

Mottagare:  
Arbetsmarknadsnämnden  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
Plan- och byggnadsnämnden  
Socialnämnden  
Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av otillåten påverkan i myndighetsutövningen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan vid myndighetsutövning.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inte helt säkerställt att arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen är tillräckligt. Vi ser att nämndernas arbete i dessa frågor kan stärkas.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi följande till respektive nämnd:

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhets-specifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram alternativt tydliggör rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i syfte att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.

Utifrån genomförd granskning vill vi även framhålla att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, har i uppdrag att säkerställa att nämnderna arbetar med att definiera, förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen. En viktig faktor är här att erbjuda utbildningar inom området i syfte att öka kunskapen om otillåten påverkan inom organisationen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från arbetsmarknadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden samt kommunstyrelsen, senast 2024-02-29 till [kommunrevisionen@uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com).

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson  
Ordförande

Kajsa Wejryd  
Vice ordförande

## Elektroniska underskrifter

### Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på [sign.uppsala.se](http://sign.uppsala.se). Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

#### Underskrift 1

Namn: KAJSA WEJRYD  
Identifieringsmetod: E-legitimation  
Organisation: Kommunrevisionen  
Befattning: Vice ordf  
Datum och tid: 2023-11-22 21:39:58 GMT+01:00  
Transaktions-ID: 12951812717247a49186274126ef5c51

#### Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON  
Identifieringsmetod: E-legitimation  
Organisation: Kommunrevisionen  
Befattning: ordförande  
Datum och tid: 2023-11-23 15:44:37 GMT+01:00  
Transaktions-ID: 59e5a55a93104ac88851839dc81a412e

# Granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan i myndighetsutövning

**Uppsala kommuns revisorer**

November 2023

*Fredrik Birkeland, certifierad kommunal revisor*

*Annie Wattman, revisionskonsult*

*Lena Salomon, certifierad kommunal revisor*

















# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer genomfört en granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan vid myndighetsutövning. Otillåten påverkan definieras i denna granskning som trakasserier, hot, våld, skadegörelse, korruption etcetera. Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner och/eller förtroendevalda i myndighetsutövning och beslutsfattande, om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, inom Uppsala kommun säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inte helt säkerställt att arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen är tillräckligt. Vi ser att nämndernas arbete i dessa frågor kan stärkas.

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten och det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor". Nedan redogör vi för våra generella iakttagelser i granskningen per revisionsfråga:

Revisionsfrågor	Bedömning							
	SCN		MHN		PBN		AMN	
1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?	Ja		Ja		Ja		Ja	
2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Delvis		Delvis	
3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Nej		Nej	
4. Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Delvis		Delvis	

### *Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?*

Vi ser att det inom samtliga nämnder genomförs ett kontinuerligt arbete med riskanalyser där risken för otillåten påverkan utreds och analyseras inom verksamheterna. Hur detta arbete genomförs skiljer sig åt mellan förvaltningarna. Inom ramen för riskanalysen som låg till grund för internkontrollplanen 2023 identifierade inget av granskningsobjekten otillåten påverkan som en särskild risk. Det framgår av genomförd granskning att arbetet med riskanalyser genomförs kontinuerligt kopplat till revidering av rutindokument samt i arbetet med framtagande av utbildningsplaner. Vidare framgår att riskanalyser är en kontinuerlig del av ärendehantering och handläggningen, där olika åtgärder vidtas i enskilda ärenden beroende på målgrupp/ klient och ärende.

### *Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?*

Vi ser att det finns en upplevd svårighet att förstå begreppet otillåten påverkan och hur det ter sig i praktiken, vilket indikerar ett behov av att fortsatt diskutera vad som är otillåten påverkan utifrån verksamheternas kontext. Det kan handla om att exemplifiera olika situationer och att säkerställa att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan utifrån den specifika verksamheten.

Vi ser att det för samtliga granskningsobjekt finns en kultur av och olika möjligheter till att lyfta försök till otillåten påverkan till närmaste chef eller på arbetsplatsträffar (APT). I verksamheterna finns också andra forum att diskutera otillåten påverkan, exempelvis vid dagliga möten, i möten med handledare eller liknande. På så sätt kan medarbetarna få stöd i att upptäcka om en situation avser otillåten påverkan eller ej samt vidta åtgärder därefter.

### *Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?*

Vi konstaterar att det i dagsläget finns en risk för ett mörkertal genom underrapportering i kommunens avvikelserapporteringssystem vad gäller otillåten påverkan. Det uppges dels bero på att otillåten påverkan inte kan rapporteras in som en egen händelsetyp i KIA, dels på en svårighet i att identifiera händelser av otillåten påverkan i praktiken. Att otillåten påverkan inte ingår som en egen händelserubrik i KIA försvårar även uppföljning och analys av otillåten påverkan på en aggregerad nivå.

Förekomsten av försök till otillåten påverkan varierar stort mellan nämnderna. Vad gäller uppföljning av händelser där medarbetare utsatts för otillåten påverkan ser vi att medarbetare inom arbetsmarknadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden rapporterade händelser av otillåten påverkan i lägre utsträckning än inom socialnämnden. Vi ser även att det inom dessa nämnder är en större andel som upplever att tillräckliga åtgärder inte vidtog i relation till inom socialnämnden.

### *Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?*

Vi ser att det finns flera exempel på förebyggande åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan, som till viss del finns dokumenterade i rutiner och som till viss del är överenskomna arbetssätt som gäller på arbetsplatsen. Vi ser utifrån enkätresultaten och

intervjuerna att det i samtliga granskade nämnder finns möjlighet till att fortsätta stärka det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan, till exempel vad gäller utbildnings- och informationsinsatser. Vi ser även att det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan kan stärkas genom att genomföra riktade utbildnings- och informationsinsatser gällande otillåten påverkan i myndighetsutövningen till förtroendevalda.

**Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till respektive nämnd:**

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhetsspecifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram alternativt tydliggör rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i för att säkerställa att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	6
1.3 Revisionskriterier	6
1.4 Avgränsning	6
1.5 Metod	7
<b>2. Granskningsresultat</b>	<b>9</b>
2.1 Utredning och dokumentering av risken för otillåten påverkan	9
2.2 Rutiner för att upptäcka otillåten påverkan	15
2.3 Uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan	21
2.4 Förebyggande arbete	27
<b>3. Samlad bedömning</b>	<b>35</b>
3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	36
3.2 Rekommendationer	36
<b>Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation</b>	<b>38</b>



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Anställda i offentlig verksamhet möter dagligen människor vid till exempel tillsynsarbete och inspektioner, men även vid andra former av myndighetsutövning. I all form av myndighetsutövning finns en risk för att medarbetarna, eller de förtroendevalda, blir utsatta för otillåten påverkan. Enligt SKR ökar sådan påverkan, vilket kan leda till bland annat tystnadskultur, att tjänstepersoner avslutar sina tjänster, och att tilliten till det demokratiska systemet påverkas negativt. En direkt konsekvens av otillåten påverkan kan vara att beslut fattas på felaktiga grunder vilket i sig kan hota de demokratiska processerna.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter är relevanta i detta sammanhang. Nämnderna ska, enligt bland annat arbetsmiljölagen, bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt kommunallagen 6 kap. 6 § ska "Nämnderna... också se till att den interna kontrollen är tillräcklig...". Detta innebär bland annat att nämnderna ska undersöka och värdera risker, hantera riskerna genom till exempel förebyggande åtgärder, samt följa upp om åtgärderna haft avsedd effekt. Genom uppföljning ska det dessutom finnas möjlighet att upptäcka avvikelser som kan ha skett till följd av otillåten påverkan. Nämnderna ska också ha rutiner, bland annat för arbete som kan medföra risk för hot och våld, till exempel vid ensamarbete.

Otillåten påverkan definieras i denna granskning som trakasserier, påtryckningar, hot, våld, skadegörelse och korruption. Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner och/eller förtroendevalda i myndighetsutövning<sup>1</sup> och beslutsfattande, om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

I Uppsala kommuns "Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete", fastställt av kommunfullmäktige, finns ett mål (Mål 5) som lyder: Uppsala kommun arbetar skadeförebyggande och förhindrar otillåten påverkan för en trygg och säker verksamhet.

Inom ramen för revisionsplanen 2023 har revisorerna utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan vid myndighetsutövning.

---

<sup>1</sup> Med myndighetsutövning menas ett beslut eller annan åtgärd som fattas av en myndighet och som är ett uttryck för makt över en medborgare. Myndighetsutövning kan bestå av både gynnande och betungande beslut. Det är bara "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" som räknas som myndighetsutövning. Annat som till exempel avtal eller affärsmässig verksamhet räknas inte in i myndighetsutövningen.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen. Följande revisionsfrågor har formulerats för att uppnå syftet med granskningen:

1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?
2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?
3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?
4. Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

Inom ramen för granskningen har vi särskilt beaktat följande perspektiv:

- Hur sociala medier beaktas, då vår erfarenhet är att hot och otillåten påverkan blir allt vanligare på sociala medier såsom X (f.d. Twitter), Instagram och Facebook. Har nämnderna och förvaltningarna rutiner för hur anställda bör agera på sociala medier i såväl förebyggande syfte som när händelser uppstår?
- Vilken typ av utbildningsinsatser eller diskussionsforum som anställda erbjuds i frågor som rör hot och otillåten påverkan? Hur lyfts frågan om otillåten påverkan i syfte att minska risken för tystnadskultur eller att incidenter och händelser inte rapporteras?
- Om anställda känner till vilka kanaler de kan använda för att rapportera om otillåten påverkan samt om de känner sig bekväma med att rapportera dessa händelser (så att det inte råder en tystnadskultur).

## 1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som har använts i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga källorna till revisionskriterier av:

- Kommunallagen (2017:725), bland annat 6 kap 6 §.
- Arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) Systematiskt arbetsmiljöarbete.
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2) Våld och hot i arbetsmiljön.
- Övriga tillämpliga lagar, till exempel plan- och bygglagen och alkohollagen.
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete.

## 1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta nedan verksamheter inom de olika nämndernas ansvarsområden:

### Socialnämnden

- Myndighetsutövande barn- och ungdomsvård. De tar emot anmälningar när det finns oro för ett barn eller en ungdom, och utreder behov samt beslutar om insatser med

målsättningen att barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Myndighetsutövningen kan innebära beslut om en SIS-placering vilket innebär tvångsvård enligt lagen om vård av unga (LVU) och görs vid mycket allvarlig problematik såsom grov kriminalitet och missbruk. LVU har uppmärksammats i olika desinformationskampanjer riktade mot socialtjänster runt om i Sverige.

#### **Arbetsmarknadsnämnden**

- Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd till enskilda).

#### **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

- Livsmedelskontroll och tillståndsenheten (ansvar bland annat för livsmedelskontroller, serveringstillstånd för alkohol och tillstånd för försäljning av tobak, folköl och receptfria läkemedel samt tillsyn).

#### **Plan- och byggnadsnämnden**

- Bygglov (handlägger bygglov enligt lagar och översikts- och detaljplaner, samt utredningsärenden inom olovligt byggande och olovlig användning, inklusive platsbesök).

### **1.5 Metod**

Granskningen har omfattat dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning:

- **Dokumentstudierna** har omfattat genomgång av relevanta styrdokument (policys och riktlinjer), internkontrollplaner, uppföljningsmaterial samt framtagna rutinbeskrivningar, checklistor och utbildnings- eller informationsmaterial. Granskad dokumentation återfinns i bilaga 1.
- **Intervjuerna** har genomförts med:

#### *Socialnämnden*

- Socialnämndens ordförande
- Avdelningschef, avdelningen barn och unga myndighet
- Enhetschef, barn och ungdomsenhet 2
- Kvalificerad handläggare, barn och ungdomsenhet 2
- Kvalificerad handläggare, mottagningsenheten för barn och unga

#### *Miljö- och hälsoskyddsnämnden*

- Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande
- Avdelningschef, livsmedelskontroll och tillståndsenheten
- Livsmedelsinspektör, livsmedelskontroll
- Alkoholhandläggare, tillståndsenheten

#### *Plan- och byggnadsnämnden*

- Plan- och byggnadsnämnden ordförande
- Enhetschef, Bygglov/byggnadsinspektion/energi- och klimatrådgivning
- Verksamhetscontroller, plan- och byggavdelningen
- Byggnadsinspektör
- Bygglovshandläggare

- Tillsynshandläggare

#### *Arbetsmarknadsnämnden*

- Arbetsmarknadsnämndens ordförande
- Avdelningschef, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Enhetschef, socialtjänst - ekonomiskt bistånd enhet 4
- Utvecklingsledare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Samordnare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Samordnare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd

Intervju har även genomförts med stadsjurist och chef för juridiska enheten tillika ansvarig för kommunens visselblåsarfunktion.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

- **En enkätundersökning** skickades ut till samtliga anställda inom berörda verksamheter som arbetar med myndighetsutövning (se *avgränsning* ovan) och besvarades mellan 8 och 22 september 2023. Syftet var att undersöka förekomsten av otillåten påverkan, kännedom om rutiner/stöd samt erhållen kunskap eller behov av kunskap inom området. Enkäten innehöll en definition av otillåten påverkan med exempel på hur otillåten påverkan kan ta sig uttryck.

Urvalet uppgick till 317 personer, varav 157 personer (49 procent) besvarade enkäten i sin helhet. Enkäten skickades ut till 131 medarbetare inom socialförvaltningen, 121 medarbetare inom arbetsmarknadsförvaltningen, 21 medarbetare inom miljöförvaltningen samt 44 medarbetare inom stadsbyggnadsförvaltningen. Svarsfrekvensen varierade något mellan förvaltningarna. För arbetsmarknadsförvaltningen respektive socialförvaltningen var svarsfrekvensen 47 respektive 40 procent. För miljöförvaltningen var svarsfrekvensen 100 procent och för stadsbyggnadsförvaltningen var svarsfrekvensen 86 procent. Enkätresultatet har analyserats på förvaltningsnivå. Vi har i vår övergripande bortfallsanalys inte kunnat identifiera några systematiska bortfall och inte heller fått information om att anställda inom till exempel arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen inte skulle ha fått enkäten. Vi har även tagit hjälp av Uppsala kommun för att informera om enkätundersökningen inför enkätutskicket. Vår bedömning är att svarsfrekvensen, utifrån att enkäten skickades ut till samtliga anställda inom berörda verksamheter som arbetar med myndighetsutövning, ger oss ett statistiskt säkerställt enkätresultat.

## 2. Granskningsresultat

### 2.1 Utredning och dokumentering av risken för otillåten påverkan

*Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?*

#### 2.1.1 Iakttagelser

##### **Socialförvaltningen**

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av socialförvaltningens tjänsteskrivelse till socialnämnden *Uppföljning av arbetet med otillåten påverkan* (2021-10-08). I dokumentet framgår hur socialförvaltningen arbetat med att förebygga och motverka försök till otillåten påverkan. Det framgår av dokumentet att förvaltningen arbetat med att kartlägga och medvetandegöra riskerna för otillåten påverkan i verksamheten, genom omvärldsanalys, samtal med andra kommuner samt workshops med medarbetare inom förvaltningen under år 2019-2021. Kartläggningen av riskerna uppges ha resulterat i framtagandet av en utbildningsplan, en uppdatering av förvaltningens hot- och våldsrutin samt komplettering av checklistor kopplat till hot, våld och annan otillåten påverkan. I intervjuer beskrivs att detta arbete är fortsatt pågående och att det sker ett kontinuerligt arbete kring att utveckla och se över framtagna rutiner, checklistor, arbetssätt samt utbildningsbehov.

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. I identifierade kontrollområden för internkontrollen år 2023 framgår inte att otillåten påverkan identifierats som ett riskområde i behov av kontrollmoment.

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan* (senast uppdaterad 2023-02-08) framgår att chef ska säkerställa att riskbedömningar görs. Av dokumentet framgår att kartläggning av risker ska genomföras i samråd med medarbetare, förslagsvis under APT. De identifierade riskerna ska sedan resultera i åtgärder, exempelvis i form av nya arbetsrutiner. Det framgår att arbetet med att identifiera och hantera risker ska ske kontinuerligt, genom exempelvis diskussioner på APT.

Av genomförda intervjuer framgår att ett öppet samtalsklimat upplevs som viktigt för att diskutera och identifiera försök till otillåten påverkan. Det framgår att förvaltningen upplevs ha ett öppet samtalsklimat kopplat till otillåten påverkan inklusive hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det framgår att det öppna samtalsklimatet i kombination med utbildningar inom området har resulterat i ett högre medvetande kopplat till försök till otillåten påverkan, vilket ses som en del i arbetet med att identifiera situationer där risken för försök till otillåten påverkan kan vara högre. Även acceptans- och toleransnivåer har diskuterats för att undvika en normalisering av otillåten påverkan, hotfulla situationer eller hot om våld.

Av genomförda intervjuer framgår att arbetet med att identifiera och hantera risker för otillåten påverkan även sker kontinuerligt inom ramen för myndighetsutövningen. Vid varje enskilt ärende genomförs riskanalyser som ett led i att besluta om genomförande av exempelvis möten, hembesök samt hur beslut ska meddelas till de individer som omfattas av myndighetsutövningen. Om förvaltningen identifierar en förhöjd risk till otillåten påverkan i enskilda fall kan särskilda rutiner vidtas för att minska risken. Ett exempel är att beslut kan meddelas över telefon eller skriftligen, istället för vid ett fysiskt möte, eller att man byter handläggare inom ett ärende. Det vill säga, arbetssätt och kommunikation anpassas utifrån en kontinuerlig riskanalys beroende på ärende och situation. Riskanalyser inklusive utredning och dokumentation av risker för otillåten påverkan beskrivs därmed genomföras på olika nivåer inom förvaltningen.

### **Miljöförvaltningen**

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. Arbetet syftar till att säkerställa att risker hanteras och att avvikelser upptäcks och förhindras löpande. I riskanalysen inför internkontrollplanen år 2023 finns inga identifierade risker kopplat till försök till otillåten påverkan.

I dokumentet *Bedömning av arbetsmiljörisker och handlingsplan (2019-06-03)* identifieras ett antal risker kopplat till hot och våld. Bland annat identifieras en förhöjd risk i situationer där medarbetare möter hotfulla klienter. Av dokumentet framgår att en identifierad risk för att möta en hotfull klient bör hanteras genom att exempelvis inte åka ensam på tillsynsärenden, att nyttja larm vid behov samt att föra en tydlig kommunikation gentemot medarbetare som ett led i att säkerställa information om var man befinner sig. Det noteras att dokumentet inte nämner otillåten påverkan, utan antar ett bredare fokus på arbetsmiljörisker såsom hot, våld och skador.

Av genomförda intervjuer framgår att det upplevs som viktigt att kontinuerligt arbeta med att uppmärksamma medarbetare på vad otillåten påverkan innebär och hur det kan ta sig form i praktiken. Av intervjuerna framgår att det upplevs finnas ett öppet samtalsklimat inom förvaltningen, där medarbetare kan diskutera uppkomna situationer. Något som diskuterats särskilt är vad inspektörer och handläggare kan motta under ett besök i en verksamhet, och var gränsen går för vad som kan definieras som en muta.

Det framgår att förvaltningen har en generell nolltolerans till att acceptera gåvor som mat, dryck eller produkter under besök, och att gränsen går vid att acceptera ett glas vatten eller en kopp kaffe. I intervjuer beskrivs att det förekommer att tjänstepersoner blir erbjuden mat och dryck, men att det upplevs vara en kulturell aspekt snarare än försök till otillåten påverkan. Detta område har diskuterats aktivt inom förvaltningen under de senaste åren och mer specifikt hur man ska förklara varför man tackar nej, då det riskerar att uppstå en kulturkrock när man tackar nej.

### **Stadsbyggnadsförvaltningen**

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. I dokumentet *Internkontrollplan 2023 och analys enligt reglemente*

2022 för plan-och byggnadsnämnden (2023-02-16) beskrivs kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv som ett kontrollområde. Risken beskrivs som att förekomsten av oegentligheter leder till brister i måluppfyllelse, ekonomiska förluster och att medborgarna tappar förtroende för kommunen. För att hantera denna risk framhålls kontroll av hur många förtroendevalda och chefer som genomfört utbildning inom området som en åtgärd inom ramen för internkontrollen.

Av genomförda intervjuer framgår att framtagandet av rutindokument föregås av ett arbete med riskanalyser. Ett exempel på ett rutindokument som årligen följs upp och revideras baserat på identifierade risker eller svagheter är rutinen *Förebygga arbetsmiljörisker på område bygglov/inspektion/EKR* (2023-06-16). Vidare framgår i intervjuer att framtagandet av utbildningsplaner har föregåtts av ett arbete med att identifiera och värdera risker för otillåten påverkan inklusive hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Exempelvis genomfördes en utbildning i bemötande för medarbetare inom förvaltningen, som ett led i att säkerställa ett bra bemötande samt strategier för att hantera missnöjda eller upprörda kunder och medborgare.

Av genomförda intervjuer lyfts även ett öppet samtalsklimat fram som viktigt för att kunna diskutera situationer där otillåten påverkan skulle kunna förekomma. Arbetet med ett öppet samtalsklimat ses som en del av verksamhetsutvecklingen och lyfts därmed fram som ett kontinuerligt och konstant arbete. Exempelvis diskuteras otillåten påverkan under ett årligt APT i enlighet med framtaget årshjul, där området omhändertas inom ramen för information om hot och våld.

### **Arbetsmarknadsförvaltningen**

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. Arbetet syftar till att säkerställa att risker hanteras och att avvikelser upptäcks och förhindras löpande. I riskanalysen inför internkontrollplanen år 2023 finns inga identifierade risker kopplat till försök till otillåten påverkan.

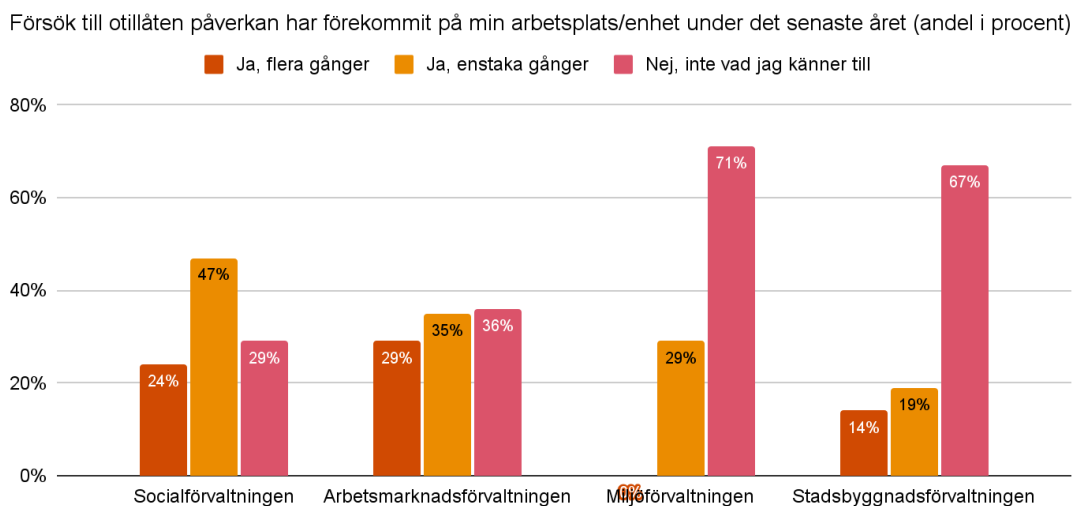
Baserat på kommunens omvärldsanalys 2023 genomförde arbetsmarknadsförvaltningen även en risk- och konsekvensanalys för verksamheten. En risk som föreslås prioriteras och omhändertas i nämndens verksamhetsplan samt internkontrollplan för 2024 är otillåten påverkan och välfärdsbrottslighet. I arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteskrivelse *Prioriterade risker utifrån riskanalys 2023* (2023-08-17) till arbetsmarknadsnämnden, lyfts att försök till otillåten påverkan förekommer inom arbetsmarknadsförvaltningens verksamhet, inte minst inom avdelningen som hanterar ekonomiskt bistånd.

I arbetsmarknadsnämndens rutindokument *Handlingsplan mot hot och våld* (2022-06-20) kartläggs vissa risksituationer kopplat till hot, våld och rättshaveristiskt beteende, vilka följs av åtgärder som vidtas för att minska riskerna. Bland risksituationerna som kartläggs återfinns bland annat fysiska besök som ett moment där särskilda risker identifierats. Det noteras att otillåten påverkan inte nämns i dokumentet.

Av genomförda intervjuer framgår att ett öppet samtalsklimat inom förvaltningen uppges vara viktigt för att skapa en medvetenhet kring riskerna för otillåten påverkan inom organisationen. Genom öppna samtal inom förvaltningen kan fall av otillåten påverkan diskuteras, vilket möjliggör för att identifiera liknande situationer framgent.

### Jämförelse mellan granskningsobjekten

Figur 1: Upplevd förekomst av otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen

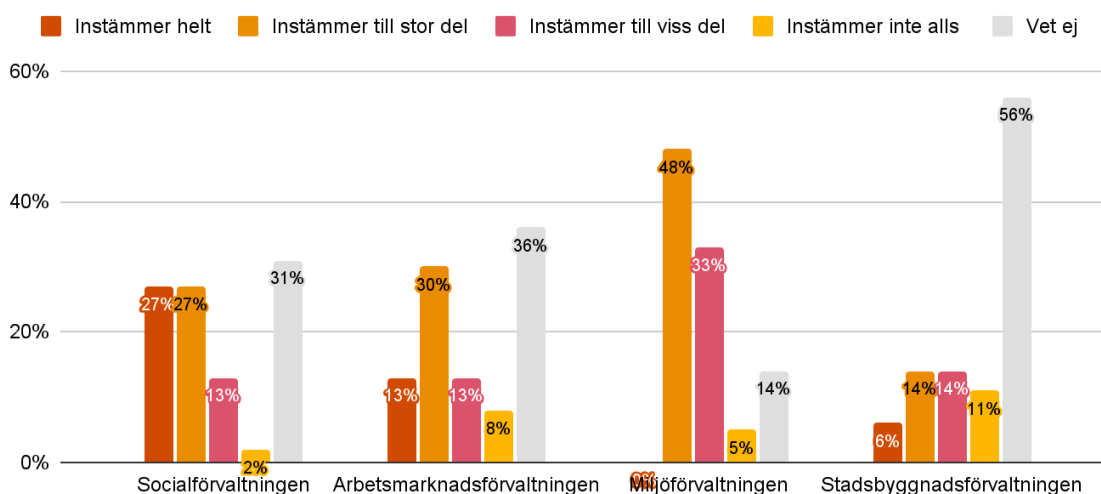


Av figur 1 framgår att otillåten påverkan upplevs vara mer vanligt förekommande inom arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen. Sammantaget svarar 71 procent av respondenterna inom socialförvaltningen samt 64 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen att otillåten påverkan förekommit under det senaste året. Inom miljöförvaltningen svarar 29 procent av respondenterna att det förekommit vid enstaka tillfällen. En tredjedel av respondenterna inom stadsbyggnadsförvaltningen svarar att otillåten påverkan förekommit vid flera eller enstaka tillfällen under det senaste året.



Figur 2: Upplevelse av arbetet med riskanalyser inom den egna arbetsplatsen

Min arbetsplats/enhet har undersökt och identifierat situationer och risker där otillåten påverkan skulle kunna förekomma



Av figur 2 framgår att upplevelsen av arbetet med riskanalyser kopplat till otillåten påverkan skiljer sig åt mellan de analyserade verksamheterna. Inom socialförvaltningen uppger över hälften av respondenterna, 54 procent, att de helt eller till stor del instämmer i att arbetsplatsen arbetat med att identifiera risker kopplat till otillåten påverkan. Inom arbetsmarknadsförvaltningen är motsvarande siffra 43 procent. Inom miljöförvaltningen uppger ingen respondent att de helt instämmer i påståendet, men 48 procent anger att de instämmer till stor del. Inom stadsbyggnadsförvaltningen uppger 20 procent att de helt eller till stor del instämmer i påståendet.

Stadsbyggnadsförvaltningen har även den högsta andelen respondenter (56 procent) som uppger att de inte vet om det sker ett arbete med riskanalyser. Motsvarande siffra är lägst inom miljöförvaltningen om 14 procent. Inom arbetsmarknadsförvaltningen respektive socialförvaltningen uppger 36 respektive 31 procent att de inte vet om ett sådant arbete sker.

### 2.1.2. Bedömning

*Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?*

**Bedömning: Ja för samtliga granskningsobjekt.**

Av granskningen framgår att försök till otillåten påverkan är mer vanligt förekommande inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden än vad det är inom miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden. Hur vanligt förekommande försök till otillåten påverkan är påverkar hur de olika förvaltningarna arbetar med riskanalyser kopplat till otillåten påverkan.

Plan- och byggnadsnämnden har identifierat otillåten påverkan som en risk inom ramen för den riskanalys som ligger till grund för internkontrollplanen år 2023. Övriga

granskningsobjekt har inte identifierat otillåten påverkan som en risk att hantera inom ramen för internkontrollplanen 2023.

Inom både arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden ser vi att det förekommer försök till otillåten påverkan, varför det torde vara en risk som bör lyftas i en riskanalys i arbetet med att ta fram internkontrollplanen. Vi noterar dock att arbetsmarknadsnämnden identifierat en risk kopplat till otillåten påverkan och välfärdsbrottslighet inför 2024 års internkontrollplan utifrån genomförd riskanalys under år 2023. Av denna tjänsteskrivelse framgår dock inte vilka åtgärder som vidtas för att mitigera risken för otillåten påverkan. Vidare ser vi att arbetsmarknadsnämnden har upprättade rutindokument som hanterar viss form av otillåten påverkan, framförallt hot och våld. Riskanalyser görs även kontinuerligt i myndighetsutövningen, exempelvis inför klientmöten på individnivå.

Vad gäller socialnämnden kan vi se att frågan om försök till otillåten påverkan diskuteras på olika nivåer samt att riskanalyser görs kontinuerligt i myndighetsutövningen, exempelvis inför klientmöten på individnivå. Vi ser vidare att socialnämnden har under år 2023 en uppdaterad rutin för att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan. I dokumentet beskrivs även hur riskanalyser och riskbedömningar ska göras.

Vad gäller miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar vi att det finns framtagna riskanalyser som fokuserar på arbetsmiljörisker såsom hot och våld, samt att det inom förvaltningen har diskuterats olika former av försök till otillåten påverkan men även gränsdragningar kopplat till mutor och jäv som är hänförligt till en kulturell aspekt snarare än försök till otillåten påverkan. Upprättade rutiner och arbetssätt baseras på genomförda riskanalyser som har bäring på otillåten påverkan, vi noterar dock att begreppet otillåten påverkan inte nämns specifikt i de dokumenterade riskanalyserna.

Vi konstaterar genom enkätundersökning och intervjuer att det finns en hög medvetandegrad vad gäller olika former av otillåten påverkan. Vi kan exempelvis se hur samtliga i granskningen ingående verksamheter arbetar med att säkerställa ett öppet samtalsklimat och en öppen kultur, i syfte att motverka en tystnadskultur. Ingen av de intervjuade, vare sig på chefs- och handläggarnivå, beskriver att det skulle finnas någon tystnadskultur i de verksamheter som ingått i granskningen.

Sammantaget ser vi att samtliga granskningsobjekt säkerställer att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna, där utformningen av arbetet med riskanalyser beror på förekomsten av otillåten påverkan. Vi ser dock att risken för otillåten påverkan bör lyftas i nämndens riskanalys till internkontrollplanen i större utsträckning för nämnder där förekomsten av otillåten påverkan är relativt vanligt förekommande.

## 2.2 Rutiner för att upptäcka otillåten påverkan

*Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?*

### 2.2.1. Iakttagelser

#### **Kommunövergripande och generella iakttagelser**

I det kommunövergripande dokumentet *Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)* definieras otillåten påverkan som "*trakasserier, påtryckningar, korruption, hot, våld och skadegörelse som syftar till att påverka anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.*"

Uppsala kommun har ett kommunövergripande avvikelshanteringssystem för arbetsmiljö, benämnt "KIA", vilket är tillgängligt från kommunens intranät. I systemet ska avvikelser rapporteras in, såsom arbetsskador och tillbud. I den kommunövergripande rutinen för *hantering av hot och våld (2018-03-28)* beskrivs både det förebyggande arbetet samt vilka åtgärder som ska vidtas vid händelse av hot eller våld, såsom att händelser ska rapporteras i avvikelserapporteringssystemet KIA. Vi noterar att dokumentet inte nämner otillåten påverkan specifikt. Som stöd till rutinen finns även *Checklista: Hot- och våldssituationer (2019-09-28)* som beskriver agerande vid pågående hot eller våld. Vi noterar att även detta dokument saknar skrivelser kopplat till otillåten påverkan.

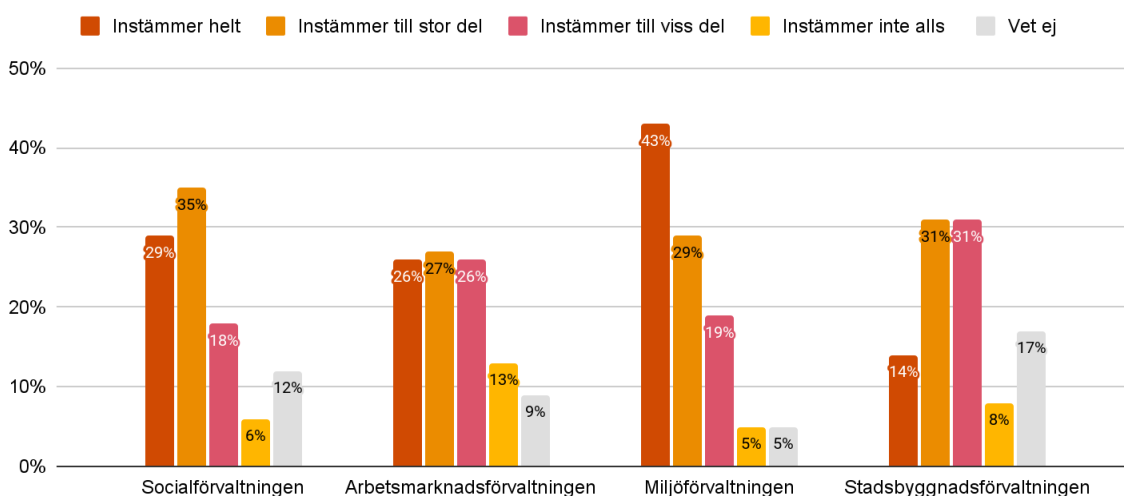
Utöver rapportering av tillbud och skador i KIA har kommunen även ett visselblåsarsystem, där både anställda, förtroendevalda samt medborgare har möjlighet att rapportera in misstankar om mutor, jäv eller tjänstefel. Det framgår av genomförda intervjuer att visselblåsarfunktionen upplevs vara relativt okänd bland medarbetarna. Det framgår att vissa insatser genomförts för att informera om funktionen under de senaste åren och att information finns att tillgå på intranätet samt på kommunens hemsida. Av genomförd intervju med ansvarig för visselblåsarfunktionen framgår att inga ärenden relaterade till otillåten påverkan har rapporterats inom ramen för visselblåsarfunktionen.

Samtliga förvaltningar lyfter fram ett öppet samtalsklimat och en god kommunikation inom arbetsgruppen som ett viktigt moment för att öka medvetenheten kring otillåten påverkan och identifiera händelser av otillåten påverkan i verksamheten. Samtliga förvaltningar uppger i genomförda intervjuer att det upplevs finnas ett öppet samtalsklimat samt att det finns forum för anställda att ta upp händelser kopplade till exempelvis otillåten påverkan. Vilka forum skiljer sig åt mellan förvaltningarna, men några återkommande forum är under APT, enhetsmöten samt under handledningsmöten (arbetsmarknadsförvaltningen).

## Jämförelse mellan granskningsobjekten

Figur 3: Tydlighet i definition av otillåten påverkan

Jag upplever att vi har en tydlig definition av vad vi menar med otillåten påverkan på min arbetsplats:



Av figur 3 framgår att 64 procent av respondenterna inom socialförvaltningen, 53 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen, 72 procent inom miljöförvaltningen samt 45 procent inom stadsbyggnadsförvaltningen instämmer helt eller till stor del i att det finns en tydlig definition av otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen.

Inom socialförvaltningen anger 6 procent av respondenterna att de inte instämmer i att det finns en tydlig definition av otillåten påverkan. Motsvarande siffra inom arbetsmarknadsförvaltningen, miljöförvaltningen samt stadsbyggnadsförvaltningen är 13, 5 respektive 8 procent.

Stadsbyggnadsförvaltningen har den största andelen respondenter som angivit att de inte vet om det finns en tydlig definition av otillåten påverkan eller ej, motsvarande 17 procent. Detta kan jämföras med 5 procent inom miljöförvaltningen, 12 procent inom socialförvaltningen samt 9 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen.

### Socialförvaltningen

Av svaren från enkätundersökningen uppger två tredjedelar av respondenterna att det helt eller till stor del finns tydliga rutiner för hur anställda ska agera i situationer där otillåten påverkan kan uppstå. 16 procent uppger att de instämmer till viss del eller inte instämmer alls i att det finns tydliga rutiner, medan 18 procent anger att de inte vet.

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan* (2023-02-08) framgår att närmaste chef ska kontaktas i det fall en situation innefattandes hot, våld eller annan otillåten påverkan förekommer. Av genomförd intervju framgår även att dessa situationer ska rapporteras i avvikelserapporteringssystemet KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att antalet rapporterade händelser av otillåten påverkan i KIA har ökat under det senaste året. Detta härleds till att förvaltningen under

de senaste åren har arbetat med att medvetandegöra medarbetare inom området genom exempelvis utbildningar och arbete kopplat till samtalsklimatet inom förvaltningen. Det framgår att fokus under de senaste åren har varit på att stärka medarbetare i att själva upptäcka otillåten påverkan, vilket upplevs ha gett effekter vad gäller antal fall som rapporteras i avvikelserapporteringssystemet. Det framgår att det fortfarande kan finnas ett visst mörkertal kopplat till otillåten påverkan och de fall som anmäls, vilket bland annat kan kopplas till en svårighet att definiera vad som är otillåten påverkan. Detta gäller särskilt vid mer subtila anspelningar.

I enkätens fritextsvar lyfts bland annat följande fram:

*“Bra om arbetsgruppen tillsammans skulle diskutera vad som faktiskt är otillåten påverkan oftare, så att vi blir påmind om detta och att det inte är acceptabelt. I vårt jobb finns risken att man kanske ser det som att man får stå ut med vissa saker, som faller under otillåten påverkan, vilket inte är ok. Om man går igenom oftare vad otillåten påverkan är och hur man kan förebygga det tror jag att medvetenheten om när man faktiskt blir utsatt ökar ytterligare.”*

### **Miljöförvaltningen**

Huvuddelen av respondenterna, 57 procent, instämmer helt eller till stor del i att det finns tydliga rutiner för agerandet i situationer där otillåten påverkan kan uppstå. 32 procent uppger att de instämmer till viss del eller inte alls i att det finns tydliga rutiner, medan 10 procent anger att de inte vet.

Av *Ledningssystem för miljöförvaltningen* (2023-06-20) framgår att alla fall av tillbud ska anmälas i kommunens gemensamma avvikelserapporteringssystem, där uppkomna fall av otillåten påverkan anmäls. Anmälda fall av otillåten påverkan i avvikelserapporteringssystemet hanteras sedan av ansvarig chef, som vidtar åtgärder vid behov.

Att det både finns rutiner samt utbildningar inom otillåten påverkan upplevs i genomförda intervjuer innebära att det inom förvaltningen finns en hög grad av medvetenhet kring otillåten påverkan och förmåga att upptäcka försök till otillåten påverkan. Trots att rutiner och kontinuerliga utbildningar genomförs och upplevs som tillräckliga så kvarstår en upplevd svårighet att dra gränser mellan försök till otillåten påverkan samt personer som agerar i affekt eller mer generellt rättshaveristiskt beteende. Till exempel kan otillåten påverkan ske genom subtila anspelningar där det kan finnas en osäkerhet om det är ett hot eller inte, vilket är svårare att bedöma än när klienter agerar i affekt eller blir upprörda över exempelvis ett beslut.

Av enkätens fritextsvar lyfts bland annat följande fram:

*“Det är tydligt vad som gäller kring mutor och jäv men det är svårare med var gränsen går för när det blir otillåten påverkan via muntlig kontakt med verksamhetsutövare.”*

### **Stadsbyggnadsförvaltningen**

Av enkätresultatet framgår att 37 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor

del i att det finns tydliga rutiner för agerande i situationer där otillåten påverkan kan förekomma. 33 procent instämmer till viss del eller inte alls, medan 31 procent uppger att de inte vet om det finns tydliga rutiner eller ej.

Av rutinen *Förebygga arbetsmiljörisker på område bygglov/inspektion/EKR* (2023-06-16) framgår att medarbetare ska uppmärksamma närmaste chef vid uppkomna fall av hot, våld, otillåten påverkan eller liknande. Vid hot eller våld ska händelsen även rapporteras in till kommunens avvikelserapporteringssystem. Chef ansvarar sedan för att utreda händelsen och vidta nödvändiga åtgärder.

Generellt framgår av genomförda intervjuer att medvetenheten kring otillåten påverkan upplevs som hög. Det upplevs finnas en stor försiktighet inom förvaltningen, där medarbetare exempelvis är mycket försiktiga med att ta emot mat eller dryck som erbjuds vid besök hos klienter. Förvaltningen uppger sig ha en nolltolerans till olika former av gåvor och mutor, och det upplevs finnas en tydlighet i att medarbetare kan acceptera en kopp kaffe eller ett glas vatten - men inget ytterligare.

I enkätens fritextsvar framkommer bland annat vissa svårigheter kopplat till var gränsen går för otillåten påverkan och otillbörliga gåvor/mutor, och därmed vad handläggare kan acceptera i form av mat och dryck under verksamhetsbesök hos klienter. I enkätens fritextsvar lyfts bland annat att:

*“Jag tycker även att man bör diskutera vad som inte är otillåten påverkan. Till exempel hur man ska hantera situationer när man blir erbjuden saker i samband med besök, som är att uppfatta som en kulturell gest snarare än ett försök till otillåten påverkan”.*

### **Arbetsmarknadsförvaltningen**

Av enkätresultat framgår att 55 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor del i att det finns tydliga rutiner kopplat till hantering av försök till otillåten påverkan. 25 procent instämmer till viss del eller inte alls, medan 21 procent anger att de inte vet om det finns tydliga rutiner eller ej.

Av arbetsmarknadsnämndens *Handlingsplan mot hot och våld* (2022-06-20) framgår att uppkomna fall av hot eller våld ska rapporteras till ansvarig chef samt i kommunens gemensamma avvikelserapporteringssystem. Det framgår att ansvarig chef ansvarar för att följa upp händelsen och vidta åtgärder. Uppkomna fall samt vidtagna åtgärder följs sedan upp årligen genom en sammanställning av inrapporterade händelser i KIA. I handlingsplanen nämns inte specifikt hur uppkomna fall av otillåten påverkan ska hanteras.

Av genomförda intervjuer framgår att den psykologiska tryggheten på arbetsplatsen utgör en viktig del av att upptäcka förekomsten av otillåten påverkan. Det framgår därmed att förvaltningen arbetat med att skapa en trygg arbetsmiljö där medarbetarna uppmuntras till att rapportera uppkomna händelser. En svårighet med att rapportera händelser av just otillåten påverkan upplevs vara definitionen av vad otillåten påverkan är, då det ligger i den utsattes ögon.

Av enkätens fritextsvar framkommer bland annat vikten av att kontinuerligt diskutera vad som är otillåten påverkan och hur det ska hanteras, bland annat lyfts:

*“Om en sökande exempelvis uttrycker starkt missnöje mot ett avslagsbeslut tycker jag att det är svårt att greppa vad som är försök till otillåten påverkan. Missnöje med beslut är frekvent och det kan uttryckas mot enskilda handläggare, men är det försök till otillåten påverkan?”*

*“Jag har lite svårt att förstå begreppet. Om en enskild individ är missnöjd med ett beslut om bistånd och uttrycker sitt missnöje kraftfullt och kritiserar handläggaren - är det då kritik och missnöje eller otillåten påverkan? Även om hens förhoppning är att kritiken skall leda till ändring av beslut.”*

### 2.2.2. Bedömning

Säkerställer nämnden att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

#### **Bedömning: Delvis för samtliga granskningsobjekt**

Vad gäller socialnämnden samt miljö- och hälsoskyddsämnden konstaterar vi att ungefär var fjärde respondent inte instämmer alls eller endast till viss del att det finns en tydlig definition av vad som menas med otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen. Inom plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden uppger ungefär hälften av respondenterna att de endast instämmer till viss del, inte instämmer alls alternativt att de inte vet om det finns en tydlig definition av otillåten påverkan inom arbetsplatsen. Detta indikerar ett behov av att fortsatt diskutera vad som är otillåten påverkan utifrån verksamheternas kontext, exemplifiera olika situationer och att säkerställa att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan. På så sätt kan det bli lättare för medarbetarna att upptäcka försök till otillåten påverkan.

Vi ser att det för samtliga granskningsobjekt finns en kultur av och olika möjligheter till att lyfta försök till otillåten påverkan till närmaste chef eller på arbetsplatsträffar (APT). I verksamheterna finns också andra forum att diskutera otillåten påverkan, exempelvis vid dagliga möten, i möten med handledare eller liknande. På så sätt kan medarbetarna få stöd i att upptäcka om en situation avser otillåten påverkan eller ej samt vidta åtgärder därefter. Samtliga intervjuade lyfter ett öppet samtalsklimat och dialog mellan chefer och medarbetare samt mellan medarbetare som viktigt för att kunna reflektera kring otillåten påverkan och identifiera händelser av försök till otillåten påverkan. Vi ser också hur vissa granskningsobjekt exempelvis arbetat med psykologisk trygghet på arbetsplatsen för att säkerställa den kultur och öppenhet som beskrivs i detta stycke.

Det framgår även i enkätundersökning och intervjuer att det ibland upplevs som svårt att hitta information om otillåten påverkan på exempelvis intranät och att de utbildningar som genomförs generellt har ett större fokus på otillåten påverkan i form av hot och våld, snarare än otillåten påverkan i form av subtila anspelningar eller känslomässiga

försök (såsom hot om att ta sitt liv eller att verksamheten kommer påverkas negativt och gå under). Genom att diskutera och arbeta fram dokumenterade rutiner innehållandes en tydlig definition samt olika situationer och illustrativa exempel på försök till otillåten påverkan utifrån den egna verksamheten anser vi att rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan kan stärkas.



## 2.3 Uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan

### Revisionsfråga 3: Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?

#### 2.3.1 Iakttagelser

##### Kommunövergripande och generella iakttagelser

I KIA - Tillbud och skaderapportering (2017-08-09) beskrivs hur en anmälan i KIA går till. De händelsetyper som kan registreras i KIA är tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom samt hot och våld. Vi noterar att begreppet "otillåten påverkan" inte förekommer i rutinen. I granskningen har vi inte kunnat se att det finns någon kommunövergripande riktlinje eller rutin som tydliggör om och hur otillåten påverkan ska rapporteras in.

Utifrån intervju och vid genomgång av dokumentet KIA - Tillbud och skadehantering Lathund - Anmäla tillbud och skada noterar vi att det i dagsläget inte finns en egen händelsetyp för otillåten påverkan i systemet. I intervjuer framgår istället att medarbetare ombeds rapportera in händelser av otillåten påverkan som tillbud alternativt hot och våld, och i rubriken beskriva att händelsen rör otillåten påverkan. Av denna anledning är det svårt att ur systemet kunna sammanställa förekomsten av försök till otillåten påverkan. Detta försvårar arbetet med att analysera förekomsten av otillåten påverkan, i vilka verksamheter det förekommer samt i vilken utsträckning och vilken typ av karaktär försöken har. Av intervjuer framkommer också att det finns en risk för mörkertal och att alla försök till otillåten påverkan inte rapporteras in, utan att det främst är försök till otillåten påverkan som kopplas till hot, hot om våld, våld eller skadegörelse, men att mer subtila anspelningar eller att en klient eller kund hotar med att ta sitt eget liv inte alltid rapporteras in som försök till otillåten påverkan. Ibland beskrivs också att rapportering sker till närmaste chef eller kollegor, men att det inte alltid dokumenteras i KIA. Av genomförda intervjuer framgår att det pågår ett arbete med att utveckla KIA så att även händelser av otillåten påverkan ska kunna rapporteras in i KIA under en egen rubrik.

Av enkätundersökningen framgår att otillåten påverkan vid ett flertal fall inte rapporterats in enligt gällande rutiner samt att det finns en osäkerhet kopplat till vilka rutiner som finns. Av enkätundersökningens fritextsvar lyfts bland annat att:

*"Vissa händelser kanske inte har rapporterats då hot blir normaliserat i det dagliga arbetet så man glömmer bort att rapportera".*

*"Då det i flera fall varit subtilt har jag varit osäker på om det är otillåten påverkan eller inte."*

I flertalet intervjuer framhålls att medarbetare som blir utsatta för försök till otillåten påverkan uppmuntras att polisanmäla och att det finns stöd att tillgå från chefer och fackliga representanter. Samtidigt framhålls att det inte är helt ovanligt att man låter bli att polisanmäla, då man som enskild tjänsteperson inte vill vara målsägande och ha sina privata personuppgifter och adress på polisanmälan. Det framhålls också som

obehagligt att polisanmälan skickas hem till ens privata hemadress, även fast händelsen inträffade på arbetstid eller inom ramen för ens profession. Uppsala kommun som arbetsgivare har ett förhållande till nuvarande lagstiftning och regelverk. Det noteras att bland annat SKR driver frågan om att arbetsgivare ska kunna stå bakom en polisanmälan om exempelvis hot.

### **Socialförvaltningen**

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* framgår att den som drabbats av en situation där hot, våld eller annan otillåten påverkan förekommit direkt efter händelsen ska kontakta närmaste chef eller annan av chef utsedd person. Om situationen sker utanför ordinarie arbetstid och utan koppling till tjänsteutövningen ska händelsen polisanmälas. Efter att en händelse rapporterats till chef ansvarar denne för händelsen och tar ställning till vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. Dokumentet nämner inte att händelser ska rapporteras i KIA, men hänvisar till det kommunövergripande dokumentet *Rutin för hantering av hot och våld (2018-03-28)* där det framgår att samtliga tillbud och skador ska rapporteras till och utredas via KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att medarbetare inom socialförvaltningen ska använda sig av avvikelserapporteringssystemet KIA för att rapportera in händelser kopplat till bland annat hot, våld och otillåten påverkan. Vidare framgår att samtliga händelser som rapporteras även lyfts till ansvarig enhetschef. Uppkomna avvikelser och rapporteringar diskuteras under APT, där medarbetare ges möjlighet att diskutera uppkomna situationer och lära av situationer som uppstått. Av genomförda intervjuer framgår att uppkomna händelser upplevs följas upp direkt av närmaste chef.

Det beskrivs i intervjuer finnas en risk för ett mörkertal kopplat till inrapporterade fall av försök till otillåten påverkan. Det framgår att förvaltningen har arbetat med att uppmärksamma och synliggöra otillåten påverkan under de senaste åren, vilket upplevs ha ökat inrapporteringen av händelser. En risk som lyfts fram under intervjuerna är att det i KIA inte finns någon rubrik för otillåten påverkan, vilket innebär att fall av otillåten påverkan rapporteras in under rubriken "hot och våld". Detta upplevs försvåra möjligheten att följa upp fall av otillåten påverkan på en aggregerad nivå.

Det framgår att förvaltningen för närvarande arbetar med att ta fram nya rutiner kopplat till otillåten påverkan, som ett led i att samla all information på ett ställe. Detta innebär att förvaltningen i nuläget saknar styrande och stödjande dokument, exempelvis rutiner, kopplat till otillåten påverkan och hantering av försök till otillåten påverkan. I dokumentet *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* framgår hur medarbetare ska agera vid pågående hot eller våld. I dokumentet ingår otillåten påverkan som en situation som medarbetare behöver kunna hantera, men det framgår inte hur dessa händelser specifikt ska hanteras. Dokumentet refererar till den kommungemensamma *Checklista: Hot- och våldssituationer (2019-09-28)*, vilken inte innehåller skrivningar om hantering av fall av otillåten påverkan, utan fokuserar på hantering av hotfulla händelser.

Av enkätundersökningen framgår att 75 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan rapporterat in händelsen i enlighet med gällande rutiner. 17 procent uppger att de är osäkra på vilka rutiner som finns. 67 procent av respondenterna uppger att händelsen följdes upp av närmaste chef, medan 25 procent uppger att händelsen inte följdes upp. Majoriteten av respondenterna, 74 procent, instämmer helt eller delvis i att de fått ett tillräckligt stöd av arbetsgivare/chef i samband med utsatthet för otillåten påverkan.

### **Miljöförvaltningen**

Av genomförda intervjuer framgår att händelser av otillåten påverkan ska anmälas i avvikelserapporteringsystemet. I det fall oklarheter uppstår kopplat till om situationen ska anmälas eller inte kan en diskussion föras med närmaste chef. I *Ledningssystem för miljöförvaltningen (2023-06-20)* framgår att arbetsmiljörelaterade tillbud och skador ska anmälas i KIA. Utöver detta framgår inte i något dokument hur uppkomna fall av otillåten påverkan ska hanteras. Det framgår av intervjuerna att de händelser som rapporteras in i KIA sammanställs, men att det utöver denna sammanställning inte görs någon särskild uppföljning eller analys på en aggregerad nivå.

Av genomförda intervjuer framgår att gränsdragningen för vad som är otillåten påverkan ibland upplevs som otydlig, då definitionen ligger i den utsattes ögon. Det framgår av genomförda intervjuer att man inom förvaltningen har diskuterat otillåten påverkan och hur dessa händelser ska hanteras, men då dessa händelser sker så sällan finns en svårighet i att tydligt definiera otillåten påverkan i praktiken samt hur dessa situationer ska hanteras. Däremot lyfts det öppna samtalsklimatet och kulturen, i kombination med erfarna medarbetare, fram som en viktig faktor för att upptäcka när försök till otillåten påverkan skulle kunna förekomma.

Av enkätundersökningen framgår att ingen av respondenterna inom miljöförvaltningen med säkerhet vet att de har blivit utsatta för otillåten påverkan under det senaste året och därmed inte rapporterat om händelser till chef eller i KIA. Det framgår dock att 10 procent av respondenterna är osäkra på om de utsatts för otillåten påverkan eller ej, vilket tyder på att det finns en upplevd svårighet i att definiera vad som är otillåten påverkan när man utsätts för olika typer av händelser. Tidigare i rapporten har vi även noterat att 29 procent av respondenterna inom miljöförvaltningen svarat att det förekommit försök till otillåten påverkan vid enstaka tillfällen under det senaste året.

### **Stadsbyggnadsförvaltningen**

Enligt intervju ska även stadsbyggnadsförvaltningen använda avvikelserapporteringsystemet KIA för att följa upp och analysera förekomsten av otillåten påverkan. Det framgår att medarbetare ska lyfta uppkomna händelser till närmaste chef, som ansvarar för att prata om det som skett och vidta nödvändiga åtgärder. Det framgår i *Områdesgemensam arbetsmiljörutin Bygglov/Inspektion/EKR (2023-06-16)* att medarbetare som blir utsatta för hot eller kränkningar ska ta stöd av och informera närmaste chef (samt vid behov även kollegor) samt göra en anmälan i

KIA vid utsatthet för hot och våld. Vi noterar att rutinen inte specificerar hur otillåten påverkan ska rapporteras och hanteras.

Av genomförda intervjuer framgår att i det fall en medarbetare blir utsatt för otillåten påverkan är den övergripande rutinen att rapportera om händelsen till närmaste chef, som ansvarar för att vidta nödvändiga åtgärder och följa upp händelsen. I intervju uppges att det kan finnas en risk för ett mörkertal avseende inrapporterade händelser av otillåten påverkan. Detta mot bakgrund av att upplevelsen av hur allvarliga försöken till otillåten påverkan varierar mellan medarbetare, bland annat utifrån arbets- och livserfarenhet.

Av enkätundersökningen framgår att det finns en osäkerhet kopplat till vilka rutiner som gäller vid inrapportering av händelser av otillåten påverkan. 80 procent av respondenterna som utsatts för försök till otillåten påverkan uppger att de är osäkra på vilka rutiner som finns för inrapportering. 20 procent av respondenterna uppger att de inte rapporterat händelsen i enlighet med gällande rutiner. Kopplat till vilka åtgärder som vidtogs efter händelsen uppger 80 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan att inga åtgärder vidtogs, medan övriga 20 procent uppger att de åtgärder som vidtogs var tillräckliga. Det framgår av enkätundersökningen att 48 procent av samtliga respondenter inom förvaltningen instämmer helt eller till stor del att de vet var de kan vända sig om de vill rapportera försök till otillåten påverkan.

### **Arbetsmarknadsförvaltningen**

I *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* framgår att den som varit utsatt för en incident kopplat till hot och våld ska rapportera händelsen i detalj i KIA. Enhetschef ansvarar för att säkerställa att den drabbade får stöd, dokumenterar och följer upp händelsen. Det framgår även av dokumentet att utgångspunkten för hotsituationer är att dessa ska polisanmälas, där den utsatte är målsägare och enhetschefen gör polisanmälan. I det fall en händelse polisanmäls ska den drabbade få stöd inför rättegången och enhetschef ska finnas med som stöd till den drabbade under rättegången. I dokumentet lyfts inte otillåten påverkan som en kategori som omfattas av handlingsplanen, men situationer som kan knytas an till otillåten påverkan såsom hotbrev, antydning till hot eller kränkningar ska enligt handlingsplanen anmälas i KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att försök till otillåten påverkan ska rapporteras i KIA och att man inom arbetsplatsen uppmuntrar till rapportering i KIA. Vidare framgår även att händelser ska lyftas till närmaste chef, som i enlighet med rutinen angiven i *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* ansvarar för att vidta åtgärder, vilket innebär att specifika händelser av otillåten påverkan följs upp och utreds. Av intervjuer med tjänstepersoner framgår att rutinerna för hantering av uppkomna situationer där otillåten påverkan förekommit kan utvecklas, då det i dagsläget saknas specifika rutiner kopplat till hur olika fall av otillåten påverkan ska hanteras. Det framgår att det huvudsakliga tillvägagångssättet är att föra en dialog med närmaste chef om händelsen, alternativt att diskutera hantering under handledningar.

Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningen under året infört ett avvikelshanteringssystem vilket lett till en ökning av antalet anmälningar. Ökningen härleds till ett ökat uppmärksammande av otillåten påverkan och andra typer av avvikelser inom förvaltningen. Det framgår av genomförda intervjuer att de händelser som rapporterats in i KIA går igenom månatligen av enhetschef. Förvaltningen följer även upp avvikelser och Lex Sarah-anmälningar genom utredningar, inom vilka det kan framgå om det förekommit otillåten påverkan. Vidare framgår av *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* att rapporteringar i KIA årligen sammanställs som en del av verksamhetens systematiska arbetsmiljöarbete.

Av enkätundersökningen framgår att 65 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan under året har rapporterat in händelsen i enlighet med gällande rutiner. 24 procent angav att de inte rapporterade händelsen, medan övriga 12 procent angav att de är osäkra på vilka rutiner som finns. En majoritet, 56 procent, av de som blivit utsatta för otillåten påverkan angav att tillräckliga åtgärder vidtogs efter händelsen. 31 procent uppgav att inga åtgärder vidtogs.

### 2.3.2 Bedömning

*Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?*

**Bedömning: Delvis uppfylld för socialnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden samt nej för arbetsmarknadsnämnden och plan- och byggnadsnämnden**

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld för socialnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden samt inte uppfylld för arbetsmarknadsnämnden och plan- och byggnadsnämnden. Vi konstaterar att det i dagsläget finns en risk för ett mörkertal genom underrapportering i kommunens avvikelserapporteringssystem vad gäller otillåten påverkan. Det uppges dels bero på att otillåten påverkan inte kan rapporteras in som en egen händelsetyp i KIA, utan rapporteras in under händelsetypen tillbud alternativt hot och våld. Det finns i vissa fall även en osäkerhet om och hur vissa former av försök till otillåten påverkan ska rapporteras som inte rör hot eller våld. I samtliga intervjuer framgår att otillåten påverkan ska rapporteras in i KIA och hanteras och följas upp i enlighet med rutin för hantering av rapportering i KIA, men det saknas skriftliga rutiner där detta specificeras på både en kommunövergripande nivå samt inom nämnderna. Att det i dagsläget inte är möjligt att rapportera otillåten påverkan som en egen händelsetyp i KIA försvårar även den aggregerade uppföljningen och analysen av förekomsten av otillåten påverkan.

När försök till otillåten påverkan upptäckts är rutinen i samtliga verksamheter att rapportera in händelsen i avvikelserapporteringssystemet samt till närmaste chef. I dagsläget finns det ingen egen händelsetyp för otillåten påverkan i systemet. Enligt rutin vid samtliga granskningsobjekt ska händelser av otillåten påverkan rapporteras som tillbud alternativt hot och våld med hänvisning till att det rör sig om otillåten påverkan i

rubrik eller beskrivning. Detta försvårar uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan. Det finns även risk för ett mörkertal i inrapporteringen av händelser.

Av genomförda intervjuer samt enkätundersökningen framgår att det finns en risk för underrapportering av otillåten påverkan på grund av svårigheten att definiera var gränsen går för otillåten påverkan kontra andra typer av beteenden. I enkätundersökningen beskrivs bland annat att det uppges svårt att dra en gräns för när en individ försöker påverka ett beslut alternativt är uppgiven och besviken men inte avser påverka det beslutet som fattats. Av enkätundersökningen framgår att otillåten påverkan förekommer inom samtliga verksamheter, men att omfattningen och karaktären på den otillåtna påverkan varierar mellan verksamheter och kund-/klientgrupper.

Vad gäller uppföljning av händelser där medarbetare utsatts för otillåten påverkan ser vi vissa skillnader mellan granskningsobjekten avseende om åtgärder vidtogs eller ej. Inom ramen för enkätundersökningen framgår att 75 procent av respondenterna inom socialnämnden rapporterade händelsen enligt rutin, och 83 procent uppger att tillräckliga åtgärder vidtogs. Inom arbetsmarknadsnämnden rapporterade 65 procent in händelsen enligt rutin, medan 24 procent inte gjorde det. Av de som blivit utsatta uppger 56 procent att tillräckliga åtgärder vidtogs, medan 31 procent uppger att inga åtgärder alls vidtogs. Inom plan- och byggnadsnämnden rapporterade ingen som blivit utsatt för otillåten påverkan in händelsen utifrån gällande rutin, utan samtliga angav att de inte gjorde det alternativt att de inte kände till vilka rutiner som finns. Vidare angav 80 procent av respondenterna att inga åtgärder vidtogs. Inom miljö- och hälsoskyddsnämnden har inga respondenter uppgett att de blivit utsatta för försök till otillåten påverkan, vad de känner till eller har uppfattat även om cirka 10 procent upplevde en viss osäkerhet kring detta.

## 2.4 Förebyggande arbete

*Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?*

### 2.4.1. Iakttagelser

#### **Kommunövergripande och generella iakttagelser**

Mål fem i *Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)* lyder att "Uppsala kommun arbetar skadeförebyggande och förhindrar otillåten påverkan för en trygg och säker verksamhet". Som ett led i att nå detta mål lyfts ett antal områden att arbeta vidare med:

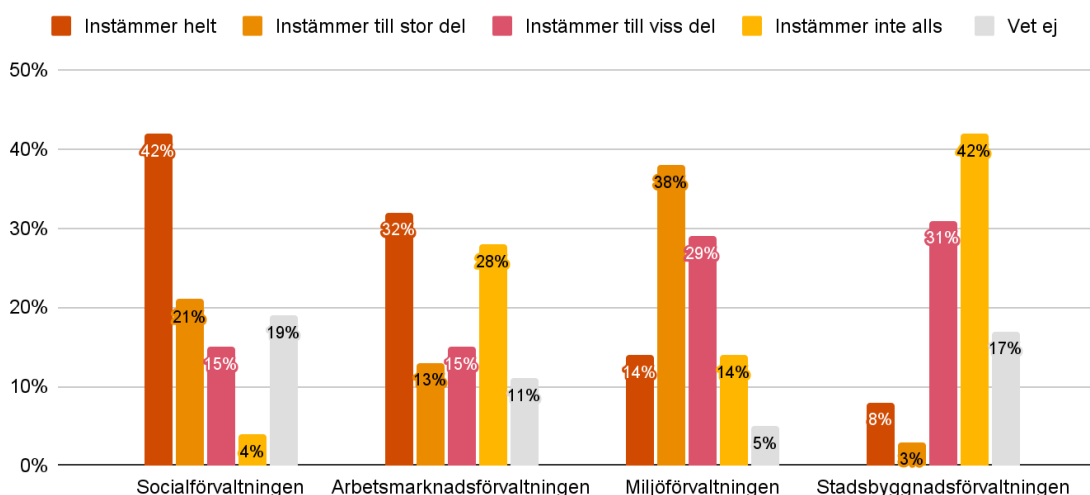
- att utveckla arbetsområden och arbetsmetoder i kommunens bevakningstjänster.
- teoretiska och praktiska utbildningar för anställda och förtroendevalda inom aktuella områden, samt aktiv uppföljning av händelser för en trygg arbetsmiljö.
- systematiskt arbete för att förebygga, kunskapshöja kring och upptäcka våldsbejakande extremism.
- att reducera risker och bedöma konsekvenser av skadegörelse samt riktade skadeförebyggande åtgärder som minskar skadeverkningar på kommunens egendom.
- följa och ta tillvara utvecklingen av tekniska lösningar på säkerhetsområdet.

Uppsala kommun har även en kommunövergripande *Riktlinje för stöd och skyddsinsatser för förtroendevalda (2018-05-16)* som syftar till att tydliggöra kommunens ansvar att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda inom kommunkoncernen. I riktlinjen nämns otillåten påverkan som en aspekt som förtroendevalda riskerar att utsättas för. I de förebyggande åtgärder som lyfts inom riktlinjen återfinns bland annat genomförande av utbildnings- och informationsinsatser om hot, våld och trakasserier till förtroendevalda samt hantering av personuppgifter som ett led i att minska spridningen av privata uppgifter om förtroendevalda. Vi noterar dock genom intervjuer med förtroendevalda att utbildnings- och informationsinsatser kring specifikt otillåten påverkan i myndighetsutövningen inte skett i någon större omfattning, utan att de utbildnings- och informationsinsatser som genomförts haft större fokus på exempelvis hot och våld som kan riktas mot förtroendevalda.

## Jämförelse mellan granskningsobjekten

Figur 4: Information om hantering av otillåten påverkan

Jag har under det senaste året fått information eller utbildning i hur jag ska hantera försök till otillåten påverkan om en sådan situation skulle uppstå

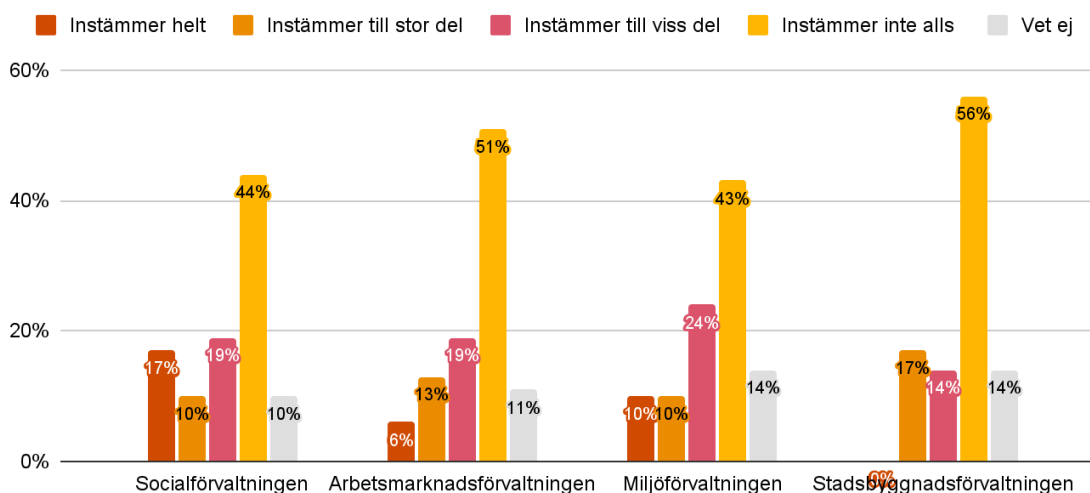


Av svaren från enkätundersökningen (figur 4 ovan) framgår att över hälften av medarbetarna inom socialförvaltningen (63 procent) helt eller till stor del uppger sig ha fått information om hur försök till otillåten påverkan ska hanteras. Inom arbetsmarknadsförvaltningen är motsvarande siffra 45 procent och inom miljöförvaltningen 52 procent. Inom stadsbyggnadsförvaltningen uppger endast 11 procent att de helt eller till stor del instämmer i att de fått information eller utbildning inom området. Stadsbyggnadsförvaltningen har även relativt sett den högsta andelen som uppger att de inte alls instämmer i att de fått utbildning eller information, motsvarande 43 procent.



Figur 5: Information om förebyggande åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan på sociala medier

Jag har fått information om eller diskuterat med arbetsgruppen hur man kan agera för att minska risken för att bli utsatt för försök till otillåten påverkan på sociala medier

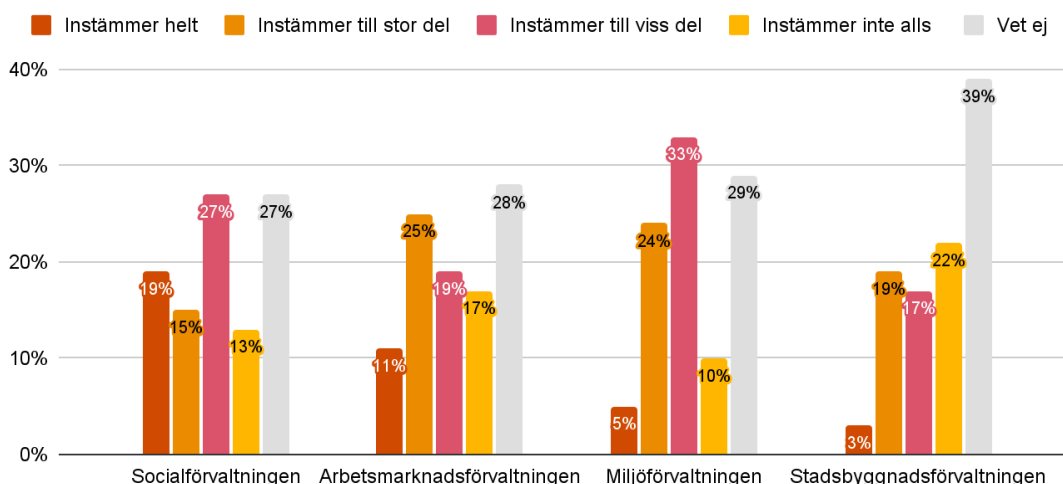


Angående förebyggande åtgärder kopplat till otillåten påverkan på sociala medier uppger en stor del av respondenterna inom samtliga förvaltningar att de inte fått någon sådan information. Andelen varierar mellan 43 procent inom miljöförvaltningen, till 56 procent inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Socialförvaltningen har den högsta andelen respondenter som uppger att de instämmer helt eller delvis i att man diskuterat eller blivit informerad om förebyggande åtgärder kopplat till otillåten påverkan på sociala medier. Andelen uppgår till 37 procent.

Figur 6: Upplevelse avseende om det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete mot otillåten påverkan

Jag upplever att det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete för att motverka försök till otillåten påverkan på min arbetsplats



Om det upplevs bedrivs ett aktivt förebyggande arbete gentemot försök till otillåten påverkan varierar mellan förvaltningarna. Inom socialförvaltningen uppger 34 procent att de helt eller till stor del instämmer i att det genomförs ett aktivt förebyggande arbete. Motsvarande andel för arbetsmarknadsförvaltningen är 36 procent, för miljöförvaltningen 29 procent samt för stadsbyggnadsförvaltningen 23 procent. Stadsbyggnadsförvaltningen har den relativt sett största andelen respondenter som inte alls instämmer i att det genomförs ett aktivt förebyggande arbete.

Vi noterar att ungefär en tredjedel av respondenterna inom respektive förvaltning uppger att de inte vet om det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete gentemot otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen. Siffran är som högst inom stadsbyggnadsförvaltningen (39 procent) och lägst inom socialförvaltningen (27 procent).

### **Socialförvaltningen**

I rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* beskrivs hur verksamheten arbetar för att förebygga otillåten påverkan samt hot och våld. Aspekter som lyfts fram är bland annat vikten av ett öppet diskussionsklimat på arbetsplatsen, fysisk säkerhet i förvaltningens lokaler (såsom besöksrum med dubbla dörrar, skalskydd, larm), rutiner och riktlinjer som ett led i att öka rättssäkerheten i myndighetsutövningen samt kommunikation och bemötande i klientsituationer.

I intervju uppges att det förebyggande arbetet omfattas av att hålla en ständigt levande diskussion på arbetsplatsen kopplat till otillåten påverkan. Det uppges vara viktigt att arbetsplatsen upplevs som en trygg miljö där medarbetare vågar och vill diskutera händelser de blivit utsatta för, som en del av ett kontinuerligt lärande. Att diskutera förekomsten av otillåten påverkan samt händelser som har skett lyfts även fram som en viktig del i att öka medvetenheten om otillåten påverkan hos medarbetarna, vilket föreslås vara en viktig del av det förebyggande arbetet. Vidare upplevs den kontinuerliga diskussionen bidra till att sänka medarbetarnas acceptans- och toleransnivåer kopplat till vad som definieras och upplevs som otillåten påverkan. Utifrån framtaget årshjul för APT framgår att otillåten påverkan ska finnas med åtminstone årligen som en punkt på APT. Vidare diskuteras uppkomna fall av försök till otillåten påverkan eller andra situationer som uppstått under APT under året, bland annat som ett led i att öka medvetenheten kopplat till otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningen även arbetar kontinuerligt med utbildningar som ett led i att öka kunskapen om hot, våld och otillåten påverkan samt hur dessa händelser ska hanteras. Det framgår att utbildning och praktiska övningar om hot och våld sker på kontinuerlig basis och att medarbetare under de senaste åren genomfört en utbildning inom otillåten påverkan. Otillåten påverkan omhändertas även i de obligatoriska utbildningar som nyanställda genomgår. Likväl som det finns tillgängliga utbildningar framhålls även att det finns tillgång till andra typer av stödmaterial, såsom checklistor och rutiner kopplat till hantering och förebyggande av otillåten påverkan.

Vidare framgår av genomförda intervjuer att förvaltningen har lokaler anpassade till besöksmottagande, där det exempelvis finns ett skalskydd till medarbetarnas kontor och besöksrum med dubbla dörrar. En aspekt som framkommer är att de besöksrum som finns tillgängliga inte alltid upplevs som ändamålsenliga, framförallt då vissa av besöksrummen är små. Det framgår att den fysiska arbetsmiljön har utvecklats under de senaste åren, men att det fortfarande finns ett kvarstående arbete. Vidare vidtas även förebyggande åtgärder vid fysiska hembesök. Förvaltningen har bland annat rutiner i form av checklistor kopplade till säkerhet vid hembesök och resor samt för resor med klient, där det bland annat framgår att handläggare ska ha personlarm vid hembesök samt vilka krisnummer som kan kontaktas vid behov.

En annan aspekt som lyfts som viktig i det förebyggande arbetet är kommunikation och bemötande av klienter. Det framgår att bemötande av klienter diskuteras kontinuerligt på arbetsplatsen och utgår från ett riskbaserat perspektiv, där bemötande och kommunikation anpassas efter upplevelsen av risk för otillåten påverkan, hot och våld etcetera. Exempelvis kan beslut fattas om att meddela om beslut över telefon istället för vid ett fysiskt möte, eller att fysiska möten generellt inte genomförs med vissa klienter.

I enkätens fritextsvar lyfts framförallt ett öppet samtalsklimat samt kontinuerliga påminnelser i form av exempelvis utbildningar fram som utvecklingsområden för det förebyggande arbetet:

*“Personalomsättningen är hög så det behövs återkommande påminnelser.”*

*“Mer information kring sociala medier/medier - kanske någon föreläsning i detta.”*

### **Miljöförvaltningen**

I dokumentet *Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen (2022-12-05)* beskrivs förebyggande åtgärder för olika typer av arbetssituationer där hot och våld kan förekomma. Exempelvis beskrivs åtgärder som vidtas vid besök hos miljöförvaltningen, där en aspekt som lyfts är att analysera situationen innan ett möte bokas in och att avstå från att boka in fysiska besök om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle uppstå. Rutinen beskriver även förebyggande åtgärder kopplat till fältarbete, såsom att undvika att åka ensam om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå, att nyttja personlarm och att tänka efter kring parkering och utrymningsvägar. Det noteras att rutinen inte nämner eller omfattar begreppet otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att otillåten påverkan upplevs som ovanligt inom miljöförvaltningen och att eventuella hotfulla beteenden eller liknande sällan upplevs syfta till att påverka myndighetsutövningen. Som ett led i att säkerställa en medvetenhet kring att det skulle kunna förekomma förs kontinuerliga diskussioner på arbetsplatsen kopplat till ämnet. Otillåten påverkan tas exempelvis upp på minst ett APT årligen, i enlighet med ett framtaget årshjul. Upplevelsen hos intervjuade medarbetare är att medvetenheten kring otillåten påverkan är hög och att acceptans- och toleransnivån är

låg. Ett ämne som återkommande diskuteras är exempelvis mutor och gåvor och vad som kan accepteras vid fältarbete.

Utöver att föra en kontinuerlig diskussion genomförs även vissa utbildningar kopplat till hot och våld samt rättshaveristiskt beteende. Under senaste åren har samtliga medarbetare genomgått en utbildning i rättshaveristiskt beteende, vars innehåll delvis innefattar information även om otillåten påverkan. Det framgår av intervjuerna att det hade upplevts som positivt att genomföra ytterligare utbildningsinsatser som ett led i att kontinuerligt påminna om och fortsätta utveckla medvetandet kopplat till bland annat hot, våld och annan otillåten påverkan. Då förvaltningen har en relativt liten personalomsättning genomförs dessa utbildningsinsatser sällan.

Ett ytterligare förebyggande arbete som genomförs inom förvaltningen kopplar an till bemötande och kundnöjdhet. I intervjuerna lyfts det fram att ett bra bemötande kan bidra till en mer positiv kommunikation med kunderna, även om myndighetsutövningens beslut är negativa, vilket upplevs minska risken för försök till otillåten påverkan. Vid beslut av större tyngd fattar även nämnden beslut i enskilda ärenden. För dessa beslut framgår inte handläggare eller inspektörs namn, vilket upplevs minska risken för enskilda medarbetare att bli utsatta för olika former av hot och påtryckningar kopplade till negativa beslut. Vid många andra typer av ärenden fattas dock beslut av inspektörer och handläggare där deras namn framgår som beslutsfattare.

I enkätens fritextsvar lyfts framförallt ett behov av att fortsatt diskutera otillåten påverkan som en viktig aspekt för det förebyggande arbetet. Vidare lyfts det i enkäten fram att det kan finnas ett behov av att arbeta mer med att exemplifiera otillåten påverkan, som ett led i att bli bättre på att identifiera och därmed hantera situationer då det uppstår.

### **Stadsbyggnadsförvaltningen**

I rutinen *Förebygga arbetsmiljörisiker på område bygglov/inspektion/EKR (2023-06-16)* beskrivs verksamhetsspecifika arbetsmiljörisiker med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker vid fältarbete, inom område bygglov, inspektion samt energi- och klimatrådgivning. Exempelvis beskrivs åtgärder som vidtas vid besök på kontoret, där en aspekt som lyfts är att analysera situationen innan ett möte bokas in och att avstå från att boka in fysiska besök om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå. Rutinen beskriver även förebyggande åtgärder kopplat till fältarbete, såsom att undvika att åka ensam om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå, att nyttja personlarm och att tänka efter kring parkering och utrymningsvägar. Det noteras att rutinen inte nämner eller omfattar otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att otillåten påverkan diskuteras kontinuerligt under året, exempelvis under APT där otillåten påverkan tas upp under ett möte varje år i enlighet med ett framtaget årshjul. Att diskutera otillåten påverkan kontinuerligt upplevs som viktigt och som ett led i att skapa ett öppet samtalsklimat. Att arbeta med att skapa ett öppet samtalsklimat är en del av förvaltningens internkontrollplan och det systematiska arbetet med arbetskultur. Vidare genomförs årliga utbildningar inom

området för chefer och förtroendevalda, i enlighet med framtagna internkontrollplan. Även medarbetare deltar i utbildningar, kopplat till exempelvis bemötande och rättshaveristiskt beteende.

Som ett led i att förebygga otillåten påverkan arbetar förvaltningen även med bemötande, vilket i intervjuer uppges vara en viktig del av det förebyggande arbetet. Det kan exempelvis handla om att vara tydlig med att förklara processer och tillvägagångssätt samt att vägleda klienter där det är möjligt. En annan viktig del i bemötandet är medarbetarnas förmåga att styra om diskussionen, i det fall det börjar bli en mer hotfull eller aggressiv stämning.

Av enkätens fritextsvar lyfts ett behov fram av att fortsatt diskutera otillåten påverkan i olika forum, samt att tydligare arbeta med att definiera otillåten påverkan och hur det kan te sig i praktiken.

### **Arbetsmarknadsförvaltningen**

I dokumentet *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* beskrivs verksamhetens förebyggande arbete kopplat till hot- och våldssituationer. Handlingsplanen omfattar bland annat åtgärder som ska vidtas för att förebygga direkt skada samt riskförebyggande åtgärder. Kopplat till riskförebyggande åtgärder nämns bland annat åtgärder som ska vidtas vid besök, såsom att inte göra hembesök ensam, att alltid använda särskilda besöksrum med dubbla dörrar, att ta med larm på besök samt att inte ha möten på kontoret i det fall receptionen är stängd. Det framgår även att samtliga medarbetare ska genomföra utbildningar i konfliktbemötande, introduktion i säkerhetstänkande och information om säkerhetsbestämmelser och skyddsanordningar, larmsystem för nyanställda samt i samtalsmetodik och förhållningssätt. Vi noterar att handlingsplanen inte specifikt benämner otillåten påverkan.

För att öka medvetandet kring otillåten påverkan inom förvaltningen diskuteras otillåten påverkan, hot och våld under handledningsmöten för medarbetare samt under APT. En viktig del av det förebyggande arbetet som lyfts i genomförda intervjuer är att skapa en psykologisk trygghet på arbetsplatsen, där medarbetarna vågar lyfta situationer där otillåten påverkan förekommit eller skulle kunna förekomma. För att skapa en trygg arbetsmiljö där medarbetare känner sig bekväma med att ta upp uppkomna händelser har förvaltningen under våren fokuserat på arbetet med psykologisk trygghet, exempelvis under planeringsdagar där psykologisk trygghet varit ett tema. En öppen och trygg arbetsmiljö där otillåten påverkan kontinuerligt diskuterats lyfts som viktigt både för att lära av tidigare händelser men också för att identifiera fall där åtgärder kan behöva vidtas för att förebygga risken för otillåten påverkan. En åtgärd som kan vidtas i en sådan situation är att byta handläggare, vilket är en åtgärd som beskrivs vidtas relativt ofta.

En annan aspekt som lyfts som viktig i det förebyggande arbetet är utbildningar och informationsdelning. Samtliga medarbetare går en utbildning i hot och våld, som även inkluderar otillåten påverkan. Vidare har utbildningsinsatser även genomförts kopplat till rättshaveristiskt beteende samt hantering av suicid och suicidhot. Under APT

återkommer även vissa av dessa områden, vilket fungerar som återkommande påminnelser för medarbetarna. En annan punkt som bidrar till att både förebygga och upptäcka otillåten påverkan är socialsekreterarnas handledning, där de kontinuerligt träffar professionella samtalsterapeuter och har möjlighet att diskutera ärenden som påverkar dem. Samtalsterapeuterna har möjlighet att ta vidare information till enhetschefer, vilket möjliggör för att vidta åtgärder kopplat till enskilda ärenden.

En ytterligare aspekt som i intervjuer lyfts som viktig för att förebygga otillåten påverkan är att minska risken för felaktigheter i handläggningen, genom att exempelvis kontrollera handläggningen och kvalitetssäkra myndighetsutövningen, vilket genomförs genom ett flertal kontinuerliga kontrollmoment. Exempelvis görs ärendegenomgångar av gruppledare inom varje enhet, kvalitetsgenomgångar av slumpmässigt utvalda ärenden samt kontinuerliga loggkontroller.

I intervjuer lyfts att det finns behov av att utveckla ytterligare utbildningsinsatser. Exempelvis kopplat till att tydligare definiera och sätta ord på vad otillåten påverkan är i praktiken, samt vad som skulle ske vid en infiltration av organisationen där otillåten påverkan sker inom förvaltningen.

#### *2.4.2. Bedömning*

*Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?*

#### **Bedömning: Delvis för samtliga granskningsobjekt**

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld för samtliga nämnder. Vi ser att det finns flera exempel på förebyggande åtgärder som syftar till att minska risken för otillåten påverkan. Dessa finns till viss del dokumenterade i rutiner, medan andra till viss del är överenskomna arbetssätt som gäller på arbetsplatsen. Vi ser att de förebyggande åtgärderna, förutom anpassningar i arbetssätt beroende på arbetsuppgift och var den utförs, består av olika former av informations- och utbildningsinsatser samt fokus på att skapa ett öppet samtalsklimat, medvetandegöra och arbeta för en låg acceptans- och toleransnivå.

Inom arbetsmarknadsnämnden uppges 36 procent av respondenterna att de instämmer till viss del eller inte instämmer alls i att det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete mot otillåten påverkan. Inom socialnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden är andelen ungefär lika stor, 40 procent respektive 43 procent. Inom plan- och byggnadsnämnden är andelen 39 procent. Vi ser utifrån enkätresultaten och intervjuerna att det i samtliga granskade nämnder finns möjlighet till att fortsätta stärka det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan.

Slutligen konstaterar vi att det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan kan stärkas genom att genomföra riktade utbildnings- och informationsinsatser gällande otillåten påverkan i myndighetsutövningen till förtroendevalda.

### 3. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan i myndighetsutövningen.

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inom Uppsala kommun säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

















Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- socialnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- miljö- och hälsoskyddsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- plan- och byggnadsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- arbetsmarknadsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.

### 3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

I tabellen nedan framgår bedömningen av respektive revisionsfråga per granskningsobjekt. Motivering till bedömningen framgår löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Tabell 1. Bedömning av revisionsfrågor per granskningsobjekt.

Revisionsfrågor	Bedömning							
	SCN		MHN		PBN		AMN	
1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?	Ja		Ja		Ja		Ja	
2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Delvis		Delvis	
3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Nej		Nej	
4. Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?	Delvis		Delvis		Delvis		Delvis	

### 3.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi nedan rekommendationer till respektive nämnd:

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhetsspecifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram, alternativt tydliggör, rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i för att säkerställa att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.



2023-11-17

Lena Salomon

Fredrik Birkeland

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan undertecknat 2023-03-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

# Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

## Kommunövergripande

- Beloppsbilaga för representation och gåvor (2023-06-22)
- Checklista: Hot och våldssituationer (2019-09-28)
- KIA Lathund Anmäla (2017-08-09)
- KIA Lathund för chef (2019-09-16)
- KIA Rapportering av tillbud och arbetsskada
- Policy för representation och gåvor (2019-02-25)
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)
- Riktlinje om stöd och skydd till förtroendevalda (2018-05-16)
- Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun (2014-04-09)
- Riktlinjer för representation och gåvor (2019-02-06)
- Rutin för hantering av hot och våld (2018-03-28)
- Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor (2014-04-28)

## Socialnämnden

- Checklista hembesök och resor
- Förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)
- Lokal instruktion gällande hot och våld för Svartbäcksgatan 44
- Utdrag från lärportalen 1 (2023-09-28)
- Utdrag från lärportalen 2 (2023-09-28)
- Uppföljning av arbetet med otillåten påverkan socialnämnden (2021-10-08)
- Verksamhetsplan, budget och internkontrollplan 2023 (2023-01-25)
- Årshjul för APT

## Miljö- och hälsoskyddsnämnden

- Avrapportering av internkontrollplan för 2022 (2023-02-01)
- Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen (2022-12-05)
- Internkontrollplan 2023 inklusive analys enligt reglemente (2022-12-14)
- Ledningssystem för miljöförvaltningen (2023-06-20)
- Miljöförvaltningens riskregister för verksamhets- och internkontrollplaner 2023
- Riktlinjer om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor för miljökontoret, Uppsala kommun (2014-02-07)
- Sammanställd riskkartläggning (2019-06-03)
- Utdrag från intranätet, anvisningar om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor
- Utdrag från intranätet, rutin för att förebygga arbetsmiljörisker (2022-12-15)

## Plan- och byggnadsnämnden

- 1. Januari Informationspaket APT (2023-02-02)
- Bilaga 2 PBN Internkontrollplan 2023 (2023-02-16)
- Områdesgemensam arbetsmiljörutin Bygglov inspektion EKR (2023-06-16)
- Årshjul arbetsmiljö Bygglov-Inspektion-EKR

## Arbetsmarknadsnämnden

- Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)
- Hantera suicidsituationer (2021-04-06)
- Internkontrollplan 2023 (2023-02-10)
- Introduktionsbrev och checklista till nyanställd
- Prioriterade risker utifrån riskanalys 2023 (2023-08-17)
- Rapportera avvikelse, lex Sarah och personuppgiftsincident (2023-03-13)
- Vägledning i arbete med rättshaveristiskt beteende (2023-05-02)