

Granskning av åtgärder mot otillåten påverkan i form av hot, våld och trakasserier

Nacka kommun



Innehåll

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Ansvarig nämnd och avgränsningar	4
1.4 Metod och genomförande	4
1.5 Revisionskriterier	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Kommunövergripande	5
2.1.1 Säkerhetsstaben	5
2.1.2 HR-staben	6
2.1.3 Övergripande uppföljning av hot, våld och trakasserier	7
2.1.4 Stöd till medarbetare	8
2.1.5 Fysisk säkerhet	8
2.1.6 Vår bedömning	9
2.2 Kommunstyrelsen - välfärd skola	10
2.2.1 Analys av förekomst	10
2.2.2 Förebyggande arbete och rutiner	10
2.2.3 Stöd till medarbetare	11
2.2.4 Vår bedömning	11
2.3 Socialnämnden	11
2.3.1 Analys av förekomst	11
2.3.2 Förebyggande arbete och rutiner	12
2.3.3 Stöd till medarbetare	13
2.3.4 Vår bedömning	13
2.4 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden.....	13
2.4.1 Analys av förekomst	14
2.4.2 Förebyggande arbete och rutiner	14
2.4.3 Stöd till medarbetare	16
2.4.4 Vår bedömning	16
2.5 Otillåten påverkan mot förtroendevalda	16
2.5.1 Vår bedömning	17
Svar på revisionsfrågor	18
Bilaga 1 - Källförteckning	20
Bilaga 2 - Revisionskriterier	21
Kommunallagen (2017:725).....	21
Arbetsmiljölagen (1977:1160).....	21
Arbetsmiljöverkets föreskrifter	21
Våld och hot i arbetsmiljön (1993:2).....	21
Systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1)	22

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av Nacka kommuns revisorer granskat kommunens åtgärder mot otillåten påverkan i form av hot, våld och trakasserier. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har vidtagit tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder för att förebygga, motverka och hantera otillåten påverkan. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, socialnämnden samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har säkerställt goda förutsättningar för att hantera hot, våld och trakasserier, men att det finns förbättringsutrymme avseende uppföljning, styrning och riskanalys inom området.

Kommunstyrelsen genomför i kommunens medarbetarundersökning en övergripande uppföljning av förekomsten av hot och våld. Denna uppföljning är ett viktigt verktyg för att bedriva ett ändamålsenligt arbete, men vi gör bedömningen att uppföljningen kan utvecklas ytterligare. Medarbetarundersökningen täcker i nuläget inte in möjlig orsak till hot och våld, det vill säga om den drabbade tror att incidenten syftade till exempelvis att påverka myndighetsutövning. Vi noterar också att det i nuläget inte finns förutsättningar att genomföra ändamålsenliga uppföljningar av förekomsten av hot och våld i kommunens incidentrapporteringsystem KIA. Vår bedömning är att en mer fördjupad uppföljning i medarbetarundersökningen samt en uppföljning av incidenter i KIA skulle ge förutsättningar för att mer tydligt utforma rutiner och åtgärder efter faktiska behov.

I enlighet med Nacka kommuns styrmodell är en betydande del av ansvaret för arbetet med att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier vilande på verksamhetschefer. Granskningen har visat på att verksamheterna i varierande utsträckning har rutiner för detta, men i regel att de mest riskutsatta verksamheterna också har de mest utvecklade rutinerna. Det finns inte något politiskt beslutat styrdokument inom området. Vi gör bedömningen att frågan är verksamhetsnära och detaljerade rutiner bör utformas inom verksamheterna själva. Dock gör vi bedömningen att ett politiskt beslutat övergripande styrdokument skulle bidra till att dels signalera vikten av att arbeta förebyggande med frågan, dels bidra till att säkerställa att samtliga verksamheter har rutiner på plats.

Kommunens säkerhetsstab och HR-stab ger både ett stöd till verksamheterna i förebyggande, hantering och uppföljning av hot, våld och trakasserier. Vi ser positivt på deras roll och gör även bedömningen att det är bra att de mer aktivt har börjat diskutera frågan.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utvärdera behovet av ett politiskt beslutat kommunövergripande styrdokument för arbetet med att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier.
- ▶ Säkerställa att incidentrapporteringsystemet KIA innehåller korrekt information och följs upp regelbundet.
- ▶ Fördjupa medarbetarundersökningen genom att exempelvis inkludera en fråga om upplevd orsak till en hot- eller våldsincident.
- ▶ Säkerställa att samtliga enheter som är utsatta för en risk för hot, våld och trakasserier syftande till otillåten påverkan har tillräckliga och förankrade rutiner för att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier.
- ▶ Utifrån krav i arbetsmiljölagen säkerställa att samtliga riskutsatta medarbetare har fått en tillräcklig utbildning avseende hantering av hot, våld och trakasserier.
- ▶ Säkerställa att det genomförs tillräckliga och kontinuerliga risk- och konsekvensanalyser avseende hot, våld och trakasserier.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Riksrevisionen skrev i rapport "*Trakasserier, hot och våld*" (RiR 2022:26) att trakasserier, hot och våld mot statligt anställda riskerar att leda till att demokratiska principer undermineras, genom att anställda undviker arbetsuppgifter eller inte fattar rätt beslut. Arbetet för att motverka trakasserier, hot och våld mot statligt anställda syftar således både till att skapa en trygg och säker arbetsmiljö och till att säkerställa förtroendet för statlig verksamhet, genom att minska risken för att anställdas tjänsteutövning påverkas. Motsvarande gäller i lika hög grad för kommunala tjänstepersoner och förtroendevalda.

Trakasserier och hot kan komma från personer med rättshaveristiskt beteende och personer som är i affekt eller en desperat situation. Det förekommer också grövre och systematiska trakasserier och hot från personer med kopplingar till extrema miljöer eller brottslighet. Den främsta utmaningen är att säkerställa att rutiner är tillräckliga, genomförs och följs som tänkt. Det kan dessutom förekomma ett mörkertal avseende inrapportering av incidenter.

De förtroendevalda revisorerna har med utgångspunkt i risk- och väsentlighetsanalys beslutat genomföra en granskning som syftar till att bedöma om det bedrivs ett tillräckligt och ändamålsenligt arbete för att förebygga, motverka och hantera hot och våld mot tjänstepersoner och förtroendevalda. Revisorerna bedömer att ett otillräckligt arbete kan få stora konsekvenser för såväl den enskilda som leda till eventuell förtroendeskada för kommunen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunen har vidtagit tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder för att förebygga, motverka och hantera otillåten påverkan i form av hot, våld och trakasserier mot tjänstepersoner och förtroendevalda.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna analyserat och följt upp förekomsten av hot, våld och trakasserier mot tjänstemän och förtroendevalda?
 - Är analyser och uppföljning dokumenterad på ändamålsenligt vis?
 - Används analyser och uppföljningar i säkerhetshöjande förbättringsarbete?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna genomfört risk- och konsekvensbedömningar avseende hot, våld och trakasserier?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt ett aktivt förebyggande arbete för att minska risken för hot, våld och trakasserier?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra, motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier?
 - Finns säkerhetsrutiner för hur uppkomna situationer ska hanteras och är dessa kända bland medarbetare och förtroendevalda?
 - Vilka fysiska skyddsåtgärder finns?
 - Hur hanteras hot, våld och trakasserier utanför arbetsplatsen?
 - Vilket stöd erbjuds anställda och förtroendevalda som blivit utsatta?

1.3 Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen, miljö- och stadsbyggnadsnämnden och socialnämnden. Avgränsning har skett utifrån de verksamheter och medarbetare som har ett myndighetsutövande uppdrag alternativt ansvar för övergripande säkerhetsfrågor och personalfrågor samt förtroendevalda.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har utgått ifrån kommunövergripande styrande dokument beslutade av kommunfullmäktige samt styrande dokument beslutade av granskade nämnder och riktlinjer och rutiner beslutade av berörda enheter. Intervjuer har genomförts med chefer, handläggare, skyddsombud, säkerhetsstab, HR-stab och förtroendevalda. Samtliga intervjuade funktioner och granskade underlag framgår av källförteckningen i Bilaga 1.

Granskningen har följt god revisionssed och insatserna har kvalitetssäkrats internt, bland annat genom avstämning mot revisionsfrågor, faktagranskning och strukturerad dokumentation. Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- ▶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete samt 1993:2 Våld och hot i arbetsmiljön

Sammanfattad version av dessa revisionskriterier finns i Bilaga 2.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt presenteras granskningens resultat utefter kommunstyrelsens och de granskade nämndernas ansvar.

2.1 Kommunövergripande

Av *Reglemente för kommunstyrelsen*¹ framgår att kommunstyrelsen är kommunens personalorgan. Detta innefattar bland annat personalansvar för samtlig kommunalt anställd personal och att ansvara för de frågor som faller inom personalorganets verksamhetsområde.

Det finns inget kommunövergripande styrdokument som specifikt avser hanteringen av hot, våld och trakasserier. Intervjuade har delade åsikter om nyttan av ett övergripande styrdokument - vissa anser att det kan ge en enhetlig grund för arbetet, medan andra anser att de viktigaste punkterna redan regleras i lagstiftningen och att ett övergripande styrdokument bara skulle upprepa den nationella styrningen inom området.

På kommunens hemsida² finns en övergripande beskrivning av det ansvar arbetsgivare har enligt gällande föreskrifter och det ansvar som chefer i kommunen har för sina respektive arbetsplatser. Vidare framgår bland annat att hot- och våldssituationer alltid ska anmälas i kommunens incidentrapporteringssystem KIA samt dokumenteras och utredas. Därutöver finns länkar till kommunens akutplan som innehåller information om bland annat tillvägagångssätt vid hot och våld och till kommunens rutin för rapportering i KIA som beskriver hur medarbetare ska gå till väga för att genomföra en rapportering.

Verksamhetschefer i kommunen ansvarar för att det finns tillräckliga rutiner för att hantera hot, våld och otillåten påverkan i sina respektive verksamheter. Kommunens säkerhetsstab och HR-stab bidrar på olika vis med stöd till verksamheterna i dessa frågor. Intervjuade beskriver att HR-staben kan ge stöd kring det systematiska arbetsmiljöarbetet och att Säkerhetsstaben ofta har relevant stöd att bistå med i arbetet med hot, våld och trakasserier.

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024 innehåller inte någon punkt om hot och våld eller otillåten påverkan.

2.1.1 Säkerhetsstaben

Kommunens säkerhetsstab är vid granskningstillfället under utbyggnad och beskrivs ha ett brett uppdrag i kommunen. Säkerhetsstaben består av sju personer. Det finns även en säkerhetssamordnare inom varje verksamhet som är tänkt att fungera som en kontaktväg mellan verksamheterna och säkerhetsstaben. Detta är en tillikauppgift och innefattar inte ett aktivt heltidsarbete inom området, utan utgör en uppgift vid sidan av det personens ordinarie arbete. Det framgår vid intervjuer att rollen inte är helt tydlig avseende uppdrag.

Under hösten 2023 genomförde säkerhetsstaben *Kartläggning Välfärdsbrottlighet och otillåten påverkan i Nacka kommun*³ på uppdrag av kommunstyrelsens trygghetsutskott. Kartläggningen syftade till att svara på hur det preventiva arbetet mot välfärdsbrottlighet och otillåten påverkan inom kommunen fungerar. Kartläggningen fokuserar primärt på välfärdsbrottlighet och i förlängning otillåten påverkan i det sammanhanget. I

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-13 § 330

² [Hot och våld | Nacka kommun](#)

³ Daterad 2023-12-01

kartläggningen lämnas förslag på bland annat resursförstärkning för verksamheterna och att införa rutiner för regelbundna riskanalyser inom kommunens verksamheter för att stärka arbetet mot välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan. Det lämnas även ett förslag på att upprätta kommundemensamma riktlinjer för polisanmälan för att tydliggöra när och hur en polisanmälan ska göras om välfärdsbrottslighet eller otillåten påverkan upptäcks. Intervjuade uppger att arbete pågår utifrån de åtgärds punkterna som föreslogs i kartläggningen. Flera intervjuade inom vår granskning upplever att det är otydligt när en polisanmälan ska genomföras, av vem samt vilket stöd som finns att få från kommunen och de instämmer i behovet av riktlinjer i frågan.

Under november 2023 arrangerade säkerhetsstaben en utbildning om otillåten påverkan med utgångspunkt från kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet. Av ovan nämnda kartläggning framgår att 158 medarbetare deltog i utbildningen. Enligt uppgift fick deltagarna även ta med sig material för vidareutveckling av egna verksamhetsrutiner på området. Enligt uppgift skickades information om utbildningstillfället ut cirka två månader innan tillfället ägde rum. Intervjuade i vår granskning som deltagit på utbildningen upplever att tillfället varit givande. Andra intervjuade menar att informationen om utbildningstillfällena varit svårtillgänglig samt skickats ut för sent för att det skulle vara möjligt att planera in deltagande. Enligt kartläggningen planeras ytterligare tillfällen för samma utbildning under mars och april 2024. Av intervju framkommer att dessa utbildningstillfällen planeras äga rum under maj 2024.

Intervjuade inom säkerhetsstaben uppger att utbildning är det viktigaste stödet som de erbjuder verksamheterna. Utöver utbildning erbjuder säkerhetsstaben stöd i att exempelvis ta fram åtgärder vid otrygghet, hot och våld och att besvara frågor från verksamheterna. Säkerhetsstaben har också återkommande möten med säkerhetssamordnarna kring olika teman. Dessa genomförs fem till sex gånger per år. Intervjuade inom säkerhetsstaben ser dessa som en viktig beståndsdel i att förmedla information och bygga en medvetenhet kring olika frågor i verksamheterna. Intervjuade beskriver varierande erfarenheter av sin kontakt med säkerhetsstaben. Vissa upplever att de har fått bra stöd och andra upplever att det är otydligt vad de kan förvänta sig av säkerhetsstaben, vilket stöd som finns att tillgå och i vilka situationer säkerhetsstaben kan kontaktas.

Säkerhetsstaben genomför inte någon särskild uppföljning av förekomsten av hot, våld och trakasserier. Intervjuade inom säkerhetsstaben uppger dock att staben har påbörjat ett samarbete med HR-staben för möjliggör en uppföljning av antalet incidenter. På förekommen anledning och begäran kan säkerhetsstaben kopplas in för att bistå i att förebygga, hantera och följa upp en händelse, men funktionen genomför ingen övergripande uppföljning.

2.1.2 HR-staben

HR-staben har det senaste året inlett ett antal insatser för att stärka hanteringen av hot, våld och otillåten påverkan. Till exempel har HR-staben börjat genomföra workshops med olika verksamheter i den kommunala organisationen som syftar till att vara tematiska tillfällen att diskutera dessa frågor. HR-staben har även tagit fram ett årshjul till verksamheterna avseende rutiner och teman att lyfta på arbetsplatsträffar (APT).

Intervjuade uppger att det pågår ett arbete med att föra in hantering av hot och våld i kommunens övergripande introduktion av nyanställda. Därutöver beskriver intervjuade att det finns en målsättning att föra in frågan som en återkommande punkt i medarbetarnas mål- och utvecklingssamtal. HR-staben erbjuder också löpande stöd till verksamheterna genom bland annat att svara på frågor och ge stöd i vidareutveckling av arbetet.

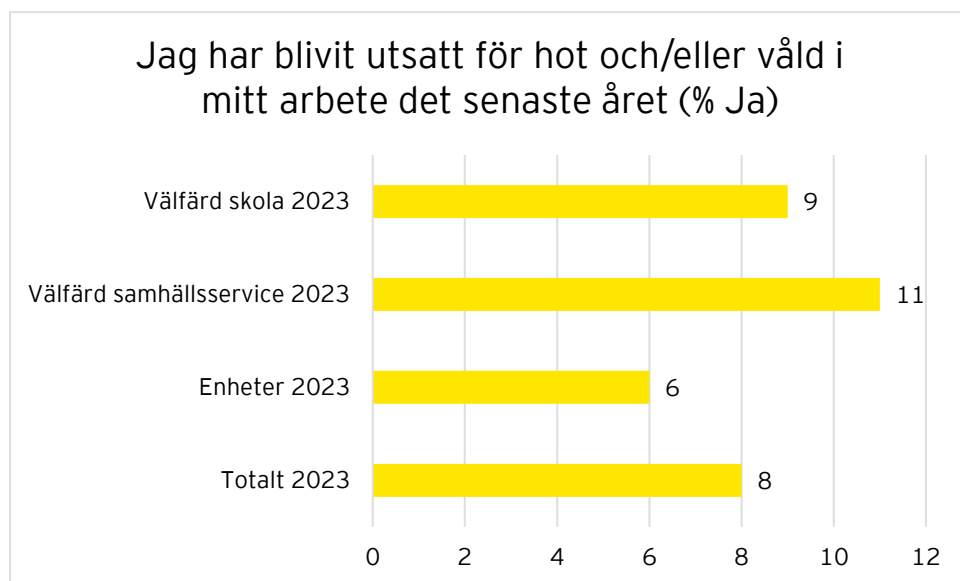
2.1.3 Övergripande uppföljning av hot, våld och trakasserier

I kommunens incidentrapporteringsystem KIA finns möjlighet att rapportera tillbud och händelser som involverar hot, våld och trakasserier. Intervjuade belyser att det finns vissa problem med KIA, till exempel att systemet inte upplevs som användarvänligt samt att det finns en ovana hos medarbetarna att använda systemet. Detta leder bland annat till att rätt kategorier i systemet inte används, vilket gör det svårt att genomföra en samlad uppföljning av rapporteringen i KIA och uppfattningen är att den skulle bli missvisande.

HR-staben har enligt uppgift anställt en HR-utvecklare med uppdrag att arbeta med KIA för att hantera de brister som finns och bidra med stöd till verksamhetschefer för att analysera KIA-resultat. En annan aspekt av arbetet med KIA är att förstärka rapportviljan. Vid intervjuer framkommer att HR-staben betonat vikten av att incidenter rapporteras i KIA, bland annat genom att ta upp frågan på arbetsmiljöutbildningar för verksamhetschefer i samverkan med fackliga representanter. Enligt intervjuade pågår ett arbete med att utbilda och informera verksamhetschefer om hur KIA ska användas. Intervjuade betonar också vikten av att verksamhetschefer uppmuntrar sina medarbetare att anmäla incidenter.

Sedan 2022 ingår frågor om hot och våld i kommunens årliga medarbetarundersökning. Undersökningen är anonym, skickas till samtliga medarbetare och intervjuade uppger att de brukar ha en svarsfrekvens på mellan 88-90 procent. Frågorna i medarbetarundersökningen handlar inte specifikt om hot och våld syftande till otillåten påverkan, utan allmänt om förekomsten. Intervjuade uppger dock att detta kommer tas med i kommande medarbetarundersökningar. Enligt intervjuade har medarbetarundersökningarna visat på att fler uppger att de blivit utsatta för hot och våld än vad som framgår av KIA-rapporter. Detta har tolkats som ett tecken på ett mörkertal.

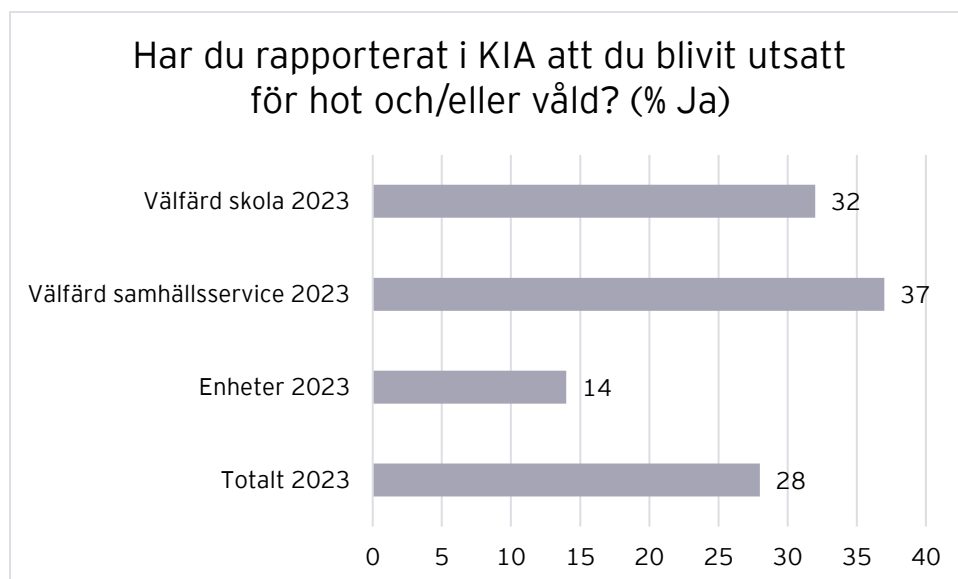
Resultaten avseende frågan om hot och våld för 2023 års medarbetarundersökning⁴ framgår av figuren nedan. Kategorin *Enheter 2023* inrymmer de enheter som aktuella granskningsrapport berör och som inte ingår i kategori *Välfärd skola 2023*.



Tabell 1. Jag har blivit utsatt för hot och/ eller våld i mitt arbete det senaste året (% Ja). Medarbetarundersökning 2023.

⁴ Kommunstyrelsen informerades om undersökningen 2023-11-27 § 360

Vidare innehåller medarbetarundersökningen en fråga till de som uppgett att de har blivit utsatta för hot och/eller våld. Denna fråga avser om de har rapporterat incidenten i KIA. Figuren nedan beskriver resultatet för den frågan.



Tabell 2. Har du rapporterat i KIA att du blivit utsatt för hot och/ eller våld? (% Ja). Medarbetarundersökning 2023.

2.1.4 Stöd till medarbetare

Kommunen erbjuder flera olika former av stöd till medarbetarna om de har blivit utsatta för hot, våld och trakasserier. Dessa inkluderar bland annat psykologstöd från ett upphandlat företag och stöd via företagshälsan. Intervjuade inom de olika verksamheterna beskriver att dessa stöd är kända och att medarbetare vid en incident kan söka stöd hos sina respektive verksamhetschefer.

2.1.5 Fysisk säkerhet

Intervjuade beskriver genomgående den fysiska säkerhetsmiljön i stadshuset som god. Det finns mötesrum som har två utgångar och som är utformade så att det inte ska finnas några möjliga tillhyggen i rummen. Mötesrummen är utrustade med larm och det går att tillkalla väktare vid behov. Intervjuade ger dock skilda bilder av om larmen uppnår önskad effekt. Vissa intervjuade upplever att det tar långt tid att få hjälp om larm utlöses, medan andra upplever att hjälp kommer omedelbart. En aspekt av den fysiska miljön som intervjuade uppmärksammar är att stadshusets matsal är öppen för allmänheten, vilket innebär att kommunens medarbetare äter i ett utrymme där de kan stöta på eventuellt hotfulla personer.

Av dokumentet *Så här gör vi i Nacka - Intern säkerhet*⁵ framgår ett tillvägagångssätt för fysisk säkerhet. Bland annat får inte obehöriga, som inte har ett ärende där, följa efter till ytor som inte är tillgängliga för allmänheten i stadshuset. Medarbetare ska därutöver vara observanta på om obehöriga personer rör sig inom skalskyddet.

⁵ Fastställt/ senast uppdaterad 2022-11-09

2.1.6 Vår bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen på en övergripande nivå har analyserat och följt upp förekomsten av hot, våld och trakasserier mot medarbetare. Det är positivt att kommunens medarbetarundersökning innefattar en fråga om hot och våld. Vi gör dock bedömningen att analysarbetet kan vidareutvecklas för att bidra till ett starkare och mer riktat arbete mot hot, våld och trakasserier. Ett tydligt förbättringsområde är att den nuvarande uppföljningen endast visar på i viken utsträckning hot och våld har förekommit, inte anledningarna till förekomsten och inte heller förekomsten av trakasserier. Vi noterar även att resultaten presenteras mellan välfärd skola, välfärd samhällsservice och resterande delar av den kommunala verksamheten, vilket begränsar analysmöjligheterna då övriga delar av den kommunala verksamheten kan ha en varierande riskutsatthet. En samlad uppföljning av rapportering i KIA skulle kunna bidra till detta, under förutsättning att statistiken i KIA är kategoriserad korrekt och att tillbud också rapporteras in. Det är således positivt att säkerhetsstaben och HR-staben har påbörjat ett arbete för att stärka KIA-rapporteringen, särskilt med hänsyn till att arbetsgivare enligt arbetsmiljöverkets föreskrift *Våld och hot i arbetsmiljön* ska utreda de risker för våld eller hot om våld som finns i arbetet.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har genomfört en tillräcklig risk- och konsekvensbedömning avseende hot, våld och trakasserier. Denna bedömning grundas dels på att kommunstyrelsens internkontrollplan inte innehåller någon punkt om frågan, dels att kommunstyrelsen inte har beslutat om något övergripande styrdokument inom området.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen på ett övergripande plan delvis har säkerställt ett aktivt förebyggande arbete för att minska risken för hot, våld och trakasserier. Säkerhetsstaben utgör en stödjande funktion och det är positivt att arbetet har börjat utvecklas. Det är också positivt att säkerhetsstaben har genomfört utbildningar inom otillåten påverkan, men vi noterar att vissa verksamheter har haft svårt att delta till följd av upplevd bristande framförhållning. Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen bör säkerställa att berörda verksamheter får möjlighet att ta del av utbildningen. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till krav i arbetsmiljölagen att arbetstagaren ska ha den utbildning som behövs för att undvika risker i arbetet. Vi gör vidare bedömningen att det förebyggande arbetet begränsas av att det saknas politiskt beslutade styrdokument på övergripande nivå. Hanteringen av hot, våld och trakasserier är verksamhetsnära och det är rimligt att verksamheterna själva utformar sina rutiner. Vår bedömning är dock att ett övergripande politiskt beslutat styrande dokument skulle signalera dels vikten av denna fråga, dels att verksamheterna måste ta fram och kontinuerligt arbeta med egna rutiner inom området. Vi gör därutöver bedömningen att det är otydligt för vissa medarbetare när, hur och av vem en polisanmälan ska genomföras och vi instämmer i åtgärdsförslaget från säkerhetsstabens kartläggning avseende välfärdsbrott och otillåten påverkan att en kommunal riktlinje för polisanmälan skulle bidra med en större klarhet i arbetet.

Vi gör bedömningen att det på ett övergripande plan finns goda förutsättningar för att motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier. Vi gör bedömningen att stadshuset har relativt goda fysiska skyddsåtgärder, med tillgång till bland annat mötesrum som har två utgångar och är utrustade med larm. Vi gör samtidigt bedömningen att det är viktigt att medarbetare känner sig trygga med att ett utlöst larm också snabbt får effekt. Vi ser positivt på det stöd i form av bland annat psykologstöd som erbjuds till anställda som blivit drabbade.

2.2 Kommunstyrelsen - välfärd skola

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens egenproduktion av skolverksamhet. Denna hanteras under välfärd skola. Inom ramen för skolverksamhet finns myndighetsutövning framförallt i betygssättning och i skolplacering.

2.2.1 Analys av förekomst

Som framgår i avsnitt 2.1.3 innehåller den årliga medarbetarundersökningen en fråga om utsatthet för hot och våld, med en uppdelning där resultatet för välfärd skola framgår. Det senaste årets resultat visade på att nio procent av medarbetarna inom välfärd skola hade blivit utsatta för någon form av hot och/eller våld. Kommunstyrelsen har tagit del av medarbetarundersökningen. Utöver medarbetarundersökningen har inte kommunstyrelsen under 2023 eller 2024 genomfört någon särskild uppföljning eller analys av förekomsten av hot och våld i skolan.

Intervjuade uppger att hot, våld och trakasserier mot lärare inom skolan förekommer, men inte huvudsak i relation till myndighetsutövning. Intervjuade beskriver att de flesta händelser involverar elever, särskilt i de yngre åldrarna. Dessa syftar inte till otillåten påverkan, utan snarare att eleverna är utåtagerande utan tydligt syfte. Bland de äldre eleverna uppger intervjuade att det kan förekomma hot, våld och trakasserier som syftar till otillåten påverkan framförallt i anslutning till betygssättningen, men att detta är mindre vanligt. Det har även hänt att vårdnadshavare försökt att otillåtet påverka betygssättning genom i huvudsak påtryckningar som kan betraktas som trakasserier.

Intervjuade ser ett särskilt förbättringsområde avseende hot, våld och trakasserier mot skolledare, då de upplevs vara utsatta till en betydande utsträckning. Framför allt i form av påverkan från vårdnadshavare i samband med klassindelning av elever. Samtidigt uppger intervjuade att skolledare endast i en mycket liten utsträckning rapportera detta i KIA. Det har heller inte genomförts någon särskild uppföljning avseende skolledares utsatthet. Vidare belyser intervjuade att förskolepedagoger kan ha svårt att anmäla tillbud i KIA, då förskolor ofta har en begränsad tillgång till datorer. Intervjuade påtalar att skolenheter ofta genomför uppföljningar och åtgärder efter händelser i praktiken, men att det inte registreras i KIA. Detta uppges primärt vara kopplat till svårigheter med att använda systemet.

2.2.2 Förebyggande arbete och rutiner

Inom välfärd skola har rektorer och biträdande rektorer ansvaret för hanteringen av hot, våld och trakasserier samt det förebyggande arbetet. Det finns inga övergripande rutiner framtagna avseende området. Välfärd skola har ett centralt verksamhetsstöd dit rektorer och skolledare kan vända sig med frågor samt få stöd i rutinutveckling. Verksamhetsstödet har enligt uppgift regelbundna möten med chefsgruppen inom välfärd skola, där bland annat hanteringen av hot, våld och otillåten påverkan kan diskuteras. Intervjuade belyser att det kan vara svårt för verksamhetsstödet att arbeta proaktivt med dessa frågor, då verksamhetsstödet har begränsade resurser. Intervjuade ser en risk för personberoende hos rektorer och skolledare i arbetet med att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier.

Det har inte genomförts några särskilda utbildningar om otillåten påverkan inom välfärd skola. Vissa utbildningar har genomförts som kan ha relevans för hanteringen av hot- och våldssituationer, exempelvis utbildning avseende pågående dödligt våld.

Intervjuade inom välfärd skola beskriver att det finns ett kontaktnät mellan säkerhetsstaben och välfärd skola, särskilt verksamhetsstödet, men att det kontaktnätet till stor del är personbundet och inte utformat efter några specifika dokumenterade rutiner.

Kontakt sker till stor del utifrån personkännedom bland de anställda. För verksamheterna inom välfärd skola går kontakten med säkerhetsstaben ofta genom verksamhetsstödet.

Intervjuade uppger att den fysiska säkerheten på kommunens skolor inte är dålig, men att många av kommunens skolor, särskilt de äldre lokalerna, är lättillgängliga för utomstående. Till exempel är skolorna ofta olåsta och intervjuade påtalar att detta kan innebära en svaghet i den fysiska säkerheten, samtidigt som de ser ett värde i att ha relativt öppna skolor. Vidare påtalar vissa intervjuade att en ökning av åtgärder för den fysiska säkerheten kan vara svåra att berättiga, givet upplevelsen av att det är ovanligt med hot och våld från utomstående.

2.2.3 Stöd till medarbetare

Intervjuade nämner att det kommungemensamma stödet för personer som utsatts för hot, våld och trakasserier (se avsnitt 2.1.4) finns tillgängligt för samtliga anställda inom välfärd skola. Vidare berättar intervjuade att anställda inom den kommunala skolverksamheten ofta vänder sig till sina lokala skolledare om de inte känner till vilket stöd som finns att få. Anpassningar kan också göras genom exempelvis ändringar i arbetsuppgifter. Intervjuade uppger att samma stöd är tillgängligt oavsett om en händelse skulle ske under eller utanför arbetstid och arbetsplats.

2.2.4 Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen på ett övergripande plan har följt upp förekomsten av hot, våld och trakasserier inom välfärd skola. Denna bedömning grundar sig på att medarbetarundersökningen specifikt redogör för svar inom välfärd skola. Likt med det övergripande analysarbetet ser vi dock en förbättringspotential avseende uppföljningen av KIA-anmälningar, vilket inte sker i nuläget.

Vi gör vidare bedömningen att kommunstyrelsen delvis har vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra, motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier. Ett stort ansvar vilar på verksamheterna själva, vilket är rimligt. Vi bedömer dock att det kan finnas en betydande risk att det blir upp till varje verksamhet och skolledare att själva utforma rutiner och omfattning av arbetet, särskilt med tanke på avsaknaden av både politiskt beslutade styrdokument och gemensam rutin inom välfärd skola. Vi ser dock positivt på att välfärd skolas centrala verksamhetsstöd finns tillgängligt för att stödja verksamheterna i detta arbete.

2.3 Socialnämnden

Socialtjänstens myndighetsutövande uppdrag innebär utredning och att fatta beslut för de individer som är i behov av socialtjänstens insatser samt att följa upp beslutade insatser. Socialnämnden omfattar bland annat barn- och familjeenheten vars målgrupp är barn och unga samt omsorgenheten som bland annat utreder stöd om assistansersättning samt utreder behovet av stöd- och behandlingsinsatser för personer med psykisk funktionsnedsättning och/eller missbruksproblematik. Den myndighetsutövande delen inom socialtjänsten har omkring 150 medarbetare. Detta inkluderar även äldregruppen, som inte ingår i denna granskning då den arbetar mot äldregruppen.

2.3.1 Analys av förekomst

Inom socialtjänstens myndighetsutövande verksamheter kan anmälningar om hot, våld och trakasserier anmälas vid KIA. Det framkommer vid intervjuer att anställda uppmanas att anmäla och att det lyfts på veckomöten och regelbundna arbetsplatsträffar (APT). Anmälningarna sammanställs årligen och skyddsombud deltar vid genomgång.

Anmälningar kring hot, våld och trakasserier upplevs inte som så vanligt förekommande. Intervjuade nämner att det kan finnas ett mörkertal, bland annat på grund av att det kan finnas olika tolkningar kring vad som uppfattas som ett hot eller försök till att påverka myndighetsutövningen, att det kan vara situationsbaserat eller finnas en yrkeskultur av att inte anmäla i syfte att behålla en relation till en klient. Socialnämnden tar inte del av eller analyserar incidentrapporteringen i KIA på ett systematiskt sätt.

Det framkommer i intervjuer att det i verksamheten sker riskanalyser inför klientmöten som bland annat baseras på tidigare erfarenhet och karaktär av ärende. Intervjuade lyfter att det inte enbart är klienter som kan uttrycka hot eller påverkan i syfte att påverka ett beslut, utan även anhöriga eller företrädare för utförarverksamheter. De situationer där hot, våld eller trakasserier är vanligast förekommande beskrivs vara när ett myndighetsbeslut gått någon emot alternativt när någon av tvångslagstiftningarna LVU⁶ eller LVM⁷ används. Det framkommer även att det sker mer subtila sätt att påverka utredning och beslut såsom krav om att prata med chef eller att kontakta juridiskt ombud eller media alternativt att möten blir inspelade utan handläggarens vetskap.

I *Bilaga Riskanalys 2024 Socialnämnden*⁸, socialnämndens internkontrollplan, ingår "Otillbörlig påverkan". I beskrivningen av risken framgår "Risk att tjänstepersoner fattar felaktiga beslut eller avstår att genomföra kontroll. Tjänstepersoner riskerar att utsättas för hot, våld och trakasserier." Risken värderas som en trea i konsekvens och en trea i sannolikhet på en framgradig skala. Som åtgärd och kontroll för risken anges att alla berörda medarbetare ska ha fått utbildning i otillbörlig påverkan. Området fanns inte med i internkontrollplan för 2023.

2.3.2 Förebyggande arbete och rutiner

*Rutin för att förebygga hot och våld inom socialtjänstens verksamhet*⁹ beskriver hur medarbetare ska hantera hot och våld inom socialtjänstens verksamhet. Det framgår av rutinen att den ska uppdateras regelbundet, men vi noterar att rutinen senast uppdaterades 2017-09-20. Under 2023 genomfördes en revisionsgranskning avseende interna kontroller kopplat till risken för fusk med assistansersättning. Granskningen rekommenderade socialnämnden att säkerställa att risken för otillbörlig påverkan mot utredande handläggare och andra medarbetare inkluderas i rutinen för hot och våld, vilket vi inte kan bekräfta har skett. Därutöver finns även rutinen *Rutin för kundmöten Möten i stadshuset och på annan plats, larminformation, förebygga och hantera hot och våld*¹⁰ som beskriver hur socialtjänsten ska hantera kundmöten i olika sammanhang.

Samtliga medarbetare har tillgång till befintliga rutiner via kommunens intranät och verksamhetsplattformen Stratsys. Rutinerna ingår i introduktionen av nyanställda samt går årligen igenom på arbetsplatsträffar (APT). Det framgår en upplevelse av att medarbetarna har kännedom om rutinerna och efterlever dem i arbetet. Till exempel att det flesta besök sker i stadshuset och inte i klientens hem, att man går två handläggare vid hembesök samt använder personlarm vid besök. Detta kan dock skilja mellan enheter, till exempel på grund av olika klientmålgrupper.

En annan aspekt av att arbeta förebyggande som framkommer vid intervjuer är att jobba relationsskapande med klienten och att kunna informera och förklara kring handläggningen

⁶ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

⁷ Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

⁸ Beslutad av socialnämnden 2023-12-12 § 145

⁹ Det framgår inte vem som har beslutat om rutinen. Rutinen är uppdaterad 2017-09-20

¹⁰ Senast uppdaterad 2023-07-26. Fastställd av enhetschef barn- och familjeenheten.

och beslutet. Likaså framkommer uppfattningen om att en kunskap hos brukare, anhöriga och andra berörda kring socialtjänstens generella arbete förebygger missuppfattningar. I och med 'LVU-kampanjen' under året har barn- och ungdomsenheten informerat i föreningar och civilsamhället kring socialtjänstens arbete, vilken upplevs ha gett effekt.

2.3.3 Stöd till medarbetare

Vid intervjuer framgår en uppfattning om att enheterna börjat prata mer om hot, våld och trakasserier än vad man tidigare gjort. Det finns en upplevelse av att medarbetarna lyfter när någonting har hänt eller känns hotfullt och att det finns ett kollegialt stöd i arbetsgrupperna. Intervjuade omnämner också att det är lätt att nå sin gruppledare eller chef för stöd om situationer uppstår, även utanför kontorstid. Intervjuade uttrycker att de har extern handledning som kan vara ett forum att lyfta den här typen av frågor. Finns behovet har handläggare bland annat fått praktisk hjälp i form av taxiresor hem samt det kommunövergripande stöd som återges i avsnitt 2.1.4.

Av Rutin för att förebygga hot och våld inom socialtjänstens verksamhet framgår att "Alla incidenter då våld eller hot om våld förekommer ska polisanmälas samt anmälas som arbetsskada eller tillbud. Alla anställda förväntas medverka vid eventuella polisutredningar efter att en anmälan har gjorts." I samma rutin framgår att ansvarig chef polisanmäler, att Nacka kommun är ansvariga för anmälan och att målsägandes person- och kontaktuppgifter noteras separat hos polisen. Vid intervjuer framgår att det finns en osäkerhet och problematik kring att polisanmäla hot och våld och att det är den enskilda handläggaren som blir målsägande vid de anmälningarna. Detta gör att det finns en risk att medarbetarna avstår från att anmäla av rädsla för vilka konsekvenser det kan medföra. Det framkommer även olika upplevelser om vilken omfattning man som medarbetare uppmuntras att polisanmäla.

2.3.4 Vår bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden har en begränsad bild gällande omfattningen av hot, våld och trakasserier i socialnämndens verksamheter i och med att alla tillbud inte anmäls och att det kan finnas ett mörkertal. Vi ser positivt på att frågan om hot och våld ingår i medarbetarenkäten, men kan vidareutvecklas ytterligare i sin analys då socialnämndens verksamheter enbart presenteras tillsammans med andra verksamheter som *Enheter 2023*. Vi bedömer att det är positivt att området "Otillbörlig påverkan" ingår i interkontrollplanen för 2024.

Vi gör vidare bedömningen att socialnämnden delvis har vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra, motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier. Vi ser positivt på att det finns en verksamhetsnära rutin upprättad för hot och våld, men anser att en generell översyn behöver göras samt att området otillbörlig påverkan behöver tillkomma, liksom tidigare revisionsgranskning rekommenderat.

Av granskningen iakttagelser framkommer att det finns en otydlighet kring hanteringen av polisanmälningar och vi ser positivt på att en översyn görs.

2.4 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ansvarar enligt reglementet för bland annat kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd, samt för kommunens uppgifter inom plan-

och byggväsendet i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd. För detta arbetar nämnden ofta med bygglovsenheten som i sin myndighetsutövning handlägger och utfärdar bygglov och miljötillsynsenheten som har i sitt uppdrag att bland annat utfärda tillstånd och utöva tillsyn.

2.4.1 Analys av förekomst

Den kommungemensamma medarbetarundersökningen innefattar hot och våld och redogör som framgår av avsnitt 2.1.3 för resultatet för "Enheter 2023". Detta innefattar verksamheterna som är underställda miljö- och stadsbyggnadsnämnden, men det framgår inte något specifikt resultat för just de enheterna. Nämnden tar inte del av medarbetarundersökningen. Nämnden har inte heller tagit del av eller genomfört någon uppföljning av KIA-rapportering.

I Internkontrollplan 2024 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden¹¹ ingår "Hot och hat mot tjänstepersoner" som en risk. Risken värderas som en fyra i konsekvens och en trea i sannolikhet på en femgradig skala. Som åtgärd för att eliminera risken framgår rutiner och genomgång vid APT, med kontrollmomentet att kontroll att detta genomförs enligt ett framtaget årshjul.

Nämnden har inte i övrigt genomfört någon analys eller uppföljning avseende hot, våld och trakasserier. Intervjuade inom nämndens presidium uppger att nämnden avsiktligt har varit begränsad i sin uppföljning av personalfrågor då personalansvaret vilar på kommunstyrelsen.

Av intervju framgår att både bygglovsenheten och miljötillsynsenheten genomför informella riskanalyser inför besök hos och möte med verksamhetsutövare. Utifrån dessa kan ytterligare säkerhetsåtgärder vidtas. Intervjuade uppger dock att det sällan förekommer att ytterligare säkerhetsåtgärder är nödvändigt. I stället beskriver intervjuade att det är mycket ovanligt med hot, våld och trakasserier inom nämndens verksamhetsområde. Den vanligast förekommande situationen där vissa ytterligare åtgärder bedöms nödvändiga är när det är en ny verksamhetsutövare som enheterna hanterar och som de därmed inte är bekanta med.

2.4.2 Förebyggande arbete och rutiner

Det finns ingen gemensam rutin för alla verksamheterna inom nämndens verksamhetsområde. Enligt uppgift utgör den kommungemensamma rutinen på kommunens hemsida (se avsnitt 2.1) grunden för verksamheterna inom nämndens ansvarsområde.

Bygglovsenheten har upprättat rutinen *Hot & våld*¹². Rutinen beskriver bland annat ansvarsfördelningen mellan arbetsgivaren och arbetstagaren avseende situationer med hot och våld. Vidare innehåller rutinen en beskrivning av möjliga risksituationer, olika former av hot samt åtgärder som ska vidtas för att minimera risk. Bland annat framgår att fastighetsägare i första hand ska tas emot genom bokade besök, helst på en öppen besöksplats i korridor eller närliggande besöksutrymme. Vidare framgår exempelvis att platsbesök ska framgå av kalenderbokning och huvudregeln är att det ska vara två handläggare vid tillsynsbesök. I rutinen betonas vikten av kommunikation för att förebygga situationer där det kan finnas en risk för hot och våld - om negativa besked förmedlas på ett bra sätt kan det enligt rutinen minska risken för att en situation eskalerar. Av rutinen

¹¹ Beslutad av miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2023-12-06 § 227

¹² Rutinen är inte daterad och det framgår inte vem som har fastställt den.

framgår även hur både medarbetare och chefer ska gå till väga vid en krissituation samt när och hur en polisanmälan ska genomföras.

Intervjuade uppger att rutinen ingår i bygglovsenhetens årshjul och medarbetare uppmärksammas därmed årligen på att rutinen finns. Intervjuade uppger att rutinen är tillgänglig för alla medarbetare inom enheten, men att avvikelser från rutinen kan förekomma, särskilt när det är mer erfarna handläggare som hanterar kända verksamheter. Enligt uppgift är en målsättning att se över och eventuellt uppdatera rutinen en gång per år. Den målsättningen har enligt intervjuade inte nåtts de senaste åren till följd av att Covid-pandemin ledde till att andra arbetsuppgifter behövde prioriteras. Intervjuade lyfter att rutinen inte har tagits fram utifrån en specifik riskanalys och att det därmed finns en risk för att rutinen kan vara felriktad eller missa viktiga aspekter av området.

Intervjuade uppger att ett betydande fokus inom bygglovsenheten har varit att utbilda och utveckla kring att ha ett förklarande tillvägagångssätt. Målsättningen har varit att stärka upp rättssäkerheten i besluten som tas och vidareutveckla det förklarande arbetet så att även ett negativt beslut mottas på ett tryggt sätt. Enheten har även haft en utbildning kring hantering av rättshaveristiskt beteende. Enheten har inte deltagit i den kommungemensamma utbildningen om otillåten påverkan, men planerar att delta vid tillfället i maj.

Intervjuade inom bygglovsenheten belyser att enheten i nuläget inte använder sig av larm och att det saknas en riskanalys och samlad bild över vilka arbetskläder som är nödvändiga för olika arbetsplatsbesök. I övrigt beskriver intervjuade en nöjdhet med den fysiska säkerheten inom bygglovsenheten.

Miljötillsynsenheten har *Rutin för hotfulla situationer*¹³. Rutinen beskriver hur medarbetare inom enheten ska agera vid kontakt med personer som är hotfulla, aggressiva eller framför självmordshot. Rutinen innehåller bland annat en checklista för besök i stadshuset och vid inspektion. Utöver tillvägagångssätt för att förebygga och hantera en händelse innehåller rutinen även instruktioner för tillvägagångssätt efter en händelse. Av dessa framgår att en utsatt medarbetare ska kontakta chef eller arbetskamrat samt kan kontakta företagshälsovården. Intervjuade uppger att rutinen ingår i enhetens årshjul och därmed årligen uppmärksammas vid arbetsplatsträffar. Nyanställda har en genomgång av enhetens samtliga rutiner.

Utöver rutinen uppger intervjuade att enheten har arbetat förebyggande genom att bland annat medvetet stärka bemötandet och den pedagogiska aspekten av arbetet. Målsättningen är att verksamhetsutövare ska få en förståelse av varför utfallet är som det är.

I regel genomförs olika tillsynsbesök av en handläggare. Om enheten saknar kännedom om en verksamhetsutövare alternativt känner till att utövaren kan agera hotfullt genomförs besöket av två handläggare. Inför besök skrivs plats och tid för besöket ner i gruppens kalender. Intervjuade upplever att dessa rutiner har god efterlevnad. Enheten har inte deltagit i den kommungemensamma utbildningen om otillåten påverkan framför allt till följd av att ämnet inte har uppfattats som relevant för enheten. Intervjuade uppger att enheten har tillgång till personlarm om det skulle behövas, men att det i praktiken inte förekommer att det behövs.

¹³ Rutinen är senast uppdaterad 2024-04-04. Det framgår inte vem som fastställt rutinen.

2.4.3 Stöd till medarbetare

Medarbetare har tillgång till det kommunövergripande stödet som framgår i avsnitt 2.1.4. Intervjuade uppger att de känner till det och att det går att lyfta uppkomna situationer inom gruppen eller med enhetschef.

2.4.4 Vår bedömning

Nämnden tar inte del av någon uppföljning eller analys av förekomsten av hot, våld och trakasserier. Personalansvar ingår inte i nämndens uppdrag, dock anser vi att det är en brist att informationen om förekomsten inte når nämnden. Vi noterar att intervjuade inom både bygglovsenheten och miljötillsynsenheten uppger att hot, våld och trakasserier är väldigt ovanligt, men med hänsyn till de risker som bygglovs- och tillsynsverksamheterna kan innefatta gör vi bedömningen att detta är ett område som bör bevakas. Med hänsyn till de problem som har påtalats kring KIA och eventuella mörkertal (se avsnitt 2.1.3) gör vi bedömningen att det finns en risk att eventuella problem inte upptäcks.

Det är positivt att de olika enheterna har etablerat egna rutiner för arbetet med att hantera och förebygga hot och våld och vi gör bedömningen att dessa lägger en god grund för ett ändamålsenligt förebyggande arbete. Vi ser positivt på de satsningar som har gjorts i att stärka upp den pedagogiska aspekten av de olika enheternas arbete. Pedagogiska, tydliga och rättssäkra beslut är en viktig del i det förebyggande arbetet. Vi instämmer i den synpunkt som har framförts inom bygglovsenheten att handläggare borde ha möjligheten att använda personlarm. Även om uppfattningen finns att personlarm inte är nödvändigt är det viktigt att möjligheten finns för att säkerställa att handläggare kan känna sig trygga i sin yrkesutövning.

2.5 Otillåten påverkan mot förtroendevalda

Kommunens säkerhetsstab bistår förtroendevalda samt partier med rådgivning och stöd i säkerhetsfrågor. Intervjuade inom säkerhetsstaben betonar att kommunen inte har något formellt ansvar för att erbjuda stöd till förtroendevalda och att arbetsgivaransvaret inte omfattar förtroendevalda. Intervjuade uppger också att kommunen har valt att ta ett utökat ansvar för de förtroendevalda, vilket innebär att samma stöd från bland annat säkerhetsstaben och HR-staben erbjuds till förtroendevalda som till anställda.

Säkerhetsstaben har enligt uppgift genomfört utbildningspass om hot och våld. Intervjuade inom säkerhetsstaben uppger att en målsättning är att genomföra utbildning inom otillåten påverkan för förtroendevalda under hösten 2024. Intervjuade betonar att kommunens insatser för förtroendevalda måste ske i samverkan med partiernas egna säkerhetsansvariga.

På kommunens hemsida¹⁴ finns information om hot och våld mot förtroendevalda. Denna sida samlar råd och tips kring hur förtroendevalda ska agera vid kränkningar, trakasserier, hot, våld och annan otillåten påverkan. Av sidan framgår hur förtroendevalda ska agera vid akuta hot- och våldssituationer, om ett hot övergår till handling samt vid icke-akuta situationer. Bland annat framgår att polisen ingriper vid akuta situationer, medan kommunens säkerhetsstab biträder förtroendevalda vid upprättande av hotbildsanalyser. Av hemsidan framgår att förtroendevalda har möjlighet att ta del av samma upphandlade stöd i form av bland annat psykologstöd som kommunens anställda har.

Det genomförs ingen särskild uppföljningen av förekomsten av hot, våld eller otillåten påverkan mot förtroendevalda. Intervjuade förtroendevalda ger en relativt samstämmig bild av att hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda som syftar till otillåten påverkan

¹⁴ [Hot och våld mot förtroendevalda | Nacka kommun](#)

är ovanligt. En vanlig problematik uppges vara hat och oförsrämdheter mot förtroendevalda, men dessa syftar enligt intervjuade sällan till att påverka ett specifikt beslut. Intervjuade förtroendevalda ger vidare en samstämmig beskrivning av att kommunens stöd till förtroendevalda i dessa frågor har fungerat bra och intervjuade uppger över lag att de är nöjda med det stöd som erbjuds. Vissa intervjuade förtroendevalda uppger dock att det ibland är otillräcklig information kring säkerhetssituationen. Detta avser framförallt sammanträden i kommunfullmäktige där ledamöterna har informerats att det kan förekomma protester, men inte exempelvis hur allvarligt säkerhetsstaben bedömer att situationen är.

2.5.1 Vår bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen erbjuder ett tillräckligt stöd till kommunens förtroendevalda avseende frågor om hot, våld och trakasserier. Detta givet att kommunen inte har något formellt ansvar för förtroendevaldas säkerhet utanför sammanträden och andra tillfällen då de utövar förtroendeuppdraget. Vi ser positivt på att kommunen, trots avsaknad av formellt ansvar, erbjuder stöd till förtroendevalda genom bland annat kommunens säkerhetsstab. Avsaknaden av samlad analys och uppföljning avseende förekomsten av hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda är rimlig utifrån kommunens ringa formella ansvar inom området. Vi gör dock bedömningen att en mer utvecklad uppföljning skulle vara gynnsam för att stärka arbetet med att stötta förtroendevalda i dessa frågor.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Har kommunstyrelsen och nämnderna analyserat och följt upp förekomsten av hot, våld och trakasserier mot tjänstemän och förtroendevalda?</p> <p>Är analyser och uppföljning dokumenterad på ändamålsenligt vis?</p> <p>Används analyser och uppföljningar i säkerhetshöjande förbättringsarbete?</p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen tar del av kommunens årliga medarbetarundersökning. Denna innehåller en fråga om hot och våld, men frågan täcker inte in om händelsen utgjorde ett påverkansförsök. Undersökningen presenterar också resultatet uppdelat mellan välfärd skola, välfärd samhällsservice och övriga delar av kommunen, vilket innebär att det finns begränsade möjligheter att följa upp förekomsten inom olika enheter. Det är vid granskningstillfället inte möjligt att genomföra en representativ uppföljning av rapporter från kommunens incidentrapporteringssystem KIA vilket är en brist. Vi ser dock positivt på pågående arbete med att möjliggöra en mer fördjupad uppföljning av rapportering i KIA.</p> <p>Medarbetarundersökningen är dokumenterad. I övrigt finns inte några särskilda uppföljningar eller analyser.</p> <p>Medarbetarundersökningen har använts som utgångspunkt för att vidareutveckla kommunens arbete med att förebygga hot och våld. En målsättning med det pågående arbetet med att förbättra uppföljningen av KIA är att det också ska utgöra underlag för vidareutvecklingen av säkerhetsarbetet.</p>
<p>Har kommunstyrelsen och nämnderna genomfört risk- och konsekvensbedömningar avseende hot, våld och trakasserier?</p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen har inte inkluderat området i sin internkontrollplan. De granskade nämnderna har hot och våld eller otillåten påverkan som riskområden i sina internkontrollplaner. I övrigt har inte styrelsen eller nämnderna genomfört några särskilda risk- och konsekvensbedömningar inom området. Verksamheterna själva genomför i varierande grad informella risk- och konsekvensbedömningar inför exempelvis enskilda kundbesök.</p>
<p>Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt ett aktivt förebyggande arbete för att minska risken för hot, våld och trakasserier?</p>	<p>Delvis. I enlighet med Nackas styrmodell hanteras en betydande del av det förebyggande arbetet på verksamhetsnivå. Vår bedömning är att detta arbete varierar mellan enheterna, men att de mest riskutsatta enheterna också har ett mer aktivt förebyggande arbete. Ett övergripande stöd finns i form av kommunens HR-stab och säkerhetsstab. Vår bedömning är att dessa till stor del erbjuder ett ändamålsenligt stöd. Vi ser positivt på att säkerhetsstaben har börjat genomföra utbildningar som avser otillåten påverkan och gör bedömningen att kommunstyrelsen bör säkerställa att dessa fortsätter och att fler medarbetare tar del av dem. Det finns inget politiskt beslutat styrdokument för hanteringen av hot, våld och otillåten påverkan. Vår bedömning är att ett övergripande politiskt beslutat styrande dokument skulle signalera dels vikten av denna fråga, dels att verksamheterna måste ta fram och kontinuerligt arbeta med egna rutiner inom området.</p>

Har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra, motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier?

Finns säkerhetsrutiner för hur uppkomna situationer ska hanteras och är dessa kända bland medarbetare och förtroendevalda?

Vilka fysiska skyddsåtgärder finns?

Hur hanteras hot, våld och trakasserier utanför arbetsplatsen?

Vilket stöd erbjuds anställda och förtroendevalda som blivit utsatta?

I huvudsak. Det finns, som tidigare etablerat, förbättringsområden avseende det förebyggande arbetet. Vår bedömning är dock att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka och hantera effekterna av hot, våld och trakasserier.

Ja. Det finns säkerhetsrutiner för hur säkerheten inom stadshuset ska hanteras. Detta inkluderar möjlighet att tillkalla väktare. Verksamheterna har i varierande grad också egna rutiner för hantering av hot och våld vid exempelvis hembesök. Vi har i granskningen inte fått några indikationer på att rutinerna inte är kända.

Stadshuset har ett skalskydd och det finns möjlighet att tillkalla väktare. Det finns mötesrum i stadshuset som är utformade för att säkert kunna ta emot potentiellt hotfulla eller våldsamma personer. Detta inkluderar bland annat att ha två utgångar och larm. Därutöver finns bland annat möjlighet för verksamheterna att använda larm vid hembesök.

Hot, våld och trakasserier utanför arbetsplatsen hanteras på samma sätt som på arbetsplatsen. Detta innefattar att verksamhetschef stöttar den drabbade och erbjuder vidare stöd genom bland annat företagshälsan. Vid en akut händelse utanför arbetsplatsen ska polis tillkallas.

Kommunen har ett upphandlat hälso- och psykologstöd. Detta kan nyttjas av både anställda och förtroendevalda som blivit drabbade. Därutöver kan stöd förekomma i form av exempelvis att verksamhetschef anpassar den drabbades arbetsuppgifter.

Nacka den 22 maj 2024

Josefine Algotsson
Verksamhetsrevisor

Daniel Larsson
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Stabs-och säkerhetsdirektör
- ▶ Biträdande säkerhetschef,
- ▶ Säkerhetsstrateg
- ▶ HR-direktör
- ▶ Enhetschef, omsorgsenheten
- ▶ Gruppchef, omsorgsenheten
- ▶ Två socialsekreterare, omsorgsenheten
- ▶ Enhetschef, barn- och familjeenheten
- ▶ Gruppchef, barn- och familjeenheten
- ▶ Socialsekreterare, barn- och familjeenheten
- ▶ Enhetschef, bygglovsenheten
- ▶ Tillsynshandläggare, bygglovsenheten
- ▶ Inspektör, bygglovsenheten
- ▶ Tf. enhetschef, miljötillsynsenheten
- ▶ Två handläggare, miljötillsynsenheten
- ▶ Två livsmedelsinspektörer, miljötillsynsenheten
- ▶ HR-specialist, välfärd skolas verksamhetsstöd
- ▶ Utbildningsstrateg, välfärd skolas verksamhetsstöd
- ▶ Verksamhetschef, välfärd skolas verksamhetsstöd
- ▶ Lokal förbundsordförande, Sveriges Skolledare
- ▶ Huvudskyddsombud, Akademikerförbundet SSR
- ▶ Huvudskyddsombud, Vision
- ▶ Huvudskyddsombud, Sveriges Lärare
- ▶ Huvudskyddsombud, Sveriges Lärare
- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Miljö- och stadsbyggnadsnämndens presidium
- ▶ Socialnämndens presidium

Dokument

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Reglemente för socialnämnden
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan 2024
- ▶ Miljö- och stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2024
- ▶ Socialnämndens internkontrollplan 2024
- ▶ Så här gör vi i Nacka Intern säkerhet
- ▶ Kartläggning Välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan i Nacka kommun
- ▶ Medarbetarundersökningens resultat 2023
- ▶ Rutin för att förebygga hot och våld inom socialtjänstens verksamhet
- ▶ Rutin för kundmöten
- ▶ Rutin vid hotfulla situationer
- ▶ Rutin Hot & våld

Bilaga 2 - Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

I 6 kap. 6 § i Kommunallagen (2017:725) konstateras att nämnderna, var och en inom sitt område, ska 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.

I 6 kap. 1 § fastställs att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljölagens (1977: 1160) 3 kap. 1 a § fastställer att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Av 3 kap. 2 § framgår att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Av 3 kap. 3 § framgår att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet och förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad som måste iakttas för att undgå riskerna i arbetet.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Våld och hot i arbetsmiljön (1993:2)

Arbetarskyddsstyrelsens¹⁵ föreskrifter om åtgärder mot Våld och hot i arbetsmiljön (1993:2) gäller för arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld. Arbetsgivaren ska, enligt föreskrifterna, utreda de risker för våld eller hot om våld som finns i arbetet och vidta åtgärder som föranleds av utredningen. Särskilda säkerhetsrutiner ska finnas för arbete som kan medföra risk för våld eller hot om våld, vilka ska hållas aktuella och följas upp fortlöpande. Dessa rutiner ska vara kända av alla arbetstagare berörda av riskerna. Arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredställande trygghet. Arbetstagarna ska ha möjlighet att snabbt tillkalla hjälp vid en vålds- eller hotsituation. Som ett led i detta ska arbetsgivaren se till att:

- ▶ Det finns larmutrustning där så krävs för säkerheten
- ▶ Det finns fastställda rutiner för vem som ska ta emot larm och för åtgärder som ska vidtas när larm utlöses
- ▶ Övning av säkerhetsrutiner och åtgärder vid larm genomförs regelbundet
- ▶ Larmutrustning underhålls och kontrolleras
- ▶ Det finns andra tekniska hjälpmedel om det behövs

Om en arbetsuppgift innebär en påtaglig risk för våld eller hot om våld får den inte utföras som ensamarbete.

Föreskrifterna fastställer också krav på dokumentation och uppföljning. Tillbud och händelser med våld eller hot om våld ska dokumenteras och utredas. Enligt

¹⁵ Nuvarande Arbetsmiljöverket.

kommentarerna är det viktigt att det finns rutiner för att uppmärksamma, rapportera och följa upp alla tillbud och händelser med inslag av våld och hot. Rutinerna bör också innefatta att våld och allvarliga hot om våld anmäls till yrkesinspektionen¹⁶, polisen och Försäkringskassan. Vidare ska risker och tillbud som uppmärksammas av arbetstagare meddelas till arbetsledare, skyddsombud eller annan avtalad person. Rutiner ska också finnas på plats för att snabbt ge hjälp och stöd till arbetstagare som blivit utsatta för våld eller hot om våld.

Systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1)

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) fastställer att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten, vilket kommentarerna till föreskrifternas tillämpningsområde klarlägger handlar om att arbetsmiljöfrågor ska hanteras i verksamheten på samma sätt som produktion och ekonomi - som en naturlig del av verksamheten och inte som ett separat system.

Inom ramen för detta har arbetsgivaren enligt föreskrifterna ansvar för att bland annat ge arbetstagarna och skyddsombuden möjlighet att medverka i arbetsmiljöarbetet. Den har också ansvar för att de som får arbetsuppgifter relaterat till arbetsmiljöarbetet har tillräckliga kunskaper om exempelvis regler som har betydelse för arbetsmiljön och förhållanden som kan innebära risker för ohälsa. Enligt kommentarerna inkluderar regler som har betydelse i första hand arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och olika föreskrifter från arbetsmiljöverket. Av kommentarerna framgår vidare att dessa förhållanden bland annat inkluderar de hälsomässiga effekterna av våld och hot.

Arbetsgivaren har även ansvar att se till att arbetstagarens kunskap om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa ska förebyggas och en tillfredställande arbetsmiljö uppnås. Enligt kommentarerna inkluderar detta kunskap om både de risker som de egna arbetsuppgifterna medför och om andra risker som arbetstagaren kan komma i kontakt med i arbetet. Vidare ska det också vara tydligt för arbetstagaren vem hen ska vända sig till gällande arbetsmiljöfrågor.

¹⁶ Nuvarande Arbetsmiljöverket.