om att det behöver arbetas vidare med den här frågan, på varje enskild förvaltning, men även gemensamt över staden.

Pågående arbete och vidtagna åtgärder

Inom stadens förvaltningar, bolag och centralt från stadsledningskontoret pågår arbete för att motverka en organisationskultur som präglas av individuell tystnad och tystnadskultur. Nedan följer en beskrivning av vissa av de insatser som pågår eller åtgärder som vidtagits.

Metodstrategi – kompetensteam

Sedan år 2019 finns metodstrategier för att stödja tjänstemannarollen mot otillåten påverkan. Metodstrategierna innefattas av ett kompetensteam, utbildningar och en metodhandbok.

Kompetensteamet har kunskap inom otillåten påverkan, HR, juridik och personsäkerhet. Kompetensteamet tar inte över ansvaret för en inträffad händelse, utan kan bistå med råd och stöd. Övergripande ansvar för arbetet är funktionen inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet som har ett inriktningsuppdrag mot otillåten påverkan och organiserad brottslighet. Funktionen har sedan arbetet påbörjats haft cirka 100 samtal med enskilda medarbetare och chefer utöver de samtal som sker vid utbildningsinsatserna.

Metodstrategi - utbildningar

I dag finns utbildning i otillåten påverkan som en modul i den grundläggande arbetsmiljöutbildningen som hålls åtta gånger per år. Det finns även fördjupade utbildningar för chefer och skyddsombud. Den grundläggande utbildningen kommer inom kort även finnas digitalt tillsammans med annat webbaserat material som stadens förvaltningar och bolag kan använda sig av.

Det finns också separata utbildningsinsatser för alla med en säkerhetsfunktion och HR-funktion i Göteborgs Stad. Syftet är att dessa funktioner ska kunna fungera som stöd i arbetet mot otillåten påverkan i sina verksamheter och att de tillsammans med ledningsgrupper bestämmer fortsatta utbildningsinsatser i sina organisationer. Utökad från och med år 2021 är att de med en controllerfunktion också kan utbilda sig vid dessa tillfällen.

Stadsledningskontoret håller ihop utbildningsarbetet, men ansvar för det fortsatta arbetet ligger på förvaltningar och bolag där det måste finnas kompetens om hur man ska arbeta och hantera de här frågorna. Det är av stor betydelse att arbetet fortsätter i verksamheten eftersom förvaltningar och bolag som arbetar strukturerat med dessa frågor minskar risken för otillåten påverkan, tystnadskultur och skapar en bättre och säkrare arbetsmiljö.

Metodstrategi - metodstöd

Det finns en metodhandbok där det finns tydliga exempel på hur man kan arbeta med otillåten påverkan. Det finns exempelvis checklistor, riskidentifieringsmatriser och hjälp för att skapa rutiner, vilket är en grund för att motverka otillåten påverkan. Det finns förslag på diskussionsfrågor, hur man kan arbeta för att motverka själv censur och bryta normaliseringsmönster. Metodhandboken beskrivs i grundutbildningen.

Rapportering och anmälan av felaktiga händelser är mycket viktigt. Det har därför tagits fram styrande dokument vad gäller polisanmälan vid brott i tjänsten, Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet (senast reviderad 2021-05-21) och Göteborgs Stads rutin för polisanmälan vid hot och våld i tjänsten (senast reviderad 2020-09-17).

Stadsledningskontoret har även ett pågående arbete tillsammans med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheter för att ta fram ett metodstöd för anmälningsprocessen. Utöver detta finns i staden framtagna stöddokument för vad som gäller vid misstanke om brott i samband med anställningen och att vittna.

Rondering för att minska handläggares utsatthet

Vid merparten av utbildningsinsatserna och samtal till kompetensteamet har det flertalet gånger uppmärksammats att medarbetare känner sig otrygga eller obekväma med att skriva under med sitt namn vid ett myndighetsbeslut. Det framgår av lagstiftningen att det vid myndigheters beslutsfattande alltid ska framgå vem som fattat beslutet. För att öka personsäkerheten och minska risken för personfixering mot enskilda anställda kan rondering på ärenden eller skapande av team runt svåra ärenden vara ett alternativ. Kompetensteamet har stöttat flera förvaltningar och bolag med att skapa rutin av rondering.

Organisationskultur

En i grunden god organisationskultur och ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit, motverkar en tystnadskultur. Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap beskriver stadens generella principer kopplat till organisationskultur, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö och arbetsvillkor. I denna återfinns stadens gemensamma förhållningssätt. Det är utifrån de fyra förhållningssätt som arbetet med att stärka Göteborgs Stad organisationskultur tar sin utgångspunkt. Göteborgs Stads policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap innehåller också en beskrivning av uppdraget som chef och de tre roller som detta innebär, rollen som ledare, verksamhetsföreträdare och arbetsgivarföreträdare. Just nu pågår ett arbete med att ta fram ett material att använda i respektive förvaltning och bolag för att få spridning av policyn och på så sätt lägga en gemensam grund kring arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap.

Arbete med organisationskultur har under en längre tid skett i olika grad i stadens förvaltningar och bolag. Ett antal undersökningar har också genomförts och ger en bild av hur stadens organisationskultur uppfattas och vad som bör bevaras och utvecklas. I samband med att Program för attraktiv arbetsgivare arbetades fram identifierades ett behov av ett övergripande arbete med att ytterligare stärka den gemensamma organisationskulturen i Göteborgs Stad. En av programmets åtta strategier fokuserar därför på organisationskultur, ”Vi utvecklar vår organisationskultur, så att tilliten ökar inom organisationen och mellan oss och dem vi är till för”. Med utgångspunkt från detta har ett antal aktiviteter planerats och påbörjats.

Arbetet i program för attraktiv arbetsgivare har också tydligt kopplats samman med det utvecklingsprogram för förvaltnings- och bolagschefer som pågår och som syftar till att stärka den gemensamma ledningen och styrning av staden och vidareutveckla stadens organisationskultur. Att skapa en gemensam grund för alla förvaltnings- och bolagschefer när det gäller ledarskap och organisationskultur har av stadsledningskontoret bedömts viktigt eftersom högsta ledarskapet sätter tonen i organisationskulturen och påverkar arbetet med övriga chefer och medarbetare.

Chefers organisatoriska förutsättningar

Chefers egna uppdrag och arbetsmiljö behöver vara i balans med de förutsättningar och befogenheter de har. Mängden tillkommande arbetsuppgifter utöver grunduppdraget 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.

Arbetsmiljöarbetet behöver ske på tre nivåer samtidigt; organisationsnivå, gruppnivå och individnivå, men med koppling till förutsättningar för chefer att vara närvarande är det väldigt viktigt att ha ett tydligt fokus på den organisatoriska nivån.

Flera undersökningar i Göteborgs Stad visar att chefernas organisatoriska förutsättningar behöver utvecklas. Även om flera nämnder och styrelser har vidtagit åtgärder och ett förbättrat värde syns i chefsenkäten, så har Göteborgs Stad inom Program för attraktiv arbetsgivare tagit ett helhetsgrepp kring frågan. Dels handlar det om att höja såväl kunskap som kompetens i att förstå chefers organisatoriska förutsättningar, dels handlar det om en möjlighet att titta på hur chefers organisatoriska förutsättningar ser ut i respektive organisation.

Det verktyget som Göteborgs Stad nu arbetar med kallas Chefoskopet och är ett verktyg som bygger på forskning om styrning och ledning med fokus på organisation. Detta verktyg bidrar till att kartlägga och utveckla chefers organisatoriska förutsättningar. Göteborgs Stad har varit delaktiga i framtagandet och har också genomfört en pilot på SDF Norra Hisingen under 2018/2019. Just nu pågår ett arbete med att utbilda processledare och att genomföra Chefoskopet i tre av socialförvaltningarna och i förvaltningen för funktionsstöd. Parallellt med detta pågår också ett arbete med att implementera verktyget i fler förvaltningar och bolag.

Förutom de uppdrag som bedrivs inom Program för attraktiv arbetsgivare så har kommunfullmäktige 2021-08-26 beslutat 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.

Arbetskadeanmälningar och tillbud

I januari 2022 inför Göteborgs Stads förvaltningar ett nytt it-stöd för det systematiska arbetsmiljöarbetet, IA (Informationssystem om Arbetsmiljö) som ersätter Stella. Avsikten är att stadens samtliga bolag också ska bli användare av it-stödet. Ett pilotprojekt av it-stödet pågår och kommer att utvärderas under hösten 2021.

I IA-systemet kan medarbetare rapportera arbetsmiljöhändelser (riskobservationer, tillbud olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom, kränkning och diskriminering). En av anledningarna till att staden har valt att införa IA-systemet är att det är enklare att förstå och mer användarvänligt för såväl medarbetare som chef än dagens it-stöd. Det finns exempelvis möjlighet att ladda ner en applikation i telefonen för de medarbetare som inte arbetar så mycket vid dator.

För att göra it-stödet känt och för att informera medarbetare om hur de ska gå till väga vid en inträffad arbetsmiljöhändelse finns en framtagen utbildning i Utbildningsportalen och ett APT-material. Kommunikationsmaterial i olika former är under framtagande. Vid en anmälan i IA-systemet finns hjälptexter som förklarar olika begrepp för att medarbetaren lättare ska kunna göra en korrekt anmälan. IA-systemet delar viss avidentifierad data med andra användare för att dra lärdom av varandras arbetsmiljöarbete. Medarbetare påminns därför att inte ange personuppgifter i fritextfält. Vid begäran om allmän handling ska alltid en sekretessprövning genomföras.

Vid den nya händelsetypen ”kränkning och diskriminering” kan medarbetaren välja att lyfta anmälan till överordnad chef, om närmsta chef inte bör vara den som läser medarbetarens anmälan om kränkningar eller diskriminering. För att öka transparensen kommer huvudskyddsombud och skyddsombud att ha läsbehörighet av inrapporterade händelser inom sitt respektive skyddsområde.

En målsättning med införandet av IA-systemet är också att få till ett perspektivskifte och att arbetsgivaren ska kunna reagera och agera tidigare när riskobservationer anmäls av medarbetare.

Digitala temperaturmätare

Det pågår just nu en förstudie avseende om staden ska leverera ett gemensamt verktyg för digitala temperaturmätningar av arbetsmiljön som ett komplement till medarbetarenkäten. Flera av Göteborgs Stads förvaltningar och bolag använder sig redan av digitala temperaturmätare idag. Digitala temperaturmätare är en form av medarbetarundersökningar som syftar till att undersöka arbetsmiljöfaktorer i realtid. Detta sker via löpande utskick till medarbetare via mail eller mobil app med frågor kring den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, inklusive frågor om kränkande särbehandling och trakasserier. Frågeutskicken ska vara enkla och snabba att besvara och kan skickas ut med olika frekvens, exempelvis veckovis, månadsvis eller kvartalsvis. De flesta leverantörer erbjuder färdiga frågepaket som kan formuleras om eller kompletteras vid behov för att anpassas till den aktuella verksamheten. Exempelvis kan frågor om den fysiska arbetsmiljön eller frågor om hot och våld läggas till. Resultatet från temperaturmätningarna genererar löpande resultat till chefer och HR för uppföljning av arbetsmiljön.

Rutin för att sammanställa hotbilder

Stadsledningskontoret fick 2019-05-08 § 324 i uppdrag av kommunstyrelsen att återkomma med en rutin för att sammanställa hotbilder och utifrån detta ta fram eventuella åtgärder för riskminimering.

Rutinen för sammanställning av bilden av hot och våld mot medarbetare i staden baseras i nuläget på insamling av material från tre befintliga källor. Resultatet från den årliga medarbetarenkäten på en stadenövergripande nivå ingår, där ytterligare frågor har lagts till i årets enkät kopplat till hot, våld och otillåten påverkan. Det pågår för närvarande en förstudie på Intraservice kring användande av alternativa verktyg istället för eller som komplement till medarbetarenkäten, för att få mer regelbundna temperaturmätningar avseende frågor kring arbetsmiljö och trivsel på jobbet. I framtiden skulle sådana mätningar eventuellt kunna komplettera sammanställningen av bilden av hot och våld.

Den andra källan som sammanställningen baseras på är information från verksamheternas system för avvikelshantering avseende hot och våld. Den tredje källan för sammanställningen utgörs av de handlingsplaner som alla förvaltningar och bolag för personsäkerhetsområdet årligen ska ta fram enligt Göteborgs Stads riktlinje för personsäkerhet. I riktlinjen framgår att alla verksamheter årligen ska gå igenom alla inträffade händelser, latent hot och nuvarande rutiner. Därefter skapas en handlingsplan som tydliggör hur rutinerna ska förbättras och riskerna minimeras.

Att ta fram riskminimerande åtgärder för enskilda fall är något verksamheterna måste göra själva utifrån hur uppföljning av händelser i förvaltningarna och bolagen hanteras i enlighet med arbetsmiljöansvar och uppgiftsfördelning och stadens rutiner för styrning av arbetsmiljöarbetet. Utifrån vad resultatet av sammanställningen av bilden av hot och våld mot medarbetare i staden visar kan det bli aktuellt för stadsledningskontoret att föreslå ytterligare åtgärder för riskminimering på en övergripande nivå. Det pågår redan nu ett omfattande arbete i staden med bland annat kunskapshöjande insatser kring otillåten påverkan, där hot och våld ingår som några av påverkansformerna.

Sammanställningen av bilden av hot och våld mot medarbetare i staden kommer att ske som en årlig uppföljning till kommunstyrelsen och återspeglar tidsintervallet för uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet, frekvensen för när medarbetarenkäten går ut samt för hur ofta handlingsplanen enligt riktlinjen för personsäkerhet ska ses över och i förekommande fall revideras.

Krisstöd och krisförberedelse

Göteborgs Stad har i nu gällande upphandling avtal med företagshälsovården om krisstöd i form av hjälp med att hantera det psykiska och sociala omhändertagande som behöver göras i krissituationer. I pågående upphandling av nytt avtal med företagshälsovården kommer även psykologisk krisförberedelse att omfattas. Med detta avses mental beredskap för en grupp eller individ där risken för krisreaktioner och känslomässig stress är känd på förhand, till exempel i arbetet som innebär exponering för hot och våld riktat mot sig själv eller andra.

Utbildningsinsatser om släktbaserade kriminella nätverk, annan organiserad brottslighet och klanstrukturer, dnr 0794/21

Kommunstyrelsen beslutade 2021-05-05 § 363 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram och genomföra utbildningsinsatser om släktbaserade kriminella nätverk, annan organiserad brottslighet och klanstrukturer för utvalda och relevanta personalgrupper i staden. I synnerhet kommer förvaltningar och bolag som verkar i särskilt utsatta områden att involveras i utbildningsinsatsen. Särskilt fokus ska ligga på hur släktbaserade kriminella nätverk påverkar politiskt beslutsfattande och myndighetsutövning. Arbetet som görs inom ramen för detta uppdrag är ett sätt att stärka medarbetare och bryta tystnadskultur. Ärendet planeras att återrapporteras till kommunstyrelsen i mars 2022.

Nationell samverkan och omvärldsbevakning

Samverkan med Malmö stad och Stockholms stad

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 flera nätverk för erfarenhetsutbyte och dialog med Malmö stad och Stockholms stad. Det arbete och erfarenhetsutbyte som redan sker kan utvecklas och förstärkas ytterligare, vilket Göteborgs stad kommer att ta initiativ till framöver.

Samverkan med andra kommuner

Under de två 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 påbörjat ett nätverk där kommuner som har särskilt utsatta områden ska ingå i. Inriktningen för detta nätverk ska då vara trakasserier, hot och våld.

Det finns även ett nationellt nätverk med inriktning på oegentligheter som drivs av SKR.

Samarbete med Brottsförebyggande rådet

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

Partnerskap för att förhindra att barn och unga begår brott

SKR, Polisen, Allmännyttan och sex kommuner, varav Göteborgs Stad är en, har inlett ett partnerskap för att, tillsammans, utforska vilka främjande och förebyggande åtgärder som är verkningsfulla för att förhindra att barn och unga riskerar att begå brott.

Utredning kring välfärdsbrottslighet i kommunerna

SKR har identifierat att flera kommuner lyft frågor kring välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan och identifierat ett behov av stöd och samordning i frågorna. SKR har även konstaterat att dessa frågor idag hanteras i stuprör och skulle behöva tas om hand mer övergripande, kanske som ett nytt verksamhetsområde hos kommunerna. SKR genomför därför nu en undersökning där ett antal förtroendevalda och tjänstepersoner i kommuner intervjuas för att ge en samlad bild av problemen med välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. Den interna rapporten ska vara klar i oktober 2021 och därefter ska SKR ta ställning till vilket fortsatt stöd som ska ges till kommuner i dessa frågor.

Stadsledningskontorets bedömning

Såväl den externa granskningen och stadens eget arbete visar att det förekommer otillåten påverkan, individuell tystnad och i vissa verksamheter även tystnadskultur i Göteborgs Stad. Det pågår samtidigt arbete inom staden för att motverka en organisationskultur som präglas av individuell tystnad och tystnadskultur. Detta arbete har i viss utsträckning beskrivits ovan under rubriken pågående arbete och vidtagna åtgärder. Det finns även arbete som är under utredning, såsom uppdateringar av olika stöddokument och utveckling av it-stöd. Stadsledningskontoret konstaterar utifrån underlaget i ärendet och det faktum att det förekommer individuell tystnad och tystnadskulturer i Göteborgs Stad att befintliga åtgärder behöver förstärkas och kommuniceras samt att ytterligare åtgärder behöver vidtas och samordnas. Samordning behöver ske med stadens arbete med organisationskultur och arbete för att förbättra chefers organisatoriska förutsättningar inom ramen för Göteborgs Stads program för attraktiv arbetsgivare.

Vissa frågor är utom Göteborgs Stads befogenheter att förändra på egen hand eftersom de kräver förändring i lagstiftning. Stadens påverkansarbete gentemot nationell nivå behöver förstärkas för att verka för att nödvändiga systemförändringar genomförs. Göteborgs Stad har kunskap och erfarenheter som kan vara till nytta nationellt.

Vissa frågor kan hanteras och förändras inom organisationen. Det handlar bland annat om ökad tydlighet hos arbetsgivaren, vilket stöd arbetsgivaren erbjuder medarbetare och chefer vid en inträffad händelse, ett behov av att se till att rutiner och verktyg finns på plats för att agera när det inträffar en allvarlig incident och att prata om händelser som uppstår för att upprätthålla en nolltolerans mot hot, våld och otillåten påverkan genom att ta detta på allvar och inte låta det normaliseras. Det måste vara en självklarhet att staden som arbetsgivare sluter upp bakom medarbetare och chefer i deras verksamhetsutövning och agerar kraftfullt för att skapa trygghet. Stadsledningskontorets bedömning är att

samverkan och erfarenhetsutbytet med polisen kan förbättras och förstärkas för att staden ska få del av polisens erfarenheter kring att arbeta systematiskt med den här typen av frågor.

Stadsledningskontorets bedömning är att det krävs en djupare analys för att ta fram konkreta åtgärder för att motverka individuell tystnad och tystnadskultur, både på kort och lång sikt. Det krävs åtgärder på strukturell nivå som samordnas av stadsledningskontoret, men även på operativ nivå nära verksamheten och i dialog mellan chef och medarbetare. Därför är förankringen i verksamheten och dialogen med fackliga företrädare särskilt viktig.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 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. Utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna ska stadsledningskontoret föreslå åtgärder för att säkerställa att tips och allvarliga synpunkter som rör misstänkta verksamhetsproblem och bristande ledarskap med koppling till kriminalitet omhändertas. I uppdraget ingår även att utifrån de fördjupade lägesbilderna och kartläggningarna föreslå mål och strategier för att motverka tystnadskultur i Göteborgs stads trygghets- och brottsförebyggande program samt att fördjupa och stärka samarbetet med de fackliga organisationerna utifrån samverkan och det systematiska arbetsmiljöarbetet i hela stadens organisation. Kommunstyrelsen beslutade även att ge styrgruppen för politikerutbildning i uppdrag att arbeta in tillitsbaserad styrning, bland annat med fokus på att minimera risken för tystnadskultur, i utbildningen.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2021-09-15 beslutades även att 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.

Stadsledningskontorets bedömning är att konstaterade behov av fortsatt utredning och åtgärder i ett första skede ryms inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret 2021-09-15.

Tina Liljedahl Scheel

HR-direktör

Eva Hessman

Stadsdirektör



Yrkande från D angående tystnadskultur inom kommunens organisation som hämmar arbetet mot kriminella

§ 847, 1313/20

Beslut

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

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att tillsätta extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag, med särskild fördjupning för förvaltningar inom det sociala området. Granskningen ska kartlägga tystnadskulturen och genomföras i samverkan med fackliga parter.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att redogöra för kontorets egen bedömning av omfattning av tystnadskultur inom stadens organisation.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att inhämta bedömning från i synnerhet förvaltningar inom sociala området gällande deras bedömning av omfattning av tystnadskultur.

Tidigare behandling

Bordlagt den 30 september 2020, § 808.

Handlingar

Yrkande från D den 30 september 2020.

Yrkande från M, L och C samt särskilt yttrande från KD den 8 oktober 2020.

Yrkande från S, V och MP den 9 oktober 2020.

Yttrande från SD den 28 september 2020.

Yrkanden

Martin Wannholt (D) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från D den 30 september 2020.

Jonas Attenius (S) yrkar bifall till yrkande från S, V och MP den 9 oktober 2020.

Ordföranden Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, L och C den 8 oktober 2020.

Beslutsgång

Kommunstyrelsen godkänner först ordförandens förslag att yrkandet från M, L och C samt yrkandet från S, V och MP behandlas som ett yrkande då de har likalydande beslutssatser.



Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att beslutssatserna i yrkandena från M, L och C samt S, V och MP bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till beslutssatserna i yrkandena från M, L och C samt S, V och MP och Nej för bifall till yrkande från D.”

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Helene Odenjung (L), Karin Pleijel (MP), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V), Emmyly Bönfors (C), Jonas Attenius (S), tjänstgörande ersättaren Nina Miskovsky (M) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (10).

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

Protokollsanteckningar

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

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 28 september 2020.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 8 oktober 2020.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering

2020-11-16

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar



Redovisning av uppdrag att via Samhällsskydd och beredskap se över stöd och rutiner för anmälan av hot och dödshot mot tjänstepersoner, rektorer, lärare och andra nyckelpersoner i staden

§ 324, 1148/18

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag med tillägg enligt yrkande från M, L och C den 3 maj 2019 och yrkande från D den 5 maj 2019:

1. Redovisning av uppdrag att se över stöd och rutiner för anmälan av hot och dödshot mot tjänstepersoner, rektorer, lärare och andra nyckelpersoner i Göteborgs Stad i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande antecknas.
2. Stadsledningskontorets uppdrag från kommunstyrelsen 2018 05-16 § 460 p 6, att se över stöd och rutiner för anmälan av hot och dödshot mot tjänstepersoner, rektorer, lärare och andra nyckelpersoner i Göteborgs Stad förklaras fullgjort.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att återkomma med förslag på hur Göteborgs Stads Riktlinje för Personsäkerhet kan kompletteras med en rutin för samråd med centrala säkerhetsfunktioner avseende processen kring upprättande av polisanmälan.
4. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram en rutin för samråd med centrala säkerhetsfunktioner avseende hotsituationer. Detta ska gälla både i samband med att polisanmälan skett samt även de som eventuellt inte polisanmälts.
5. Den centrala säkerhetsfunktionen ska ta fram en rutin för att sammanställa hotbilder och utifrån detta ta fram eventuella åtgärder för riskminimering.

Tidigare behandling

Bordlagt den 10 april 2019, § 246.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 20 mars 2019.

Tilläggsyrkande från D den 5 maj 2019.

Tilläggsyrkande från M, L och C samt särskilt yttrande från KD den 3 maj 2019.

Yttrande från S den 8 maj 2019.

Yrkanden

Ordföranden Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D), Marina Johansson (S) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till tilläggsyrkande från D den 5 maj 2019 och tilläggsyrkande från M, L och C den 3 maj 2019.



Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och avslag på tilläggsyrkande från D den 5 maj 2019 och tilläggsyrkande från M, L och C den 3 maj 2019.

Propositionsordning

Kommunstyrelsen beslutar först att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Ordföranden Axel Josefson (M) ställer propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkande från M, L och C och finner att det bifallits.

Ordföranden ställer herefter propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkande från D och finner att det bifallits.

Protokollsanteckningar

Representanterna från S antecknar som yttrande en skrivelse från den 8 maj 2019.

David Lega (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 3 maj 2019.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering

2019-06-03

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

FINNS DET EN TYSTNADSKULTUR I GÖTEBORG STAD?

Författare: Anna Ekström

Säker Analys i Sverige AB

Kontakt: anna.ekstrom@sakeranalys.se

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	4
FINNS DET EN TYSTNADSKULTUR KOPPLAD TILL KRIMINELLA STRUKTURER I GÖTEBORG STAD?.....	5
INLEDNING.....	5
SYFTE.....	5
TILLVÄGAGÅNGSÄTT.....	6
ETISKA ÖVERVÄGANDEN.....	6
LÄSANVISNING.....	7
CENTRALA BEGREPP.....	7
KRIMINELLA STRUKTURER.....	7
TYSTNADSKULTUR.....	7
OTILLÅTEN PÅVERKAN.....	8
RISKOMRÅDEN.....	8
MYNDIGHETSUTÖVNING.....	9
BOENDEFRÅGOR.....	10
HEDER.....	10
KRIMINALITET.....	10
EXTREMISM.....	11
RESULTAT AV INTERVJUER.....	11
TYSTNAD PÅ GRUND AV RÄDSLÅ FÖR ATT UTSÄTTAS FÖR HOT OCH VÅLD MED DIREKT KOPPLING TILL ARBETET OCH ARBETSUPPGIFTER.....	12
TYSTNAD AV RÄDSLÅ FÖR ATT UTSÄTTAS FÖR HOT OCH VÅLD PÅ GRUND AV DET GEOGRAFISKA OMRÅDE MAN ARBETAR I.....	18
DEN ORGANISATORISKA TYSTNADEN.....	23
TYSTNAD I ARBETSGRUPPEN.....	24
INDIVIDUELL TYSTNAD PÅ GRUND AV MISSBRUK AV ANSTÄLLNING.....	25
SLUTSATSER.....	26

AVSLUTNING28

REFERENSLITTERATUR.....29

Sammanfattning

På frågan om det finns en tystnadskultur bland anställda i Göteborg stad som är kopplad till kriminella strukturer är svaret ja. Den här rapporten fokuserar på tystnadskultur med en innebörd av att anställda i staden inte vågar eller vill uttala sig om sin arbetsituation; de situationer som de bevittnar som en del av sitt arbete; felaktigheter som begås eller andra situationer som inträffar som de håller för sig själva. Kriminella strukturer har en stor påverkan på stadens verksamheter, direkt och indirekt. Det har pågått i många år och i flera områden är förtroendeklyftorna väldigt djupa. Problemen med tystnadskultur är mest akuta i de socialt utsatta områdena i Göteborg. Det tydligaste tecknet på tystnaden är den utbredda uppfattningen bland medarbetare att de skulle dra sig för att polisanmäla en händelse som de blir vittne till eller själva drabbas av.

Anledningen till varför man inte vill anmäla händelser är främst för att man är rädd för repressalier från kriminella strukturer. Många anställda är också osäkra på vad arbetsgivaren kan ge för stöd om man faktiskt anmäler. Flera av de intervjuade tycker också att arbetsgivarens hållning gällande vilka händelser som bör anmälas är otydlig och att det finns en uppfattning om att anställda i staden ska tåla en hel del. Det finns också en organisatorisk tystnad och medarbetare uttrycker att de blir tystade av chefer när de ger sin bild av läget i olika verksamheter och områden i staden. Det finns också medarbetare som missbrukar sin anställning, för egen eller andras vinning, och som gör vad de kan för att tysta ner det.

Det finns inte *en* tystnadskultur i Göteborg stad. Det finns flera. De har olika orsaker och tar sig olika uttryck. Tilliten har brutits i många av stadens verksamheter. Grundförutsättningen att alla medborgare ska behandlas lika gäller inte i vissa geografiska områden. Stadens anställda påverkas på en mängd olika sätt och den upplevda otryggheten gör att vissa samhällsnormer accepteras som i andra områden och verksamheter inte skulle tolereras. I vissa verksamheter är det vanligt att känna en rädsla när man går till jobbet. Att förhålla sig till kriminella strukturer är en strategi för anställda i staden för att klara sitt arbete och det skapar en tystnadskultur som i förlängningen underlättar för kriminell verksamhet.

Den här granskningen genomfördes under tidsperioden 1 mars till den 30 juni 2021.

Finns det en tystnadskultur kopplad till kriminella strukturer i Göteborg stad?

Inledning

Vad är tystnadskultur i en stad? Ett kort svar är att det är när saker inte är som det ska och ingen pratar om det. När tilliten urgröps och till slut försvinner och det har blivit det nya normala. När olika regler gäller beroende på var man bor och vem man är och att de flesta personer på en arbetsplats förhåller sig till det utan att säga något. Exempelvis kan en bil få stå parkerad på gården bland husen i ett bostadsområde, fastän alla vet att det är förbjudet. Den parkerade bilen blir en manifestation av vem som bestämmer i området när ingen säger något. När tystnaden breder ut sig bland de som bor i området och de som arbetar i området.

Den här granskningen har med hjälp av anställda i Göteborg stad strävat efter att svara på frågan om det finns en sådan tystnadskultur i staden och att öka förståelsen för hur den i så fall ser ut. Granskningen är genomförd på uppdrag av Göteborg stad.

Syfte

Syftet med den här granskningen är att svara på om det finns en tystnadskultur kopplad till kriminella strukturer i Göteborgs stad och hur den i så fall kan se ut. Den här rapporten fokuserar på tystnadskultur med en innebörd av att anställda i staden inte vågar eller vill uttala sig om sin arbetssituation, de situationer som de bevittnar som en del av sitt arbete, felaktigheter som begås eller andra situationer som inträffar som de håller för sig själva. I ett demokratiskt samhällssystem förväntas medborgare samarbeta med rättsväsendet och att påtala oegentligheter om man ser dem. Att inte samarbeta med rättsvårdande myndigheter eller andra offentliga institutioner, oavsett om det är en medveten eller omedveten handling, bidrar till en tystnadskultur.

Intervjuerna fokuserat på tre övergripande frågeställningar:

- Har du erfarenhet av tystnadskultur på din nuvarande eller tidigare arbetsplats i Göteborg stad?
- Om ja, hur yttrar den sig?
- Vad tror du att den beror på?

Granskningen är kvalitativ och har inte som mål att kvantitativt bedöma omfattningen av tystnadskultur i Göteborg Stad. Uppdraget är att beskriva olika former av en eventuell tystnadskultur i Göteborg stad som har framkommit under granskningens gång. Granskningen syftar till att svara på frågan om det utifrån intervjuerna finns en

tystnadskultur i staden och hur den i så fall ser ut. Den handlar också om orsakerna till tystnad. Den pekar inte ut särskilda verksamheter eller funktioner utan syftar till att belysa de utmaningar som finns i staden i stort. Den här rapporten syftar inte heller till att genomföra en konsekvensanalys av de situationer som har framkommit och inte heller att föreslå lösningar.

Tillvägagångsätt

Alla intervjuer har genomförts av rapportförfattaren, Anna Ekström. Intervjuerna har varit semistrukturerade och de intervjuade har själva fått berätta om sina erfarenheter av tystnadskultur.

Den här rapporten fokuserar enligt uppdraget på verksamheter som finns inom det sociala området i Göteborg stad. Utöver de av uppdragsgivaren förutbestämda förvaltningarna ¹ har arbetet fokuserats på de funktioner som har stor påverkan på en enskild persons livssituation. Granskningen baseras på intervjuer med verksamma i staden, utspridda på förvaltningar och bolag inom olika geografiska områden, underlag från Göteborg stad och relevant forskning.

De personer som har intervjuats har kontaktats av författaren efter en inledande analys av de verksamheter som löper störst risk att utsättas för påtryckningar av kriminella strukturer. Författaren har identifierat funktioner i de verksamheterna och kontaktat dem. Urvalet har också skett genom ett s.k. snöbollsurval; dvs. att låta några av de intervjuade föreslå andra personer som de bedömer vore relevanta för granskningen. Författaren har medvetet strävat efter ett så brett urval som möjligt, såväl i termer av verksamheter inom det sociala området som av geografiska områden.

Frågan om tystnadskultur kan uppfattas som känslig och obehaglig att prata om. Det ligger också i frågans natur att det kan finnas en oro för repressalier. För att möjliggöra ett så öppet samtal som möjligt har alla intervjuade blivit informerade om att inga personuppgifter kommer att röjas av författaren. Intervjuerna har i regel varat en timme och har genomförts digitalt eller via telefon, med anledning av den rådande pandemin.

Etiska överväganden

Problembilden är större och allvarigare i vissa områden och verksamheter än vad som framkommer i den här granskningen. All information har inte kunnat tas med i skrift

¹ socialförvaltningarna och representanter för de fackliga organisationerna

eftersom det skulle riskera att skada informanter och verksamheter. Av respekt för dem har därför viss information som pekar ut en verksamhet eller en funktion utelämnats.

Läsanvisning

I den första delen beskrivs ett antal för rapporten centrala begrepp: kriminella strukturer, tystnadskultur och otillåten påverkan. Därefter följer en genomgång av de riskområden som har definierats och som ligger till grund för den här rapporten. Under "Resultat av intervjuer" påbörjas analysen som bygger på materialet från intervjuerna. Fyra teman har identifierats utifrån innehållet i intervjuerna: tystnad av rädsla för att utsättas på grund av sitt arbete; tystnad på grund av området man arbetar i, organisatorisk tystnad och tystnad på grund av missbruk av anställning. Rapporten avslutas med en sammanfattande slutsats.

Centrala begrepp

Kriminella strukturer

Med koppling till kriminella strukturer avses personer som ingår i kriminella nätverk eller gäng. Det finns olika typer av grupp- och nätverkskategorier enligt Brottsförebyggande rådet (Brå); självdefinierade; externdefinierade; icke-namn-givna grupper och projektbaserade konstellationer.² De kan påverka personal i Göteborgs stad, antingen genom att direkt hota, trakassera eller på andra sätt påverka enskilda medarbetare på grund av hens yrkesroll. De kan också indirekt påverka anställda i staden genom att de finns på platser och i områden där staden bedriver verksamhet. De kan också söka anställning i staden för att uppnå vinning, antingen för egen del eller för andra personer. I den här granskningen innefattas också aktörer kopplade till extremism i Göteborg som på olika sätt har en påverkan på verksamhet i Göteborg stad. Våldsbejakande extremism definieras som individens avsikt och förmåga att begå brott för att förändra samhällsordningen då de menar att det inte går att förändra samhället med demokratiska medel.³

Tystnadskultur

Med tystnadskultur avses i den här rapporten ett normsystem där medarbetare i staden inte berättar om missförhållanden och situationer som påverkar deras arbete och som inte är i linje med det uppdrag som de har. Det kan handla om att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras; att det finns kännedom om felaktigheter på arbetsplatsen som man inte berättar om, att anställda bevitnar händelser när de befinner sig på olika platser i sitt arbete som de inte vågar eller vill berätta om. Det kan också handla om att

² BRÅ, 2016:12, s. 11-13

³ <https://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/extremistmiljoerna.html>

händelser inte definieras som kriminella eller att chefer eller tongivande personer tystar medarbetare så att information inte sprids mellan organisatoriska led. Det kan finnas olika anledningar till tystnaden och en tystnadskultur kan vara på individuell nivå, i mindre grupper eller i en hel organisation.⁴

Begreppet "tystnadskultur" kan ha många innebörder, beroende på vem du frågar. I den offentliga debatten och medias rapportering handlar det ofta om händelser som personer drar sig för att berätta om. Det kan handla om tystnad inom en grupp när det gäller oegentligheter, sexuella trakasserier eller saker som inte fungerar i en verksamhet. I förhållande till kriminalitet används begreppet tystnadskultur främst för att beskriva att det i vissa miljöer kan vara svårt att få upplysningar av kriminella aktörer, men också av andra människor som bor eller på andra vis rör sig i områden där den kriminella verksamheten är utbredd.⁵ Det kan också handla om en kultur som människor skolas in i, ett slags normsystem där det finns en uttalad eller outtalad överenskommelse om att inte berätta vissa saker.

Det finns inte så mycket forskning om tystnadskulturer.⁶ Internationella studier behandlar olika typer av tystnad i studier av maffia och gäng. När det handlar om svenska studier på området så är det främst Brå som har beskrivit såväl den direkta tystnadskulturen i termer av att inte samarbeta med rättsväsendet, men också den mer indirekta tystnadskulturen som kan uppstå i olika verksamheter.⁷

Otillåten påverkan

Otillåten påverkan är ett samlingsbegrepp för trakasserier, hot, skadegörelse, våld och korruption.^{8 9} Alla handlingar är inte alltid brottsliga utifrån lagens mening, men gemensamt för dem är de syftar till att förändra ett beslut och att de kan orsaka stor skada.¹⁰ Risken för att utsättas för otillåten påverkan har främst de samhällsfunktioner som har många och djupa kontakter med personer med en stor inverkan på personers livssituation.¹¹

Riskområden

Nedan listas ett antal av de sakfrågor som bedöms kunna utgöra en risk för en tystnadskultur och varför det kan vara så, med fokus på verksamheter i det sociala området. Nedan har

⁴ BRÅ, 2019:10

⁵ Polismyndigheten, 2017, s. 12

⁶ Brå 2019:10, s. 19

⁷ Brå 2019:10

⁸ Brå, 2016:13

⁹ Brå, 2016:14

¹⁰ Brå, 2014

¹¹ Brå, 2017

utgjort stommen för den riskanalys som ligger till grund för vilka förvaltningar och bolag som har valts ut för intervjuer. Det finns också andra sakfrågor som kan leda till påtryckningar, exempelvis frågor om tillstånd av olika slag.

Myndighetsutövning

Att arbeta med individer i frågor som har stor påverkan på den enskildes ekonomi och livssituation kan innebära en risk för otillåten påverkan på medarbetare. Olika former av myndighetsutövning innefattar ofta komplexa ärenden, med stor påverkan på den enskildes livssituation. Exempel på detta är försörjningsstöd och boendefrågor, helt enkelt mat och tak över huvudet. När personer riskerar att fråntas detta kan de bli desperata, vilket kan leda till hot, våld, skadegörelse, hot om desperata handlingar eller skällsord.

Åtgärder som rör barn, exempelvis omhändertagande av barn, är ett annat område som kan innebära en stor risk för påverkan på verksamheter i staden. Det handlar om den känslomässiga aspekten för alla inblandade. I en del fall kan ett barns kriminalitet vara en del av en familjs försörjning. När barnet skiljs från familjen förlorar familjen inte bara den vardagliga kontakten med barnet, utan också den illegala inkomst och status som barnet kan ha ett i område. Gängkonflikter i Göteborg har satt det nationella strålkastarljuset på socialtjänstens arbete. Efter upprättande av vägsräddningar under sensommaren 2020 gjorde socialtjänsten en rad insatser.¹² Politiker på nationell nivå besökte områden i nordöstra Göteborg.¹³ Efter upploppen och ett mord i Hjällbo i slutet av maj i år har debatten ytterligare tagit fart och återigen riktas fokus mot socialtjänstens möjligheter att agera bland annat genom att omhänderta barn till gängkriminella.^{14 15}

Uppmärksamheten kring socialtjänstens arbete är en möjliggörare och ett skydd för barnet, samtidigt som det finns en risk att det förstärker den negativa synen på socialtjänstens uppdrag som finns i flera utsatta områden. Det finns sedan tidigare en uppfattning om att socialtjänsten är ”ute efter att ta barn” och en rädsla för socialtjänstens insatser.¹⁶

Det är en hög personalomsättning inom socialtjänsten i Göteborg stad.¹⁷ Arbetsbelastningen är hög. På flera ställen är det en stor andel nyutexaminerade socionomer som arbetar utan tidigare arbetslivserfarenhet och det finns inte alltid möjligheter att få stöd av mer erfarna

¹² se bl.a. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/2GR4xB/ganghotet-i-angered--nu-far-personalen-vaktareskort>; <https://www.svd.se/vi-har-barn-har-som-aldrig-lamnat-området>

¹³ <https://www.dn.se/sverige/invanare-i-hjallbo-till-partiledarna-det-finns-inga-jobb-for-vara-barn/>; <https://www.expressen.se/gt/ebba-busch-om-natverken-och-gangkriget-i-goteborg/>

¹⁴ <https://www.gp.se/nyheter/sverige/ministern-efter-valdet-i-hjallbo-omhanderta-fler-kriminellas-barn-1.49107087>

¹⁵ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/hot-mot-socialsekreterare-nar-kriminellas-barn-omhandertas>

¹⁶ <https://www.gp.se/nyheter/goteborg/stora-protester-i-angered-efter-omhändertagande-av-barn-1.20823347>

¹⁷ Norberg & Thörn, 2020

kollegor. De får ansvar för svåra och komplexa ärenden, vilket också påverkar känslan av otrygghet hos flera av de som arbetar med myndighetsutövning.

Boendefrågor

Frågor om bostad kan också vara kopplat till andra verksamheter. Att riskera att bli fråntagen sitt boende eller vräkt från ett boende är en typ av ärende som kan innebära otillåten påverkan på medarbetare. Om det finns barn med i bilden ökar komplexiteten i ärendet, och även ibland graden av desperation hos den som riskerar att stå utan bostad, vilket kan leda till att personal utsätts för otillåten påverkan.

Heder

Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige är empiriskt belagd.¹⁸ Kännetecknande för en hederskontext är att individens val är underordnade familjens eller kollektivets intressen.¹⁹ Våldet eller förtrycket kan vara sanktionerat av flera personer inom familjen, släkten eller personer i närområdet²⁰ vilket innebär att det ofta finns flera förövare. Det kan också finnas andra personer som den utsatta/e inte känner till, men som är en del i att underlätta hedersstrukturen genom att begränsa den utsattes livsmöjligheter. I frågor som rör heder är det ofta många personer inblandade och hela frågans karaktär innebär att den är känslig för många personer. Att ingå i en hederskontext innebär att det inte finns så många platser där det finns möjlighet att få kontakt med en person som är utsatt för hederskultur och det är i stort sett synonymt med att ingå i en tystnadskultur.²¹ Det handlar om en sluten miljö som prioriterar att skydda kollektivet. I Göteborg lever cirka 15% av elever i årskurs nio med hedersnormer i familjen.²² Polisen i Göteborg uppger att de släktbaserade kriminella nätverken arrangerar äktenskap i syfte att stärka nätverken och att barnen fostras i den organiserade brottsligheten.²³

Kriminalitet

De kriminella gängerna i storstäderna ökar i antal.²⁴ De finns framför allt i de socialt utsatta områdena och de håller ofta samman för att de har vuxit upp ihop och fortsatt bor i samma område. Gängen rekryterar i området på platser där många rör sig och försöker i allt större utsträckning "äga" området.²⁵

¹⁸ FOI, 2021, s. 12

¹⁹ Brå 2019:10 ; Stål, Göteborg stad, 2021

²⁰ Se också Norberg & Thörn, 2020, s. 10

²¹ Brå 2019:10, s 10

²² Rúna i Baianstovu, Strid, Cinthio, Sämstedt Gramnaes och Enelo, 2019, s. 385

²³ Göteborg stad, Stål, s. 24

²⁴ Brå 2016:12

²⁵ Lindstedt, Göteborg stad, 2019

Den mediala uppmärksamheten kring vissa kriminella nätverk bidrar också till att förstärka känslan av utsatthet i vissa områden. Familjenamn och kriminella nätverk skapar en rädsla även i andra verksamheter än socialtjänsten.

Extremism

Den våldsbejakande extremismen i Sverige har ökat i omfattning.²⁶ Frågor som berör olika typer av extremism kan också innebära att anställda i staden utsätts för otillåten påverkan som kan leda till en tystnadskultur.²⁷ I Göteborg finns personer som kopplas till våldsbejakande islamism, radikala föreningar och moskéer.²⁸ Det är också från Göteborg som många har rest till för att ansluta sig till IS i Syrien och Irak, och återvänt.²⁹ Personer som delar Islamiska Statens (IS) ideologi är ett exempel på den typen av uppfattad risk för påverkan både när det gäller personer som befinner sig i Sverige och personer som har återvänt, eller beräknas återvända, efter att ha deltagit i IS aktiviteter i framför allt Syrien och Irak.³⁰ Även högerextrema miljöer är aktiva i Göteborg^{31 32 33} och Säkerhetspolisen bedömer att de på längre sikt kan utgöra ett hot mot politiker och samhällsföreträdare.³⁴

Kriminalitet, extremism och hedersfrågor är inte isolerade i separata rör utan samspekar på olika sätt och har även kopplingar till andra frågor som missbruksproblematik, boendefrågor och psykisk ohälsa.^{35 36 37}

Resultat av intervjuer

Följande avsnitt skildrar innehållet i de intervjuer som har genomförts under arbetet. Resultatet av intervjuerna visar att det finns olika sätt som tystnadskultur tar sig uttryck på och att det också finns olika orsaker till tystnad. De olika tema som har identifierats i analysen är: rädsla för att utsättas för påtryckningar med koppling till det arbete eller de arbetsuppgifter man har; tystnad på grund av rädsla för att utsättas för hot och våld på

²⁶ <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-08-22-utveckling-av-den-valdsbejakande-hogerextremismen.html>

²⁷ SOU 2017:110

²⁸ Ranstorp m.fl, 2018, s. 97

²⁹ Center mot våldsbejakande extremism, CVE, 2020, s. 24

³⁰ Socialstyrelsen, 2020

³¹ <https://sverigesradio.se/artikel/6390522>

³² <https://www.gp.se/nyheter/goteborg/hogerextremism-i-vestra-frolunda-elever-fick-nazistpropaganda-i-skapen-1.48796373>

³³ <https://www.gp.se/nyheter/goteborg/har-ar-de-domda-nazisterna-1.4144949>

³⁴ <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-08-22-utveckling-av-den-valdsbejakande-hogerextremismen.html>

³⁵ Rostami m.fl. 2018; Göteborgs stad, Stål, 2021, Norberg & Thörn, 2020

³⁷ Mondani m.fl. 2021

grund av det område man arbetar i; organisatorisk tystnad eller tystnad med anledning av att man missbrukar sin anställning och inte vill att det kommer till någons kännedom.

Tystnad på grund av rädsla för att utsättas för hot och våld med direkt koppling till arbetet och arbetsuppgifter

”Att vara rädd är en del av jobbet”

De sakfrågor som låg till grund för riskanalysen har också tagits upp av många av de som har intervjuats. Myndighetsutövning, boende, hedersfrågor, kriminalitet och extremism är frågor och arbetsuppgifter som berör och kan skapa oro hos medarbetarna då de kan leda till påtryckningar från de som berörs, eller från deras nätverk.

Myndighetsutövning innebär på flera olika sätt ingrepp i människors liv. Frågor om ekonomiskt bistånd och socialtjänstens insatser till barn och unga är några av de områden som lyfts i intervjuerna. Den här typen av åtgärder har inneburit otillåten påverkan i olika omfattning hos de flesta av de intervjuade som har erfarenhet av att arbeta med frågorna. Det handlar bland annat om enskilda individer som försöker att ändra ett beslut, ibland i affekt och ibland med en mer uttänkt strategi. Ibland handlar det om mer att flera personer agerar för att utöva otillåten påverkan, exempelvis i samband med hedersrelaterade ärenden. Det kan också handla om juridiska ombud som har ett mycket aggressivt tonläge gentemot medarbetare inom socialtjänsten.

Brottsligheten går längre ner i åldrarna i flera av de utsatta områdena i Göteborg. Mellanstadiebarn används för att gömma, frakta och sälja narkotika. Barn agerar också ”spejare” för de äldre så att de snabbt kan förvarna om polisen kommer så att de äldre kan avbryta narkotikahandel. Även attityderna hos de yngre barnen och ungdomarna har hårdnat. Anställda i flera av de utsatta områdena i staden vittnar om yngre barn som skrämmer sin omgivning på skoltid och kvällar. Barnen är ibland en del i en familjs kriminella livsstil och när insatser diskuteras eller genomförs för att det finns oro om ett barn, så kan det också få konsekvenser för familjens inkomstkällor, vilket kan öka den otillåtna påverkan på socialtjänstens medarbetare ytterligare.

Socialtjänsten har i många fall svårighet att få samtycke om handlingsplaner kring barn och det finns en risk att motvilligheten att samarbeta förstärks ytterligare. Vid beslut om åtgärder händer det att socialsekreterare hotas och att de inte kan bo hemma under en tid för att någon exempelvis uttrycker att deras hem ska brinna eller att de ska söka upp medarbetarens barn i skolan.

Olika forum i sociala medier visar filmklipp av hur socialtjänsten omhändertar barn och sprider rykten om hur socialtjänsten agerar. I de flesta fall är uppgifterna felaktiga och filmklippen kan vara från andra delar av landet, eller t.om. helt andra delar av världen. Uppfattningen om socialtjänsten har lett till flera manifestationer utanför olika socialkontor i staden. Ryktesspridningar stärker misstron mot socialsekreterarna när de ska utföra sitt uppdrag och det leder till ett hårdare språkbruk i vissa fall och en tystnad i andra fall – inte bara från klienter och deras anhöriga utan också från andra boende i områden.

Orosanmälningar kan också vara problematiska. Det finns en rädsla bland anställda i staden att anmäla oro för barn. De vet med sig att det ingår i arbetet, men de vet också att det kan medföra obehag om det involverar kriminella strukturer. Att göra en orosanmälan kräver ett säkerhetstänkande som många anser saknas i förvaltningar eller bolag. Om information når föräldrar utan att den part som har gjort anmälan vet om det, kan det leda till stor oro när anhöriga utan förvarning kommer till arbetsplatsen.

Göteborg stad arbetar vräkningsförebyggande, men ibland sker vräkningar ändå. Vräkningsärenden innebär ett stort ingrepp i en individs liv och det görs först efter noggrann övervägning. Det kan innebära en stor påfrestning på den person som behöver lämna sitt boende, men också på personalen som ska utföra åtgärden. Det finns de som handlar i affekt, men enligt flera av de som har intervjuats så är det ofta snabbt övergående. Det finns också de som agerar med andra mer långtgående medel för att ändra beslut om vräkning. Det kan handla om hot, utpressning eller erbjudande om olika tjänster för att få behålla boendet. I likhet med många andra frågor blir osäkerheten och rädslan större bland personalen om man vet att åtgärden riktas mot en känd kriminell och flera av de intervjuade berättar om en ökad försiktighet i den typen av ärenden.

Boendefrågor handlar också om de som tillhandahåller bostäder som staden hyr av. Trycket på att kunna tillhandahålla bostäder upplevs av flera vara så stort att det inte alltid säkerställs att de som hyr ut inte är kriminella. Några av de intervjuade menar att man inte pratar högt om det eftersom alternativet – att inte kunna erbjuda boende – anses vara mycket värre. Det upplevda trycket från den politiska ledningen på att säkerställa att det finns bostad i staden gör att uthyrare inte alltid granskas.

Hedersfrågor innebär ofta inslag av otillåten påverkan för tjänstepersoner. Flera av de intervjuade som på olika sätt har erfarenhet av att arbeta med frågor som rör heder berättar om den ibland massiva uppmärksamhet som ärendet kan få och att en enskild handläggare kan ta emot en mängd samtal av personer som inte bedöms ha en direkt koppling till ärendet. Ibland uttalas hot i samband med dessa ärenden. Utsatta individer och deras anhöriga har i regel låg tillit till myndigheter och det påverkar också i ett ärende kan många människor mobiliseras för att förhindra att myndigheter blandar sig i ärenden. De är ofta

många fler än de som arbetar med ärendet från stadens sida, vilket kan uppfattas som hotfullt och ta mycket tid från själva hanteringen av ärendet.

När personal agerar i hedersfrågor kan det också innebära en ökad risk för den personen som är utsatt och möjligheten att hjälpa försvinner. Samverkan mellan olika funktioner kan vara svår att få till och ärenden riskeras att hanteras som en vanlig anmälan och kontakt tas med vårdnadshavare istället för att det görs en skyddsbedömning. Det innebär också en risk för den personal som arbetar med den här typen av ärende när de exempelvis kan bli överraskade av upprörda anhöriga som kommer till arbetsplatsen utan att de är förberedda på det. Oron för de situationer som kan uppstå kan innebära att åtgärder undviks eller görs på ett annat sätt för att minska risken för obehag.

Slutligen är det också problematiskt att personal inte delar stadens värdegrund gällande hedersfrågor och att de öppet visar det under arbetstid. Det finns exempel på situationer där personal har ifrågasatt utbildningsinsatser inom staden då de anser att hedersfrågor inte är ett verkligt problem. Kollegor har blivit kallade för "rasister" när de lyfter hedersproblematik, vilket har lett till en oro och en tystnads eftersom det är svårt att värja sig mot att bli kallad rasist och det finns ibland en bristande kunskap kring heder vilket leder till att vissa väljer att inte lyfta frågan.

Att arbeta med och möta personer med en kriminell livsstil är en del av arbetet för många anställda i Göteborg stad. Kriminalitet i sig är ingenting som väcker en stor uppmärksamhet bland de intervjuade. Det kan däremot upplevas som mer komplicerat och väcka otrygghetskänslor bland personalen när det handlar om personer som är kända för att ha ett våldskapital. Familjenamn eller vetskap om att en person har stridit för IS kan späda på rädslan. Några av de intervjuade säger att de tror att medarbetare kanske undviker att ställa samma typer av följdfrågor som de annars skulle ha gjort när de vet att personen de har kontakt med har en historia av att använda våld.

Vissa komplexa och svåra ärenden följer medarbetare en lång tid. Det kan handla om personer som under och efter ärendets gång utsätter medarbetare för en stor press genom mer eller mindre subtila hot om vad de ska göra om de inte får igenom sina krav. De kan hota med att de har ett stort nätverk, att de vet var medarbetaren bor eller var medarbetarens barn går i skola och vilken väg medarbetaren brukar ta till jobbet. Om det är en kvinnlig medarbetare förekommer ofta sexuella trakasserier och hot om sexuellt våld.

Frågor som kan kopplas till extremism har under flera år, både på nationell och lokal nivå, framkallat en viss ängslighet och osäkerhet hos personal som arbetar med frågorna. En del av anledningen är bristande kunskap om extremistmiljöerna och deras påverkan, och en del handlar om olika synsätt om vad som är extremism och inte. Denna ängslighet utgör en otrygghet för tjänstepersoner som ska arbeta mot alla sorters extremism i staden. Göteborg

har på många sätt intensifierat och skärpt sitt arbete mot extremism sedan flera år tillbaka och det finns idag en annan medvetenhet än för några år sedan. Trots detta finns det en osäkerhet bland annat kring hur stadens lokaler kan nyttjas när medarbetare inte upplever sig veta vem de kan fråga om riktlinjer och kunskap.

Det finns grupperingar och individer i Göteborg som delar och sprider extremistiska värderingar. De kan vara en del av en rörelse som utövar påverkan på boende och personal i Göteborg stad. Att hysa antidemokratiska värderingar är i sig inte brottsligt, men det är ett problem när personer med dessa värderingar påverkar boende i området och dessutom har tillgång till stadens resurser och utnyttjar stadens lokaler när de gör det. I frågor om extremism finns det en beröringskräcka och en rädsla att säga fel saker eller fatta fel beslut. Den här beröringskräcken kan leda till en tystnad, för det är enklare än att problematisera uppkomna händelser och situationer och kanske riskera att få motta kritik.

I den andra vågskålen finns det också exempel på medarbetare i staden som inte delar stadens värdegrund och som i sin tur förmedlar antidemokratiska värderingar på arbetstid. Även här kan beröringskräcken eller annan rädsla leda till att kollegor inte ifrågasätter de här yttringarna. Det uppstår en brist på tillit och en oro över att det inte går att exempelvis utbyta information och det är också en anledning till varför tystnad breder ut sig.

"Alla är inte så sugna på att anmäla hot och våld"

Det finns en utbredd oro för att utsättas för hot och våld som anställd i Göteborg stad. I samband med frågan om utsatthet med anledning av sina arbetsuppgifter, så kommer också frågan om vad de intervjuade har gjort om de har utsatts. Frågan om polisanmälan har kommit fram i alla intervjuer. Det tydligaste tecknet på det är rädslan för att kontakta polisen. Många av de intervjuade uppger att de skulle dra sig för att polisanmäla händelser som de upplever eller får ta del av på grund av sitt jobb av rädsla för repressalier från kriminella strukturer. De intervjuade uppger också att många av deras kollegor känner på samma sätt. Det finns erfarenheter av att de själva eller kollegor, har blivit uppsökta av personen som de har anmält. Det kan också vara personer i personens nätverk som på olika sätt försöker att skrämma målsägaren, med subtila eller mer direkta hot om våld eller olika sorters obehagliga konsekvenser om anmälan inte dras tillbaka. För många är det ett stort obehag bara att någon skulle kunna *tro* att de skulle anmäla.

"Det leder inte till något"

En annan anledning till att inte polisanmäla är att många av de intervjuade anser att det inte leder till någonting. "Ärendet kommer ändå att läggas ned", är en utbredd uppfattning bland anställda i staden. Tilltron till rättsväsendet är i många avseenden mycket låg. En vanligt återkommande uppfattning är också att återkopplingen från polisen brister, vilket spär på osäkerheten ytterligare.

Att bli illa behandlad under en eventuell rättegång är också en anledning som lyfts fram av flera som förklaring till varför de inte vill anmäla. Det handlar om att juridiska ombud använder ett språk som många anser syftar till att baktala målsägaren. Det kan handla om att misskreditera socialsekreterare genom att på olika sätt försöka bevisa att de är oprofessionella. I flera fall har anställda i staden också fått höra att "sånt får man ju tåla som anställd" och känt sig både förminskade och förlöjligade. Det finns också en stor oro och rädsla över att möta den tilltalade och dennes eventuella nätverk i en rättegång, exempelvis vid väntetider innan rättegången börjar eller när man lämnar lokalerna efter avslutad rättegång.

"Det är ofta upp till chefen"

Ytterligare en begränsande faktor till varför stadens anställda inte polisanmäler händelser är att många känner en osäkerhet kring stadens riktlinjer, vilket stöd som finns att få, vilka rättigheter man har som anställd och vad man ska uppge på en anmälan. Många känner en osäkerhet över om man ska uppge sina privata uppgifter eller arbetsgivarens. De flesta har inte behövt medverka i en rättegång tidigare och vet inte hur en rättsprocess går till, vilket också skapar osäkerhet. Många upplever en känsla av ensamhet och utsatthet. För några är det ett trauma som tar lång tid att bearbeta. I de fall där en anställd har gjort en polisanmälan och fått stöd av sin organisation, så har hen ofta gått stärkt ur händelsen. När chefen har hjälpt till att anmäla, säkerställt tryggheten för den anställde, hjälpt till med företagshälsovård och andra åtgärder som kan vara nödvändiga och viktiga, samt följt med till en eventuell rättegång – då har den utsatte medarbetaren trots erfarenheten återhämtat sig relativt väl.

"Helt plötsligt var det som att det inte hade hänt"

Det finns fall i staden där anställda uppgett att de har bevittnat händelser som har inträffat, men att de under rättegången har dragit tillbaka sitt vittnesmål. I vissa fall har chefen försökt att få reda på vad som har hänt och varför den anställde har ändrat sin utsaga, men det har visat sig vara mycket svårt att få reda på varför, när vittnesmålet väl har ändrats. Det lämnar en känsla av osäkerhet i organisationen, en fråga om vad som har hänt medarbetaren och varför hon eller han drog tillbaka sitt vittnesmål. Det ställer också frågor om var medarbetarens lojalitet finns i framtiden och ibland en känsla av att man inom organisationen får vara vaksam på vad man säger, eftersom man inte känner sig trygg med att informationen stannar inom organisationen.

"Det finns en risk att anställda känner sig tvingade"

I en del förvaltningar och bolag finns det en policy att alla händelser ska polisanmälas. Policyn finns där av en god anledning, men kan ibland verka avskräckande för de anställda. Om de berättar om händelser så vet de att det kan komma ett krav på att den ska anmälas, vilket kan skapa en oro. Oron kan handla om vad som i så fall kan hända och vilket stöd det finns att få från arbetsgivaren.

”Att göra en avvikelse är inte att åtgärda ett problem – det är ett symptom på ett problem”

I vissa förvaltningar och bolag är det vanligare att göra arbetsskadeanmälningar än polisanmälningar, men inte i alla. I de organisationer som har tydliga rutiner och där chefer, HR eller fackliga ombud uppmuntrar medarbetare att anmäla så är det vanligare. Om det också finns ett gott förtroende för den närmaste chefen, så ökar chanserna ytterligare att medarbetarna vågar och orkar anmäla.

Om en anmälan om ett tillbud görs kommer den till närmaste chefs kändedom. Det är inte alla anställda som är bekväma med det, dels för att de anser att tillbudet ibland handlar om chefen, dels för att de inte litar på att chefen tar tillbudet på allvar. Några av de intervjuade menar att det finns chefer som inte vill ha några tillbud registrerade på ”sin” enhet, eftersom de inte tycker att det ser bra ut. Det finns exempel på enheter som upplever en sådan utsatthet och där det finns situationer som är allmänt känd bland medarbetarna och där det borde finnas ett antal anmälningar om tillbud – men det finns inte en enda.

Det finns också exempel på att kriminella aktörer har försökt att efterforska vilka, eller om några arbetsskadeanmälningar har gjorts i syfte att ta reda på den anställdes personuppgifter och vad hen har uppgett för information i anmälan. Ibland har verksamheter inte vetat vad de ska göra när sådana förfrågningar har gjorts, vilket har ökat på den upplevda otryggheten ytterligare.

”Jag tänkte att det berodde på mig, att det var mitt fel att jag hotades”

Skam och skuld är två av de faktorer som framkommer som andra vanliga anledningar till varför anställda inte berättar om händelser som de är med om eller bevittnar. Det finns hos många en oro att de ska lägga ytterligare börda på en redan utsatt person eller grupp. Det finns också en oro att det var den anställda som gjorde så att mötet misslyckades, exempelvis på grund av att hen inte lyssnade ordentligt eller visade sig förstående.

I de sociala verksamheterna finns ett stort fokus på just det relationsskapande arbetet, att upprätthålla en god relation till den person som arbetet berör. Den goda relationen kan ofta bli svårare att upprätthålla när det handlar om gränsdragning och tydlighet. Då kan relationen sättas på sin spets och det finns en oro hos anställda i staden att det ska innebära negativa påföljder, som hot och våld. Men det finns också en osäkerhet och en otrygghet i tillvägagångssätt. Den självpåtagna skulden att misslyckas med det relationskapande arbetet kan ytterligare spädas på genom att den professionella integriteten ifrågasätts av juridiska ombud, klienter, chefer och kollegor och kan innebära att anställda inte pratar om obehagliga händelser med andra. Självtvivel förvärras genom ensamarbete – det finns ofta ingen kollega att diskutera händelsen med.

"Jag förstod inte om xx menade det som ett hot, men jag blev rädd"

De som har intervjuats uppger att de svåraste hoten egentligen inte är de direkta, utan de som är mer av subtil sort. Det kan handla om antydningar om att någon vet var den anställde bor, eller var hans barn går i skola. Det kan handla om antydningar om vilken väg den anställde brukar ta till jobbet, med vilket färdmedel och var hen parkerar sin bil. Personer begär också ut lönelistor för att veta vilka som arbetar var. Det finns också antydningar av sexuell karaktär och då främst riktat mot kvinnlig personal. Det kan också handla om att en person med känt våldskapital hänvisar till sitt nätverk eller våldsamma bakgrund. Om antydningarna kommer från en person med känt våldskapital upplevs det som än mer obehagligt. De flesta av de intervjuade har upplevt den här typen av påtryckningar. Några menar att det är en del av jobbet och kommer med vissa ärenden, några menar att det är obehagligt och för flera av dem sitter minnen från tidigare händelser djupt.

"Det är först nu som jag berättar om det"

Flera av de intervjuade har tidigare inte pratat om sina upplevelser, av rädsla för att bli avfärdade som "svaga" eller för att det just inte är ett konkret hot och de har upplevt en osäkerhet kring vad personen egentligen menade. Däremot har obehaget suttit kvar och flera av de intervjuade hade påverkats i sitt vardagsliv, till exempel genom att ta andra vägar till arbetet, titta bakom axeln när de lämnade arbetsplatsen och skärpa inställningar i sociala medier. Flera av de intervjuade uppger att de blev påverkade som beskrivet ovan, men att de trots det inte ändrade sitt arbetssätt på grund av det.

Tystnad av rädsla för att utsättas för hot och våld på grund av det geografiska område man arbetar i

"Gängen vet vilka vi är. De har koll på oss"

I vissa områden finns det en känsla av att kriminella strukturer kontrollerar området. Deras närvaro finns på de gemensamma ytorna i området och de kontrollerar vilka som kommer och vilka som går. En viktig del i kontrollen är just att visa att de finns där och att de ser allt som händer. De övervakar de boende, polisen och stadens anställda i en slags territoriell kontroll. De noterar vilka som pratar med polisen efter en händelse. De använder drönare för att skydda narkotikahandeln och snabbt kunna avbryta om polisen kommer. Även om de inte har en fullständig kontroll över området så ger de intrycket av att ha det. Under augusti 2020 när kriminella grupperingar upprättade vägspärrar i nordöstra Göteborg stärktes det intrycket ytterligare.

I vissa områden i staden begås brott tämligen öppet. Den övervägande majoriteten av de boende är inte en del av de kriminella strukturerna, men de drabbas ändå just för att de bor i området. Det kan handla om att de bevittnar händelser eller själva utsätts för brott.

Stadens resurser och bidragssystem missbrukas på olika sätt utan att anställda vågar anmäla det. Det kan också handla om att vapen och narkotika förvaras i lokaler som tillhör kommunen, något som många känner till, men inte säger något om av rädsla för repressalier.

Det är inte bara de kriminella som upprätthåller tystnadskulturen genom att bland annat sprida sina normer och vägra att samarbeta med rättsväsendet. Även de boende och de som arbetar i området blir en del av en tystnadskultur genom att de kriminella strukturerna säger till dem att de inte ska prata med polisen för att de då kan råka illa ut. Det gäller både mindre barn och vuxna som talar om för de anställda att det är så de ska göra för att undkomma problem och kunna fortsätta att gå till arbetet.

”Jag tittar bort när jag går till jobbet”

Många i området förhåller sig på olika sätt till den här situationen och det bidrar till en tystnad i området - både bland de boende och hos de som arbetare eller uppehåller sig där av andra skäl. Man tittar bort på vägen över torget och försöker att göra sig osynlig så att de kriminella aktörerna inte ska ta notis om ens person. Det kan handla om att vända bort blicken när en anställd i staden bevittnar narkotikaförsäljning när hen är på väg till sitt arbete. Ett sådant förhållningssätt kan vara reflekterat om hen har tänkt igenom vilka strategier hen behöver göra för att ta sig till sitt arbete utan att bli uppmärksammas av kriminella strukturer och därmed riskera att bli utsatt för påtryckningar för att dölja deras kriminella aktiviteter. Det kan också vara ett oreflekterat förhållningssätt i termer av att hen vet att de kriminella strukturerna alltid står på samma plats och av ren vana uppmärksammar hen dem inte. Oavsett vilken anledning så leder det till ett förhållningssätt som i sin tur leder till en tystnadskultur, eftersom de kriminella aktiviteterna kan fortgå i området.

En del brott i vissa geografiska områden eller verksamheter anmäls ofta inte. Personal som ser narkotikaförsäljning eller upptäcker vapen i kommunens fastigheter håller i stor utsträckning tyst om det. Risker att exponeras som privatperson bedöms vara för stor. En stark anledning är rädslan för repressalier och vetskapen om att det blir otroligt svårt att gå till jobbet om de kriminella upptäcker vem som har berättat. Det är inte enkelt att arbeta ensam, exempelvis kvällstid, och betrakta när ett gäng lastar in vapen i en bil eller säljer narkotika bakom en idrottshall, och att sedan fatta beslutet att rapportera en sådan händelse.

”Det här skulle aldrig tolereras på andra ställen”

I vissa verksamheter och områden uppstår situationer och händelser som inte är direkt brottsliga men som är oetiska och om inte skulle tolereras i ett annat område eller annan verksamhet. Språkbruket är grovt och nedsättande bland både unga och äldre. Mopeder åker runt i området på ett som både stör och är farligt. Bilar får parkera inne i

bostadsområden där det egentligen är förbjudet att parkera, men de får ingen tillsägelse eller så struntar de i det och det stannar vid det utan ytterligare åtgärder. Om en person utan ett känt våldskapital skulle göra på samma vis, är det mer troligt att hen skulle bli tillsagd upprepade gånger tills bilen slutligen flyttades, medan den personen med ett känt våldskapital har en större frihet att agera som hen vill utan att bli tvingad att flytta på sig.

"Jag har aldrig sett att vi har skickat en enda räkning"

Ett annat exempel på en händelse utan konsekvens är när fönsterrutor och andra saker förstörs på stadens fastigheter, men det inte kommer en räkning till den som har genomfört skadegörelsen, trots att man vet vem det är. Istället sätts nya rutor in eller nya möbler beställs och staden står för kostnaden. Varför den skyldige inte får stå för kostnaden är inte klarlagt i den här rapporten, men det är en fråga som man inte pratar högt om.

"Att man blir filmad, det är självklart"

När en ny medarbetare börjar arbeta i ett utsatt område är det vanligt att grupperingar i området visar att de vet om att hen har kommit till området. Att bli filmad av en grupp bestående av ett tjugotal män när man kommer till arbetet är enligt flera av de intervjuade vanligt förekommande. "Det är bara så det är". Det händer i vissa geografiska områden i staden och enligt flera av de intervjuade är det något som man får tåla. "Efter ett tag slutar de". Det är inte den typen av händelser som anmäls, vare sig till polis eller arbetsgivare. Det är inte heller så vanligt att enskilda medarbetare tar upp händelsen med sina chefer. Att bli filmad, inspelad eller att bilder tas av tjänstelegitimationer förekommer i alla verksamheter. Det förstärker känslan av att vara iakttagen och i viss mån kontrollerad och kan också begränsa viljan att agera när felaktigheter begås.

"Jag är övertygad om att vi gör annorlunda här"

Utgångspunkten att det ska vara lika för alla gäller inte i vissa områden. Beskrivningarna ovan är illustrationer av att anställda i staden blir en del av ett normsystem som skiljer sig åt från övriga delar av samhället. Det är inte samma regler som gäller för alla. Otrygghet, ängslighet och rädsla gör att toleransen för vissa beteenden ser helt olika ut i olika områden. Det finns skolor i staden som inte har någon sexualundervisning, trots att det står i läroplanen. När pojkar och män uppvisar negativa attityder mot flickor och kvinnor och/eller uppvisar en kontrollerande attityd när det handlar om flickors och kvinnors rättigheter att leva som de vill så får de inga tillsägelser. Det finns kvinnliga anställda i staden som helt plötsligt börjar bära slöja och deras kollegor uppmärksammar att det då blir lugnare omkring dem. Detta är inte något som man pratar högt om, det endast noteras. Barn och ungdomar, både pojkar och flickor har helt plötsligt försvunnit. Det finns misstankar om att flickorna har gifts bort i andra länder eller städer i Sverige och att pojkar har skickats på "uppfostringsresor" till andra länder.

De som påverkar med målet att få tjänstepersonerna att tystna kan också göra det utan ha ett känt våldskapital. Personer med antidemokratiska värderingar vill ha inflytande i geografiska områden och verksamheter. Det kan handla om att de vill få ta del av offentliga medel som inte är förenliga med kommunens värdegrund eller få tillgång till offentliga lokaler eller scener för att sprida ett budskap som strider mot demokratiska värderingar. I slutändan handlar det om att förskjuta ett normsystem och att tysta de som går emot en sådan förskjutning.

"Vem bestämmer vad som är vad?"

Den här typen av påtryckningar kan också komma från andra grupperingar med andra extremistiska ideologier, som våldsbejakande högerextrema eller våldsbejakande vänsterextrema grupperingar. Det finns en otrygghet bland stadens anställda att göra eller säga fel i kommunikation med grupperingar som bedöms ha en extremistisk agenda. Osäkerheten handlar både om att säga fel saker och att riskera att utsättas för hot och våld. Den otryggheten leder ibland till osäkerhet i hur frågor ska hanteras, vilket i sin tur kan leda till att åtgärder undviks utan att man talar högt om det.

"Att bo och arbeta i samma område kan vara jättebra och jättesvårt"

När människor både bor och arbetar i ett område finns det många möjligheter att ta vara på. Kunskapen och kännedom om de som bor i området, känslöstämningar och prioriteringar för de boende är sådant som kan ta lång tid för någon som aldrig tidigare varit i området att plocka upp och förstå. Att få kontakt med människor som bor i området kan också vara enklare för någon som redan har ett kapital av uppbyggda relationer och en lokalkännedom.

Det kan å andra sidan också finnas risker i att arbeta för staden i ett område där man har vuxit upp eller bor. De flesta vet vad som händer i området och vem som gör vad. Man känner till vem som begår brott med vem och vilka som är kompisar sen gammalt. Det relationsskapande arbetet kan underlättas av att man känner till spelfältet i området, men att arbeta gränssättande till personer som man har känt sedan barnsben kan vara svårt.

Det kan vara ännu svårare om de som medarbetarna är till för att hjälpa också är kriminella. Ytterligare en komplicerande faktor är att personal kan vara en del av en normkultur som de överför till den kommunala verksamheten och i området där de arbetar. Det innebär att de som bor i området inte får del av de insatser som de har rätt till, exempelvis en jämlik undervisning, tillgång till stadens lokaler eller hjälp att lämna en miljö av hedersförtryck.

Det kan finnas en lojalitet till området och den lojaliteten kan vara starkare än den till arbetsgivaren. Att gå emot ett kollektiv är svårt och det gör det också svårt att få information om brott som begås i det kollektivet. När man känner personer sedan gammalt, känner till deras livssituation, deras föräldrar och hem så kan det också finnas en förståelse för varför de gör som de gör. Det kan också finnas en känsla av att "det kunde ha varit jag",

att man identifierar sig med den personen och dess uppväxt och att man känner sig lyckligt lottad för att ha klarat sig undan. Det kan handla om en lojalitet mot området, att inte skvallra på sina gamla kompisar. Det uppfattas också ofta som fel att gå emot äldre eller personer inom samma etniska grupp. Synen på kriminalitet eller felaktiga handlingar kan också skilja sig åt. Den kriminella verksamheten är ju bara en del av en person som också kan ha många fina sidor som man vet om ifall man har känt hen länge. I sådana situationer kan det finnas en tvekan att vidta åtgärder mot den personen. Det kan innebära att det inte längre går att vara en del av ett sammanhang i området vilket kan resultera i att man behöver flytta eller på annat vis lämna området.

Känslan av lojalitet kan också vara mycket stark när det handlar om hedersrelaterade ärenden. Gärningspersonen är ofta en familjemedlem och familjen kan vara stor. Gärningspersonen kan vara någon som man har en väldigt lång relation till och det tycks vara svårare att anmäla någon som man känner sedan länge.

Det kan också finnas en rädsla som grundar sig i att ha vuxit upp i ett område och att kanske fortfarande ha familj som bor i det området. Att göra en polisanmälan, en insats eller åtgärd som kan påverka individer negativt, kan innebära att man inte kan arbeta eller bo kvar i området, eller att ens familj får utstå hot och våld. Man kan riskera att få hela området emot sig. Normen att inte prata med polisen kan i många fall anses vara starkare än uppfattningen att någon har begått ett brott. Om man pratar med polisen eller arbetsgivaren kan man bli kallad för "tjallare" eller "golare" och då är det enklare att inte säga någonting. Att inte prata med polisen eller berätta för arbetsgivaren blir en strategi för att överleva.

Utmaningarna gäller alla typer av offentliga verksamheter i ett område. Det kan handla om vad man ser på de öppna ytorna i staden som torg och andra samlingsplatser. Det kan handla om vad som sker i offentlig verksamhet som förskola och skola, gemensamhetslokaler och andra ytor. Det kan också handla om vad som sker i människors hem eller i gemensamhetsutrymmen i boenden.

"Tröskeln höjs hela tiden"

Det är flera av de intervjuade som uppger att det är så vanligt att påverkan sker, så att de blir blinda för vad som händer och att de därför inte pratar om det. Situationer har normaliserats så att barriärerna har flyttats för vad de tidigare skulle ha bedömt vara oacceptabelt. Språkbruket hos de man möter, de nedvärderande orden och tilltalet, sexuella trakasserier, klotter på byggnader och nedskräpning, den öppna drogförsäljningen och felparkerade bilar är saker som flera menar inte skulle accepteras på andra ställen, men som många av de intervjuade anser nu har blivit en vardag. Det är knappt någonting som de längre reflekterar över och det är ovanligt att de gör en arbetsskadeanmälan. Vad chefen tycker har också en stor betydelse. Vissa chefer har själva arbetat så länge under en hög press att de normaliserar utsattheten även för de anställda. Några menar också att det skulle

bli ohanterligt att anmäla allting eftersom det sker så många saker varje vecka. "Då skulle jag inte kunna göra annat än att gå igenom anmälningar" är en reflektion som chefer lyfter.

Flera av de intervjuade menar att det är självklart att anmäla våldsbrott, men att allt "under det" inte rapporteras. Den bristande tilliten i området har tagit sig in i många organisationer. Resonemanget att "det är så det är" har lett till att många anställda i staden har tystnat, till stor del på grund av att de upplever att betraktas som gnälliga när de berättar om saker som de upplever. Flera av de intervjuade har också upplevt att de inte har fått något stöd av sin organisation i de fall ett ärende har lett till en rättegång. Det finns ärenden där den närmaste chefen och personalansvarige inte har följt med till rättegång, följt upp medarbetarens mående eller vilka andra åtgärder som skulle behöva vidtas.

Den organisatoriska tystnaden

"Det här är något som alla har vetat länge men man har inte velat lyssna"

Många av de intervjuade menar att det finns en kompakt intern tystnad i staden. Medarbetare som lyfter situationer tystas. Det kan till exempel handla om hur illa ställt det är i en stadsdel med kriminalitet eller extremism. Att befolkningen är utsatt. Den här sortens tystnad är inte direkt kopplad till att kriminella strukturer i staden påverkar verksamheter att hålla tyst. Det handlar istället om en organisatorisk tystnad – att ledningar i olika verksamheter inte vill tala om hur illa ställt det är. Det finns en rädsla att berätta att man inte har lyckats vända en negativ utveckling och en oro för att få dåligt rykte. Information filtreras, ibland till urvattnad oigenkännlighet. Mellanchefer och chefer tystar och vill inte vara de som ger politikerna negativ information. "Om man vill göra karriär så ska man inte berätta hur illa det är" – är en uppfattning som många av de intervjuade framför. Det är viktigare att det ska se bra ut och att skydda varumärket: den egna personen och arbetsgivaren än att ta risken att inte hålla budget eller att väcka politikernas missnöje.

"Att lyfta obekväma sanningar är obekvämt"

Anställda som har lyft problem vittnar om att de har ansetts vara gnälliga, hånats inför kollegor och även bestraffats, exempelvis med en minskad budget. De har fått veta att de inte kan förvänta sig att avancera inom organisationen eftersom de inte har "rätt attityd". Det finns chefer som har uttryckt att "på min tid var det minsann inte några sådana problem" och menar på att den som har lyft problemet bara hittar på.

Flera av de intervjuade menar att situationen i flera av stadens områden har varit väldigt dålig länge, men när de har försökt att lyfta problemen har de blivit tillsagda att hålla tyst. Anställda kan ha särskilda sakfrågor i sitt ansvarsområde och ha en stor kunskap inom ett visst område, men de får inte komma till tals. Intervjuerna pekar på en stor känsla av ensamhet hos många. Det finns berättelser om anställda som tillrättavisas inför andra under

möten. För att inte utsättas för hån av chefer eller andra inom organisationen, så tystnar de, för att orka med. Det finns också chefer som säger att de ska ta tag i att exempelvis göra en polisanmälan mot kriminell verksamhet och som sedan inte gör det. Kanske för att de själva är rädda, men oavsett anledning sänder det en signal till de anställda om att "det här pratar vi inte mer om".

"Om man pratar om problemen kan de bli värre"

Det finns också en ängslighet i vad som är rätt att göra och kring vad som kan gå fel om man gör något. Beröringsskräcken kring vissa frågor kan i flera fall ta stor plats, inte minst när det handlar om frågor som rör extremism och gränslandet kring vad som kan bedömas vara extremism. Den här beröringsskräcken leder ibland till att man inte gör någonting alls. Inte av illvilja, utan helt enkelt för att man inte vet vad man ska göra. Att tala om att man inte vet uppfattas av många som en brist, en svaghet, och det finns en rädsla att visa sig sårbar. Att inte ha svaret på alla frågor gör att man inte vill att vissa frågor ska lyftas alls. Medarbetare som trots allt gör det kan bli tillsagda, i enrum eller under större möten. Material som har skrivits av tjänstepersoner kan putsas på för att inte verka så allvarliga eller för att resurserna inte finns tillgängliga för de åtgärder som föreslås.

"Det som kommer ut är som viskleken"

Om man har varit chef för ett område under en lång tid kan det också framstå som ett misslyckande om det tydliggörs hur illa ställt det är i verksamheten med frågor kring områdets och personalens utsatthet. Det är inte bra för en ledare. Antalet mellanchefer kan också innebära att information om problem förhindras att komma fram. Information silas i många led och när den till slut når ansvarig chef eller politiker så framstår den inte som så allvarlig och den tjänsteperson som initialt var ansvarig har tappat möjligheten att föra fram sin kunskap. En tystnad breder ut sig eftersom man inte pratar om problemen, omedvetet eller medvetet.

I intervjuerna och underlag från staden har det också framkommit att de politiska nämnderna i olika verksamheter i staden tystar tjänstepersoner på olika sätt. Det kan vara av okunskap gällande regelverk och lagstiftning och det kan också vara medvetet och oetiskt.

Tystnad i arbetsgruppen

I vissa arbetsgrupper i staden utnyttjas anställningen i staden för att främja egna intressen. Det finns arbetsgrupper i stadens verksamhet som har skapat sin egen tystnadskultur om vad som försiggår på arbetsplatsen och som inte utgår från verksamhetens behov. Det kan handla om hur man hanterar i sina arbetsuppgifter, exempelvis att arbetsuppgifterna inte genomförs på det sätt som arbetsgivaren anser att de ska göras. Det finns arbetsgrupper där medarbetare kontinuerligt täcker upp för varandra så att vissa personer i gruppen inte behöver vara på arbetsplatsen vissa dagar. Handläggning dokumenteras inte korrekt, eller inte alls. Anställda har också missbrukat sina anställningar men skyddats av sina kollegor så

att det har varit svårt för arbetsgivaren att upptäcka och åtgärda oegentligheterna. Fokus har inte alltid legat på verksamheten, utan på vad de anställda kan få ut av den. Av förklarliga skäl vill man inte att det här ska komma till chefens kännedom. Innan cheferna har fått kännedom om problemen kan det ha gått lång tid. Även om inte alla i arbetsgruppen tycker att det som försiggår är okej, så kan det vara svårt att säga det på grund av en stark tystnadskultur i gruppen. Den som berättar för någon annan riskerar ibland också att straffas, till exempel genom hot om våld från kollega eller dess anhöriga.

På några arbetsplatser har de anställda krävt att endast få arbeta med personer ur samma etniska grupp. I vissa grupper kan det finnas ledare som inte är den formella chefen. Det är den informella ledaren som bestämmer hur arbetet ska utföras. Om den formella chefen ifrågasätter den informella ledaren kan hen stöta på stora problem. Chefen eller medarbetare som ifrågasätter riskerar att bli utstötta och ibland utsatta för hot. Chefer har fått sina bildäck sönderskurna efter att ha ändrat på en grupp sammansättning eller scheman. Det finns exempel på chefer som har fått hotbrev, konstiga telefonsamtal eller märkliga förfrågningar i sociala medier. Det finns också händelser där de anställda uppger att de känner till området och att de har egna kontakter som de kan använda om inte chefen fattar de beslut som de anställda vill.

I vissa verksamheter är arbetsgrupperna relativt autonoma. De arbetar under stor frihet och ansvar och det kan vara svårt att uppfatta stämningar i gruppen och att få del av situationer som uppkommer. När oegentligheter uppstår blir de ännu svårare att upptäcka och de kollegor som inte deltar i oegentligheterna kan känna sig ännu mer utelämnade eftersom det kan vara svårt att få kontakt med chefer.

Tystnaden i arbetsgrupper handlar inte bara om att anställda missbrukar sina anställningar. Det kan också handla om att vissa arbetsgrupper som arbetar långt ute i verksamheterna med ett stort avstånd till huvudkontoret i vissa delar arbetar under en mycket stor press i områden där kriminella strukturer har en stark närvaro. Det skapar ett stort tryck på verksamheten och medarbetarna svetsas samman. Det kan vara mycket positivt med starka arbetsgrupper. Det kan också skapa problem när all lojalitet ligger hos arbetsgruppen och inte hos arbetsgivaren. Det kan innebära att information stannar inom gruppen vilket också skapar en tystnadskultur.

Individuell tystnad på grund av missbruk av anställning

Det kan finnas olika skäl till varför en medarbetare missbrukar sin anställning, men oavsett anledning ligger det i sakens natur att medarbetare strävar efter att det inte ska upptäckas. Tystnaden är på individuell nivå och kan inte sägas utgöra en kultur, men den utgör givetvis ändå ett problem för arbetsgivaren.

Att arbeta i en kommun ger åtkomst till medel, information och mandat som kan vara till nytta för kriminella strukturer. Det finns medarbetare som stjälar av sin arbetsgivare eller av de som staden är till för och som är i behov av hjälp och stöd. Ibland stjälar anställda på grund av egen vinning, ibland tvingas de av andra personer att stjäla. Det finns också händelser som tyder på att sekretess inte alltid följs och att anställda lämnar ut information som de har åtkomst till i sitt arbete. Det kan verka harmlöst, men kan ha stor betydelse för den som får tillgång till informationen och för den som drabbas. Det kan finnas olika anledningar till varför information sprids på ett oetiskt vis: tvång, egen vinning eller lojalitet till andra än arbetsgivaren är några tänkbara orsaker. I vissa fall kan det också finnas en uppfattad otydlighet från arbetsgivaren om hur anställda bör prata om sitt arbete med andra utanför arbetsplatsen. Även om det i juridisk mening inte är fel att berätta om vissa arbetsuppgifter eller ärenden, så kan det vara olämpligt. Det kan också handla om att anställda medvetet villigt eller ovilligt underlättar för kriminella strukturer att upprätthålla och expandera sin verksamhet genom att se mellan fingrarna på hur stadens resurser på olika sätt utnyttjas för kriminella ändamål.

Slutsatser

Situationen i Göteborg stad är sådan att anställda blir verktyg, ofrivilligt eller frivilligt, för kriminella strukturer på grund av sin tystnad. Vissa arbetsuppgifter innebär ofta en påverkan, ibland snabbt övergående och ibland med mer långtgående konsekvenser för den enskilde medarbetaren. Om det är kriminella strukturer som påverkar, så fördjupas ofta känslan av otrygghet.

I vissa geografiska områden i staden är situationen så illa att många bär med sig en rädsla varje dag de går till sitt arbete. Många vittnar om att de tar på sig som en rustning för att klara sitt arbete och för att klara sig igenom sin arbetstid. Kvinnliga medarbetare är dubbelt utsatta – dels får många utstå hot på samma sätt som manliga kollegor, dels får de utstå sexuella trakasserier och hot om sexuellt våld. Rädslan har normaliserats och blivit till en del av arbetet och för många är det inte någonting som man pratar om.

Det tydligaste tecknet på att det finns en tystnadskultur i Göteborg stad är oviljan bland många att anmäla händelser som man utsätts för, bevittnar eller på annat sätt får kännedom om. Rädslan för repressalier är den största anledningen, att inte bli trodd eller illa behandlad av sin egen organisation är andra skäl till oviljan att anmäla. Det finns en stor osäkerhet kring vilket stöd arbetsgivaren kan hjälpa till med om någonting händer och man gör olika i olika verksamheter. I de fall där medarbetaren har fått stöd av chefer och kollegor har hen trots omständigheterna mått relativt bra. Att känna stödet från sin arbetsgivare har varit avgörande och då har medarbetare i de flesta fall vågat berätta om det som hen har utsatts för i sitt arbete. Dessa goda exempel och stadens riktlinjer är dock inte spridda i stadens

verksamheter och osäkerheten om vad som gäller stärker många uppfattning att det inte är värt att göra en polisanmälan.

Det är de subtila hoten som är värst och medarbetaren är ofta ensam i att bedöma huruvida det var ett hot eller inte. Flera av de som har intervjuats berättar för första gången om händelser som de har utsatts för. De har tidigare inte vågat, inte trott att det skulle vara någon idé eller helt enkelt tänkt att det är en del av arbetet som de måste stå ut med. Många medarbetare känner också att det är deras fel att det relationsbyggande arbetet har gått snett, och därför säger de ingenting.

Vittnesmål har dragits tillbaka, vilket skapar en osäkerhet bland chefer och kollegor om vad som har hänt för att medarbetaren ska ha ändrat sig. Har hen hotats och vad innebär det i så fall för det fortsatta arbetet? När det handlar om anmälan om arbetskada eller tillbud är de flesta av de intervjuade tydliga med att de anser att de är för få. Det tar för mycket tid, är krångligt, uppmuntras inte av chefer eller inte tillräckligt allvarliga för att anmäla – det är de huvudsakliga anledningarna till varför det är så få anmälningar. Men det finns också en rädsla för att den närmaste chefen ska få reda på vad man tycker, eller att chefen anser att man bör anmäla händelsen till polisen. Och det handlar också om att kriminella strukturer begär ut handlingarna. Det finns en överhängande risk att om en sådan strategi från kriminella strukturer, eller andra, fortsätter utan att det finns en tydlighet från arbetsgivarens sida om vilka riktlinjer som gäller så kommer anställda i staden inte heller våga anmäla till arbetsgivaren händelser de ser eller utsätts för.

Den bristande tilliten i områden och i vissa delar av stadens verksamheter smittar av sig på många arbetsplatser. Den hårda tonen tar sig in i verksamheten och gör att många medarbetare sluter sig. På samma sätt som vissa områden tystnar, så tystnar också de anställda i stadens verksamheter. Att fokusera på sina egna arbetsuppgifter och titta åt ett annat håll är en strategi som många anställda tar till för att klara sitt arbete. Gränserna för vad som är tillåtet har flyttats fram. Det finns en konsekvenslöshet i vissa handlingar i vissa geografiska områden som inte finns på andra ställen. Anställda blir också en del av ett förskjutet normsystem och det kostar mycket att sätta sig upp emot en sådan förskjutning, därför väljer många tystnad eller att lämna sin anställning utan att berätta varför.

Den mediala bilden spelar en roll i att förstärka en oro i och kring vissa områden. Vissa kriminella och extremistiska strukturers kapacitet kan komma att uppfattas som mycket högre än vad den egentligen är. Det blir på sätt och vis en växelverkan i att förstärka den negativa bilden: boenden i utsatta områden uppfattar stadens företrädare som ett hot och stadens anställda uppfattar några av de boende som ett hot. I förlängningen polariserar känslan av hot samhället ytterligare och de vardagliga kontaktytorna minskar. I vissa delar av staden finns det redan starka tendenser till parallella samhällsstrukturer och de riskerar att fördjupas när rädslan växer och tystnaden breder ut sig

Det är inte bara faktorer i samhället som påverkar, det finns också en tystnadskultur i verksamheterna. Den är nödvändigtvis inte spridd till hela verksamheter, ibland kan det handla om mindre enheter och arbetsgrupper. Det finns rädda chefer och rädda medarbetare. Medarbetare i staden upplever sig tystade av sin chef, kollegor eller politiker. När medarbetares professionella utlåtanden urvattnas i en visklek så förmedlas inte bilder av verkligheten. Ibland framstår varumärket "Göteborg stad" som viktigare än att hantera de utmaningar som staden har.

Slutligen, och detta är något av det svåraste, så finns det medarbetare som är lojala mot andra än sin arbetsgivare och medarbetare som använder sin anställning för att uppnå fördelar som inte är förenliga med arbetet. Tystnadskultur är svår att ta på och upptäcka, och medarbetare som förstärker tystnadskultur och som sprider normer som inte överensstämmer med arbetsgivarens värderingar kan vara ännu svårare.

Anställda i staden förhåller sig till de kriminella strukturerna och anstränger sig för att inte få deras uppmärksamhet eller att störa deras kriminella verksamhet. Det finns en utbredd normalisering av kränkningar och hot och flera anställda beskriver att de upplever en självzensur. I förlängningen underlättar detta beteende från anställda i Göteborg stad för kriminella strukturer att bibehålla och expandera sin kriminella verksamhet. Förhållningssättet som många som är anställda i staden har tillämpat, medvetet eller omedvetet, har gjort att de kriminella nätverken har kunnat ta sig in i verksamheter som är stadens och använda dem för kriminella ändamål.

Avslutning

Jag vill avsluta med att framhålla den professionella och modiga personalen som finns i staden. Det finns en vilja att förändra och att ta tag i de här frågorna. Det finns en enorm källa av progressiva förslag på hur det arbetet skulle kunna gå till och detta ger Göteborg en stark möjlighet att förändra en situation som idag inte är bra. Den här rapporten syftar inte till att ge lösningar på de utmaningar som finns. Informationen i den här rapporten är på många sätt dyster och därför är det än viktigare att belysa de goda krafter och fantastiska kunskaper som finns i stadens verksamheter. Stadens vilja att belysa den här komplexa frågeställningen är ett steg i arbetet att skapa motståndskraft mot de orsaker som skapar tystnadskultur.

Referenslitteratur

Brun och Häggström (red.) (2019) Antagonistiska hot och dess påverkan på lokalsamhället, FHS, Bromma, 2019.

BRÅ Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader, Rapport 2016:12.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2020). *Den våldsbejakande islamistiska miljön*, BRÅ.

Jonsson m.fl (2017) *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*. Brå, Stockholm

Jonsson och Skinnari (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Brå 2019:10.

Lindstedt (2019). "Tjänsteutlåtande Dnr 1331/18, Stadsledningskontoret". Göteborg stad.

Mondani m.fl (2021) *Women in violent extremism in Sweden*. Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Nilsson m.fl (2016) *Otillåten påverkan mot Migrationsverket*. Brå 2016:14.

Norberg och Thörn (2020) *Granskning av Göteborgs stads arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck 2017-2018*, 2020.

Polismyndigheten. 2019. Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm. Underrättelseenheten, polisregion Stockholm Dnr: A491.036/2019, U404/19

Ranstorp m.fl (2018) *Mellan salafism och salafistisk jhandism – Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*. Försvarshögskolan, Bromma.

Rostami, (2019) *Organiserad antagonism – jihadism och organiserad brottslighet som sociala risker*, MSB, Stockholm.

Rúna i Baianstovu m.fl, (2019) "Heder och samhälle, det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar", Örebro Universitet.

Skinnari m.fl (2016) *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner*. Brå, Stockholm.

Skinnari m.fl (2019), *Korruption i myndighetsverige*, Brå, Stockholm.

Socialstyrelsen (2020) , *Våldsbejakande extremism. Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer*,

SOU 2017:110 *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Hinder och möjligheter*. Stockholm

Strindberg, (2021) *Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck. En förstudie om skärningspunkter*. FOI.R—5143—SE. FOI, Stockholm.

Säkerhetspolisen, <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-08-22-utveckling-av-den-valdsbejakande-hogerextremismen.html> Länk hämtad 2021-06-14

Säkerhetspolisen

<https://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/extremistmiljoerna.html> Länk hämtad 2021-06-23

Stål, Göteborg stad, Stadsledningskontoret, (2021) *Hederskultur, våldsbejakande islamistisk extremism och gängkriminalitet. En studie av samband*. Göteborg.

Nyhetslänkar:

Aftonbladet: Gänghotet i Angered – nu får personalen väktareskort

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/2GR4xB/ganghotet-i-angered--nu-far-personalen-vaktareskort> Länk hämtad 2021-06-27

DN Invånare i Hjällbo till partiledarna: ”Det finns inga jobb för våra barn”

<https://www.dn.se/sverige/invanare-i-hjallbo-till-partiledarna-det-finns-inga-jobb-for-vara-barn/> Länk hämtad 2021-06-23

Expressen: Så vill partiledarna stoppa kriminella gäng i Göteborg

<https://www.expressen.se/gt/ebba-busch-om-natverken-och-gangkriget-i-goteborg/>
Länk hämtad 2021-06-29

GP Ministern efter våldet i Hjällbo: omhändertar kriminellas barn

<https://www.gp.se/nyheter/sverige/ministern-efter-valdet-i-hjallbo-omhändertar-fler-kriminellas-barn-1.49107087>

Länk hämtad 2021-06-29

GP Högerextremism i Västra Frölunda: elever fick nazistpropaganda i skåpen
<https://www.gp.se/nyheter/göteborg/högerextremism-i-västra-frölunda-elever-fick-nazistpropaganda-i-skåpen-1.48796373>

Länk hämtad 2021-06-14

GP: Stora protester i Angered efter omhändertagande av barn
<https://www.gp.se/nyheter/göteborg/stora-protester-i-angered-efter-omhändertagande-av-barn-1.20823347>

Länk hämtad 2021-06-27

GP Här är de dömda nazisterna.
<https://www.gp.se/nyheter/göteborg/här-är-de-dömda-nazisterna-1.4144949>

Länk hämtad 2021-06-14

Sveriges radio "Vit makt-rörelser ökar i Göteborg". <https://sverigesradio.se/artikel/6390522>
<https://www.svd.se/vi-har-barn-har-som-aldrig-lamnat-området>.

Länk hämtad 2021-06-14

SVD "Vi har barn här som aldrig har lämnat området"
<https://www.svd.se/vi-har-barn-har-som-aldrig-lamnat-området>

Länk hämtad 2021-06-27

SVT Flera hot mot socialsekreterare när barn omhändertas
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/hot-mot-socialsekreterare-nar-kriminellas-barn-omhandertas>

Länk hämtad 2021-06-27