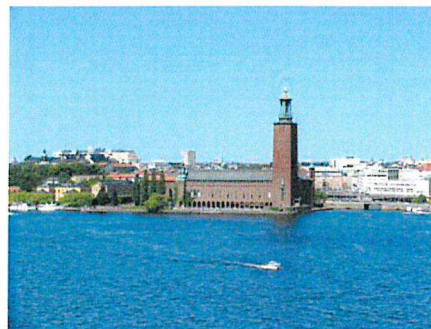




Otillåten påverkan av myndighetsutövning inom socialtjänst

Nr 4, 2021

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2021/121

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Skärholmens stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd

Otilllåten påverkan av myndighetsutövning inom socialtjänst

Revisorsgrupp 1 har den 19 oktober 2021 behandlat bifogad
revisionsrapport (nr 4/2021).

Otilllåten påverkan innebär att en myndighetsperson, så som socialsekreterare eller biståndshandläggare, utsätts för trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller korruption från en person eller organisation där den drabbade uppfattar att syftet är att påverka tjänsteutövningen. I kommunfullmäktiges säkerhetsprogram 2020-2023 beskrivs att otilllåten påverkan även kan vara att en myndighetsföreträdare missbrukar sin tjänsteställning genom att begå brott utan att ha utsatts för tvång eller hot, till exempel mutbrott eller jäv. En tidigare förstudie av revisionskontoret pekar ut otilllåten påverkan som en del av den systemhotande välfärdsbrottsligheten. Stadens förtroendevalda revisorer ser att det som numera kallas välfärdsbrottslighet har i Sverige utvecklats till ett allvarligt hot mot kommunernas välfärdstjänster. En allvarlig konsekvens av detta är att medborgarnas förtroende till välfärdsutbudet och ekonomiska förluster på grund av brotten kan få negativa konsekvenser för förtroendet till demokratin.

Granskningen visar att det finns en risk för att bli utsatt för otilllåten påverkan och att det förekommer frekvent att stadens personal drabbas av detta i myndighetsutövningen i socialtjänsten. Det finns i huvudsak två typer av utövare av otilllåten påverkan; planerat och riktat mot enskild och organisation som en del av organiserad brottslighet, eller reaktivt när brukare handlar i affekt vid ett negativt besked. I granskningen har framkommit att otilllåten påverkan i form av trakasserier där brukaren själv eller dess anhörig agerar i affekt är den vanligast förekommande otilllåten påverkan.

Granskningen visar att staden behöver förbättra och utveckla sitt arbete inom området. Det gäller bland annat riskanalys, incidentrapportering, fastställda rutiner vid incidenter, och löpande utbildning. Det är angeläget att staden fortsätter att utveckla arbetssätt för att stävja otillåten påverkan. Kommunstyrelsen bör utveckla sin strategiska roll inom området.

Stadsdelsnämnderna har upprättat rutiner för hantering av hot och våld men fångar inte systematiskt upp risker för otillåten påverkan i sina risk- och väsentlighetsanalyser. Incidenter tas på allvar men rapporteras inte och följs inte upp i tillräcklig utsträckning.

Samverkan med polisen behöver utvecklas centralt och lokalt inom ramen för existerande samverkansöverenskommelser.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Södermalm för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 januari 2022. Socialnämnden och övriga stadsdelsnämnder får rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Under 2020 genomförde revisionskontoret en förstudie inom området systemhotande välfärdsbrottslighet. Förstudien visade på flera riskområden. Inför 2021 beslutade därför stadens revisorer att en granskning inom området otillåten påverkan inom socialtjänsten skulle genomföras.

Staden har under flera år arbetat med frågor som rör Trygghet och säkerhet i syfte att förbättra miljön för såväl medborgare som anställda. Kommunfullmäktige har beslutat om ett säkerhetsprogram som på en övergripande nivå styr arbetet. Under senare år har området otillåten påverkan varit ett av flera fokusområden. Området lyfts bland annat som ett av tio prioriterade samverkansområden i det gemensamma samverkansarbetet med Polisen. Vidare omfattas området hot och våld i den stadsövergripande handlingsplan som finns för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare.

Otillåten påverkan innebär att en myndighetsperson, så som socialsekreterare eller biståndshandläggare, utsätts för trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller korruption från en person eller organisation där den drabbade uppfattar att syftet är att påverka tjänsteutövningen. I kommunfullmäktiges säkerhetsprogram 2020-2023 beskrivs att otillåten påverkan även kan vara att en myndighetsföreträdare missbrukar sin tjänsteställning genom att begå brott utan att ha utsatts för tvång eller hot, till exempel mutbrott eller jäv.

Granskningen visar en bild av att det är en hög risk för att bli utsatt för otillåten påverkan och att det förekommer frekvent att stadens personal drabbas av otillåten påverkan i myndighetsutövningen i socialtjänsten. Påverkaren, vilket främst är brukaren själv eller dess anhörig, agerar reaktivt och handlar i affekt när den får ett negativt beslut. Trakasserier är den vanligaste formen av otillåten påverkan, exempelvis självmordshot, obehagliga telefonsamtal, skuldbeläggning och obehagliga anspelningar, eller uthängning i sociala medier.

Granskningen visar att medarbetare som utsatts för någon form av hot, våld eller trakasserier upplever att de får det stöd de behöver av sin chef och kollegor. Däremot rapporteras inte samtliga incidenter i stadens incidentrapporteringsystem, vilket försvårar arbetet med uppföljning på en stadsövergripande nivå. Incidentrapporterings-

systemet upplevs som svårhanterligt. Ett utvecklingsarbete har påbörjats under 2021 som syftar till att underlätta rapporteringen.

Staden arbetar förebyggande bland annat genom intern samverkan och samverkan med Polis och andra myndigheter. Otillåten påverkan diskuteras vid arbetsplatsträffar och diskuteras löpande i det dagliga arbetet. Det saknas dock återkommande utbildning inom området.

I de granskade nämndernas dokumenterade väsentlighets- och riskanalyser finns inte risker upptagna som rör otillåten påverkan i myndighetsutövningen i socialtjänsten, trots att risken för att drabbas är hög.

Stadsdelsnämnderna har upprättat rutiner för hot och våld i enlighet med Arbetsmiljöverkets krav. Stadsdelsnämnderna har påbörjat ett arbete med att utveckla sitt arbete avseende övriga typer av otillåten påverkan avseende förebyggande riskhantering, hantering och uppföljning.

Otillåten påverkan finns med som prioriterat samverkansområde i den stadsövergripande samverkansöverenskommelsen med Polisen. Dock saknas ett aktivt lokalt samverkansarbete på stadsdelsnämnds-nivå avseende otillåten påverkan i myndighetsutövningen i socialtjänsten.

Den sammantagna bedömningen visar att stadens arbete är under utveckling och att det finns ett pågående arbete för att förebygga, hantera och följa upp otillåten påverkan av myndighetsutövning.

Granskningen påvisar dock flera utvecklingsområden och utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Upprätta en stadsövergripande lägesbild i enlighet med stadens säkerhetsprogram och en analys som grund för utveckling av det strategiska arbetet. Aspekter som rör trygghet för medarbetare, medborgare och förtroendevalda samt demokrati och ekonomi bör belysas.
- Säkerställ att de lokala samverkansöverenskommelserna med Polisen omfattar samverksåtgärder avseende otillåten påverkan.

Stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att Arbetsmiljöverkets föreskrifter efterlevs avseende att dokumenterad riskbedömning.
- Dokumentera risker för otillåten påverkan i myndighetsutövningen inom socialtjänsten i stadsdelsnämndens årliga väsentlighets- och riskanalys.
- Upprätta tydliga och konkreta rutiner för förebyggande riskhantering samt hantering och uppföljning av samtliga typer av otillåten påverkan.
- Säkerställ att rapportering av incidenter sker i stadens incidentrapporteringssystem, IA.
- Överväg att upprätta rutiner för lokal samverkan med polisen inom ramen för gällande samverkansöverenskommelsen avseende otillåten påverkan inom myndighetsutövningen.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3	Avgränsning	2
1.4	Ansvarig nämnd/styrelse	3
1.5	Revisionskriterier	3
1.6	Metod	5
2	Kommunstyrelsen	6
2.1	Organisation och arbetssätt att förebygga otillåten påverkan	6
2.2	Analys – Avsnitt kommunstyrelsen	7
3	Stadsdelsnämnderna	9
3.1	Risk för otillåten påverkan?	9
3.1.1	<i>Risikanalys</i>	9
3.1.2	<i>I vilka arbetsmoment finns otillåten påverkan och vem är påverkaren?</i>	10
3.2	Arbetssätt att förebygga otillåten påverkan	14
3.2.1	<i>Organisation</i>	14
3.2.2	<i>Handlingsplaner, rutiner och utbildningar</i>	14
3.2.3	<i>Dialog och stöd</i>	17
3.3	Uppföljning av otillåten påverkan.....	17
3.3.1	<i>Incidentrapporteringssystemet IA samt polisanmälan</i>	17
3.3.2	<i>Systematisk övergripande uppföljning</i>	19
3.4	Analys – Avsnitt stadsdelsnämnderna	20
4	Samverkan med myndigheter och andra kommuner	21
4.1	Analys – Avsnitt samverka med myndigheter och andra kommuner	23
	Bilaga 1 Intervjupersoner	26
	Bilaga 2 - Enkätundersökning, frågor	28

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2020 genomförde revisionskontoret en förstudie inom området systemhotande välfärdsbrottslighet. Förstudien visade på flera riskområden. Inför 2021 beslutade därför stadens revisorer att en granskning inom området otillåten påverkan inom socialtjänsten skulle genomföras. Otillåten påverkan är alltid ett oetiskt agerande och kan även i vissa fall vara ett brottsligt agerande.

Kommunfullmäktige har sedan flera år verkat för att öka trygghet och säkerhet i Stockholm. Som del av det arbetet har de senaste åren omfattat ett arbete för att förebygga och minska risken för otillåten påverkan. Sedan 2019 anges bland annat otillåten påverkan som ett av tio prioriterade samverkansområdena med Polisen. Arbete för att minska och hantera riskerna för hot och våld omfattas sedan 2019 i den stadsövergripande handlingsplan som finns för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ, anger att den upplevda utsattheten för otillåten påverkan ökar hos både tjänstepersoner och förtroendevalda. Otillåten påverkan är ett oetiskt agerande som utgör ett hot mot det demokratiska systemet och innebär en otrygg arbetsmiljö för de som blir utsatta. Förekomsten kan dock vara svår att visa på eftersom att det finns en viss risk att tjänstepersoner inte påtalar när de utsätts för otillåten påverkan på grund av rädsla eller andra orsaker.

Otillåten påverkan innebär att en myndighetsperson, så som socialsekreterare eller biståndshandläggare, utsätts för trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller korruption från en person eller organisation där den drabbade uppfattar att syftet är att påverka tjänsteutövningen. Det kan handla om att fatta ett visst beslut eller att underlåta att fatta ett visst beslut. Det kan också handla om att låta bli att genomföra kontroll, tillsyn eller ingripande. I kommunfullmäktiges säkerhetsprogram 2020-2023 beskrivs att otillåten påverkan även kan vara att en myndighetsföreträdare missbrukar sin tjänsteställning genom att begå brott utan att ha utsatts för tvång eller hot, till exempel mutbrott eller jäv.

Det är av vikt ur flera perspektiv att staden arbetar förebyggande med för att förhindra otillåten påverkan. Såväl ekonomi-, arbetsmiljö, rättssäkerhet och demokratiaspekter finns.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om staden bedriver ett arbete för att minska risken för otillåten påverkan inom socialtjänstens myndighetsutövning.

Granskningen har besvarats med följande revisionsfrågor:

- På vilket sätt verkar kommunstyrelsen för att förhindra otillåten påverkan av stadens myndighetsutövning?
- Har kommunstyrelsen identifierat och kvantifierat risker och potentiell ekonomisk skada inom området?
- Har stadsdelsnämnderna identifierat risker för otillåten påverkan inom nämndens olika ansvarsområden?
- Har stadsdelsnämnderna rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid otillåten påverkan?
- Sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till otillåten påverkan?
- Hur sker samverkan med statliga myndigheter och på vilket sätt drar staden lärdomar av andra kommuners erfarenheter?

1.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till otillåten påverkan av myndighetsutövning inom socialtjänsten. Granskningen omfattar inte utförare och utförarverksamhet som genomför insatser på beställning från socialtjänsten.

Definitioner

Socialtjänst omfattar verksamhet inom äldreomsorg, funktionsnedsättning, ekonomiskt bistånd, individ- och familjeomsorg samt socialpsykiatri.

Med myndighetsutövning menas utredning och beslut eller andra åtgärder där samhällets maktbefogenheter ställs i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövningen kan avse både gynnande och missgynnande beslut för den enskilde individen. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Exempel på myndighetsutövande ärenden vid

socialtjänsten är ärenden rörande beslut om boendeinsatser, vård enligt LVU¹, försörjningsstöd eller annat bistånd.²

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen samt stadsdelsnämnderna Södermalm och Skärholmen.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpas i granskningen:

Stockholms stads budget 2021

I stadens budget 2021 föreskrivs en rad olika uppdrag med koppling till området otillåten påverkan. Samtliga nämnder och bolag ska under ledning av kommunstyrelsen ta ett samordnat grepp gällande arbetet mot otillåten påverkan för att hindra att stadens medarbetare befinner sig i situationer där individer utövar påtryckningar för att otillbörligen påverka staden och dess medarbetare i beslutsfattande och yrkesutövning³. Uppdraget inkom i budgeten år 2020.

Staden har sedan flera år arbetat utifrån en handlingsplan för förbättrad arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare. I budget 2021 anges att arbetet ska fortsätta i enlighet med handlingsplanen. Sedan 2019 omfattar handlingsplanen området hot och våld vilket enligt kommunfullmäktiges budget ska vara ett prioriterat område som ”alltid ska tas på största allvar⁴”.

Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023

Dnr KS 2019-1543

Stadens säkerhetsarbete ska bedrivas för att skydda och värna individens trygghet och säkerhet, stadens funktionalitet, grundläggande värden samt miljö och egendom. Kommunstyrelsen ska regelbundet sammanställa en stadsövergripande lägesbild avseende hot, våld och trakasserier mot anställda, oavsett om avsikten är att

¹ Lagen om vård av unga (1990:52)

² Justitieombudsmannen JO 2001:02 s 250ff

³ Stockholms stads budget 2021, sidan 38.

⁴ Stockholms stads budget 2021, sidan 104

påverka myndighetsutövning eller har andra bakomliggande orsaker⁵.

Staden har slutit en samverkansöverenskommelse med polisen där ett av de prioriterade samverkansområdena är otillåten påverkan. I budgeten 2021 redovisas att kommunstyrelsen ska samordna och tillsammans med polisen följa upp det arbete som sker inom ramen för den gemensamma överenskommelsen⁶.

Riktlinjer om mutor och representation (reviderade år 2015) Dnr 160-1416/2015

Staden har riktlinjer om mutor och representation som reglerar anställdas agerande och beskriver hur anställda bör agera för att inte utsättas för risk för otillåten påverkan. Där anges att representation i princip inte får tillämpas inom myndighetsutövningen, samt att den som i sitt arbete utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling aldrig ska ta emot gåvor, belöningar eller andra förmåner.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1) och Våld och hot i arbetsmiljön(1993:2)

Arbetsmiljöverkets föreskrifter reglerar hur arbetsgivaren ska agera avseende arbetsmiljö. Där beskrivs att en arbetsgivare ska bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa, olycksfall, eller hot och våld i arbetet. Rutiner ska finnas avseende hot och våld. Incidenter ska dokumenteras och utredas.⁷ I stadens säkerhetsprogram anges att incidenter ska rapporteras i stadens incidentrapporteringssystem, IA.

Arbetsmetoder för att förebygga och följa upp otillåten påverkan

Staden har ingen stadsgemensam arbetsmetod för att förebygga och följa upp otillåten påverkan. Däremot finns det en rad andra organisationer som har upprättat metoder. BRÅ har upprättat en handbok⁸ med råd om hur otillåten påverkan kan förebyggas och hur negativa konsekvenserna ska motverkas. Handboken presenterar åtgärder för hur organisationer kan förebygga påverkan,

⁵ Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023

⁶ Stockholms stads budget 2021, sidan 57.

⁷ Informationssystem om arbetsmiljö, AFA försäkring

⁸ Att förebygga och hantera påverkansförsök (BRÅ2017)

hantera de påverkansförsök som ändå inträffar och rusta tjänstemännen för att stå emot dessa. Där beskrivs att ett framgångsrikt arbete mot otillåten påverkan behöver inkludera alla delar av en organisation. För att få en säker organisation krävs arbete på både strategisk och operativ nivå. Den strategiska delen handlar till stor del om långsiktiga och generellt förebyggande åtgärder, som med fördel kan vidtas vid flera olika funktioner inom organisationen. Säkerhets- och personalfunktionerna är här särskilt viktiga, liksom högre ledning och närmaste chef. Arbetet för en säker organisation inkluderar till exempel utbildningar för att öka medvetenheten hos alla medarbetare, liksom värdegrundsarbete och riskanalyser. På den operativa nivån handlar det dels om att förebygga otillåten påverkan, dels om reaktiva åtgärder när något har inträffat.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Över 35 personer har intervjuats i granskningen. Inom de granskade stadsdelsnämnderna har intervju skett med förvaltningsledning, enhetschefer och myndighetsutövande personal. Inom stadsdelsledningskontoret har intervjuer skett med direktörer, chefer, samordnare, strateger, projektledare som arbetar med budgetuppdraget avseende otillåten påverkan. (Se bilaga 1).

En enkätundersökning har genomförts med myndighetsutövande personal vid de granskade stadsdelsnämnderna för att få en bild av förekomsten av och hantering av otillåten påverkan. Se bilaga 2 för de frågor som ställts i enkätundersökningen. Undersökningen har skickats till totalt 316 socialsekreterare och biståndshandläggare som har en myndighetsutövande roll inom socialtjänsten. 166 respondenter har besvarat enkätundersökningen, vilket ger en svarsgrad om 52,5 procent. 24 respondenter har påbörjat enkäten men inte avslutat den (7,6 procent) och 32 respondenter har aktivt valt att inte besvara enkäten (10,1 procent). Resterande bortfall består av respondenter som av olika anledningar inte deltagit i enkäten.

Granskningen har genomförts av Anna-Karin Karlström och Jonas Zackrisson på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Kommunstyrelsen

2.1 Organisation och arbetssätt att förebygga otillåten påverkan

Kommunstyrelsen har organiserat kommunfullmäktiges budgetuppdag avseende att förebygga otillåten påverkan via flera olika enheter och funktioner inom stadsledningskontoret. Det finns avsatta resurser för arbetet med frågan, vilket enligt uppgift har en hög prioritet. Arbetet är under utveckling. Avdelningen för kvalitet och säkerhet har ett övergripande ansvar för det arbete som bedrivs avseende samverkansöverenskommelse med Polisen. Vidare ansvarar avdelningen för det budgetuppdag som finns avseende övergripande samordning av arbetet mot otillåten påverkan. Personalstrategiska avdelningen ansvarar för stadens strategiska arbete avseende systematiskt arbetsmiljöarbete samt stadens incidentrapporteringsystem, IA. Juridiska avdelningen har ett ansvar för de frågor som berör bland annat korruption.

Samordningsuppdag och formella nätverk

De intervjuade vid stadsledningskontoret framhåller att området otillåten påverkan är ett prioriterat uppdag för stadsledningskontoret. De informerar om att det pågår en rad olika aktiviteter för att samla in information rörande nämndernas lokala risker och arbete inom området. Under 2021 har det bland annat skett via konferenser, chefsnätverk (förvaltningschef, personalchef, säkerhetschef), kontakter med socialförvaltningen och äldreförvaltningen, där det har diskuterats och informerats om ämnet. Det sker även enligt uppgift informationsinhämtning via uppkomna incidenter. Det framhålls som viktigt att fånga in de behov som verksamheterna har. Utifrån den informationen avser stadsledningskontoret att planera arbetet under kommande år och säkerställa att relevanta insatser kan sättas in för att stödja nämnderna. Det framhålls att det är väsentligt att området otillåten påverkan blir en del av de ordinarie verksamhetsstrukturerna och rutinerna, som exempelvis det systematiska arbetsmiljöarbetet, introduktion-utbildningar, ledarskapsutbildningar, med mera.

De intervjuade anser att stadsledningskontoret har en viktig funktion i att bidra till en samsyn i staden om begreppet otillåten påverkan. Begreppet finns bland annat med i säkerhetsprogrammet och samverkansöverenskommelsen med polisen. De uppger vidare att det finns behov av kompetensutveckling kring själva begreppet för att ge förutsättningar för ett verksamhetsnära arbetssätt.

Riskanalyser och systematisk uppföljning av incidenter

I dagsläget finns inga anvisningar för nämnder och bolag avseende riskanalys för otillåten påverkan. Årligen upprättar stadsledningskontoret anvisningar för den övergripande väsentlighets- och riskanalysen som görs via stadens integrerade styrsystem, ILS. Anvisningarna anger det som nämnderna ska beakta ett specifikt år. Stadsledningskontoret framhåller att otillåten påverkan framgent borde ingå i den övergripande väsentlighets- och riskanalysen som görs via stadens integrerade styrsystem, ILS.

Staden har ingen dokumenterad övergripande bild avseende identifierade och kvantifierade risker och potentiell ekonomisk skada inom området. Samtliga intervjuade är eniga om att det finns hög risk för förekomst av otillåten påverkan.

Vid intervjuerna framkommer att det finns behov av att tydliggöra hanteringsordning för intern och extern incidentrapportering (Polisen). Personalstrategiska avdelningen kommer under 2021, enligt uppgift, att påbörja ett arbete med att utveckla stadens incidentrapporteringssystem, IA.

2.2 Analys – Avsnitt kommunstyrelsen

På vilket sätt verkar kommunstyrelsen för att förhindra otillåten påverkan av stadens myndighetsutövning?

Kommunstyrelsen genomför genom stadsledningskontoret de budgetuppdrag som givits av kommunfullmäktige avseende att ta ett samordnat grepp gällande arbetet mot otillåten påverkan⁹. Granskningen visar att arbetet med att förhindra otillåten påverkan av stadens myndighetsutövning inom socialtjänsten har tillsatts resurser och prioriteras högt. Under 2021 pågår ett arbete med att föra diskussioner samt kartlägga nämnders och bolags arbete och kunskapsnivåer. Informationen ska leda till att kommunstyrelsen ska kunna planera arbetet under kommande år och säkerställa att relevanta insatser kan sättas in för att stödja nämnderna och bolag.

Har kommunstyrelsen identifierat och kvantifierat risker och potentiell ekonomisk skada inom området?

Vid intervjuerna framkommer en bild av att risken för att bli utsatt för otillåten påverkan vad gäller stadens myndighetsutövning inom socialtjänsten är betydande. Dock finns i dagsläget ingen stadsövergripande lägesbild hur stor förekomsten är samt vilka risker den

⁹ Stockholms stads budget 2021, sidan 38.

medför. Kommunstyrelsen har inte bedömt risken för och beräknat ekonomiska konsekvenser av uppkomna incidenter. Arbetet fokuserar på att minska risken för mänskligt lidande och felaktiga beslut.

Kommunstyrelsen och stadsledningskontoret framhåller att otillåten påverkan är ett prioriterat område och att risker kopplade till otillåten påverkan framgent bör ingå i stadens väsentlighets- och riskanalyser. I de anvisningar som utfärdas i dagsläget saknas en tydlig koppling till stadens säkerhetsprogram där otillåten påverkan behandlas vilket kan medföra att nämnder och bolag inte omhändertar området i sina väsentlighets- och riskanalyser.

Sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till otillåten påverkan?

De intervjuade uppger att stadens incidentrapporteringssystem inte bedöms fungera tillfredställande och ska utvecklas. Det medför att staden i dagsläget inte använder systemet för systematisk uppföljning av incidenter på en övergripande nivå.

3 Stadsdelsnämnderna

3.1 Risk för otillåten påverkan?

3.1.1 Riskanalyser

I stadens regler för ekonomisk förvaltning¹⁰ anges att stadsledningskontoret ska utfärda tillämpningsanvisningar som förtydligar reglerna om nämndernas arbete med intern kontroll. I anvisningarna anges att nämnderna årligen ska upprätta en väsentlighets- och riskanalys vilken beslutas av nämnden i samband med verksamhetsplanen. Syftet med väsentlighets- och riskanalysen är att vara ett verktyg för att identifiera samt ge underlag för att hantera och motverka oönskade händelser för att minimera riskerna i verksamheten. Södermalms stadsdelsnämnd har dokumenterat en risk avseende otillåten påverkan; risk för hot och våld vid hembesök. Skärholmen har ingen liknade specifik avseende otillåten påverkan i väsentlighets- och riskanalysen.

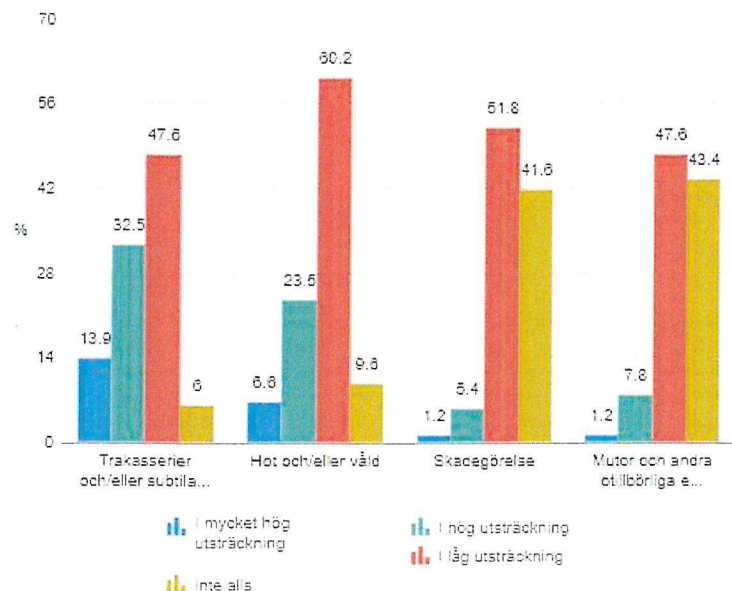
Samtliga intervjuade är eniga om och att det finns en hög risk samt medvetenhet om att socialsekreterare och biståndshandläggare kan utsättas och att det förekommer otillåten påverkan i samtliga verksamheter av myndighetsutövningen inom socialtjänsten. Det finns även vetskap om i vilka situationer det kan ske, vilket typ av påverkan som sker och vem som är påverkaren.

Enkätundersökningens resultat visar att den upplevda risken för att bli utsatt för otillåten påverkan övervägande bedöms som låg (se diagram 1). Samtidigt uppger mer än hälften av respondenterna att de vid något tillfälle har utsatts för otillåten påverkan.

¹⁰ Stockholms stads budget 2021, Bilaga 8 Regler för ekonomisk förvaltning 6 kap.

Diagram 1 Enkätundersökning: Upplevd risk att utsättas för otillåten påverkan, i %

I vilken utsträckning bedömer du att det finns en risk för att du utsätts för otillåten påverkan i din tjänsteutövning?



Socialförvaltningen anordnade en digital konferens den 6 maj 2021 med fokus på otillåten påverkan samt hot och våld. Konferensen riktade sig till medarbetare och chefer inom socialtjänsten. Antalet deltagare per förvaltning var begränsat och syftet var att resultatet av de diskussioner som fördes skulle tas tillbaka till de egna arbetsgrupperna för vidare diskussion och arbete. Av de cirka 200 deltagare på konferensen uppgav 84 procent att de någon gång utsatts för hot och våld i sin yrkesroll inom socialtjänsten.

3.1.2 I vilka arbetsmoment finns otillåten påverkan och vem är påverkaren?

Granskningen visar att risken att bli utsatt för otillåten påverkan är ständigt närvarande och förekommer inom samtliga verksamhetsområden. Av olika anledningar sticker vissa verksamhetsområden ut, exempelvis inom ekonomiskt bistånd där det fattas frekventa avslagsbeslut och inom området barn och familj där det fattas beslut om tvångsomhändertagande av barn och ungdomar.

I intervjuerna framkommer även att risken för att bli utsatt för otillåten påverkan kan vara högre i verksamheter med hög arbetsbelastning och personalomsättning. Personalomsättningen medför en risk att det skapas glapp i erfarenheter kopplat till den specifika

verksamheten. Påverkaren och hur otillåten påverkan sker kan skilja sig mellan verksamhetsområden och stadsdelsområden.

Påverkaren

Säkerhetsenheten inom staden beskriver att det finns två olika typer av utövare av otillåten påverkan¹¹;

- Planerat och riktat mot enskild eller organisation: Syftet är strategisk exempelvis organiserad brottslighet, extremism, psykisk ohälsa, motsättande av en planerad åtgärd i exempelvis i stadsmiljön.
- Reaktivt och mot den eller det som finns tillgänglig(t): Exempelvis enskild eller organisation som får ett negativt beslut och handlar i affekt. Säkerhetsenheten beskriver att ”ofta ser vi mer mellan fingrarna på affektreaktionerna då vi empatiskt förstår att den kan uppstå”¹².

Den vanligaste typen av påverkan inom myndighetsutövning inom socialtjänsten är att en person agerar i affekt, det vill säga en reaktiv påverkare. Enkätundersökningen och intervjuerna visar på att den vanligast förekommande påverkaren är den enskilde brukaren själv eller en anhörig till brukaren. Det förekommer även uppgifter där handläggare utsatts för otillåten påverkan av chefer, förtroendevalda i nämndens sociala delegation, samt representanter från organisationer, föreningar och företag som har avtal med socialtjänsten.

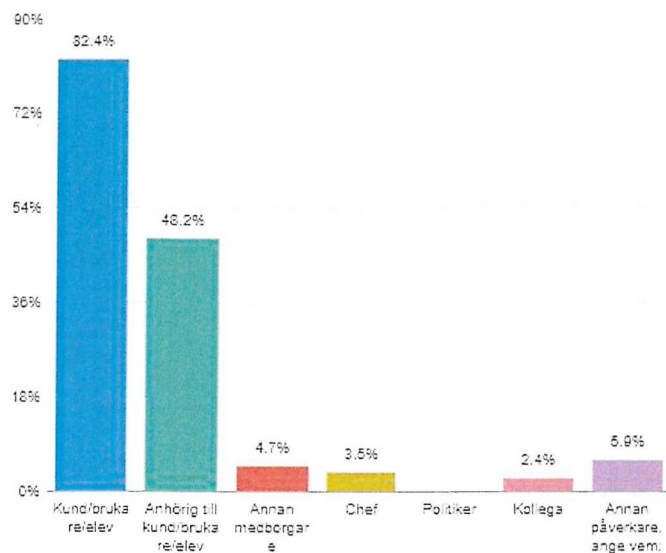
¹¹ Konferens otillåten påverkan (6 maj 2021)

¹² Konferens otillåten påverkan (6 maj 2021)

Otillåten påverkan av myndighetsutövning inom socialtjänst 12 (30)

Diagram 2 Enkätundersökning: Förekomst av olika påverkare, i %

Av vem har du utsatts för försök till otillåten påverkan?

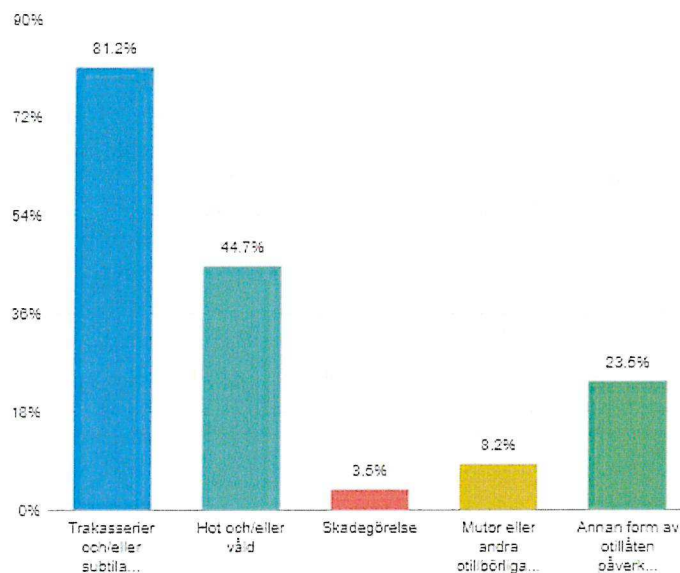


Typ av otillåten påverkan

Vid intervjuer, i enkätundersökning samt information från stadens konferenser anges att trakasserier är den vanligaste formen av otillåten påverkan inom staden. Exempel kan vara självmordshot, obehagliga telefonsamtal, skuldbeläggning och obehagliga anspelningar, uthängning i sociala medier.

Diagram 3 Enkätundersökning: Typ av påverkan, i %

Vilken typ av otillåten påverkan har det rört sig om?



Effekter av incidenter

BRÅ beskriver¹³ tänkbara konsekvenser för den drabbade organisationen samt för individen. Individen kan vid incident antingen bli; inte påverkad, övervägt påverkad eller faktiskt påverkad. Konsekvenser i organisationen kan bli självcensur, minskad effektivitet, påverkan av rättssäkerheten eller att organisationens legitimitet påverkas. I intervjuerna i granskningen anges att myndighetsutövningens rättssäkerhet inte upplevs bli påverkad. Däremot upplever individen en psykisk påverkan. Det kan finnas risk för en viss normalisering efter upprepade försök till otillåten påverkan, där det blir som en del i det löpande arbetet och "vardagen" för chefer och myndighetsutövande personal. Det kan även finnas en risk att enskilda individer inte vågar berätta eller anmäla på grund av rädsla eller andra orsaker. Vår granskning visar att det finns en samstämmig bild av att staden inte accepterar resonemang såsom att olika tjänstepersoner ska "tåla att utsättas" och att det inte finns en generell tystnadskultur i Stockholms stad. Samtliga intervjuade är överens om att det alltid kommer att förekomma påverkan och det gäller att hitta sätt att förebygga, hantera och följa upp när incidenter sker.

¹³ BRÅ, Rapport 2016:13 Otillåten påverkan mot myndighetspersoner, sid 17

3.2 Arbetssätt att förebygga otillåten påverkan

3.2.1 Organisation

Stadsdelsnämndernas verksamhetsplaner för 2021 omfattar otillåten påverkan inom det av kommunfullmäktiges mål som berör det systematiska arbetsmiljöarbetet. Där beskrivs att Södermalms stadsdelsnämnd under året ska uppdatera och förenkla förvaltningens rutiner för hot och våld. Skärholmens stadsdelsnämnd beskriver att ett arbete med att höja kunskapen om otillåten påverkan ska ske under året samt att en handlingsplan för att motverka hot, våld och otillåten påverkan ska implementeras samt att lokala rutiner utarbetas. I 2020 års verksamhetsberättelser beskrivs att arbetet vid de granskade stadsdelsnämnderna planerades starta under 2020 men på grund av pandemin så kunde inte aktiviteterna genomföras enligt plan.

Inträffade incidenter som rör hot och våld omhändertas och hanteras i den ordinarie verksamheten. Rapportering sker i incidentrapporteringssystemet, IA, och till närmaste ansvarig chef. I enkätundersökningen och intervjuerna framkommer att övriga typer av otillåten påverkan hanteras på samma sätt som för hot och våld men att det finns otydligheter kring hur hanteringen ska ske.

Rapporterade incidenter i IA lyfts i samverkan med representanter från de fackliga organisationerna och skyddsombud inom ramen för facklig samverkan. Förvaltningarnas lokala personalavdelningar tar inte del av dokumentationen som förs i IA-systemet, om det inte uttryckligen begärs stöd från chefer eller om det rör sig om extraordinära händelser.

3.2.2 Handlingsplaner, rutiner och utbildningar

Staden har sedan flera år en handlingsplan för att förbättra arbetsmiljö för socialsekreterare och biståndshandläggare. Under 2019 uppdaterades planen till att omfatta skrivningar om hot och våld. Revisionskontoret noterar att det inte omnämns några andra typer av otillåten påverkan inom handlingsplanen. Det finns inte heller någon beskrivning av vad som avses med hot och våld. Handlingsplanen beskriver att förvaltningarnas arbete med hot och våld kan behöva modifieras beroende på att nya målgrupper för verksamheterna kan innebära att hot och våld och olika riskmoment tar sig nya uttryck. I handlingsplanen föreslås aktiviteter som kan vidtas för att komplettera och förstärka det systematiska arbetsmiljöarbetet som pågår i förvaltningarna:

- Medvetandegöra befintliga rutiner runt hot och våld i det dagliga arbetet. Att rutinbeskrivningar och policys för arbetet mot hot och våld ska levandegöras och konkret ingå i det dagliga arbetet.
- Identifiera gemensamma förbättringsåtgärder i arbetet och skapa strategi i olika frågor som till exempel vid möten med grupper där det kan finnas ökad risk för hot och våld.
- Skapa en stadsövergripande kunskapsbas för analyser av vad som görs, när, hur och med vilka effekter. Viktigt verktyg i det arbetet blir IA-rapporteringen.
- Att HR ingår i de lokala styrgrupper som styr och leder arbetet med handlingsplanen i stadsdelsförvaltningarna.

I granskningen framgår att det pågår ett arbete vid de granskade stadsdelsnämnderna utifrån handlingsplanen samt att de även har inkluderat övriga typer av otillåten påverkan i utvecklingsarbetet. Det pågående arbetet avser framförallt att utveckla rutiner för att skapa tydligare och mer praktiskt stöd till chefer och medarbetare i hur de ska agera innan, under och efter en händelse av otillåten påverkan.

Det finns aktuella rutiner för hot och våld och andra former av otillåten påverkan. Rutinerna hålls tillgängliga för medarbetarna via intranätet och lyfts löpande vid enheternas arbetsplatsträffar (APT) under året. I enkätundersökningen framgår dock att cirka 65 procent av respondenterna inte känner till att det finns särskilda arbetssätt för att förebygga och motverka otillåten påverkan. Vidare uppger cirka 20 procent att de inte känner till att det finns särskilda rutiner för hot och våld och otillåten påverkan.

Enkätundersökningens resultat visar att stadsdelsnämnderna har informerat större delen av personalen om stadens Riktlinjer om mutor och representation. Dock anger hälften av de som svarat att informationen gavs för över ett år sedan.

Utbildning och information

Av enkätundersökningen framgår att ungefär 40 procent av respondenterna inte har fått någon utbildning eller information kring otillåten påverkan eller arbetsenhetens arbete för att förebygga och motverka förekomsten. Cirka 30 procent uppger att de har fått utbildning eller information, men att så skett för mer än ett år sedan. Av intervjuerna framgår att det efterfrågas mer diskussion och dialog kring begreppet eftersom det upplevs som otydligt vad som omfattas samt hur det förekommer på den egna arbetsplatsen.

I SKR:s skrift avseende Korruption och otillåten påverkan¹⁴ anges att kunskap, medvetenhet och beredskap är medel för förebyggande av otillåten påverkan. För att bäst kunna undvika situationer som i förlängningen kan medföra en otillåten påverkan, är det bra att känna till vad man ska reagera på och vilka åtgärder man ska vidta när det sker. De beskriver att exempel på åtgärder som kan vidtas vid olika situationer:

- Negativa besked och aggressivitet: Förbered dig genom att utveckla din förmåga att kommunicera och motivera beslutet. Gör en riskbedömning innan du träffar den berörda personen. Försök ha en kollega närvarande vid mötet när det finns indikationer på att personen kan bli aggressiv. Undersök den fysiska säkerheten i lokalen där mötet ska äga rum, finns det till exempel en reträttväg om du skulle behöva lämna lokalen?
- Trakasserier, hot och våld: Trakasserier kan vara väldigt påfrestande och påverka den berörde befattningshavaren även privat. Ofta vill påverkaren bara markera sitt missnöje men det kan inte uteslutas att trakasserierna övergår i hot eller våld. Det är i dessa situationer viktigt att prata öppet om händelserna på arbetsplatsen och att den som utsätts känner att han eller hon har stöd från sin chef. Det rekommenderas att kontakt tas med lokal polis.
- Själv mordshot: När en handläggare möts av starka påtryckningar av en sökande är det bra om en annan handläggare kan ta vid. Det kan vara bra att ha förberedda rutiner för "dubbelhandläggning" vid känsliga beslut eller vid hot om till exempel självmord. Det hjälper den enskilde handläggaren att stå fast vid sitt beslut och det fungerar samtidigt som en kontrollfunktion med "fyra ögon".

Granskningen visar att åtgärderna ovan tillämpas till viss del och att det pågår ett utvecklingsarbete för att skapa tydligare och mer praktiskt stöd vid bland annat riskbedömningar och hur agerande ska ske när otillåten påverkan uppstår.

¹⁴ Korruption och otillåten påverkan (SKR, 2016)

3.2.3 Dialog och stöd

De intervjuade uppger att diskussion om hot och våld och andra former av otillåten påverkan är återkommande moment vid enheternas arbetsplatsträffar (APT). Hot och våld lyfts dock oftare för diskussion än andra typer av otillåten påverkan. I enkätundersökningen uppger dock cirka 30 procent att det inte förs någon dialog överhuvudtaget kring otillåten påverkan. Dialogen framhålls istället främst ske inom ramen för så kallade ärendedragningar eller i extern handledning som arbetsgruppen deltar i gemensamt. I såväl intervjuer som enkätundersökningen framgår att arbetsgruppen är ett viktigt stöd i hanteringen av otillåten påverkan.

I intervjuer och enkätundersökningen framgår att de som blivit utsatta för otillåten påverkan upplever att de fått bra stöd från arbetsledningen och, om behov funnits, företagshälsovård eller dylikt. Däremot framhålls att eftersom att det är den enskilde handläggarens ansvar att lyfta till chef om den blivit utsatt för försök till otillåten påverkan finns en viss risk att så inte görs. Det efterfrågas att chefer är mer proaktiva och aktivt lyfter frågan kring otillåten påverkan i löpande avstämningar, både i större grupp och enskilt.

3.3 Uppföljning av otillåten påverkan

Stadsdelsnämnderna genomför inte några systematiskt dokumenterade kontroller för att kunna fånga upp risker eller förekomster av otillåten påverkan i handläggningen. Kontroller sker muntligt och löpande via att chefer fångar upp signaler via det dagliga arbetet så som exempelvis ärendedragningar.

3.3.1 Incidentrapporteringsystemet IA samt polisanmälan

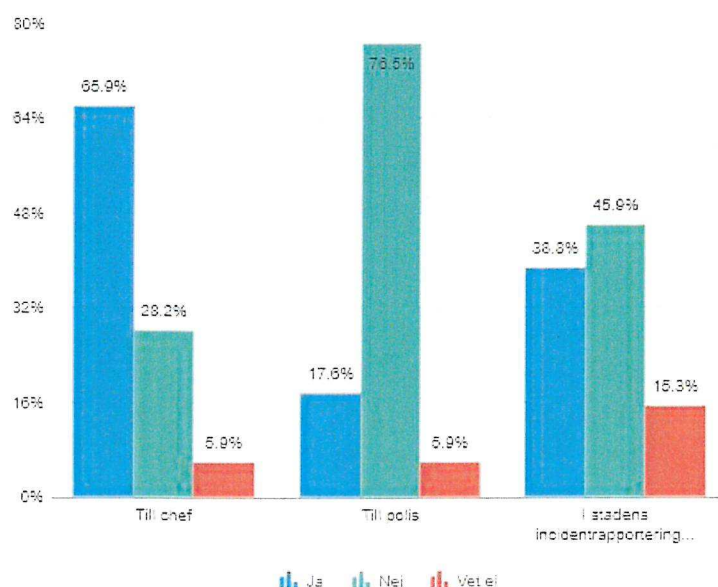
Incidenter som inträffar i det löpande arbetet och som rör medarbetarnas arbetsmiljö ska rapporteras i incidentrapporteringsystemet. Enligt stadens personalpolicy anges att både chefer och medarbetare har ett ansvar för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Den enskilde har ett eget ansvar och förväntas uppmärksamma sin chef på eventuella arbetsmiljö problem. Chefen har ansvar för att arbetsmiljölag, förordningar och föreskrifter följs. Vidare ska chefen systematiskt följa upp hur medarbetare upplever sin arbetssituation och bedriver ett förebyggande hälsoarbete med tidiga insatser.

I stadens säkerhetsprogram anges att incidenter av otillåten påverkan ska rapporteras i IA-systemet. Det framhålls vid intervjuer att systemet inte fungerar tillfredställande avseende inrapportering av mutor och jäv bland annat. Om information om sådana incidenter dokumenteras finns risken att IA-systemet blir ett "misstanke-register". Det är därför viktigt att den typen av incidenter som kan vara av brottslig karaktär, exempelvis mutbrott, inte registreras där. Däremot ska all form av annan typ av otillåten påverkan som har nära koppling till arbetsmiljön rapporteras där, exempelvis trakasserier, hot och våld.

I intervjuer och enkätundersökningen framkommer att IA-systemet upplevs som svårhanterat och otydligt för handläggare när de ska rapportera inträffade incidenter. Det är även den enskilde handläggarens ansvar att rapportering sker i systemet efter att en incident inträffat. Vidare framgår att det finns en uppfattning om att det inte rapporteras i tillräcklig utsträckning och att det förekommer fler incidenter än vad som faktiskt rapporteras. Orsakerna till detta kan enligt intervjupersonerna vara flera olika, bland annat lyfts att tidsåtgången för att göra rapporteringen är bidragande. Intervjupersonerna lyfter även att det finns risk för en viss normaliseringsprocess där den som utsätts för otillåten påverkan inte hinner reflektera över att det som skett är något som ska rapporteras, utan att det istället uppfattas som en del av vardagen och yrkesrollen.

Diagram 4: Andel rapporterade incidenter, i %

Om du tänker på den senaste gången du utsattes för försök till otillåten påverkan, anmälde detta?



Revisionskontoret har tagit del av de granskade stadsdelsnämndernas sammanställning över rapporterade incidenter i IA under perioden 2019-01-01 till och med 2021-03-31 för socialtjänsten. För Skärholmen finns 29 incidenter rapporterade och för Södermalm finns 126 rapporterade incidenter. Av Södermalms rapporter är dock 38 inte färdigregistrerade, 12 rapporter har förfallit och 42 rapporter är inte färdighanterade. Södermalms stadsdelsförvaltning anger att åtgärder genomförs, men att dokumentationen i systemet fallerar i vissa fall då medarbetare och chefer vittnar om att de tycker systemet är svårhanterat. Det utförs även enligt uppgift återkommande utbildningar kring IA.

Vid allvarligare incidenter ska polisanmälan alltid göras. Detta har dock visat sig vara problematiskt eftersom att det är en den enskilde handläggaren som står som avsändare och inte verksamheten. I intervjuerna lyfts att det kan finnas en tveksamhet inför att göra polisanmälan eftersom privata uppgifter om den enskilde handläggaren då delges påverkaren genom polisanmälan. I IA-systemet finns en länk till polisens digitala anmälningstjänst, men ingen integrerad funktion som det till exempel finns för anmälningar till Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Detta innebär att det saknas funktion att sammanställa statistik över antal polisanmälningar i systemet och ingen av de granskade stadsdelsnämnderna har någon funktion som fångar upp uppgifter över detta centralt.

3.3.2 Systematisk övergripande uppföljning

Samtliga rapporterade incidenter i IA-systemet ska följas upp av respektive chef enligt en given struktur i systemet. Varje rapport ska analyseras och följas upp. I de ärenden det bedöms nödvändigt ska förslag på åtgärder tas fram, vidtas och följas upp. Det är respektive chefs ansvar att utreda rapporterade incidenter och återkoppla till arbetsgruppen. Intervjuerna framhäver även att den uppföljningsprocess som ska genomföras i systemet är för tidskrävande för att ordentlig uppföljning ska hinnas med att genomföras.

Övergripande uppföljning sker i samverkan med skyddsombud och representanter från fackföreningarna. Enligt uppgift från Södermalms stadsdelsförvaltning sammanställer HR inrapporterade incidenter på avdelningsnivå, och dessa går igenom på respektive avdelningssamverkan.

3.4 Analys – Avsnitt stadsdelsnämnderna

Har stadsdelsnämnderna identifierat risker för otillåten påverkan inom nämndens olika ansvarsområden?

I stadens anvisningar anges att risker ska dokumenteras årligen i en väsentlighets- och riskanalys. Södermalms stadsdelsnämnd har dokumenterat avseende risk för hot och våld i vid hembesök. Skärholmens stadsdelsnämnd har inte dokumenterat någon specifik risk avseende otillåten påverkan. I granskningen framkommer via intervjuer att risken att utsättas för otillåten påverkan i myndighetsutövningen inom socialtjänsten är hög och förekommer ofta. I enkätundersökningen kan dock noteras att den upplevda risken för att bli utsatt för otillåten påverkan bedöms som låg. Samtidigt uppger mer än hälften av respondenterna att de vid något tillfälle har utsatts för otillåten påverkan. Revisionskontorets analys av enkätsvarens ”dubbla budskap” är att svaren eventuellt kan visa på tendenser till att upplevelsen av otillåten påverkan normaliserats i det dagliga arbetet inom myndighetsutövningen. Granskningen visar att det framför allt är trakasserier från brukare och anhöriga som är den mest förekommande. Det sker främst vid avslagsbeslut inom ekonomiskt bistånd och vid tvångsmässiga insatser så som LVU¹⁵ av barn och ungdomar. Med tanke på de allvarliga konsekvenser som kan uppkomma för socialsekreterare och biståndshandläggare samt risker för påverkan av rättssäkerheten i handläggningen anser revisionskontoret att riskerna borde dokumenteras på ett mer systematiskt sätt i nämndernas väsentlighets- och riskanalys. Det är även viktigt att relevanta åtgärder vidtas för att minska risken för oönskade händelser dokumenteras.

Har stadsdelsnämnderna rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid otillåten påverkan?

Stadsdelsnämnderna har upprättat rutiner för hot och våld i enlighet med Arbetsmiljöverkets krav. Stadsdelsnämndernas har påbörjat ett arbete att utveckla sitt arbete avseende hot och våld i enlighet med staden handlingsplan för förbättrad arbetssituation för socialsekreterare och biståndshandläggare. Stadsdelsnämnderna har även inkluderat övriga typer av otillåten påverkan i utvecklingsarbetet. Det avser framförallt att utveckla rutiner för att skapa tydligare och

¹⁵ Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Om socialnämnden inte kan genomföra behövlig vård i samförstånd med vårdnadshavaren och den unge kan ett omhändertagande enligt LVU bli aktuellt. Barnet placeras då i ett boende utanför hemmet. Med behövlig vård menas att hela den planerade vården ska kunna genomföras på kort och lång sikt.

mer praktiskt stöd till chefer och medarbetare i hur de ska agera innan, under och efter en händelse av otillåten påverkan.

Enkätundersökningens resultat visar att stadsdelsnämnderna har informerat de flesta inom personalen om stadens Riktlinjer om mutor och representation. Dock uppger hälften av de svarande att det var över ett år tillbaka sedan de fick information.

Granskningen visar att den drabbade upplever att den får stöd från arbetsledningen och kollegor när incident uppkommer. Dock efterfrågas att chefer är mer proaktiva och aktivt lyfter frågan kring otillåten påverkan i löpande avstämningar, både i större grupp och enskilt.

Sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till otillåten påverkan?

Staden använder ett incidentsystem för att dokumentera enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter. I granskningen har det framkommit att incidentrapportering inte sker i den utsträckning som den borde utifrån förekomsten av incidenter. Det medför att det finns en risk för att de granskade nämnderna inte uppfyller de krav som finns enligt Arbetsmiljöverket avseende att incidenter ska dokumenteras och utredas.

Uppföljning av rapporterade incidenter i IA sker i samverkan med skyddsombud och representanter från fackföreningarna. I övrigt sker ingen systematisk uppföljning och analys på övergripande nivå avseende de incidenter som rapporterats.

4 Samverkan med myndigheter och andra kommuner

Samverkansöverenskommelse med Polisen

Staden har flera år haft en samverkansöverenskommelse med Polisen. Under 2019 uppdaterades den stadsövergripande överenskommelsen till att omfatta området otillåten påverkan som ett av de prioriterade samverkansområdena.

Stadsdelsnämnderna har till ansvar att upprätta lokala samverkansöverenskommelser med Polisens lokalpolisområde samt andra relevanta lokala aktörer, exempelvis Utbildningsnämnden, Trafiknämnden. Löpande upprättas och rapporteras så kallade

Lägesbilder¹⁶ till stadsledningskontoret vilka beskriver det arbete som pågår för respektive prioriterat samverkansområde. I Skärholmens stadsdelsnämnds Lägesbild beskrivs att arbetet pågår avseende samverkansområdet otillåten påverkan. Samverkan sker avseende förebyggande arbetet mot otillåten påverkan mot näringsidkarna i området. I Lägesbild för Södermalms stadsdelsnämnd beskrivs att det i dagsläget inte finns något behov att formera en arbetsgrupp i detta område. Södermalmspolisen och stadsdelsförvaltningen anges ha strukturer för att kunna omhänderta uppkomna ärenden.

Stadsledningskontoret tar del av de lokala Lägesrapporterna men har ännu inte sammanställt någon stadsövergripande lägesbild. I den stadsövergripande handlingsplanen för 2021 för samverkansöverenskommelsen med Polisen anges att 2 av 12 lokala samverkansöverenskommelser har lägesbild gällande arbetet mot otillåten påverkan där det pågår särskilt arbete inom området. Det framgår dock inte vilken typ av arbete som pågår. De lokala lägesbilderna kommer uppdateras under hösten 2021 och därefter uppdateras handlingsplanen på stadsövergripande nivå under vår/vinter 2022

Under hösten 2021 kommer även ett centralt nätverk för brottsförebyggande- och trygghetsfrågor (bot-nätverket) implementeras. Nätverket syftar bland annat till att ge lokala samordnare stöd i sitt arbete och diskutera relevanta frågor, bland annat frågor kopplat till samverkansöverenskommelsen med polisen och den struktur som trygghetsprogrammet anger. I beskrivningen av nätverket anges att kopplingen mellan central och lokal nivå är viktig i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Den lokala samordnaren utgör en viktig länk mellan nätverket och sina hemorganisationer.

Övrig samverkan

Stadens samverkan med myndigheter och andra kommuner sker enligt uppgift främst via stadsledningskontoret, socialförvaltningen och äldreförvaltningen. I dagsläget pågår enligt uppgift erfarenhetsutbyten, främst inom området organiserad brottslighet och oegentligheter i välfärdssektorn, bland annat med Skatteverket och större städer. I de sammanhangen sker det även diskussioner om området otillåten påverkan. Staden ingår bland annat i projektet ”Motverka felaktig folkbokföring” och deltar i nätverket Regionala

¹⁶ Lägesbilden är stadens och polisens gemensamma bild och skrivs med anställda i respektive verksamhet som målgrupp.

utredningscentrum. Vid intervjuerna framkommer att stadsledningskontoret anser att det är viktigt att samverka, dels utifrån ett erfarenhetsutbytesperspektiv men även för att öka möjligheterna att förebygga välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. Då flera myndigheter samverkar och byter information blir chanserna större att upptäcka incidenter och risker för incidenter.

4.1 Analys – Avsnitt samverka med myndigheter och andra kommuner

Hur sker samverkan med statliga myndigheter och på vilket sätt drar staden lärdomar av andra kommuners erfarenheter?

Staden har en aktiv samverkan med Polisen, på såväl central som lokal nivå, i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner. I dagsläget pågår enligt uppgift erfarenhetsutbyten, främst inom området organiserad brottslighet och oegentligheter i välfärdssektorn, bland annat med Skatteverket och större städer.

I stadens säkerhetsprogram anges att kommunstyrelsen regelbundet ska sammanställa en stadsövergripande lägesbild avseende hot, våld och trakasserier mot anställda oavsett om avsikten är att påverka myndighetsutövning eller har andra bakomliggande orsaker¹⁷. En sådan stadsövergripande lägesbild har ännu inte upprättats. Däremot får stadsledningskontoret löpande information avseende de lokala lägesbilderna inom samverkansöverenskommelsen med Polisen. I den stadsövergripande handlingsplanen för 2021 för samverkansöverenskommelsen med Polisen anges att endast 2 av 12 lokala samverkansöverenskommelser har en lägesbild gällande arbetet mot otillåten påverkan där det pågår särskilt arbete inom området. I de granskade stadsdelsnämndernas lägesbilder framgår att det inte finns något särskilt samverkansarbetet med polisen avseende otillåten påverkan inom myndighetsutövningen.

¹⁷ Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023

Följande iakttagelser ligger till grund för bedömningen:

Förebygga påverkan:

- Staden prioriterar och arbetar aktivt med området genom olika kanaler, så som bland annat tillsättande av resurser i form av samordnade roller, konferenser, nätverk, myndighetssamverkan. Det finns ännu inga stadsgemensamma arbetsmetoder och inte heller några gemensamma anvisningar till centrala nämnder och bolag. Vidare saknas löpande utbildning inom området.
- Otillåten påverkan finns med som ett prioriterat samverkansområde i samverkansöverenskommelsen med Polisen. Dock saknas på flera håll aktivt lokalt samverkansarbete avseende otillåten påverkan på myndighetsutövningen inom socialtjänsten.
- Det finns ingen dokumenterad riskanalys för otillåten påverkan i myndighetsutövningen inom socialtjänsten trots att risken för drabbas är hög.

Hantera och följa upp de påverkansförsök som ändå inträffar:

- Granskningen visar att den som utsatts för en incident upplever att den får det stöd som behövs.
- Det finns brister i rapportering av incidenter. Det saknas en övergripande systematisk uppföljning av incidenter.
- Stadsdelsnämnderna har upprättat rutiner för hot och våld i enlighet med Arbetsmiljöverkets krav. Stadsdelsnämnderna har påbörjat ett arbete med att utveckla sitt arbete avseende övriga typer av otillåten påverkan avseende förebyggande riskhantering, hantering och uppföljning.
- I stadens säkerhetsprogram anges att kommunstyrelsen ska upprätta en stadsövergripande lägesbild avseende hot, våld och trakasserier. Sådan har inte upprättats.

Utifrån ovanstående iakttagelser lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Upprätta en stadsövergripande lägesbild och analys som grund för utveckling av det strategiska arbetet. Aspekter som rör trygghet för medarbetare, medborgare och förtroendevalda samt demokrati och ekonomi bör belysas.
- Säkerställ att de lokala samverkansöverenskommelserna med Polisen omfattar samverksåtgärder avseende otillåten påverkan.

Stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att Arbetsmiljöverkets föreskrifter efterlevs avseende att dokumenterad riskbedömning.
- Dokumentera risker för otillåten påverkan i myndighetsutövningen inom socialtjänsten i stadsdelsnämndens årliga väsentlighets- och riskanalys.
- Upprätta tydliga och konkreta rutiner för förebyggande riskhantering samt hantering och uppföljning av samtliga typer av otillåten påverkan.
- Säkerställ att rapportering av incidenter sker i stadens incidentrapporteringssystem, IA.
- Överväg att upprätta rutiner för lokal samverkan med polisen inom ramen för gällande samverkansöverenskommelsen avseende otillåten påverkan inom myndighetsutövningen.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

- Biträdande stadsdirektör
- Biträdande avdelningschef, avdelningen för kvalitet och säkerhet
- Personaldirektör
- Samordnare välfärdsbrottslighet
- Två projektledare, avdelningen för kvalitet och säkerhet.
- Säkerhetsstrateg, säkerhetsenheten.

Skärholmens stadsdelsförvaltning

- Förvaltningschef
- Avdelningschef IoF
- Biträdande avdelningschef IoF
- Avdelningschef stab
- Administrativ chef
- Enhetschef administration och IT
- Socialsekreterare familjevården
- Socialsekreterare ekonomiskt bistånd
- Enhetschef, missbruk, socialpsykiatri, unga vuxna och SIG
- Enhetschef, ekonomiskt bistånd
- Enhetschef, barn och unga
- Enhetschef, beställarenheten äldre och funktionsnedsatta
- Utvecklingsledare för socialtjänsten
- Enhetschef, relationsvåldscentrum
- Enhetschef, resursenheten

Södermalms stadsdelsförvaltning

- Stadsdelsdirektör
- Avdelningschef äldreomsorg
- Personalchef
- Enhetschef, vuxen
- Enhetschef, barn och ungdom
- Enhetschef, ekonomiskt bistånd
- Enhetschef, utvecklingsenhet
- Två enhetschefer, äldreomsorg
- Biståndshandläggare, äldreomsorg
- Två Socialsekreterare, vuxen/missbruk
- Biståndshandläggare, ekonomiskt bistånd
- Socialsekreterare, barn och unga

Dokumentstudier från granskade nämnder

- Förvaltningar och enheters verksamhetsplaner
- Väsentlighets- och riskanalys inkluderande internkontrollplan
- Minnesanteckningar från styrgruppsmöten - samverkansöverenskommelsen Polisen
- Handlingsplan 2021 samverkansöverenskommelsen Polisen
- Lägesrapportering samverkansöverenskommelsen Polisen
- Rutiner och riktlinjer
- Dokumentation från konferenser, utbildningar
- IA-rapportering
- Handlingsplan för socialsekreterare

Bilaga 2 - Enkätundersökning, frågor

- Vilket kön har du? Med kön avser vi här könsidentitet, dvs det kön du själv identifierar dig som.
 - Kvinna
 - Man
 - Annat alternativ
 - Vill ej ange
- Inom vilken stadsdel arbetar du?
 - Skärholmen
 - Södermalm
- Inom vilket verksamhetsområde arbetar du?
 - Barn och familj
 - Ekonomiskt bistånd
 - Funktionsnedsättning
 - Socialpsykiatri
 - Vuxen/missbruk
 - Äldreomsorg
- I vilken utsträckning bedömer du att det finns en risk för att du utsätts för otillåten påverkan i din tjänsteutövning?
(ett alternativ per fyra kategorier – Trakasserier och/eller subtila hot; Hot och/eller våld; Skadegörelse; Mutor och andra otillbörliga erbjudanden)
 - Mycket hög utsträckning
 - Hög utsträckning
 - Låg utsträckning
 - Inte alls
- Har du fått någon form av utbildning eller information från arbetsgivare om att minska risken för att utsättas för otillåten påverkan i din tjänsteutövning?
 - Ja, under det senaste året
 - Ja, för mer än ett år sedan
 - Nej
- Har du fått information från din arbetsgivare om att det finns riktlinjer för gåvor, mutor och representation?
 - Ja, under det senaste året
 - Ja, för mer än ett år sedan
 - Nej

- Pratar ni regelbundet om otillåten påverkan på din arbetsplats, t ex vid APT eller i andra sammanhang?
(flera alternativ möjliga)
 - Nej, inte alls
 - Ja, vad gäller trakasserier och/eller subtila hot
 - Ja, vad gäller hot och/eller våld
 - Ja, vad gäller skadegörelse
 - Ja, vad gäller mutor och andra otillbörliga erbjudanden
- Har din arbetsplats arbetssätt för att förebygga och motverka otillåten påverkan?
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
 - Om ja, ange på vilket sätt
- Har din arbetsplats särskilda rutiner för arbete där det finns risk för hot och våld?
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
 - Om ja, var finns rutinerna tillgängliga?
- Vet du hur du ska rapportera om du själv utsätts för följande försök till otillåten påverkan?
(ett alternativ per fyra kategorier – Trakasserier och/eller subtila hot; Hot och/eller våld; Skadegörelse; Mutor och andra otillbörliga erbjudanden)
 - Ja
 - Nej
 - Om ja, ange på vilket sätt
- Har du någon gång i ditt nuvarande arbete blivit utsatt för försök till otillåten påverkan?
 - Ja
 - Nej
 - Om ja, ange på vilket sätt
- Vilken typ av otillåten påverkan har det rört sig om?
(flera alternativ möjliga)
 - Trakasserier och/eller subtila hot
 - Hot och/eller våld
 - Skadegörelse
 - Mutor eller andra otillbörliga erbjudanden
 - Annan för av otillåten påverkan, ange vad

- Av vem har du utsatts för försök till otillåten påverkan?
(flera alternativ möjliga)
 - Kund/brukare
 - Anhörig till kund/brukare
 - Annan medborgare
 - Chef
 - Politiker
 - Kollega
 - Annan påverkare, ange vem
- Om du tänker på den senaste gången du utsattes för försök till otillåten påverkan, anmälde detta?
(ett alternativ per tre kategorier – Till chef; Till polis;
I stadens incidentrapporteringssystem, IA)
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
 - Om inte, vad var skälet till detta?
- Om du tänker på den senaste gången du utsattes för otillåten påverkan, upplevde du att du fick det stöd du behövde av din arbetsgivare?
 - Ja
 - Nej
 - Jag tackade nej till stöd/Jag var inte i behov av stöd
 - Om ja, ange på vilket sätt
- Har du andra kommentarer eller synpunkter du vill framföra?