

Varbergs kommun
Revisorerna

Till

**Kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden samt
utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden**

(KF:s presidium för kännedom)

**Revisionsrapport: "Granskning av det förebyggande arbetet mot
otillbörlig påverkan"**

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 28 november 2022 har vi i egenskap av revisorer fått del av revisionsrapporten från KPMG.

Härmed överlämnar vi rapporten till berörda för yttrande i mars 2023.

Varberg som ovan



Björn Johansson

Ordförande revisionen



Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

Rapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2022-11-24

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Kommunövergripande styrdokument och riktlinjer	6
3.2	Organisation och ansvar	8
3.3	Undersökning av förekomsten av otillåten påverkan	9
3.4	Rutiner och förebyggande insatser	10
3.5	Uppföljning av incidenter	14
4	Slutsats och rekommendationer	15
A	Bilaga	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Varberg kommuns revisorer fått i uppdrag att granska det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. Uppdraget ingår i revisionsplanen 2022.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll. Vid granskningstillfället saknas det på strategisk nivå en styrning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. Kommunstyrelsen har dock initierat ett utvecklingsarbete som syftar till att skapa en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll avseende otillåten påverkan. Vi konstaterar att otillåten påverkan som begrepp diskuteras på kommunövergripande nivå, men att det vid tid för granskningen ännu inte görs ute i verksamheterna. Vi bedömer att de riskanalyser som genomförs inom förvaltningarna till viss del rör otillåten påverkan.

Granskningen visar att det finns behov av utbildningsinsatser kopplat till otillåten påverkan och incidentrapportering. Vi bedömer att det är av vikt att säkerställa att medarbetare rapporterar in händelser som rör otillåten påverkan i incidentrapporteringssystemet. Detta kan i sin tur ligga som grund för kommande riskanalyser och att identifiera åtgärder och ta fram åtgärdsplaner.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att initierat uppdrag avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan fortlöper samt att det konkretiseras och förs ut i verksamheterna.
- Tillse att utbildningsinsatser avseende otillåten påverkan tillhandahålls tjänstemän och politiker.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

Vi rekommenderar förskole- och grundskolenämnden att:

- Fortsätta arbete med att skapa medvetenhet om användningen av incidentrapporteringssystemet och vikten av att incidenter rapporteras.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

Vi rekommenderar utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att:

- Fortsätta arbete med att skapa medvetenhet om användningen av incidentrapporteringssystemet och vikten av att incidenter rapporteras.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

2 Bakgrund

Med otillåten påverkan menas trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka myndighetsutövningen. Otillåten påverkan behöver inte utgöra brott i juridisk mening utan det är främst tjänstemannens uppfattning som avgör vad som är "otillåtet" och olämpligt. En händelse betecknas som otillåten påverkan om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.¹

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) har genomfört en intervjustudie omfattande 30 kommuner för att undersöka förekomsten av och utmaningen med välfärdsbrottslighet. Kommuner vittnar om att välfärdsverksamheterna utsätts för brottslighet som riskerar att bli systemhotande och i SKR:s rapport framhålls otillåten påverkan som särskilt allvarligt och som ett växande problem.² Vidare framgår att det behövs mer kunskap och utvecklade verktyg för att stärka det förebyggande arbetet.

Revisionen har i sin riskanalys identifierat otillåten påverkan som ett område där fördjupad granskning ska genomföras under 2022. Den fördjupade granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, har ändamålsenliga rutiner och system för att förebygga och minska riskerna med otillåten påverkan.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna med otillåten påverkan.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras.

- Har kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder identifierat och kvantifierat risker för otillåten påverkan inom styrelsens/nämndens olika ansvarsområden?
- Har kommunstyrelsen och granskade nämnder rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid otillåten påverkan?
- Sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till otillåten påverkan?
- Genomförs kontinuerliga utbildningsinsatser för att öka kunskap och insikt om risker och förebyggande insatser?

¹ Brottsförebyggande rådet (2017) "Att förebygga och hantera påverkansförsök – En handbok"

² Sveriges Kommuner och Regioner (2021) "Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet"

2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Granskningen är avgränsad till kommunala grundskolor och gymnasieskola. Förskolor, yrkeshögskola och skolor i extern regi ingår inte i granskningen.

2.3 Revisionskriterier

2.3.1 Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § ska nämnderna, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.3.2 Övriga utgångspunkter

2.3.2.1 Systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1)

Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Enligt föreskrifterna ska det systematiska arbetsmiljöarbetet ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det ska finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och hur en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås, samt rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till.

Vidare ska arbetsgivaren även se till att arbetstagare har tillräckliga kunskaper om regler som har betydelse för arbetsmiljö, risker och förebyggande åtgärder. Enligt föreskrifterna ska arbetsgivaren regelbundet undersöka arbetsförhållanden och bedöma risker. Riskbedömningen ska dokumenteras skriftligt. Vid incidenter ska arbetsgivaren utreda orsaker för att förebygga upprepning. Arbetsgivaren ska vidare vidta de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall samt för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. För de åtgärder som inte genomförs omedelbart ska en skriftlig handlingsplan upprättas.

2.3.2.2 Föreskrifter - Våld och hot i arbetsmiljön (1993:2)

Föreskrifterna om Våld och hot i arbetsmiljön anger hur arbetsgivaren ska agera avseende arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld. Av föreskrifterna framgår att arbetsgivaren ska utreda risker samt vidta de åtgärder som utredningen föranleder. Det framgår även att särskilda säkerhetsrutiner ska finnas, att arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information, samt att arbetsplatser ska placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt det är möjligt förebyggs. Vidare ska incidenter dokumenteras och utredas, hjälp och stöd ska erbjudas skyndsamt enligt rutin.

2.3.2.3 *Handbok - Att förebygga och hantera påverkansförsök*

I handboken³ ger Brottsförebyggande rådet en överblick och helhetsbild av arbete mot otillåten påverkan, från både demokrati- och arbetsmiljöperspektiv. I handboken lyfts centrala delar för det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan på strategisk och operativ nivå. Den strategiska delen berör främst långsiktiga och generellt förebyggande åtgärder. Det framhålls att säkerhets- och personalfunktionerna är särskilt viktiga, samt att det kan vara fördelaktigt att flera funktioner inom organisationen vidtar åtgärder.

Vidare anges att utbildningar för att öka medvetenhet hos medarbetare, värdegrundsarbete och riskanalyser är av vikt för en säker organisation. För att kunna göra relevanta riskbedömningar framhålls det som viktigt att alla risker, tillbud och incidenter rapporteras in av medarbetarna och hanteras enligt gällande rutiner. Den operativa delen av handboken handlar om förebyggandet av otillåten påverkan, exempelvis genom information, kommunikation och bemötande, tillräcklig bemanning, lokalers utformning, möblering och larm och reaktiva åtgärder som kan vidtas när något inträffat.

2.3.2.4 *Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Sveriges Regioner och kommuner*

Enligt SKR:s rapport⁴ visar flera undersökningar att välfärdsbrott och otillåten påverkan ökar i omfattning. De flesta kommuner uppger att problemet med otillåten påverkan har ökat och det beskrivs i skriften som ett dolt men växande problem. Av rapporten framgår att samtliga 30 intervjuade kommuner ger uttryck för behov av mer kunskap om hur organiserad brottslighet påverkar kommunala verksamheter. Det framhålls även behov av verktyg och stöd för hantering av problematiken med otillåten påverkan. Vidare lyfter kommunerna bristande system för anmälningar och rapportering, hot och hat mot förtroendevalda samt olika intresse- och målkonflikter som utmaningar avseende att förebygga och hantera otillåten påverkan. En tydlig framgångsfaktor i arbetet är, enligt de intervjuade kommunerna, tydlig styrning från ledningen.

2.4 **Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med ett urval av representanter från respektive nämnds förvaltning.

Inom ramen för granskningen en enkätundersökning genomförts. Enkätundersökningen riktades till myndighetsutövande personal inom skolverksamheterna vid granskade nämnder för att få en bild av förekomsten av och hantering av otillåten påverkan. Enkäten har skickats till ett urval av funktioner som arbetar med myndighetsutövning inom skolan, exempelvis handläggare, rektorer och lärare. Resultatet av enkäten finns som bilaga till rapporten.

Granskningen avser kommunens övergripande arbete med att förebygga otillåten påverkan samt har ett särskilt fokus på skolverksamheterna inom ramen för deras myndighetsutövning vad gäller bland annat risken för otillåten påverkan vid

³ Daterad 2017

⁴ Daterad 2021

skolplacering, placering i klasser, betygssättning, skolskjuts, insatser för särskilt stöd samt närvaroregistrering. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas i denna granskning av begreppet myndighetsutövning.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att faktakontrollerna granskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunövergripande styrdokument och riktlinjer

3.1.1 Riktlinje hot och våld

Av riktlinjen⁵ framgår att kommunens arbetsplatser ska ha ett aktivt arbete med att förebygga risken för hot och våld i största möjliga omfattning. Riktlinjen anger ansvarsfördelning i arbetet för att förebygga och motverka hot och våld. Enligt riktlinjen är det arbetsgivarens ansvar att genomföra riskbedömningar kopplade till hot och våld och att genomföra åtgärder utifrån detta. Det är även arbetsgivarens ansvar att säkerställa att rutiner och riktlinjer rörande hot och våld medvetandegörs i verksamheten.

På delegation av arbetsgivaren ligger det förebyggande och systematiska arbetsmiljöansvaret hos chefen för respektive verksamhet. Chefen ansvarar för att vidta de åtgärder som identifierats av arbetsgivaren samt att informera sina anställda om gällande riktlinjer och rutiner. Medarbetare har även ansvar att följa riktlinjer och rutiner, samt att anmäla till närmsta chef vid situationer som kan innebära risk för hot och våld.

3.1.2 Vägledning hot och våld

Vägledningen⁶ är ett komplement till riktlinjen för hot och våld och innehåller information och råd rörande hur man ska agera vid samt förebygga hot- och våldssituationer. I det förebyggande arbetet ska varje arbetsplats genomföra regelbundna riskbedömningar och utifrån detta ska hotbilden bedömas. Det är viktigt att det finns säkerhetsrutiner som är inarbetade och som genomsyrar det vardagliga arbetet för att aktivt förebygga och minska risken att hotfulla situationer uppstår.

Anvisningen återger hur personalen ska agera vid pågående hotfull eller våldsam situation, samt händelseförloppet efter att en situation har skett. Som regel ska närmsta chef kontaktas som i sin tur informerar säkerhetssamordnare och resten av organisationen. Därefter är det chefens uppgift att informera personalen om det inträffade. Därefter fattas beslut om vilka åtgärder som behöver vidtas. Kommunen erbjuder bland annat krisstöd i form av en stödgrupp och ett krisnätverk. I regel ska alla hot- och våldssituationer polisanmälas. Händelsen ska även inrapporteras i kommunens incidentrapporteringssystem STELLA. Det ska även göras en utvärdering och dokumentation efter incidenten som kan resultera i revidering av aktuella regler och riktlinjer.

⁵ Riktlinje hot och våld, Personalutskottet 2019-03-07

⁶ Vägledning hot och våld, Varbergs kommun n.d.

3.1.3 Policy mutor och jäv

Av policyn⁷ framgår att offentligt anställda tjänstemän ska betrakta alla förmåner som otillåten påverkan om det finns risk att dessa påverkar myndighetsutövningen. Den anger att man vid misstanke om muta eller annan form av otillbörlig påverkan ska kontakta närmsta chef eller överordnad.

Policyn anger att vid risk för jävighet bör tjänstemannen helt undvika att delta i ärendet. Det framgår att vid misstanke om jävighet eller intressekonflikt ska detta rapporteras till närmsta chef.

I policyn anges även exempel på möjliga risksituationer kopplade till mutor och till jävighet där tjänstemannen bör vara extra vaksam.

Det framgår att det är den anställdes och förtroendevaldes ansvar att vara riskmedveten och att agera på ett sätt som följer kommunens och lagens regler och riktlinjer rörande mutor och jäv. Det anges att det är kommunens ansvar att medvetandegöra sina verksamheter om gällande lagar och regler och hur dessa ska efterföljas i verksamheterna. Det framgår att detta bör diskuteras löpande inom de olika verksamhetsområdena.

3.1.4 Riktlinje för gåvor, uppvaktningar och personalfester

Riktlinjen⁸ anger hur och i vilken omfattning uppvaktning, gåvor och personalfester ska genomföras inom kommunens förvaltningar. Det finns även en framtagen anvisning⁹ för gåvor och uppvaktningar vilken konkretiserar i vilka situationer som gåvor kan bekostas av kommunen samt godkänt belopp utifrån Skatteverkets prisbasbelopp. Det framgår att man i övriga situationer ska utgå från självkostnadsprincipen vid gåvor och uppvaktning.

3.1.5 Riktlinje vid representation

Riktlinjen¹⁰ anger att det som huvudregel inte tillåts att servera och förtära alkohol vid sammanträden inom kommunens verksamheter. Riktlinjen gäller samtliga nämnder i kommunen samt som rekommendation till kommunala bolag. Vid sammanträden efter arbetstid samt vid privat finansierade tillställningar. Inför särskilda tillställningar såsom delegationsbesök eller särskilda firanden ska samråd ske med kommundirektören. Förtroendevalda samråder med kommunstyrelsens ordförande.

3.1.6 Visselblåsarfunktion

Varbergs kommun använder sig av ett digitalt system via Qnister för att ta emot visselblåsarrapporter från kommunanställda¹¹. Anmälaren har även möjlighet att kontakta företaget via telefon för att göra sin anmälan. På kommunens hemsida anges information rörande när och hur visselblåsarfunktionen ska användas och vem som

⁷ Kommunfullmäktige 2013-06-18

⁸ Personalutskottet 2020-12-10

⁹ Personaldirektören 2020-12-10

¹⁰ Riktlinje för alkohol vid representation i Varbergs kommun, Kommunhälsan 2018-04-17

¹¹ Visselblåsning i Varbergs kommun, Varberg.se 2022-07-17

kan göra en anmälan. Funktionen ska inte användas vid generella klagomål på kommunen eller arbetsgivaren, inte heller för kommunala bolag som har sina egna visselblåsarfunktionen. Funktionen ska inte heller användas om det handlar om säkerhetsklassad information.

Det framgår att anmälaren har rätt att vara anonym och skyddas mot repressalier från kommunen, så länge rapporten är sanningsenlig och faller inom ramen för visselblåsning. Anmälaren ska få bekräftelse på mottagen rapport inom sju dagar och motta återkoppling inom tre månader. Om rapporten inte går inom kriterierna för visselblåsning lämnas rapporten till den verksamhet som rapporten berör. Av intervju framkommer att Qnister uppstartades under sommaren 2022 och att information gick ut i samband med detta på medarbetarwebben och i lokaltidningen. Tidigare har rapportering inkommit via mejl och anonyma samtal, samt genom en tillfällig visselblåsarfunktion som togs fram i samband med uppmärksammade missförhållanden i kommunen.

Enligt intervju har det ännu inte inkommit något ärende till det nya systemet.

3.1.7 Bedömning

Vi konstaterar att kommunen har övergripande rutiner som rör otillåten påverkan och tydliggör hur otillåten påverkan ska hanteras. Vi noterar att policyn för mutor och jäv inte uppdaterats sedan 2013 och är i behov av revidering.

3.2 Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen har gett kommundirektören i uppdrag¹² att se över och inkomma med förslag på relevanta åtgärder för att förebygga och hantera arbetet med otillåten påverkan. Av intervju framgår att arbetet är i uppstartsfas men att det inte är tidsatt. Förvaltningscheferna har ännu inte adresserats utifrån uppdraget och det har således inte gått ned i verksamheterna, utöver att otillåten påverkan diskuterats ur ett arbetsmiljöperspektiv. Nästa steg i uppdraget är att under hösten 2022 konkretisera uppdraget samt se över hur arbetet ska bedrivas på del olika nivåerna i organisationen.

Kansliet ger juridisk stöttning i arbetet samt arbetar med att identifiera vilka dokument som behöver tas fram. Bland annat pågår ett arbete med att genomlysna kulturen i organisationen, vilket är en central del av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan.

Kansliet har gjort en första kartläggning av kommunens säkerhetsorganisation och har identifierat områden där det finns utvecklingsbehov. Bland annat framgår att det inom organisationen finns en osäkerhet rörande ansvarsfördelning och roller i säkerhetsarbetet.

Därutöver har det brottsförebyggande arbetet fått allt mer fokus och det förs en diskussion kring vad det brottsförebyggande arbetet ska omfatta. För att arbeta med

¹² Uppdrag att belysa frågor och lämna förslag på relevanta åtgärder för att förebygga och hantera otillåten påverkan, Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-03-08

säkerhetsarbetet förs bland annat samtal med SKR enligt uppgift inväntar man SKR:s kommande stödmaterial som kommer att användas i utvecklingsarbetet.

3.3 Undersökning av förekomsten av otillåten påverkan

Av intervjuerna framgår att det inte görs några specifika undersökningar avseende förekomsten av otillåten påverkan. Vidare framhålls att man uppfattar det som svårt att identifiera vad som räknas som otillåten påverkan och att det finns en ovana i att arbeta systematiskt med frågan. Det framgår att det i samband med pågående utvecklingsarbete pågår diskussioner rörande otillåten påverkan som begrepp på kommunövergripande nivå, men att det inte är någonting som diskuteras inom verksamheterna.

Varje år genomför Varbergs kommun en medarbetarundersökning¹³, vilken inkluderar frågor rörande om medarbetaren utsatts för hot och/eller våld under de senaste 12 månaderna, vilka åtgärder som vidtogs samt om medarbetaren vet vart hen ska vända sig när situation uppkommer. Resultatet visar att 70% av de som utsatts gjorde en skriftlig incidentrapportering, och strax över 80% av respondenterna uppgav att de visste vart de skulle vända sig vid utsatthet.

3.3.1 Riskbedömning och intern kontroll

Kommunstyrelsen har inte genomfört någon övergripande riskanalys rörande otillåten påverkan. I styrelsens interna kontrollplaner för 2021¹⁴ och 2022¹⁵ finns informationspåverkan identifierad som en risk. Kontrollmoment för att hantera risken är att säkerställa att rutiner för informationspåverkan finns och att dessa följs. Kontroll ska genomföras årligen.

I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens interna kontrollplan för 2022¹⁶ har risken att anmälan och uppföljning av kränkande behandling inte görs identifierats. För att kontrollera att anmälan görs och att de följs upp, ska samtliga rektorer kontaktas under oktober månad för att undersöka medvetenheten kring området och hur området hanteras. Även representation har identifierats som ett riskområde. Detta ska kontrolleras genom stickprovskontroll av fakturor rörande extern och intern representation. Det finns en ambition att framöver, på ett bättre sätt, fånga in de risker som finns ute i verksamheten och använda dessa som underlag för internkontrollarbetet.

I förskole- och grundskolenämndens interna kontrollplaner för 2021 och 2022 inkluderas kontroll av att skyddsronder genomförts, kontroll av att alla enheter har en verksamhetsspecifik krisplan, samt att sjukfrånvaro, tillbud och arbetsskador följs upp. Av den uppföljning¹⁷ som gjordes av den interna kontrollen 2021 framgår att det finns dokumenterade rutiner rörande arbetsmiljö, men att dessa inte följs i full utsträckning.

¹³ HME, Varbergs kommun

¹⁴ Internkontrollplan 2021, Kommunstyrelsen

¹⁵ Internkontrollplan 2022, Kommunstyrelsen

¹⁶ Internkontroll 2022, Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

¹⁷ Uppföljning internkontrollplan 2021, Förskole- och grundskolenämnden

Nämnden har även i sin riskanalys för intern kontroll 2022¹⁸ identifierat att rapportering och uppföljning av arbetsmiljöarbetet inte sker enligt beslutade rutiner som ett riskområde. Risken hanteras genom rutinbeskrivningar och löpande kontroller av återrapportering och handlingsplaner. Uppföljning görs inom ramen för systematiskt arbetsmiljöarbete. Föreslagna åtgärder för att hantera risken innefattar att säkerställa att handlingsplaner upprättas och följs upp, att brister och åtgärder kommuniceras samt att utveckla hur arbetsmiljöarbetet genomförs och rapporteras.

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen identifierat risker för otillåten påverkan genom uppdraget som delegerats kommundirektören, och att arbetet med att vidta åtgärder är ett pågående utvecklingsarbete. Samtidigt konstaterar vi att kommunstyrelsen inte har gjort någon övergripande riskanalys rörande otillåten påverkan.

Vi bedömer att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och förskole- och grundskolenämnden till viss del identifierat och kvantifierat risker för otillåten påverkan inom sina ansvarsområden. Vi konstaterar att otillåten påverkan som begrepp inte är någonting som diskuteras inom verksamheterna.

3.4 Rutiner och förebyggande insatser

3.4.1 Verksamhetsspecifika styrdokument och rutiner

3.4.1.1 Kommunstyrelsens förvaltning

Kommunstyrelsens förvaltning har inga förvaltningsspecifika rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan, utan utgår från de kommunövergripande och generella rutiner- och riktlinjer som finns beslutade av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.4.1.2 Förskole- och grundskoleförvaltningen

Förvaltningen har tagit fram checklistor¹⁹ som ska användas vid hotfulla och våldsamma situationer, samt vid allvarig olycka eller våld. I checklistorna framgår steg för steg hur händelsen ska hanteras, där man fyller i vem som utfört vilket steg, när det utförts och eventuell kommentar. Det finns även en checklista för kartläggning av riskerna för hot och våld i arbetsmiljön²⁰. Checklistan används som ett verktyg för att bland annat säkerställa att samtlig personal vet hur de ska agera vid hotfull situation, att det finns en medvetenhet rörande vilka risker som finns på arbetsplatsen och vilka säkerhetsrutiner som finns. Checklistan ska användas av ny personal, vikarier och praktikanter för att säkerställa att det finns en enhetlig bild och medvetenhet bland samtlig personal rörande rutiner, risker och agerande vid olika typer av riskfyllda situationer.

¹⁸ Riskanalys för internkontroll 2022, Förskole- och grundskoleförvaltningen

¹⁹ Checklista – Våldsamma situation; Checklista – Hotfull situation; Checklista – Allvarig olycka/våld under arbetstid, n.d.

²⁰ Checklista – Kartlägg riskerna för hot och våld i arbetsmiljön, n.d.

Krisplan

Förvaltningen har tagit fram en krisplan²¹ som återger ansvarsfördelning inom organisationen vid uppkommen kris. Krisplanen inkluderar information om hur man som lärare ska agera vid väpnat våld på skolan, samt hur medarbetare och elever som utsatts för hot eller våld ska omhändertas efter hot- eller våldssituation. Det framgår inte information rörande hot och våld inom ramen för otillåten påverkan.

3.4.1.3 Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

Krisplan och handlingsplan för hot och våld

Förvaltningen har tagit fram en krisplan²² för den kommunala gymnasieskolan. Krisplanen inkluderar en arbetsordning för hur personalen ska agera vid allvarlig händelse samt handlingsplan för agerande vid akut sjukdom eller olycka. I krisplanen ingår även en handlingsplan för hot och våld. I handlingsplanen beskrivs inrymning, utrymning och utestängning som strategier som ska användas vid hotfull situation. Samtlig personal ska genomgå en övning i detta minst en gång varje år. Varje enhet ska även ta fram en utrymningsplan som innehåller information rörande bland annat utrymningsvägar, ansvarsfördelning och återsamlingsplats. I planen finns utarbetade listor och en tydlig arbetsordning som återger hur personal ska agera beroende på vilken typ av hotfull situation som utspelar sig. Utöver detta inkluderar planen en checklista för kartläggning av risk för hot och våld inom arbetsmiljön, samt vilka krav som ställs på arbetsplatsen rörande riskanalys. Det framgår att närmsta chef eller rektor ansvarar för att samtlig personal har vetskap om handlingsplanen och dess innehåll och dokumentera deltagandet hos samtliga arbetsgrupper. Vidare är det närmsta chefs eller rektors ansvar att tillbud och arbetsskador rapporteras, att åtgärder sätts in och att rapporterna följs upp.

I samband med enkäten uppger 38% av respondenterna att deras arbetsplats har särskilda rutiner för arbete där det finns risk för hot och våld, omkring hälften är osäkra på om det finns och 10% svarar att det inte finns.

3.4.2 Förebyggande insatser

Kommunen har tagit fram en vägledning och beskrivning rörande den gemensamma kulturen i kommunen²³. Enligt uppgift arbetar man med att stärka kulturen och tydliggöra vad som förväntas av medarbetarna, vilket förebygger risken att medarbetare påverkas av yttre faktorer såsom otillbörliga erbjudanden/hot i sitt arbete.

Inom förskole- och grundskoleförvaltningen har tydliga riktlinjer tagits fram för handläggning och beslutsfattande av skolplacering²⁴ och skolskjuts²⁵. Av riktlinjerna framgår på vilka bedömningsgrunder som beslut fattas rörande skolskjuts och skolplacering. Enligt uppgift ämnar riktlinjerna genom tydliga kriterier göra det tydligt

²¹ Krisplan förskole- och grundskoleförvaltningen, 2022-03-11

²² Krisplan Peter Skrivares skola 2021, Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

²³ Vår kultur – så lever vi visionen, Varbergs kommun

²⁴ Skolplacering i förskoleklass och grundskola, Förskole- och grundskolenämnden 2022-09-26

²⁵ Riktlinje för skolskjuts inom förskoleklass, grundskola och grundsärskola, Förskole- och grundskolenämnden 2021-04-26

rörande vem som har rätt till vad, vilket förenklar handläggarens arbete och minskar möjligheten till yttre påverkan.

Enligt uppgift har förvaltningschefen inom förskole- och grundskolenämnden informerat nämnden om hur politikerna ska förhålla sig om exempelvis en vårdnadshavare tar kontakt i försök att påverka i ett individärende. Enligt intervju står nämnden bakom förvaltningens beslut när situationer uppkommer.

Enligt uppgift har utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen haft dialoger med medarbetare rörande våld, hot och kränkningar. Dialogerna har riktat sig till särskilt utsatta grupper, såsom lärare vid särskola.

I enkäten uppger 8% av respondenterna att deras arbetsplats har arbetssätt för att förebygga och motverka otillåten påverkan. Knappt 70% av respondenterna är osäkra på om det finns, och 23% uppger att det inte finns. Vidare framgår att 50% av respondenterna inte vet om arbetsplatsen har rutiner för arbete som innefattar risk för hot och våld, medan 10% uppger att det inte finns.

Vidare framgår att en majoritet av de svarande upplever att risken för att utsättas för olika former av otillåten påverkan i tjänsteutövningen är låg. Att erbjudas mutor och andra otillbörliga erbjudanden upplevs vara lägst risk, där 98% uppger risken som låg eller obefintlig. Samtidigt som man upplever risken för att utsättas som låg, uppger nästan en fjärdedel av respondenterna att de någon gång utsatts för otillåten påverkan i sitt nuvarande arbete. Omkring hälften av de som utsatts uppger att de utsatts för trakasserier eller subtila hot, och en fjärdedel att de har utsatts för hot och/eller våld.

3.4.3 Utbildning och information

Av intervju framgår att politiker erhåller utbildning kopplat till hot och våld inför varje ny mandatperiod. Fokus i utbildningen är hur man undviker hot och våldssituationer och för att säkerställa att man inte hamnar i beroendeställning eller jävsituationer. Utöver detta genomförs inte några utbildningsinsatser rörande otillåten påverkan på den kommunövergripande nivån. Det framhålls att en översyn av vilka utbildningsbehov som finns kommer att vara en del av den kartläggning som görs inom det uppdrag som ådragits kommundirektören. Vidare lyfts förvaltningarnas behov av verksamhetsspecifika utbildningsinsatser. Detta framhålls som ett utvecklingsområde.

Av utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens krisplan för kommunens gymnasieskola²⁶ framgår att verksamhetens anställda ska informeras om handlingsplanen vid hot- och våldssituationer och att det ska dokumenteras när personalgrupperna tagit del av informationen. Av intervju framgår att förvaltningen på förfrågan gjort en översyn gällande hur de introducerar ny personal i verksamheten, framför allt inom gymnasieskolan. Det framgår även att det förts dialog med gymnasiet rörande betygssättning. Det framgår dock att ingen av utbildningarna specifikt handlar om otillåten påverkan, men att frågor rörande hot och våld och kränkningar berörs.

Inom förskole- och grundskoleförvaltningen är en stor fråga på ledningsgruppsnivå kopplad till betygssättning och att ha tillräckligt med dokumentation till stöd när ett satt betyg ifrågasätts. Med anledning av detta har man haft utbildningsinsatser på en av

²⁶ Krisplan Peter Skrivares skola 2021, Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

2022-11-24

kommunens skolor rörande dokumentation som underlag till betygssättning. Enligt uppgift informeras nyanställda även om hur de ska svara om deras betygssättning blir ifrågasatt. Det är en uttalad rutin att man vid sådana tillfällen stämmer av med en kollega eller rektor innan man svarar. Det framgår att denna rutin samt hur mycket området lyfts kan variera på olika skolor.

Enligt intervju finns det en osäkerhet kring hur välkänd kommunens riktlinjer för gåvor och mutor är bland personalen ute i verksamheterna. Av enkäten framgår att tre fjärdedelar av de svarande inte fått någon information rörande riktlinjer för gåvor, mutor och representation av sin arbetsgivare. Samtidigt anger kommunens policy mot mutor och jäv att lagar och regler på området bör diskuteras löpande inom de olika verksamhetsområdena. Vidare uppger 88% att de inte fått någon form av utbildning eller information rörande att minska risken för att utsättas för otillåten påverkan i tjänsteutövningen. Samtidigt uppger 75% av respondenterna i enkäten att de inte fått någon information rörande riktlinjer för gåvor, mutor och representation.

Av intervju framgår att alla rektorer inom förskole- och grundskoleförvaltningen ska ha fått mail med information rörande visselblåsarfunktionen, och att resterande medarbetare fått ta del av informationen via intranätet. Det framhålls att det utgått sparsamt med information rörande det nya verktyget.

3.4.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och granskade nämnder delvis har rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid otillåten påverkan.

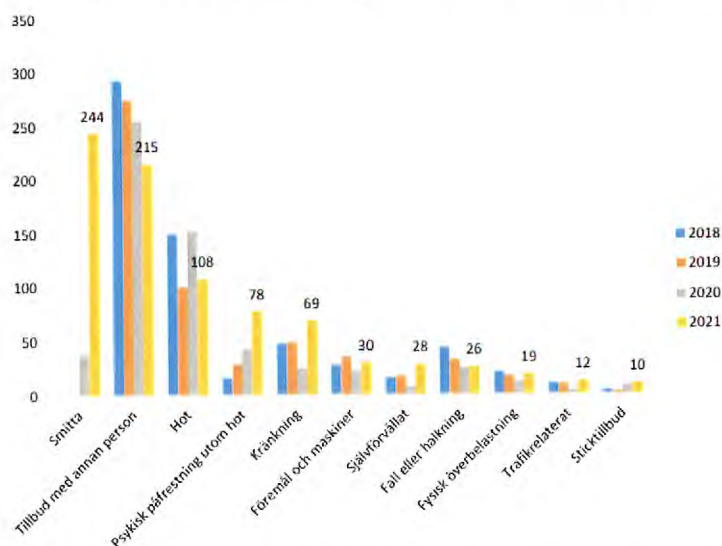
Kommunstyrelsen och granskade nämnder utgår från de kommunövergripande riktlinjerna och rutinerna rörande otillåten påverkan. Enligt kommunens policy för mutor och jäv är det kommunens ansvar att medvetandegöra sina verksamheter rörande lagar och regler rörande mutor och att området bör diskuteras löpande inom verksamheterna. Vi konstaterar att det inom verksamheterna finns en låg medvetenhet rörande de kommunövergripande rutiner som finns rörande mutor och gåvor och representation. Vi bedömer vidare att det finns en låg kännedom rörande om det finns arbetssätt för att motverka otillåten påverkan, vilket är en brist.

Vi bedömer att det inte genomförs kontinuerliga utbildningsinsatser för att öka kunskap och insikt om risker och förebyggande insatser mot samtliga former av otillåten påverkan. Vi noterar att majoriteten uppfattar risken att utsättas för otillåten påverkan som låg, samtidigt som nästan en fjärdedel uppger att de utsatts. Vi kan konstatera att mutor inte diskuteras i verksamheterna i enlighet med vad som framgår av policyn för mutor och jäv. Vi ser positivt på att det pågår ett utvecklingsarbete kopplat till utbildningsinsatser på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att det är av vikt att prioritera arbetet med att undersöka utbildningsmöjligheter på verksamhetsspecifik nivå för att medvetandegöra medarbetare om rutiner och arbetssätt för att förebygga otillåten påverkan i tjänsteutövningen.

3.5 Uppföljning av incidenter

Av kommunens rapport²⁷ över tillbud och arbetsskador 2021 sågs en större ökning av tillbud än under 2020. Av rapporten framgår att detta varit med anledning av Covid-19 och Arbetsmiljöverkets nya riktlinjer om att all misstänkt smitta skulle anmälas som tillbud. Även ett betydligt större antal händelser klassificerades som allvariga, från 19 under 2020²⁸ till 271 under 2021, vilket också uppges vara en effekt av de nya kraven rörande smitta. Under 2021 anmäldes 1515 händelser varav 1045 tillbud i incidentrapporteringssystemet. Ungefär 10 % av tillbudena var relaterade till hot och omkring 8 % var relaterade till psykisk påfrestning. Det framgår av rapporten att den psykiska påfrestningen till stor del varit en effekt av hög frånvaro med anledning av smittspridningen.

Bild 1. Diagram över de vanligaste tillbudena under 2018–2021.



Av diagrammet framgår att antalet tillbud som rör en händelse där en annan person varit inblandad samt tillbud rörande hot minskat under perioden. Samtidigt skildras en ökning i psykisk påfrestning utom hot och kränkning. Sticktillbud ligger på ungefär samma nivå som föregående år.

Av intervju framgår att det finns behov av att få en ökad systematik och att stärka arbetsmiljöarbetet. Idag görs arbetet till stor del manuellt och det saknas bra stöd för ett systematiskt arbete. Vid tid för granskningen pågår arbete med att införa ett nytt incidentrapporteringssystem, KIA. Målsättningen är att det nya systemet ska bidra till en ökad systematik i arbetet samt att det ska effektiviseras.

Det framgår att det i utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen är den närmsta chefen som ansvarar för att inrapportering med åtgärder och uppföljning genomförs

²⁷ Tillbud och arbetsskador 2021, Kommunstyrelsens förvaltning

²⁸ Tillbud och arbetsskador 2020, Kommunstyrelsens förvaltning

rörande tillbud och arbetsskador²⁹. Av intervju framgår att det förs dialoger med medarbetare rörande hot, våld och kränkningar, och att man försöker efterleva att denna typ av incidenter anmäls. Många ärenden som inkommer via incidentrapporteringsystemet rör kränkningar. De situationer som blir till anmälningar uppges främst röra hot och våld. Efter att en större våldsincident ägt rum på en av kommunens skolor, har förvaltningen fört ett aktivt arbete med frågan och genomfört en omfattande utredning. I samband med detta har dokument rörande hot och våld även setts över och reviderats. Enligt intervju hanteras denna typ av händelser främst inom förvaltningen, delvis då man uppges att man inte vet vilket stöd som kan efterfrågas vid denna typ av situationer.

Av enkäten framgår att omkring 65% av respondenterna vet hur de ska anmäla och rapportera om de utsätts för trakasserier, subtila hot eller skadegörelse. Störst medvetenhet finns kopplat till hot och våld, där 80% uppges att de vet hur detta ska anmälas. 60% uppges att de inte vet hur de ska anmäla om de erbjuds mutor eller andra otillbörliga erbjudanden. Vidare framgår att endast 6% av de som utsätts för någon form av otillåten påverkan anmält händelsen i incidentrapporteringsystemet. Av de skriftliga svaren på frågan om respondenterna vet hur incidenter ska rapporteras, anger en stor andel att det ska anmälas till rektor eller närmsta chef. Av de som utsätts för otillåten påverkan rapporterade 45% direkt till närmaste chef.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det inte fullt sker en systematisk rapportering och uppföljning av incidenter kopplade till otillåten påverkan. Vi konstaterar att det finns en osäkerhet rörande vad som ska ses som otillåten påverkan. Vi noterar av enkäten att en låg andel av de som utsätts har anmält händelsen via incidentrapporteringsystemet, samtidigt som det framgår att majoriteten anser sig ha koll på hur de ska rapportera om de utsätts för otillåten påverkan. En stor andel anger att incidenter ska rapporteras till närmsta chef/rektor. Vi bedömer att det är av vikt att informera medarbetare om hur och när incidentrapporteringsystemet ska användas. Vi ser det som positivt att det pågår ett utvecklingsarbete med införande av nytt incidentrapporteringsystem vilket kommer att öka systematiken kring inrapportering och uppföljning av incidenter.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, förskole- och grundskolenämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll. Vid granskningstillfället saknas det på strategisk nivå en styrning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. Kommunstyrelsen har dock initierat ett utvecklingsarbete som syftar till att skapa en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll avseende otillåten påverkan. Vi konstaterar att otillåten påverkan som begrepp diskuteras på kommunövergripande nivå, men att det vid tid för granskningen ännu inte görs ute i verksamheterna. Vi bedömer att de riskanalyser som genomförs inom förvaltningarna till viss del rör otillåten påverkan.

²⁹ Krisplan Peter Skrivares skola 2021, Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen



Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

Granskningen visar att det finns behov av utbildningsinsatser kopplat till otillåten påverkan och incidentrapportering. Vi bedömer att det är av vikt att säkerställa att medarbetare rapporterar in händelser som rör otillåten påverkan i incidentrapporteringssystemet. Detta kan i sin tur ligga som grund för kommande riskanalyser och att identifiera åtgärder och ta fram åtgärdsplaner.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att initierat uppdrag avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan fortlöper samt att det konkretiseras och förs ut i verksamheterna.
- Tillse att utbildningsinsatser avseende otillåten påverkan tillhandahålls tjänstemän och politiker.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

Vi rekommenderar förskole- och grundskolenämnden att:

- Fortsätta arbete med att skapa medvetenhet om användningen av incidentrapporteringssystemet och vikten av att incidenter rapporteras.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

Vi rekommenderar utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att:

- Fortsätta arbete med att skapa medvetenhet om användningen av incidentrapporteringssystemet och vikten av att incidenter rapporteras.
- Tillse att förekomsten av otillåten påverkan undersöks, att riskanalys genomförs utifrån resultatet samt att åtgärder vidtas utifrån upprättade handlingsplaner.

Datum som ovan

Sofie Oldfield
Certifierad kommunal yrkesrevisor

KPMG AB

Evelina Witoft
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

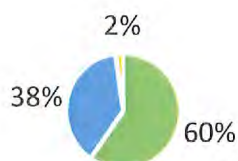
A Bilaga

Enkät om otillåten påverkan

Resultat: 196 svar (av 347)

Vilket kön har du?

- Kvinna
- Man
- Vill ej uppge



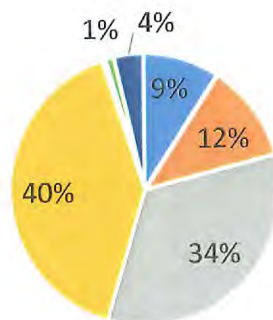
Inom vilket verksamhetsområde arbetar du?

- Grundskola
- Gymnasieskola



Vilken yrkesroll har du?

- Rektor
- Lärare 4-6
- Lärare 7-9
- Gymnasielärare
- Handläggare
- Speciallärare
- Annat



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

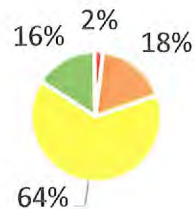
Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

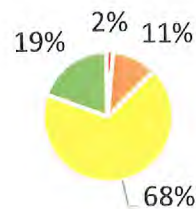
Trakasserier och/eller subtila hot

- Mycket hög utsträckning
- Hög utsträckning
- Låg utsträckning
- Inte alls



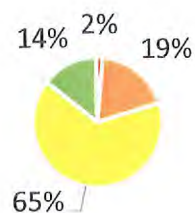
Hot och/eller våld

- Mycket hög utsträckning
- Hög utsträckning
- Låg utsträckning
- Inte alls



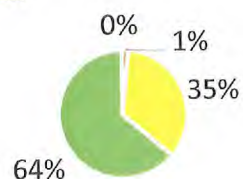
Skadegörelse

- Mycket hög utsträckning
- Hög utsträckning
- Låg utsträckning
- Inte alls



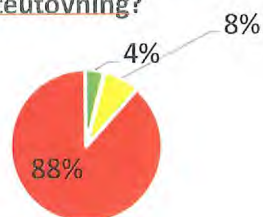
Mutor och andra otillbörliga erbjudanden

- Mycket hög utsträckning
- Hög utsträckning
- Låg utsträckning
- Inte alls



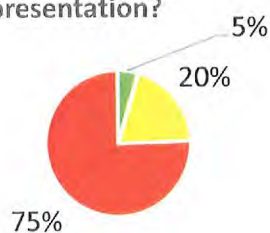
Har du någon gång fått någon form av utbildning eller information från arbetsgivare om att minska risken för att utsättas för otillåten påverkan i din tjänsteutövning?

- Ja, under det senaste året
- Ja, för mer än ett år sedan
- Nej



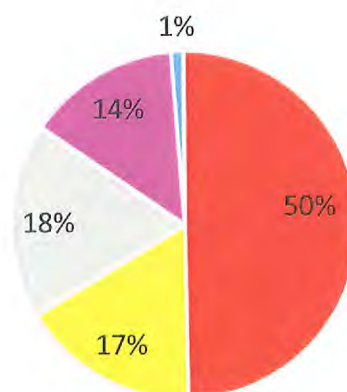
Har du fått information från din arbetsgivare om att det finns riktlinjer för gåvor, mutor och representation?

- 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?

- 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



Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

Har din arbetsplats arbetsätt för att förebygga och motverka otillåten påverkan?



Har din arbetsplats särskilda rutiner för arbete där det finns risk för hot och våld?



Vet du hur du ska rapportera om du själv utsätts för följande försök till otillåten påverkan?

Trakasserier och/eller subtila hot



Hot och/eller våld



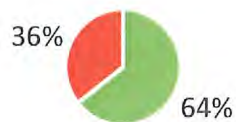
Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

Skadegörelse

- Ja
- Nej



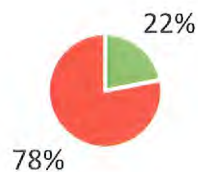
Mutor och andra otillbörliga erbjudanden

- Ja
- Nej



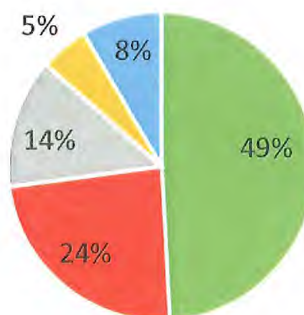
Har du någon gång i ditt nuvarande arbete blivit utsatt för försök till otillåten påverkan?

- Ja
- Nej



Vilken typ av otillåten påverkan har det rört sig om?

- Trakasserier och/eller subtila hot
- Hot och/eller våld
- Skadegörelse
- Mutor eller andra otillbörliga erbjudanden
- Annat



Annat = påtryckningar att ändra betyg, påtryckningar vid klassplacering, påverkan från politiker att ändra redan fattade beslut

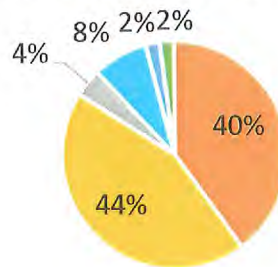
Varbergs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2022-11-24

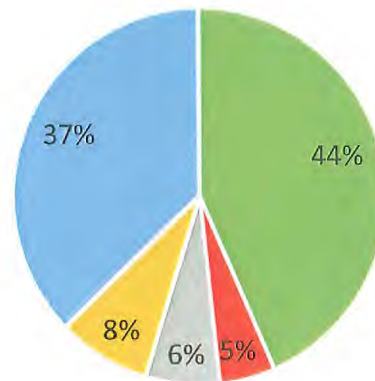
Av vem har du utsatts för försök till otillåten påverkan?

- Elev
- Förälder/anhörig
- Rektor
- Kollega
- Politiker
- Annan



Vem anmäldes detta till?

- Närmaste chef
- Till polis
- I kommunens tillbud och incidentrapporteringssystem
- Vet ej
- Ingen anmälan gjordes



Upplivede 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

