

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-04-23

Diarienummer:
KSN-2021-00721

Handläggare:
Malin Abrahamsson, Karoline Kristo, Anders Fridborg, Sofia
Westring

Yttrande över kommunrevisionens granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en rapport över en granskning av kommunens arbete med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda i Uppsala kommun samt en översiktlig kartläggning arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda till kommunstyrelsen med flera nämnder för yttrande senast den 31 maj 2021.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. I beredningen har samverkan skett med arbetsmarknadsförvaltningen, miljöförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Att avge yttrandet har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Enligt de grundläggande bestämmelserna i 3 kap. 2 § Arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för risken med hot och våld så långt det är möjligt. Arbetsmiljöverket föreskriver att arbetet mot hot och våld integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet. På alla arbetsplatser gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2. I Uppsala kommun är kommunstyrelsen anställningsmyndighet för personal

vid samtliga förvaltningar och i kommunens arbetsgivarstadga tydliggörs att kommunstyrelsen är arbetsgivarorgan men att respektive nämnd ansvarar för arbetsgivarpolitik och arbetsmiljöuppgifter utifrån arbetsmiljölagen inom sitt förvaltningsområde.

För att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna bedriver ett ändamålsenligt arbete på området har kommunrevisionen utgått från frågeställningar som till exempel om förekomsten av hot och våld följs upp och dokumenteras samt om risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna. Granskningen har bland annat innefattat en enkät riktad till ett urval av anställda inom exempelvis grundskola, livsmedelskontroll och ekonomiskt bistånd.

Inom ramen för granskningen har kommunrevisionen bland annat sett att förekomsten av hot och våld följs upp inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet och att kommunen arbetar aktivt med att öka anmälningsbenägenheten. Utifrån att en relativt hög andel i enkätundersökningen uppger att de inte fått någon utbildning eller information om hur de ska hantera våldsamma eller hotfulla situationer ser revisionen att det är viktigt att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld som utgår från den kommungemensamma rutinen.

Kommunstyrelsens internkontrollplan omfattar kontrollmoment med koppling till de förtroendevaldas kunskaper om hur de ska agera i hotfulla situationer. Detta har följts upp årligen men revisionen kan inte se att någon analys av resultatet genomförts och inte heller några specifika åtgärder kopplat till utfallet.

Kommunrevisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett delvis ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedöms bedriva ett ändamålsenligt arbete. Kommunrevisionen ser också att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Utifrån granskningen rekommenderas kommunstyrelsen bland annat att säkerställa att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in avvikelserapporteringssystemet och att undersöka om den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.

I förslag till yttrande över granskningen i ärendets **bilaga 1** ser kommunstyrelsen att kommunrevisionens rekommendationer knyter an till pågående och planerat utvecklingsarbete inom området som till exempel instruktionsfilmer för avvikelsehanteringssystemet KIA, genomförande av trygghetsundersökning bland de förtroendevalda, översyn av rutin för hot och våld samt översyn av policy respektive handlingsplan för trygghet och säkerhet.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 23 april 2021
- Bilaga 1, förslag till yttrande till kommunrevisionen

- Bilaga 2, kommunrevisionens granskning

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2021-04-23

Diarienummer:
KSN-2021-00721

Handläggare:
Karoline Kristo, Malin Abrahamsson, Anders Fridborg, Sofia Westring

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@uppsala.se
lana.salomon@pwc.com
Ert dnr: KRN-2020-00052

Yttrande över kommunrevisionens granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

Kommunstyrelsen yttrar sig över kommunrevisionens rekommendationer (i fet stil) nedan. Kommunrevisionens rekommendationer knyter an till pågående och planerade insatser på området.

Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.

Kommunstyrelsen kommer att fortsätta att arbeta aktivt med att öka anmälningsbenägenheten och säkerställa att åtgärder vidtas och dokumenteras i avvikelssystemet KIA. Arbetet inbegriper att säkerställa att avvikelser klarmarkeras efter att åtgärder vidtagits och dokumenterats. Aktiviteter som chefsutbildningar, informationsinsatser och supportstugor för chefer kompletteras med uppsökande verksamhet exempelvis på enheter där många händelser är ohanterade. Arbetet följs upp inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet och i skyddskommitté.

Som komplement till det ovanstående kommer insatserna utökas med nya filmer med information till medarbetare och chefer som stöd i användandet av systemet, nya informationsinsatser på intranätet och att chefer vid kontakt systematiskt uppmuntras att rapportera när incidenter inträffat.

Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.

Översyn av handlingsplanen är planerad till år 2022 och översynen kommer att genomföras med deltagande av kommunledningskontorets arbetsmiljöspecialister.

Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.

En översyn av rutinen är planerad och i denna kommer det avgöras om det finns behov att uppdatera rutinen utifrån perspektivet sociala medier.

Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.

Den kommungemensamma rutinen för hot och våld finns som grund för alla verksamheter inom Uppsala kommun. I rutinen framgår att de verksamheter som behöver komplettera informationen och instruktionerna i rutinen för att de ska vara tillämpbara på den egna verksamheten, ska göra så.

Samtliga nämnder kommer följa upp att verksamheterna inom deras förvaltning känner till och följer den kommungemensamma rutinen för hot och våld, genom att följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet varje år. Uppföljningen görs i form av en enkät och innehåller frågan:

Jag som chef känner till innehållet i följande kommungemensamma rutiner och ser till att de följs i de fall det är aktuellt:

Där en av rutinerna som efterfrågas är:

Rutin för hantering av hot och våld

Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.

Under våren 2021 påbörjar säkerhetsavdelningen en översyn och ett utvecklingsarbete gällande hot och våld som kommer att bestå i en revidering och uppdatering av information, en kunskapshöjande satsning (utbildning) för förtroendevalda med planerat genomförande under vintern, samt en behovsinventering av skyddsåtgärder.

Arbetet ska leda fram till en ökad förmåga att hantera uppkomna situationer i förebyggande syfte men även i form av dokumentation och hantering efter inträffade händelser. Arbetsätt, tillvägagångsätt och möjlighet till stöd, vid hot och våld, ska vara tydligt framställt för såväl medarbetare som förtroendevalda. Detsamma gäller gången och val av skyddsåtgärder, exempelvis förutsättningar för tilldelning av personlarm och/eller blockering av e-post/sociala medier.

Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

En trygghetsundersökning kommer genomföras under hösten 2022.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN

Missivskrivelse

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Arbetsmarknadsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda i Uppsala kommun samt att översiktligt kartlägga arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett **delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi bedriver ett **ändamålsenligt** arbete. Vi ser också att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer till styrelsen respektive nämnderna.

Vi rekommenderar följande till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.

- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Vi rekommenderar följande till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillsätt kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-05-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen


Per Davidsson, ordförande

Granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

Uppsala kommuns revisorer

Februari 2021

Fredrik Birkeland

Susanna Huber

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Iakttagelser och bedömningar	7
Förekomsten av hot och våld	7
Riskanalyser och riskhantering	12
Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet	15
Rutiner för att hantera uppkomna situationer och stöd till anställda	19
Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda	23
Revisionell bedömning och rekommendationer	26
Revisionell bedömning	26
Bedömningar mot revisionsfrågor	26
Rekommendationer	27
Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation	29

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC fått i uppdrag att granska arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda i Uppsala kommun samt att översiktligt kartlägga arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden **bedriver ett delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi **bedriver ett ändamålsenligt** arbete. Vi ser också att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Den sammanfattande bedömningen gör vi utifrån bedömningar av revisionsfrågorna som redovisas löpande i rapporten. Bedömningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete grundar sig på att vi ser att nämnden har säkerställt att det finns en förvaltningsgemensam arbetsmiljörutin med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker, att det finns en plan för systematiskt arbetsmiljöarbete inklusive dokumenterade riskanalyser där risker för hot och våld lyfts fram samt att det finns uppföljningar av arbetsmiljöarbetet. Vi ser också att nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt förebyggande arbete samt att kännedom om rutiner och kunskap i hur situationer ska hanteras är god hos anställda inom förvaltningen.

Nedan redogörs kortfattat för våra huvudsakliga iakttagelser som ligger till grund för bedömningarna av kommunstyrelsens, utbildningsnämndens och arbetsmarknadsnämndens arbete:

- Vi ser att förekomsten av hot och våld följs upp av kommunstyrelse och nämnder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen sker bland annat genom medarbetarenkät, arbetsmiljöenkät och statistik från avvikelserapporteringssystemet KIA. Uppföljning sker även i skyddskommittéer och samverkansgrupper. Tyngdpunkten i de dokumenterade uppföljningarna är sammanställningar av statistik, och de innehåller i lägre grad analyser och förslag till förbättringsarbete/förebyggande åtgärder.
- Vi ser också att kommunen arbetar aktivt med att öka anmälningsbenägenheten, men granskningen indikerar att det fortfarande finns ett mörkertal. Vi noterar att det finns utmaningar vad gäller att säkerställa att åtgärder vidtas och dokumenteras i systemet samt att avvikelserna klarmarkeras i KIA efter att åtgärder vidtagits och dokumenterats.
- Vi ser att det genom styrdokumenterna och rutinerna finns en tydlig beskrivning av chefers ansvar för att genomföra systematiska riskbedömningar. Vidare ser vi att kommunstyrelsen säkerställt att det finns stöd och verktyg i genomförandet av riskanalyser, bl.a. genom upprättade rutiner och tillhandahållande av mallar. Vi noterar dock att det i rutinen för hantering av hot och våld anges att chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder, men att det inte framgår till eller för vem.
- Av kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 framgår att riskbedömningar, både genom skyddsronder och inför förändringar samt utifrån behov,

genomförs i hög utsträckning. Vi kan se att detta resultat överensstämmer med den bild som ges i intervjuerna.

- Vi ser att det finns relevanta styrdokument relaterade till arbetsmiljöområdet vad gäller hot och våld, även om just den kommunövergripande policyn för trygghet och säkerhet inte specifikt omnämner hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Vi ser positivt på att det i den till säkerhets- och trygghetspolicyn tillhörande handlingsplanen finns mål om att alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informations-spridning samt att alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner. Det framgår dock inte när detta arbete ska vara genomfört.
- Vi ser också att det inom ekonomiskt bistånd och miljöförvaltningen finns upprättade säkerhetsrutiner och att det finns flertalet exempel på förebyggande åtgärder utifrån genomförda riskanalyser. För grundskolan ser vi att vissa utbildningsinsatser genomförts, medan det för gymnasieskolan finns ett större behov av att arbeta mer proaktivt och förebyggande.
- Enkätresultatet indikerar att det är en relativt stor andel av de anställda som inte upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda utsätts för hot eller våld. Detta visar sig även i att flera, framförallt inom grundskola och gymnasieskola, uppger att de under de senaste två åren inte fått någon utbildning eller information om hur de ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer. Utifrån detta ser vi att det är viktigt att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kammungemensamma rutinen som finns, implementerar dessa samt säkerställer att säkerhetsrutiner är kända och att anställda får utbildning eller information i hur de ska agera vid uppkomna situationer. I riktlinjerna och säkerhetsrutinerna bör även hanteringen av sociala medier beaktas i högre utsträckning.
- Slutligen ser vi att det finns upprättade rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld. Vi konstaterar också utifrån kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet och uppföljningen av kommunstyrelsens internkontrollplan att 85 procent av cheferna uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation. Vår enkätundersökning visar dock att en relativt stor andel av medarbetarna inte känner sig säkra på hur de ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i arbetet. Enkätundersökningen visar också att en relativt stor andel av medarbetarna inte upplever att det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer eller känner till vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare. Detta indikerar på att det finns ett utbildnings-, informations- och kommunikationsbehov av upprättade rutiner och stöd som Uppsala kommun som arbetsgivare kan erbjuda vid inträffade situationer.

Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda:

- Vad gäller arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda ser vi att kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för arbetet där roller- och ansvar tydliggörs samt en beskrivning av hur kommunen avser arbeta med frågan. Vi noterar dock att någon lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda inte genomfördes under år 2019, vilket borde ha gjorts enligt riktlinjen. Vi ser däremot positivt på att en ny

lokal trygghetsundersökning är planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022.

- Kommunstyrelsens internkontrollplan omfattar kontrollmoment med koppling till de förtroendevaldas kunskaper om hur de ska agera i hotfulla situationer. Detta har följts upp årligen under perioden 2018-2020. I denna uppföljning uppger var fjärde förtroendevald att de inte vet hur de ska agera vid hotfulla situationer, det bör dock noteras att finns variationer mellan nämnderna. Vad vi kan se har inte någon analys av resultatet genomförts och inte heller några specifika åtgärder kopplat till utfallet av enkäten som skickas ut till förtroendevalda inom ramen för uppföljningen av 2020 års internkontrollplan.
- Utifrån kartläggningen ser vi att kommunstyrelsen kan utveckla och intensiviera arbetet avseende hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommunen, exempelvis genom utbildningsinsatser för att därigenom stärka det förebyggande arbetet.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.
- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillse kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

Inledning

Bakgrund

Hot och våld, eller risken för att bli utsatt för hot och våld på arbetsplatsen, kan förekomma inom de flesta branscher eller yrken och är ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Antalet fall av våld och hot mot personal inom välfärdssektorn har ökat kraftigt de senaste åren i Sverige. Det finns en risk för att hot, hot om våld och våld normaliseras.

Hot, hot om våld eller våld kan riktas mot flera grupper av anställda inom kommunen. Det kan vara riktat mot såväl de som utövar myndighetsutövning, exempelvis bygglovshandläggare, socialsekreterare eller lärare. Det finns exempel på när hot påverkar verksamheten, i januari 2020 tvingades till exempel Uppsala kommun att ställa in en hbtq-utbildning för kommunanställda efter att man fått in ett hot mot verksamheten.

Arbetsgivaren har inom ramen för sitt arbetsgivaransvar skyldighet att förebygga hot och våld. Enligt de grundläggande bestämmelserna i 3 kap. 2 § Arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för risken med hot och våld så långt det är möjligt. Arbetet mot hot och våld integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) (AFS 2001:1). Vidare gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2, på alla arbetsplatser.

I Uppsala kommun är kommunstyrelsen anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare (32 § i reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder, rev. KF 2020-12-14). I kommunens arbetsgivarstadgar (KF 2014-11-24) tydliggörs att kommunstyrelsen är arbetsgivarorgan, pensions- och lönemyndighet, men att respektive nämnd ansvarar för arbetsgivarpolitik och arbetsmiljöuppgifter utifrån arbetsmiljölagen inom sitt förvaltningsområde. Utifrån kommunallagen har styrelsen ett särskilt ansvar att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning kring kommunens arbete för att motverka och hantera hot och våld mot anställda.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna¹ bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Vidare görs en översiktlig kartläggning av arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Revisionsfrågor:

1. Följer styrelsen och nämnderna upp och analyserar förekomsten av hot och våld?
2. Säkerställer styrelsen och nämnderna att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?
3. Säkerställer styrelsen och nämnderna att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?

¹ Arbetsmarknadsnämnden (AMN), utbildningsnämnden (UBN) samt miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN).

4. Säkerställer styrelsen och nämnderna att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1 samt 1993:2)
- Lokala styrande dokument inom området

Avgränsning

Revisionsobjekt är kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Granskningen omfattar anställda inom grundskola, gymnasieskola, ekonomiskt bistånd samt miljöförvaltningen (livsmedelskontroll och tillståndsenheten). En översiktlig kartläggning görs av arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrdokument, rutiner och anmälningsstatistik från kommunens avvikelserapporteringsystem. Förteckning över granskad dokumentation finns i bilaga. Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av till Arbetsmiljöverket inrapporterade tillbud och olyckor kopplat till hot och våld för under åren 2015-2020.

Vidare har en enkät skickats ut till ett slumpmässigt urval av anställda inom grundskola och gymnasieskola (utbildningsförvaltningen) samt till samtliga inom ekonomiskt bistånd (arbetsmarknadsförvaltningen) och livsmedelskontroll och tillståndsenheten (miljöförvaltningen). Totalt skickades enkäten ut till 1 411 anställda. Svarsfrekvensen i enkäten uppgick till 41 procent. En påminnelse skickades ut. Trots att svarsfrekvensen är relativt låg ser vi att enkätresultatet ger värdefull information och är relevant att använda som revisionsbevis utifrån att urvalet var slumpmässigt eller omfattade hela populationen för de olika verksamheterna. Vi ser att det är viktigt att samtliga medarbetare känner till gällande rutiner inom området. Enkätresultatet tillsammans med intervjuer och dokumentstudier ger oss en helhetsbild som den revisionella bedömningen grundar sig på.

Slutligen har intervjuer genomförts med följande funktioner:

- HR-direktör och två arbetsmiljöspecialister inom HR-staben
- Säkerhetschef
- Chef för kommunal grundskola områdeschef inom grundskola, två rektorer och HR-partner
- Chef för kommunal gymnasieskola, rektor för gymnasiesärskola och HR-partner
- Avdelningschef ekonomiskt bistånd, enhetschef administration och service samt HR-partner
- Miljödirektör, avdelningschef för livsmedels- och tillståndsenheten samt HR-chef

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Inom ramen för granskningen har även ett samtal genomförts med fackliga företrädare för att få ett arbetstagarperspektiv på revisionsfrågorna.

Iakttagelser och bedömningar

Förekomsten av hot och våld

Följer styrelse och nämnder upp och analyserar förekomsten av hot och våld?

Iakttagelser

Förekomsten av hot och våld i Uppsala kommun

Samtliga arbetsgivare i Sverige är enligt arbetsmiljölagen (3 kap § 3) skyldiga att anmäla allvarliga olyckor och tillbud till Arbetsmiljöverket. Samtliga incidenter (både allvarliga och mindre allvarliga) ska anmälas i kommunens system för incident- och avvikelserapportering KIA.² I Uppsala kommun finns en särskild rutin för hantering av hot och våld.³ Syftet med rutinen är bland annat att säkerställa att alla tillbud och skador utreds och dokumenteras i systemet KIA. Rutinen beskriver hur anmälningsgången är i KIA samt till Arbetsmiljöverket, för tillbud, arbetsskador och allvarliga tillbud/arbetsskador. Det tydliggörs att allvarliga arbetsskador och tillbud ska anmälas till Arbetsmiljöverket utan dröjsmål. Vi noterar att rutinen inte definierar begreppen *arbetsskada*, *allvarlig arbetsskada* respektive *tillbud*.

Inom ramen för granskningen har vi gjort en genomgång av de anmälningar som Uppsala kommun lämnat till Arbetsmiljöverket under perioden 2015-2020 (tom oktober). Totalt har 252 anmälningar enligt 3 kap 3a § arbetsmiljölagen (allvarliga olyckor och tillbud) inkommit under perioden. Av dessa anmälningar kan 98 st, dvs 39 procent, kopplas till hot eller våld på arbetsplatsen. I snitt lämnas ca 16 anmälningar varje år, och något fler anmälningar rör våld än hot (se tabell nedan). Under år 2020 (jan-okt) var det nio anmälningar om hot och fem om våld.

Antal anmälningar till Arbetsmiljöverket kopplade till hot och våld							
	2015	2016	2017	2018	2019	-okt 2020	Totalt
Hot	11	8	5	5	7	9	45
Våld	6	11	8	16	7	5	53

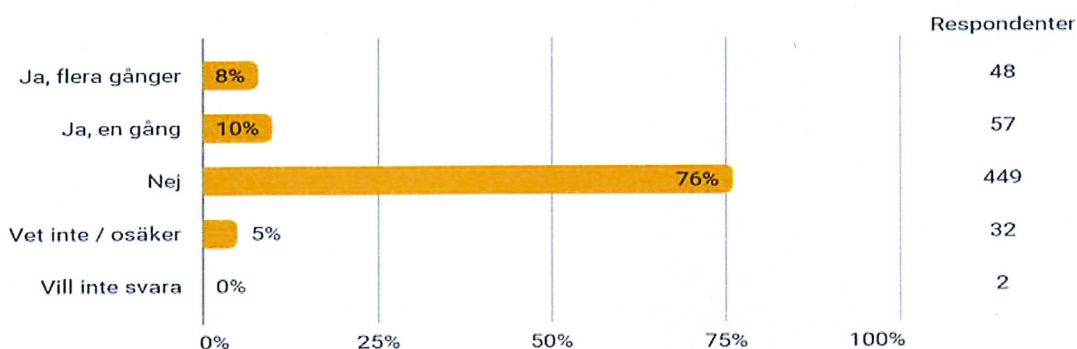
Inom Uppsala kommun används systemet KIA för incident- och avvikelserapportering. Av statistik vi fått del av framgår att det under år 2020 (jan-nov) rapporterades 1 293 händelser där medarbetare utsatts för hot eller våld. För helåret 2019 uppgick antalet till 1 264 stycken händelser.

I enkäten vi skickat ut till anställda inom kommunen ställde vi frågor om ifall den anställde blivit utsatt för hot respektive våld i sin yrkesutövning under det senaste året. Av respondenterna svarar 18 procent att de blivit utsatta för hot i sin yrkesutövning under denna period.

² KIA står för *kommunernas informationssystem om arbetsmiljö*. Det är ett webbaserat informationssystem som chefer och medarbetare i kommuner kan använda för att rapportera in avvikelser, olycksfall och tillbud.

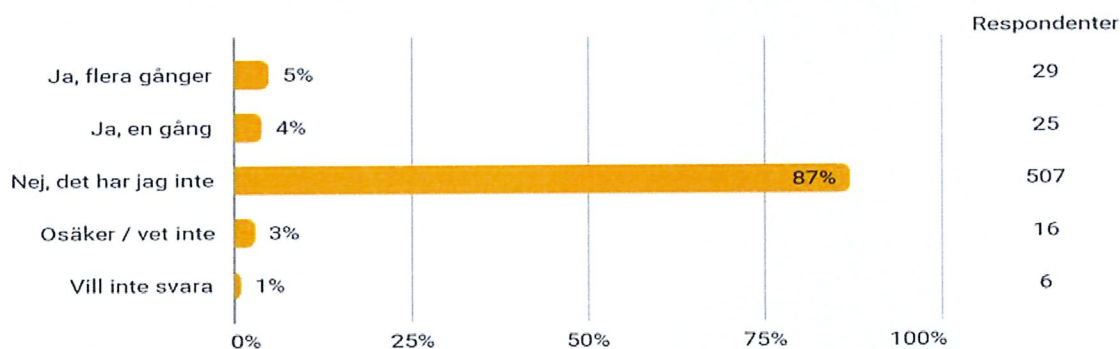
³ Rutin för hantering av hot och våld, kommunledningskontoret 2018-03-28

Diagram 1. Jag har blivit utsatt för hot i min yrkesutövning någon gång under de senaste 12 månaderna



Vidare var det nio procent av respondenterna som uppgav att de blivit utsatta för våld under senaste året.

Diagram 2: Jag har blivit utsatt för våld i min yrkesutövning någon gång under de senaste 12 månaderna



Vid intervjuer med företrädare framkommer att hot och våld förekommer i varierande utsträckning. Inom grundskolan uppges att hot elever emellan förekommer relativt ofta, men att det även finns situationer där våld vid bråk mellan elever förekommer där skolpersonal behöver gå emellan. I dessa situationer riskerar anställda att bli utsatta för våld när de ingriper. Hot, och framförallt våld riktat mot lärare, rektor och annan skolpersonal, uppges vara ovanligare även om det förekommer. Substansen i hoten varierar och kan komma från både elever på skolan, unga som inte går på skolan samt från föräldrar och andra anhöriga. Det finns även exempel på där drev har startats på sociala medier där personer som inte har någon anknytning till skolan eller till Uppsala kommun deltar. Grundsärskolan uppges ha en särskild problematik vad gäller hot och våld utifrån sin målgrupp, där de hot och det våld som förekommer inte har ett ont uppsåt utan kan vara ett resultat av att en elev inte känner sig förstådd genom sin kommunikation eller att eleven har svårt med impuls kontroll.

Även inom gymnasieverksamheten uppges att de flesta avvikelser sker inom gymnasiesärskolan där det exempelvis kan vara kopplat till utåtagerande elever med nedsatt förmåga att kommunicera. Inom grund- och gymnasiesärskolan finns en risk för ökad acceptans- och toleransnivån i relation till de andra skolformerna, men de intervjuade framhåller att det inom såväl grund- och gymnasiesärskolan sker ett aktivt arbete med att rapportera in alla avvikelser.

Intervjuade inom både grund- och gymnasieskola upplever dock inte att hot och våld har blivit mer vanligt förekommande, men att varje situation som uppstår ska tas på allvar och hanteras. Under intervjuerna diskuterades också att det kan bli en krock mellan skollagen som ger alla

elever rätt till undervisning på lika villkor, och arbetsmiljölagen som ska garantera personal och elever rätt till en säker arbetsmiljö. Det handlar dock i slutändan om avvägningar som skolledare får ta ställning till. Även i enkätsvaren lyftes detta perspektiv fram.

Företrädare för ekonomiskt bistånd uppger att deras verksamhet traditionellt sett har en vana av att behöva möta och hantera hot, hot om våld och våldsamma situationer som kan uppstå i samband med exempelvis klientmöten. Det kan vara klienter som är missnöjda med handläggningen eller det beslut om ekonomiskt bistånd som lämnas. De intervjuade framhåller dock att det är sällan som hot eller hot om våld bedöms ha mycket substans, utan att det ofta handlar om att en klient agerar i affekt när denne blir upprörd. Intervjuade beskriver att det inom enheten bedrivits ett strukturerat arbete med att öka anmälningsbenägenheten i avvikelserapporteringsystemet KIA, men även med att öka antalet polisanmälningar vid inträffade situationer. Trots detta uppges antalet tillbud halverats under 2020 jämfört med 2019, vilket kan vara ett resultatet av det förebyggande arbete som bedrivits inom ekonomiskt bistånd (se mer i avsnitt om *Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet*).

Intervjuade vid livsmedelskontroll och tillsynsenheten vid miljöförvaltningen uppger att hot- och våldssituationer är ovanligt. På senare år har det inte förekommit några allvarliga händelser. Mellan år 2017 och 2020 har endast fem avvikelser rapporterats i KIA.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen i Uppsala kommun stödjer och kompletterar kommunfullmäktiges styrning inom arbetsmiljöområdet med mer detaljerade målsättningar och styrande dokument. Kommunstyrelsen formulerar bland annat ett nämndgemensamt mål inom arbetsmiljöområdet som går till alla nämnder och bolagsstyrelser. Målet följs upp och revideras vid behov. En del i uppföljningen av målet består i att styrelsen regelbundet ska följa upp arbetsskador på kommunövergripande nivå. Detta följs upp i delårsbokslut samt i årsredovisning.

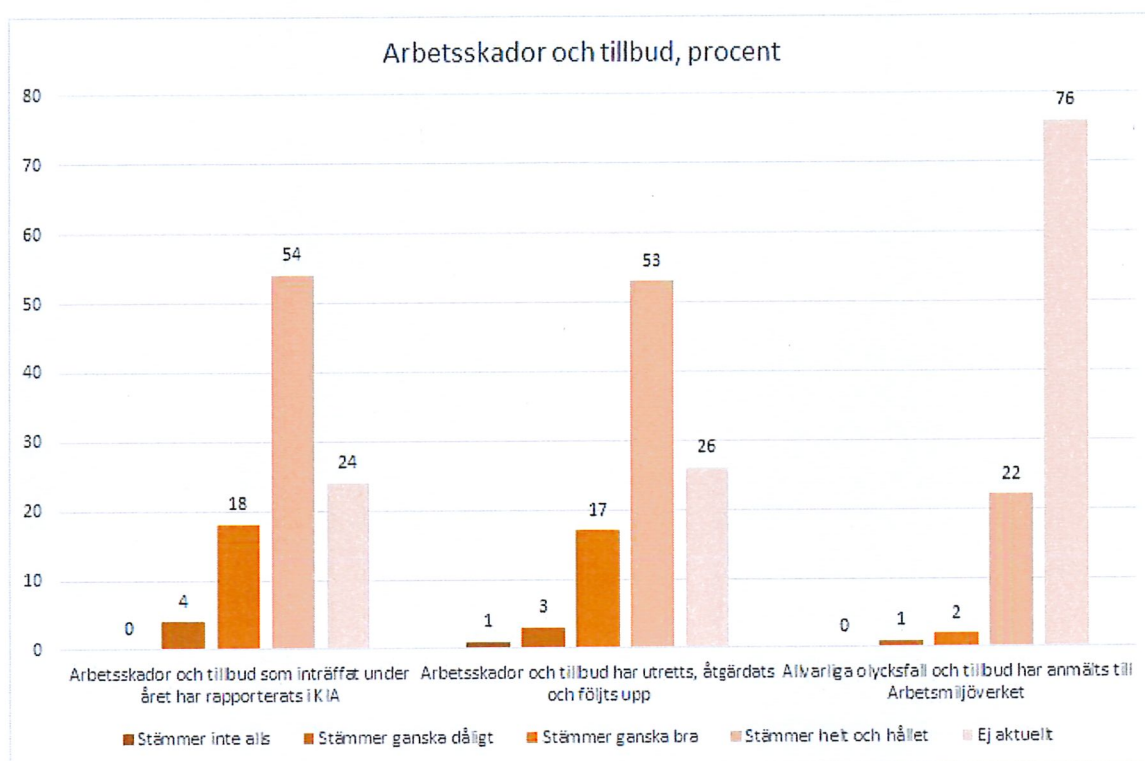
I kommunens årshjul för det systematiska arbetsmiljöarbetet anges att olyckor, skador och tillbud ska följas upp via KIA regelbundet, exempelvis en gång per månad. Minst en gång per år ska uppföljning ske genom:

- enkäten "*Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet*"
- skyddsronde för fysisk arbetsmiljö
- skyddsronde för organisatorisk och social arbetsmiljö (medarbetarenkät)
- att följa upp olyckor, skador och tillbud för hela senaste året
- att följa upp vad företagshälsovården anlitas till
- uppföljning av handlingsplaner och mål kopplade till arbetsmiljö.

Uppföljning på kommunövergripande nivå görs i huvudsak genom årliga sammanställningar av arbetsmiljöenkät och medarbetarundersökning samt ett särskilt årsbokslut över arbetsmiljön. Delar av dessa dokument ligger till grund för rapporteringen till kommunstyrelsen genom delårs- och årsbokslut.

Arbetsmiljöenkäten utgörs av en sammanställning av en enkät som chefer och skyddsombud i kommun besvarar. Svarsfrekvensen för år 2020 var 70 procent. Vi noterar särskilt att uppföljningen omfattar en fråga om rapportering och utredning av arbetsskador, tillbud och olycksfall, i KIA och till Arbetsmiljöverket. Enkäten tyder på att de allra flesta arbetsskador och tillbud anmäls. Enbart 3-4 procent har svarat "instämmer inte alls" eller "instämmer ganska dåligt" på frågorna om ifall skador, olycksfall och tillbud har utretts och följts upp samt rapporterats i KIA och till Arbetsmiljöverket.

Diagram 3: Resultat från kommunens sammanställning av arbetsmiljöenkät 2020



Den övergripande uppföljningen av medarbetarundersökningen utgörs av en sammanställning av kommunens resultat. I sammanställningen bryts kommunens resultat ner och jämförts utifrån kön och anställda med/utan chefsansvar. Svartfrekvensen för 2020 års undersökning uppgick till 80 procent. Vi noterar i uppföljningen för år 2020 att 79 procent av respondenterna uppgav att det senaste året varit fritt från hot och våld. Medarbetarundersökningen rapporteras normalt sett av HR-direktör till kommunstyrelsen under våren. Under år 2020 uteblev dock rapporteringen på grund av rådande pandemi.

Rapporteringen av båda enkäterna är i huvudsak statistiska sammanställningar och innehåller i liten utsträckning förklarande analyser eller förslag till förbättringsåtgärder.

I årsbokslutet över arbetsmiljö (2019)⁴ sammanställs KIA-statistik på övergripande nivå. Rapporten skiljer på *inrapporterade* ärenden och *klarmarkerade* ärenden. Andelen klarmarkerade ärenden uppgick 2019 till 59 procent. Det framgår i årsbokslutet över arbetsmiljön att förvaltningarna överlag använder KIA i högre utsträckning än tidigare för inrapportering men det bedöms fortfarande finnas ett mörkertal. Det uppges också finnas ett behov av att säkerställa att ärenden i högre grad avslutas och klarmarkeras i systemet. Vid intervjuer framkommer att chefer vid regelbundna så kallade "supportstugor" erbjuds stöd från centrala HR-funktioner med att rapportera in och åtgärda KIA-ärenden. Vid intervjuer uppges även att centrala HR-funktioner regelbundet ser över öppna ärenden i KIA och kontaktar chefer som har många öppna ärenden för att höra om de behöver hjälp med att komma vidare. En brist i systemet uppges vara att systemet inte skickar ut påminnelser om öppna ärenden. Av intervjuer framgår också att åtgärder vidtas, men att de inte alltid dokumenteras i systemet och därmed inte heller klarmarkeras. Vi

⁴ Arbetsmiljö - årsredovisning 2019, Kommunledningskontoret 2020

noterar att KIA-anmälningar även följs upp i samverkansgrupperna med de fackliga representanterna.

I den enkät vi skickat ut till anställda inom kommunen ställde vi frågan om den senaste inträffade hot- eller våldshändelse rapporterades in i KIA. Av respondenter som utsatts för hot svarade 33 procent att den senaste händelse rapporterades i KIA. Bland dem som utsatts för våld svarade 42 procent att händelse rapporterats i KIA. Flera respondenter uppgav i fritextsvar att de inte hinner göra KIA-rapporter varje gång det inträffar en händelse/avvikelse.

Nämnderna

I kommunens riktlinjer för arbetsmiljö⁵ fastställs att varje nämnd i samband med uppföljning av verksamhetsplaner även ska följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet. I kommunens arbetsfördelning⁶ tydliggörs chefers ansvar för att följa upp arbetsmiljöarbetet och rapportera uppåt i organisationen. Vi noterar särskilt att förvaltningsdirektör ska säkerställa att en sammanställning görs av olyckor och tillbud, inklusive de som rör hot och våld.

Vi noterar att samtliga granskade nämnder följer upp det systematiska arbetsmiljöarbetet genom arbetsmiljöenkäten. I övrigt varierar utformningen av uppföljningen något.

Inom utbildningsförvaltningen genomförs, förutom arbetsmiljöenkäten, en arbetsmiljöanalys. Analysen behandlas i förvaltningens ledningsgrupp och skyddskommitté och rapporteras därefter till nämnden. I analysen följs statistik från KIA upp och analyseras. Här noterar vi särskilt att under de tre senaste läsåren har hot och våld varit den absolut vanligaste orsaken till rapportering i KIA för samtliga skolformer. Antalet klarmarkerade ärenden i KIA anges ha minskat över tid och det lägsta utfallet var under läsåret 2019/2020. Anledningen uppges vara att pågående pandemi tagit upp de anställdas tid och fokus.

Hos arbetsmarknadsnämnden noterar vi att avdelningschef för ekonomiskt bistånd fastställt en handlingsplan mot hot och våld.⁷ Handlingsplanen tydliggör att alla händelser och tillbud kopplade till hot och våld ska dokumenteras i KIA. Här framgår att statistik över rapporteringarna i KIA sammanställs varje år som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sin verksamhetsplan fastställt ett mål att utveckla och följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet. En del i detta är att följa upp medarbetarundersökningen och olycks- och tillbudsstatistik genom KIA.

Vid intervjuer uppges att förvaltningarnas skyddskommittéer följer upp KIA-anmälningar varje kvartal. Kommunens arbetsmiljöspecialister är behjälpliga med att analysera statistiken. Ett arbete har bedrivits tillsammans med fackliga representanter att öka andelen avvikelser som anmäls. Intervjuade uppges att fler och fler chefer och medarbetare tenderar att rapportera avvikelser, men att det troligtvis fortfarande finns ett mörkertal.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna följer upp och analyserar förekomsten av hot och våld som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden samt **uppfylld** för miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Bedömningen baseras på att förekomsten av hot och våld följs upp av kommunstyrelse och nämnder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen sker bland annat

⁵ Riktlinjer för hälsofrämjande arbetsmiljö i Uppsala kommun, kommunstyrelsen 2015-05-06

⁶ Riktlinje för fördelning av arbetsmiljöuppgifter, kommunstyrelsen 2015-02-04, samt tillhörande principer fastställda av kommunledning

⁷ Handlingsplan mot hot och våld, avdelningschef ekonomiskt bistånd, 2020-05-11

genom medarbetarenkät, arbetsmiljöenkät och statistik från avvikelserapporteringssystemet KIA. Uppföljning sker även i skyddskommittéer och samverkansgrupper. Tyngdpunkten i de dokumenterade uppföljningarna är sammanställningar av statistik, och de innehåller i lägre grad analyser och förslag till förbättringsarbete/förebyggande åtgärder.

Vi ser också att kommunen arbetar aktivt med att öka anmälningsbenägenheten, men granskningen indikerar att det fortfarande finns ett mörkertal. Vi noterar att det finns utmaningar vad gäller att säkerställa att åtgärder vidtas och dokumenteras i systemet samt att klarmarkera avvikelser i KIA efter att åtgärder vidtagits och dokumenterats.

Riskanalyser och riskhantering

Säkerställer styrelse och nämnder att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

lakttagelser

Styrdokument och rutinbeskrivningar

I kommunstyrelsens riktlinje för arbetsmiljö och tillhörande ansvarsfördelning för arbetsmiljöuppgifter beskrivs kortfattat att riskbedömningar är en viktig del i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

I ansvarsfördelningen beskrivs chefers ansvar för riskbedömningar. Det beskrivs att enhetschefer löpande ska genomföra riskbedömningar, skyddsronder, medarbetarsamtal och årliga uppföljningar. Det beskrivs i vilka situationer riskbedömningar ska genomföras och att risker ska åtgärdas eller föras in i en handlingsplan. Avdelningschefer och förvaltningschefer har ett särskilt ansvar att följa upp att riskbedömningar av verksamheten görs, både kontinuerligt men även inför förändringar och vid plötsliga händelser som kan leda till ohälsa eller olycksfall. Ansvarsfördelningen hänvisar till att riskbedömningar ska göras i enlighet med det kommunövergripande årshjulet för det systematiska arbetsmiljöarbetet. I årshjulet anges att riskbedömningar ska göras vid behov inför förändringar eller efter plötsliga händelser.

Som tidigare nämnts finns en kommunövergripande rutin för hantering av hot och våld. Rutinen syftar bland annat till att säkerställa att 1) det dagliga arbetet bedrivs så att riskerna för hot och våld så långt som möjligt förebyggs, och 2) att arbetsgivaren utreder riskerna för hot och våld, vidtar de åtgärder som behövs och följer upp dessa åtgärder. I rutinen noterar vi särskilt:

- Chefer ska tillsammans med skyddsombud och medarbetare undersöka och bedöma risker för att hot- eller våldssituation kan uppstå.
- Chefer ska även se till att eventuella risker för hot och våld i verksamheten undersöks löpande och att åtgärder vidtas.
- Chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder. Det framgår dock inte till eller för vem.

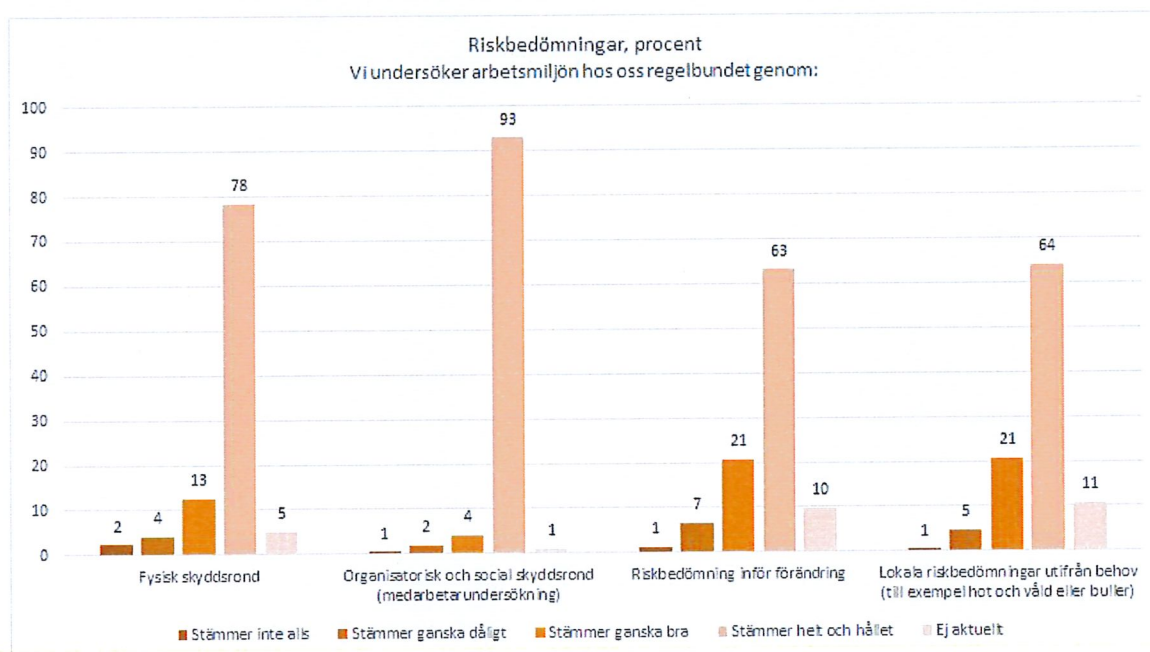
Rutinen för hot och våld hänvisar även till relaterade dokument som finns att använda som stöd. Ett av dessa relaterade dokument är en rutin för riskbedömning, som beskriver hur och när en riskbedömning ska göras. Till denna rutin finns mallar och checklistor att använda som stöd för att genomföra riskbedömningar. Vid intervjuer med centrala HR-funktioner framkommer att man inom kommunen utgår från Arbetsmiljöverkets checklista för hot och våld för att kartlägga risker.

Kommunövergripande

På kommunövergripande nivå betraktas totalresultatet för medarbetarundersökningen samt årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet som riskbedömningar. Dessa utgör, tillsammans med kommunens årsbokslut för arbetsmiljö, underlag för kommunens övergripande arbetsmiljömål. Arbetsmiljömålet, med tillhörande uppdrag, är att betrakta som kommunens handlingsplan för arbetsmiljöarbetet.

I kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 finns en fråga om riskbedömning (se diagram 4). Av uppföljningen framgår att majoriteten av verksamheterna genomför skyddsronder, både fysisk och organisatorisk/social. Även riskbedömningar inför förändring och utifrån behov genomförs i hög utsträckning. Dock är det mellan 2 och 8 procent av respondenterna som antingen svarar "stämmer inte alls" eller "stämmer ganska dåligt" på frågorna ifall de olika typerna av riskbedömningar genomförs

Diagram 4: Ur kommunens medarbetarundersökning år 2020



I flera av intervjuerna lyfts skyddsronder, skyddsombud och skyddskommitté⁸ fram som viktiga delar i kommunens arbete med riskanalyser och riskbedömningar kopplat till hot, hot om våld och våld riktat mot anställda utifrån ett arbetsmiljöperspektiv..

Utbildningsförvaltningen - grundskola och gymnasieskola (inklusive särskola)

Utbildningsnämndens handlingsplan för arbetsmiljöarbetet utgörs av verksamhetsplanen och som underlag till denna ligger bland annat medarbetarundersökning och årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, vilka betraktas som riskbedömningar av de intervjuade.

Vid intervjuer med representanter från grundskolan uppges att riskbedömningar görs på flera olika sätt, exempelvis genom skyddsronder eller inför förändringar inom verksamheterna. Riskbedömningar görs även vid behov kopplat till enskilda händelser eller enskilda elever som exempelvis uppvisar utåtagerande beteenden. De intervjuade upplever att det finns en

⁸ En skyddskommitté är ett organ bestående av av personer från både arbetsgivar- och arbetstagar sidan som samråder om arbetsmiljön.

systematik i riskanalysarbetet på såväl enhets- som verksamhetsnivå. Vår granskning kan dock inte styrka att riskanalyser aggregeras till en förvaltningsövergripande riskanalys för arbetsmiljöarbetet.

Vid intervjuer med representanter från gymnasieskolan uppges att de arbetar aktivt med olika typer av riskanalyser men att det inte har genomförts någon som specifikt omfattar hot och våld. Att utveckla det förebyggande arbetet mot hot och våld uppges vara ett förbättringsområde, vilket då kräver systematiska riskanalyser. Av intervjuer framkommer att gymnasieskolan i högre utsträckning arbetar med elev-/individu-specifika riskanalyser utifrån sin målgrupps behov och förutsättningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen - ekonomiskt bistånd

Som nämnts ovan har ekonomiskt bistånd tagit fram en handlingsplan mot hot och våld. I denna identifieras situationer som medför ökade risker för hot och våld. Ensamarbete är en situation som diskuteras och handlingsplanen beskriver hur anställda ska undvika ensamarbete eller agera när ensamarbete är nödvändigt.

I handlingsplanen noterar vi även att handläggare ska göra riskbedömning inför besök. Vid minsta föraning om att besöket kan bli hotfullt eller våldsamt ska besöket planeras tillsammans med närmaste chef.

Vid intervjuer uppges att riskanalyser inom ekonomiskt bistånd sker genom skyddsronder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Riskbedömningar genomförs även vid förändringar i verksamheterna på den organisatoriska nivå som är aktuell.

Miljöförvaltningen - livsmedelskontroll och tillståndsenheten

Vid intervjuer uppges att fördjupade riskanalyser genomfördes vid miljöförvaltningens olika avdelningar under år 2019. Riskanalyserna låg sedan till grund för en förvaltningsgemensam rutin för att förebygga arbetsmiljörisker.⁹ Rutinen omfattar verksamhets-specifika arbetsmiljörisker med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker vid fältarbete.

Förvaltningen har även, utifrån kommunens övergripande årshjul för arbetsmiljöarbetet, tagit fram en årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom miljöförvaltningen. I årsplanen har förts in de riskanalyser som ska genomföras inför större, väntade förändringar av verksamheten.

Vid intervjuer beskrivs även att ett förebyggande arbete pågått under år 2020 med anledning av covid-19-pandemin och de uppdrag gällande tillsyn av trängsel på restauranger, kaféer och andra serveringar som livsmedelskontrollen tilldelats. Enheten gjorde en riskbedömning inför det nya uppdraget och vidtog åtgärder för att minimera riskerna, bland annat att följa upprättad arbetsmiljörutin/hot- och våldsplan samt att använda larm vid kvälls- och natttillsyn eller att genomföra tillsyn tillsammans med polis.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna säkerställer att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna är **uppfylld**.

Vi ser att det genom styrdokumentet och rutinerna finns en tydlig beskrivning av chefers ansvar för att genomföra systematiska riskbedömningar. Vidare ser vi att kommunstyrelsen säkerställt att det finns stöd och verktyg i genomförandet av riskanalyser, bl.a. genom upprättade rutiner och tillhandahållande av mallar. Vi noterar dock att det i rutinen för hantering av hot och våld anges

⁹ Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen, förvaltningsdirektör 2020-06-02.

att chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder, men att det inte framgår till eller för vem.

Av kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 framgår att riskbedömningar, både genom skyddsronder och inför förändringar samt utifrån behov, genomförs i hög utsträckning. Vi kan se att detta resultat överensstämmer med den bild som ges i intervjuerna.

Miljöförvaltningen har upprättat en förvaltningsövergripande riskanalys över arbetsmiljön. Verksamheten för ekonomiskt bistånd har upprättat en aktuell handlingsplan utifrån genomförda riskanalyser och riskbedömningar. Grund- och gymnasieskolan, inklusive särskolan, är betydligt större verksamheter där riskanalysarbetet i högre utsträckning sker på enhetsnivå snarare än verksamhets- eller förvaltningsnivå. Vi ser att riskanalysarbetet för grund- och gymnasieskolan skulle kunna utvecklas ytterligare genom att risker på enhetsnivå aggregeras till en verksamhets- eller förvaltningsövergripande riskanalys som kan ligga till grund för en gemensam handlingsplan (förebyggande arbete). Vi menar att ett proaktivt riskanalysarbete är grunden för ett effektivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda.

Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet

Säkerställer styrelse och nämnder att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?

lakttagelser

Kommunövergripande styrdokument och rutiner

I Uppsala kommun finns en fastställd policy för trygghet och säkerhet.¹⁰ Policyns syfte beskrivs som att den ska skapa en enhetlig och sammanhängande styrning för kommunens trygghets- och säkerhetsarbete. Vi noterar att policyn inte nämner begreppen hot och våld, förutom i samband med våld i nära relationer och våldsbejakande extremism.

Utöver policyn finns en tillhörande handlingsplan för trygghet och säkerhet.¹¹ I denna återfinns målsättningar för att öka känslan av trygghet, öka den faktiska säkerheten och förebygga och minimera oönskade händelser. Vi noterar särskilt målet: "Uppsala kommun har nolltolerans mot hot, våld och trakasserier riktade mot medarbetare och förtroendevalda. Kommunen arbetar kontinuerligt och systematiskt för att säkerställa en hög personsäkerhet." Kopplat till detta mål anges att:

- alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informationsspridning,
- alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner.

Handlingsplanen anger inte när dessa två åtgärder ska vara färdiga. Vi noterar att den andra av de två åtgärderna även återkommer i styrelsens verksamhetsplan för år 2020. I delårsrapport per augusti 2020 anges att arbetet med att ta fram riktlinjer för hot och våld inom verksamheterna fortlöper som planerat.

I kommunstyrelsens riktlinje för hälsofrämjande arbetsmiljö framgår att styrelsen strävar efter att arbetsmiljöarbetet ska fokusera på förebyggande åtgärder. I riktlinjerna står att arbetsmiljöarbetet

¹⁰ Policy för trygghet och säkerhet, kommunfullmäktige 2018-06-11

¹¹ Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022, kommunfullmäktige 2018-06-11

ska "präglas av insatser som främjar hälsa och välbefinnande", och att kommunen ska gå från ett "reagerande, åtgärdande förhållningssätt som behandlar ohälsa, till ett aktivt, främjande arbetssätt som främjar hälsa".

Den kommunövergripande rutinen för hantering av hot och våld syftar bland annat till att säkerställa att det dagliga arbetet bedrivs så att risker för hot och våld så långt som möjligt förebyggs. I rutinen beskrivs förebyggande åtgärder som ska genomföras löpande, med fokus på att hålla medarbetare informerade om rutiner, arbeta för att identifiera och förebygga risker och se till att larmutrustning finns i situationer då det behövs. Medarbetare som riskerar att utsättas för hot och våld ska få tillräcklig utbildning för att kunna utföra arbetet på ett säkert och tryggt sätt. Vidare anges att:

- medarbetare ska ha kunskap om hur de bemöter människor i kris, konflikthantering och självskydd,
- vid arbete där det finns risk för återkommande våld och hot om våld ska medarbetare få särskilt stöd och handledning,
- eventuella hot och våldssituation ska övas regelbundet.

Vi noterar att de kommunövergripande rutinerna inte tar upp frågan om hot eller hot om våld på sociala medier. Vid flertalet intervjuer framkommer att hot och hot om våld på sociala medier blir allt vanligare.

Vid kommunledningskontoret finns en avdelning för trygghet, säkerhet och beredskap (i denna rapport kallad säkerhetsavdelningen). Avdelningen fungerar som en rådgivande och stöttande funktion, både i det förebyggande arbetet och även då en hot- eller våldssituation inträffat som behöver hanteras. Säkerhetsavdelningen har, i samråd med HR-avdelningen, upphandlat utbildningar för kommunens anställda. Det finns dels generella utbildningar som chefsutbildning med fokus på arbetsmiljöansvar att avropa, och dels mer specifika utbildningar som exempelvis utbildning i pågående dödligt våld för anställda inom skolan.

Säkerhetschef uppger vid intervju att representanter från säkerhetsavdelningen kontinuerligt träffar verksamheterna och hjälper till med råd och stöd kring hotfulla situationer, exempelvis hur verksamheterna kan inreda/utforma fysisk miljö för att öka säkerheten. Vid intervjuer framkommer även att både centrala HR-funktionen och representanter från verksamheterna upplever att de får ett gott stöd från, och har ett bra samarbete med, säkerhetsavdelningen.

Utbildningsförvaltningen

Vid intervju med representanter för grundskolan beskrivs att förekomsten av hot och våld varierar mellan olika skolor. Förvaltningsledningen uppger att de har en bra bild av var problemen är mest utbredda. Vid behov fastställs handlingsplaner för hot och våld för specifika skolor.

Intervjuade uppger att utbildningsinsatser, exempelvis avseende inrymning/utrymning, har genomförts tillsammans med säkerhetsavdelningen. Även föreläsning för rektorer om hur rättshaveristiskt beteende bemöts har genomförts. Det uppges vara upp till varje enskild rektor att bedöma vilka utbildningar som ska genomföras på respektive skola/enhet.

Intervjuade från grundskolan beskriver att samarbete finns mellan förvaltningen, polisen och socialförvaltningen. Ett stödmaterial som heter "Ska vi ringa polisen" har tagits fram, vilken syftar till att hjälpa chefer att bedöma när en situation blivit så allvarligt att polis behöver kopplas in. Det

finns även sk SSPF-grupper (samarbete mellan skola, socialtjänst, polis och fritids) som uppges vara ett viktigt forum. Socialtjänstens förebyggande arbete upplevs som ett starkt stöd för skolan.

Vid intervjuer framkommer att hot-/våldssituationer är vanligare förekommande bland elever som har svårigheter med kommunikation, vilket är tydligt inom särskolan. Ett förebyggande arbete som diskuterades vid intervju är möjligheten att förstärka elevhälsan i syfte att hjälpa elever att utveckla sina kommunikationsförmågor.

Vid intervjuer med företrädare för gymnasieskolan framkommer att förhållningssättet till hot och våldssituationer i för hög utsträckning är reaktivt, istället för proaktivt. Förbättringsområden som lyfts fram är dels utbildning för gymnasieskolans personal kring proaktivt arbete mot hot och våld, dels att utveckla kristeamens arbete till att i högre utsträckning vara proaktivt.

Arbetsmarknadsförvaltningen - ekonomiskt bistånd

Inom ekonomiskt bistånd finns en handlingsplan mot hot och våld som syftar till att förebygga hot och våldssituationer. Handlingsplanen beskriver vem som ska göra vad ifall en situation uppstår.

Intervjuade uppger att medarbetare fått utbildning om hur hot- och våldssituationer hanteras. Säkerhetsgenomgångar uppges ha gjorts med säkerhetsavdelningen. Även regelbundna genomgångar av skal- och tillträdesskydd, utrymningsvägar och larm genomförs och intervjuade upplever att skal- och tillträdesskyddet är fullgott.

Personalens bemötande uppges vara en viktig faktor i det förebyggande arbetet för att minska risken för att en klient blir hotfull och/eller våldsam. Riktade insatser har genomförts de senaste åren för att höja medvetandet hos personalen kring hur klienter bemöts på bästa sätt i syfte att undvika att situationer uppstår. Vidare uppges det finnas inarbetade rutiner och arbetssätt som syftar till att förebygga hot och våld, exempelvis att besök alltid bokas i särskilda besöksrum och att vid första besöket med ny klient eller om det bedöms att risk finns för hot och våld under ett besök, ska besöksrummen på bottenplan användas.

De intervjuade lyfter i intervju att det vore värdefullt, utifrån arbetet med att förebygga hot och våld, med ett ökat informationsutbyte och samarbete mellan socialtjänst (dvs inklusive ekonomiskt bistånd) och polis.

Miljöförvaltningen - livsmedelskontroll och tillståndsenheten

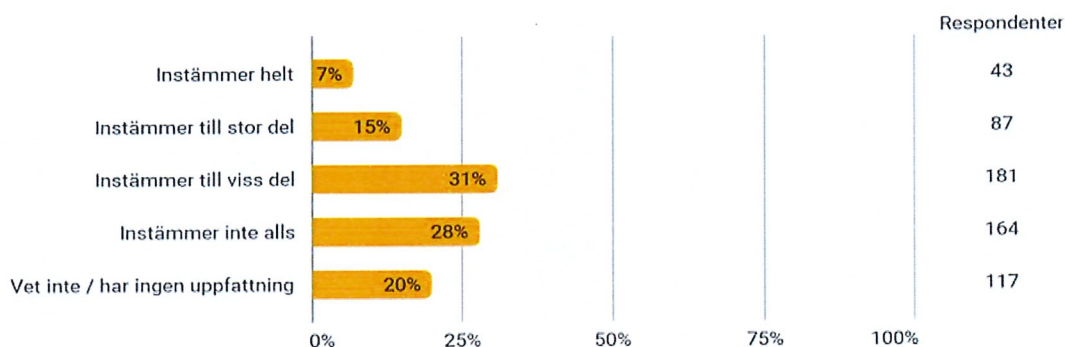
Miljöförvaltningen har en fastställd rutin för att förebygga arbetsmiljörisker inom förvaltningen. Rutinen avhandlar arbetsmiljörisker generellt, och vi noterar särskilt att den omfattar förebyggande arbete för hotfulla eller våldsamma händelser på kontoret respektive i fält. Den hänvisar till kommungemensamma checklistor för hot och våld och omfattar även en checklista för ensamarbete. Intervjuade ger flera exempel på förebyggande åtgärder de vidtagit, som att undvika ensamarbete, inrätta larm, nyttja handräckning av polis, att verksamhetsutövare som upplevs otrevliga enbart har kontakt med chef etc.

I förvaltningens årsplan för arbetsmiljöarbetet för 2020 beskrivs flera punkter som är förebyggande arbete, exempelvis skyddsron (fysisk respektive organisatorisk och social), APT (arbetsplatsträff) med riktad information om arbetsmiljöarbetet samt information till medarbetare om gällande rutiner och riktlinjer.

De anställdas upplevelse av det förebyggande arbetet

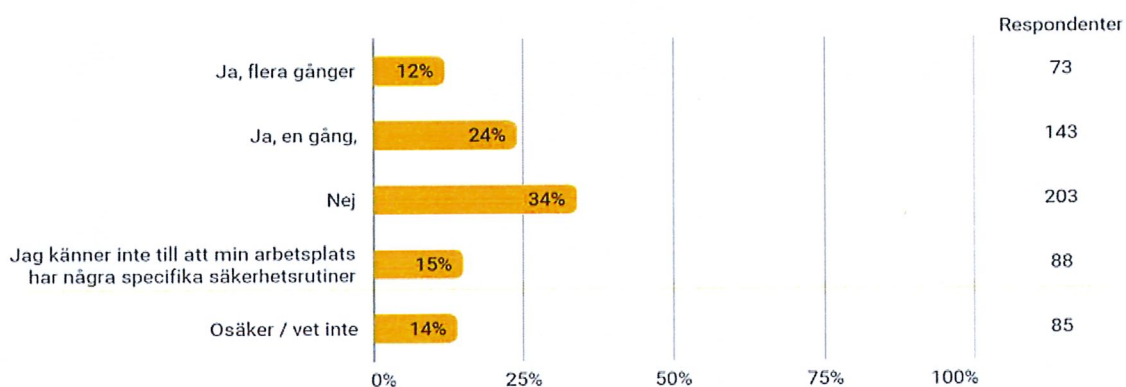
I vår enkät ställde vi frågor relaterade till säkerhetsrutiner och kommunens förebyggande arbete mot hot och våld. Av enkätresultatet framgår att endast drygt var femte respondent svarat att hen "instämmer helt" eller "instämmer till stor del" i att hen upplever att kommunen bedriver ett aktivt förebyggande arbete.

Diagram 5: Jag upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda vid min arbetsplats utsätts för hot eller våld.



På frågan om respondenten fått en genomgång av säkerhetsrutiner på sin arbetsplats under de senaste två åren svarade 36 procent att de fått det, antingen en eller flera gånger.

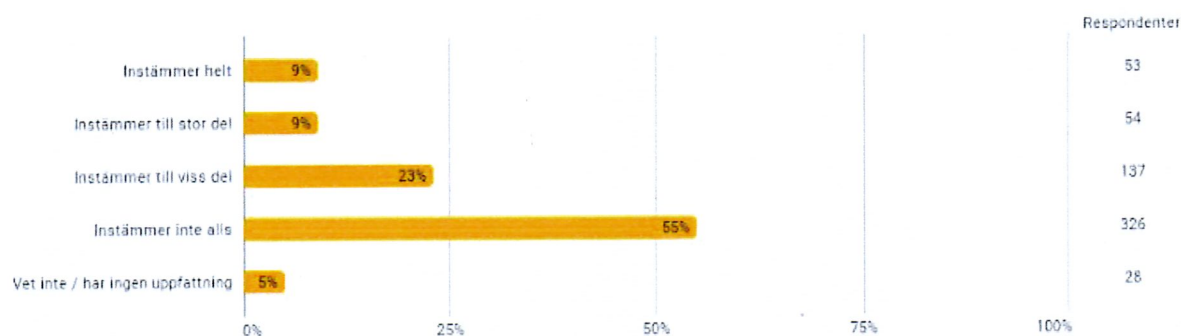
Diagram 6: Jag har under de senaste 24 månaderna fått en genomgång av de säkerhetsrutiner som finns på min arbetsplats.



Från enkäten noterar vi även att drygt hälften (55 procent) anger "instämmer inte alls" vid påståendet om de under de senaste 24 månaderna fått utbildning eller information om hur de ska hantera hot-/våldssituationer.¹²

¹² Det bör dock noteras att det inom miljöförvaltningen endast är 6 procent som anger "instämmer inte alls", inom ekonomiskt bistånd är motsvarande andel cirka 32 procent, inom grundskolan 57 procent och inom gymnasieskolan 63 procent. Dvs, det finns skillnader mellan de olika förvaltningarna och verksamheterna.

Diagram 7: Jag har under de senaste 24 månaderna fått utbildning eller information om hur jag ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer.



Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda som **delvis uppfyllt** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden samt **uppfyllt** för miljö- och hälsoskydds-nämnden.

Vi ser att det finns relevanta styrdokument relaterade till arbetsmiljöområdet vad gäller hot och våld, även om just den kommunövergripande policyn för trygghet och säkerhet inte specifikt omnämner hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Vi ser positivt på att det i den tillhörande handlingsplanen för trygghet och säkerhet finns mål om att alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informationsspridning samt att alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner. Det framgår dock inte när detta arbete ska vara genomfört.

Vi ser också att det inom ekonomiskt bistånd och miljöförvaltningen finns upprättade säkerhetsrutiner och att det finns flertalet exempel på förebyggande åtgärder utifrån genomförda riskanalyser. För grundskolan ser vi att vissa utbildningsinsatser genomförts, medan det för gymnasieskolan finns ett större behov av att arbeta mer proaktivt och förebyggande.

Enkätresultatet indikerar att en relativt stor andel av de anställda som inte upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda utsätts för hot eller våld. Detta visar sig även i att flera, framförallt inom grundskola och gymnasieskola, uppger att de under de senaste två åren inte fått någon utbildning eller information om hur de ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer. Utifrån detta ser vi att det är viktigt att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå, implementerar dessa samt säkerställer att säkerhetsrutiner är kända och att anställda får utbildning i eller information om hur de ska agera vid uppkomna situationer. I riktlinjerna och säkerhetsrutinerna bör även hanteringen av sociala medier beaktas i högre utsträckning.

Rutiner för att hantera uppkomna situationer och stöd till anställda

Säkerställer styrelse och nämnder att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?

lakttagelser

Rutiner och checklistor

Kommunens rutin för hantering av hot och våld syftar bland annat till att säkerställa att alla medarbetare ska känna till hur en akut hot- och våldssituation ska hanteras. I rutinen, samt i tillhörande checklista,¹³ identifieras 12 stycken olika hot- och våldssituationer, exempelvis grövre eller väpnat våld, bombhot eller annat telefonhot, samt hot via e-post, SMS, MMS och sociala medier. För situationen *bombhot eller annat telefonhot* återfinns även färdiga frågor att ställa under samtalet i syfte att inhämta viktig information.

Checklistan beskriver även hur man bör agera vid pågående hot eller våld samt efter en hot- eller våldssituation och det finns kontaktuppgifter till funktioner inom kommunen samt myndigheter som kan behöva kontaktas. Gällande agerande *efter* en hot- eller våldssituation återfinns 15 punkter som bland annat beskriver att:

- den drabbade inte ska lämnas ensam,
- chef ska kontaktas,
- behov av åtgärder behöver bedömas,
- incidenten ska KIA-anmälas,
- uppföljningssamtal ska hållas,
- åtgärder ska vidtas för att undvika att något liknande inträffar igen.

Inom kommunen finns även en vägledning om personsäkerhet.¹⁴ Här anges att hot alltid ska tas på allvar, närmaste chef ska informeras och chefen ska i sin tur kontakta säkerhetschef eller säkerhetssamordnare. Det beskrivs kortfattat hur situationer då personer behöver avvisas från kommunens lokaler, samt stalking, ska hanteras. Vägledningen beskriver även att medarbetare som kallas till förhör eller rättegång, antingen som målsägare eller vittne, kan erbjudas stöd i form av information om rättsprocess och att stödperson följer med till förhör/rättegång.

Hot och våld i kommunens internkontrollplan

I kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2020 identifierar styrelsen att det finns en risk att hantering av hot mot tjänstepersoner brister. Denna risk ska minskas genom att i stickprovskontroll verifiera att tjänstepersoner har kunskap om hur hot och trakasserier bemöts. Vi noterar att samma risk har funnits med i internkontrollplanen de tre senaste åren. Av uppföljning i samband med delårsrapport 2020 framgår att det generellt finns en hög kunskap hos chefer kring hur de ska hantera hot och våldssituationer. Slutsatsen baseras på att 85 procent av tillfrågade **chefer**, från 11 olika förvaltningar, uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation.

Stödet till anställda och de anställdas upplevelse av stödet

Vid intervjuer beskrivs att då en hot- eller våldssituation uppstått utgör chef, företagshälsa och säkerhetsavdelning viktiga stöd för berörd medarbetare. Vid intervjuer ges en generell bild av att det finns ett bra och tillräckligt stöd att ge till medarbetare som råkat ut för någon incident. I ett första steg är det chefer som stöttar sina medarbetare, men även HR, skyddsombud och företagshälsovård kan kopplas in för exempelvis samtalsstöd. Företagshälsovården kan kontaktas under kontorstid, och därutöver finns även ett krisstöd som kan kontaktas dygnet runt om något inträffar.

¹³ Checklista: Hot- och våldssituationer, kommunledningskontoret 2019-09-28

¹⁴ Personsäkerhet, kommunledningskontoret, 2019-09-28

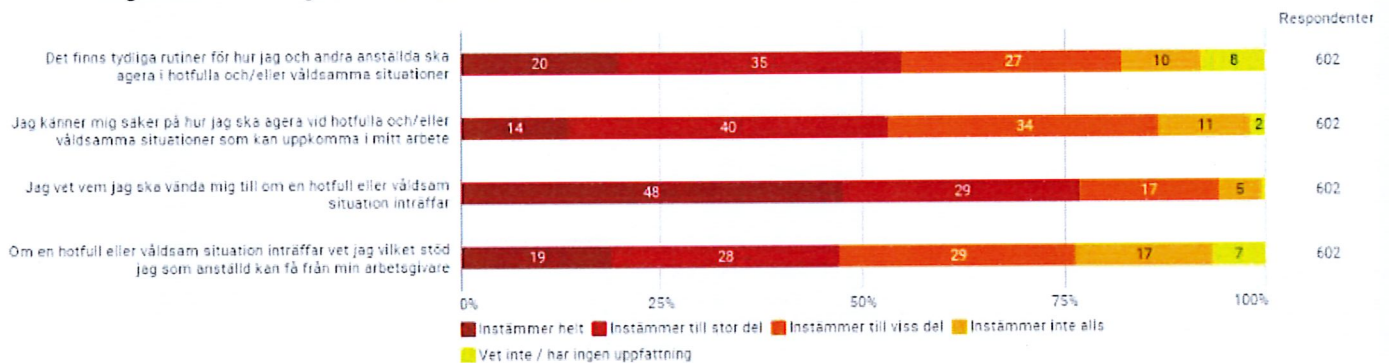
Säkerhetsavdelningen ger stöd och råd till chef eller den drabbade medarbetaren när det kommer till frågan om en händelse ska polisanmälas eller inte. Om medarbetaren beslutar sig för att polisanmäla så kan säkerhetsavdelningen, tillsammans med chef och företagshälsovård, utgöra ett stöd under processen.

Vid intervju med representanter från ekonomiskt bistånd efterfrågas en tydligare styrning kring hur situationer då en medarbetare känner sig för otrygg för att gå hem själv från arbetet ska hanteras. Intervjuade upplever att det vore bra att ha en förutbestämd "palett" med stödåtgärder som kan, får och bör vidtas, samt i vilken ordning.

I kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet ställs en fråga om ifall företagshälsovård anlitas när behov föreligger. Cirka 99 procent av svarande chefer uppger att påståendet *stämmer ganska bra* eller *stämmer helt och hållet*.

I vår enkät fanns påståendet "*Jag känner mig säker på hur jag ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i mitt arbete*". Här har endast 54 procent svarat att de instämmer antingen *helt* eller *till stor del*.

Diagram 8: Enkätfrågor om när en situation har inträffat

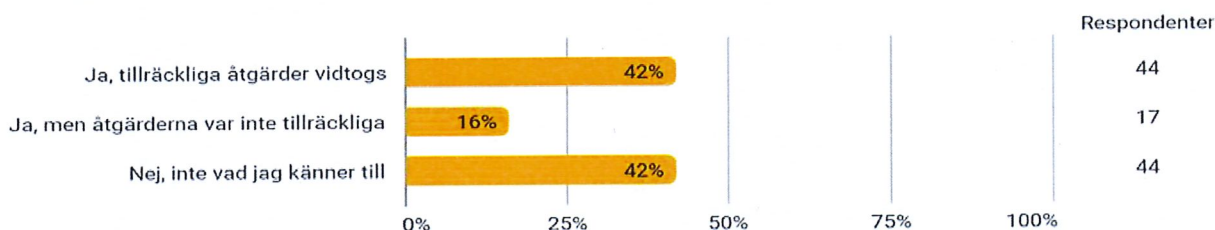


Av diagrammet ovan framgår vidare att endast 55 procent upplever att det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer, och endast 47 procent uppger att de vet vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare.¹⁵ Däremot är det 77 procent som uppger att de instämmer helt eller till stor del i påståendet om de vet vem de ska vända sig till när en situation inträffat.

I enkäten ställde vi även frågor om ifall åtgärder vidtagits vid inträffade hot- och våldssituationer. Vad gäller hot svarade 42 procent av respondenterna som varit utsatta för en hotfull situation att tillräckliga åtgärder vidtogs. 16 procent angav att åtgärder vidtogs men att de inte var tillräckliga. Övriga kände inte till ifall åtgärder vidtogs.

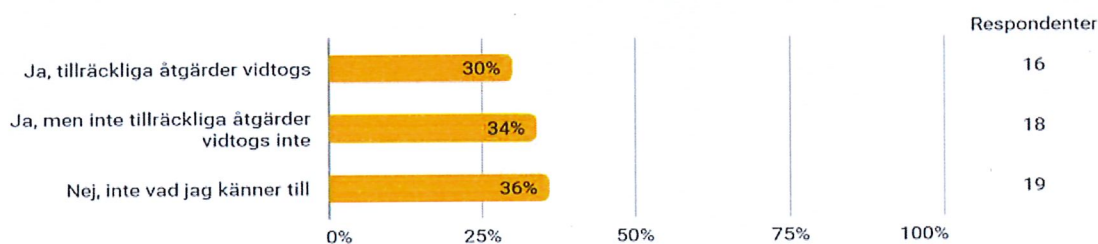
¹⁵ Det vill säga, andelen respondenter som svarat att de instämmer helt eller till stor del i påståendet.

Diagram 8: Vidtogs några åtgärder efter den senaste inträffade hotsituationen?



För våldssituationer uppgav 30 procent av berörda respondenter att tillräckliga åtgärder vidtogs. 34 procent uppgav att åtgärder vidtagits men att dessa inte var tillräckliga. Övriga kände inte till ifall åtgärder vidtagits.

Diagram 9: Vidtogs några åtgärder efter den senaste inträffade våldshändelsen?



Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna säkerställer att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, samt **uppfylld** för miljö- och hälsoskydds-nämnden.

Vi ser att det finns upprättade rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld. Vi konstaterar också utifrån kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet och uppföljningen av kommunstyrelsens internkontrollplan att 85 procent av cheferna uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation. Vår enkätundersökning indikerar dock att en relativt stor andel av medarbetarna inte känner sig säkra på hur de ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i arbetet. Enkätundersökningen indikerar också att en relativt stor andel av medarbetarna inte upplever att det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer eller känner till vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare. Detta indikerar att det finns ett utbildnings-, informations- och kommunikationsbehov av upprättade rutiner och stöd som Uppsala kommun som arbetsgivare kan erbjuda vid inträffade situationer.

Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda

I intervjuer beskrivs att kommunen, främst genom avdelningen *Trygghet, säkerhet och beredskap*, arbetar med frågor som rör stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda i kommunkoncernen. Arbetet tar sin utgångspunkt i kommunens säkerhetspolicy samt riktlinjen för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda.¹⁶

Riktlinjer för arbetet

Riktlinjen för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda är kommunkoncernövergripande och har fastställts av kommunstyrelsen. Enligt riktlinjen har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att riktlinjen tillämpas, följs upp och vid behov revideras. Varje nämnd och bolag ansvarar för att tillämpa och informera sina förtroendevalda och medarbetare om riktlinjen.

I riktlinjen beskrivs att kommunen inte har något formellt arbetsmiljöansvar för förtroendevalda enligt arbetsmiljölagens bestämmelser och att arbetsmiljöansvaret därför inte är lika tydligt till skillnad från ansvaret för medarbetare som är anställda av kommunen. I riktlinjen, liksom i intervju med säkerhetschef, lyfts att det är viktigt att kommunens förtroendevalda känner sig trygga och säkra för att den kommunala demokratin ska fungera. Vidare lyfts att det bedrivs ett aktivt arbete i frågor som rör hot och våld riktat mot förtroendevalda, men att det har funnits ett behov av att i vissa delar förtydliga ansvaret och hur arbetet ska bedrivas. Syftet med riktlinjen är således att tydliggöra dessa delar.

Vad gäller ansvaret för stöd- och skyddsinsatser vid hot, våld eller trakasserier riktat mot förtroendevalda tydliggörs i riktlinjen att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för skydd av förtroendevalda i kommunen och ansvarar för den polisiära handläggningen av ärenden om hot och våld mot förtroendevalda. De som utsätts för hot eller våld uppmanas att göra en polisanmälan. Vidare framgår att alla förtroendevalda som har pågående politiska uppdrag inom kommunkoncernen ska ha samma möjlighet till stöd som Uppsala kommuns medarbetare. Skyddsinsatser tillhandahålls under förutsättning att Polismyndigheten och kommunen bedömer att det finns ett sådant behov. I riktlinjen tydliggörs att bedömningen av om hot, våld eller trakasserier mot en förtroendevald hänger samman med berörd individs uppdrag i Uppsala kommun görs i samverkan mellan kommunen och berört politiskt parti.

Vad gäller det förebyggande arbetet beskrivs i riktlinjen att kommunstyrelsen ska erbjuda alla kommunens förtroendevalda utbildning i hur de kan förebygga hot, våld och trakasserier. Vidare beskrivs att kommunens förtroendevalda ska vara medvetna om vilka personuppgifter om dem som kommunen publicerar och sprider. Exempelvis får privata personuppgifter såsom hemadress, privat telefonnummer med mera endast publiceras och spridas av kommunen om förtroendevald själv begär det och lämnar skriftligt medgivande. Förtroendevalda ska under vissa förutsättningar kunna erbjudas en telefon och kommunalt telefonnummer kopplad till uppdraget för att minska risken för spridning av personuppgifter.

Slutligen anges i riktlinjen att en lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda ska genomföras året innan och året efter ordinarie kommunalval. Enligt säkerhetschef genomfördes dock ingen sådan undersökning 2019 då det inte kunde prioriteras till följd av bland annat personalomsättning. Däremot är en sådan undersökning planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022. Syftet är att undersökningen ska bidra med ingångsvärden och visa på behov av utbildnings- eller informationsinsatser.

¹⁶ Riktlinje för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda är ett normerande dokument fastställt av kommunstyrelsen 2018-05-16 (KSN-2018-1381).

Utbildning för förtroendevalda

Hur ofta eller med vilken periodicitet de förtroendevalda ska erbjudas utbildning i hur de kan förebygga hot, våld och trakasserier framgår inte av riktlinjen.

Enligt säkerhetschef erbjuds alla förtroendevalda i sin introduktion till mandatperioden en utbildningsdag om kommunens verksamhet, styrning m.m. I den dagen ligger också ett pass om hot/våld där de introduceras till rutinen och var de kan få mer information samt grundläggande om förhållningssätt kring hot/våld. Senaste tillfället var i början av år 2019 då förtroendevalda kunde välja mellan tre olika utbildningstillfällen. Passet avseende stöd och säkerhet för förtroendevalda var en mindre del av dessa utbildningstillfällen (ca 15 minuter). Under passet gavs information om vad som finns på intranät, vilka riktlinjer som finns och en allmän vägledning i ämnet.

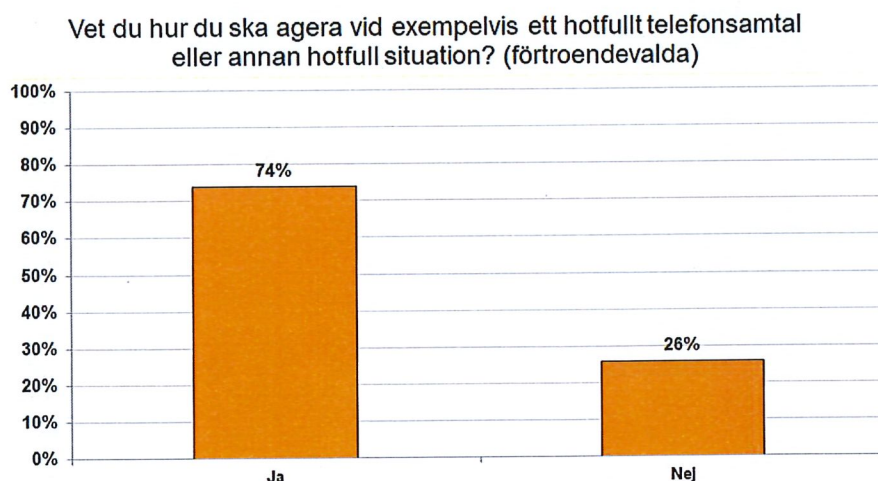
Utöver ovan nämnd utbildnings-/informationsinsats besöker även säkerhetschefen nämnder regelbundet, vid behov eller förfrågan från kommunstyrelsen eller nämnd.

Internkontrollplan

I kommunstyrelsens internkontrollplan för såväl år 2018, 2019 och 2020 finns en kontrollpunkt med som omfattar kunskap om hanteringen av hot och trakasserier hos både förtroendevalda och tjänstepersoner. Kontrollmetoden är att genom stickprov fråga ett urval av förtroendevalda om de vet hur de ska agera vid exempelvis ett hotfullt telefonsamtal eller annan hotfull situation.

Stickproven avseende förtroendevalda år 2020 gjordes genom en enkät som skickades ut till 274 förtroendevalda, med en svarsfrekvens på 56 procent (154 svar). Resultatet visar att ca 3 av 4 förtroendevalda vet hur de ska agera vid en hotfull situationen. Det finns dock vissa skillnader mellan de olika nämnderna, exempelvis uppgav endast 33 procent inom arbetsmarknadsnämnden att de var säkra på hur de skulle agera.

Diagram 10. Uppföljning av 2020 års internkontrollplan avseende om förtroendevalda känner sig säkra på hur de ska agera i hotfulla situationer.



Kommentar

Vi kan se att kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda där roller- och ansvar tydliggörs samt en beskrivning av hur kommunen avser arbeta med frågan. Vi noterar dock att någon lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda inte genomfördes under år 2019, vilket borde ha gjorts enligt riktlinjen.

Vi ser däremot positivt på att en ny lokal trygghetsundersökning är planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022.

Vad gäller de förebyggande åtgärderna lyfts bland annat hanteringen av personuppgifter och utbildning fram som viktiga åtgärder i det förebyggande arbetet. Av vår kartläggning framgår dock att den senaste utbildningsinsatsen genomfördes i början av 2019 och då endast under en kort del av en längre utbildningsdag för förtroendevalda.

Vi noterar även att kommunstyrelsens internkontrollplan omfattar kontrollmoment med koppling till de förtroendevaldas kunskaper om hur de ska agera i hotfulla situationer och att detta har följts upp årligen under perioden 2018-2020. I denna uppföljning uppger var fjärde förtroendevald att de inte vet hur de ska agera vid hotfulla situationer, det bör dock noteras att finns variationer mellan nämnderna. Vad vi kan se har inte någon analys av resultatet genomförts och inte heller några specifika åtgärder kopplat till utfallet av enkäten som skickas ut till förtroendevalda inom ramen för uppföljningen av 2020 års internkontrollplan.

Utifrån kartläggningen ser vi att kommunstyrelsen kan utveckla och intensifiera arbetet avseende hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommunen, exempelvis genom utbildningsinsatser för att därigenom stärka det förebyggande arbetet.

Revisionell bedömning och rekommendationer

Revisionell bedömning

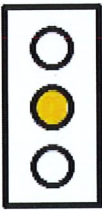

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden bedriver **ett delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi bedriver **ett ändamålsenligt** arbete. Bedömningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete grundar sig på att vi ser att nämnden har säkerställt att det finns en förvaltningsgemensam arbetsmiljörutin med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker, att det finns en plan för systematiskt arbetsmiljöarbete inklusive dokumenterade riskanalyser där risker för hot och våld lyfts fram samt att det finns uppföljningar av arbetsmiljöarbetet. Vi ser också att nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt förebyggande arbete samt att kännedom om rutiner och kunskap i hur situationer ska hanteras är god hos anställda inom förvaltningen.

Vi ser att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Revisionsfråga	Bedömning	
Revisionsfråga 1 <i>Följer styrelsen upp och analyserar förekomsten av hot och våld?</i>	Delvis uppfyllt för KS, UBN och AMN Uppfyllt för MHN.	
Revisionsfråga 2 <i>Säkerställer styrelsen att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?</i>	Uppfyllt	

Revisionsfråga 3

Säkerställer styrelsen att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?

Delvis uppfyllt för KS, UBN och AMN

Uppfyllt för MHN.



Revisionsfråga 4

Säkerställer styrelsen att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?

Delvis uppfyllt för KS, UBN och AMN

Uppfyllt för MHN.



Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.
- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillse kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

2021-02-19

Lena Salomon

Uppdragsledare

Fredrik Birkeland

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 oktober 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation

Arbetsmiljö - årsredovisning 2019, kommunledningskontoret 2020

Arbetsgivarpolicy för medarbetarskap, ledarskap samt arbetsmiljö och samverkan, kommunfullmäktige 2012-02-27

Checklista: Hot och våldssituationer, kommunledningskontoret 2019-09-28

Checklista: Våld och hot på jobbet - kartlägg riskerna, Arbetsmiljöverket

Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen, miljöförvaltningen 2020-06-02

Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022, kommunfullmäktige 2018-06-11

Handlingsplan mot hot och våld, avdelningen för ekonomiskt bistånd, 2020-05-11

Personsäkerhet, kommunledningskontoret, 2019-09-28

Plan för det systematiska arbetsmiljöarbetet 2020, miljöförvaltningen

Policy för trygghet och säkerhet, kommunfullmäktige 2018-06-11

Riktlinje för fördelning av arbetsmiljöuppgifter, kommunstyrelsen 2015-02-04, (inklusive bilagor)

Riktlinjer för hälsofrämjande arbetsmiljö i Uppsala kommun, kommunstyrelsen 2015-05-06

Riktlinje för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda, kommunstyrelsen 2018-05-16

Rutin för hantering av hot och våld, kommunledningskontoret 2018-03-28

Årshjul för systematiskt arbetsmiljöarbete, Uppsala kommun

Övriga dokument så som delårs- och årsredovisning, verksamhetsplaner samt internkontrollplaner