

Granskning av arbetet mot otillåten påverkan vid myndighetsutövning

Nässjö kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	4
3. Granskningsresultat	7
3.1. Kontrollmiljö.....	7
3.2. Riskbedömningar	14
3.3. Kontrollaktiviteter	15
3.4. Information och kommunikation	16
3.5. Utvärdering och uppföljning	18
4. Slutsats	19
4.1. Rekommendationer	20
5. Källförteckning	21
6. Revisionskriterium	23
Kommunallagen (2017:725)	23

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Nässjö kommun granskat huruvida socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.

Den sammanfattande bedömningen är att socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden delvis säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.

Den sammanfattande bedömningen bygger bland annat på följande iakttagelser:

- ▶ Socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden har rutiner för att förebygga otillåten påverkan samt riktlinjer för att upptäcka otillåten påverkan.
- ▶ Enkätundersökningen visar att rutiner bör förtydligas och påminnas om för medarbetarna.
- ▶ Samhällsplaneringsnämnden saknar kontrollaktiviteter
- ▶ Det förefaller finnas en benägenhet hos socialnämndens verksamhet att, i viss utsträckning, inte anmäla incidenter som man har blivit utsatt för.

Vidare menar vi att informationen och kommunikationen kring frågan bör stärkas då en majoritet av enkätssvarande uppger att de inte utbildats i otillåten påverkan. Vi menar även att informationen som delges kan breddas något samt att upplysning av medarbetare bör ske i flera verksamhetsområden.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi nämnderna att

- ▶ Säkerställa tillräcklig introduktion och fortbildning av sina medarbetare avseende otillåten påverkan och gällande rutiner.
- ▶ Säkerställa att anmälan och hantering av tillbud och incidenter avseende otillåten påverkan görs enligt riktlinje för våld- och hotsituationer.
- ▶ Utveckla arbetet med riskanalyser avseende otillåten påverkan.

Samhällsplaneringsnämnden rekommenderas att:

- ▶ Utveckla sina kontrollaktiviteter och förbättra uppföljningen avseende otillåten påverkan.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Anställda i offentlig verksamhet möter dagligen människor vid till exempel tillsynsarbete och inspektioner. Risk finns då att medarbetarna blir utsatta för otillåten påverkan. Enligt SKR ökar sådan påverkan, vilket kan leda till bland annat tystnadskultur, att tjänstepersoner avslutar sina tjänster, och att tilliten till det demokratiska systemet påverkas negativt.

Otillåten påverkan definieras i denna granskning som trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption. Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner i myndighetsutövning och beslutsfattande, om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter är relevanta i detta sammanhang. Nämnderna ska, enligt bland annat arbetsmiljölagen, bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt kommunallagen 6 kap. 6 § ska "Nämnderna... också se till att den interna kontrollen är tillräcklig...".

Detta innebär bland annat att nämnderna ska undersöka och värdera risker, hantera riskerna genom till exempel förebyggande åtgärder, samt följa upp om åtgärderna haft avsedd effekt. Genom uppföljning ska det dessutom finnas möjlighet att upptäcka avvikelser som kan ha skett till följd av otillåten påverkan. Nämnderna ska också ha rutiner, bland annat för arbete som kan medföra risk för hot och våld, till exempel vid ensamarbete.

De förtroendevalda revisorerna har med grund i sin riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan i myndighetsutövningen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen. I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?
- ▶ Säkerställer nämnden att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?
- ▶ Säkerställer nämnden att otillåten påverkan hanteras enligt lag och rutin?
- ▶ Säkerställer nämnden att medarbetare utbildas i frågor rörande otillåten påverkan, att nämndens samlade arbete är känt i organisationen och att arbetet följs upp?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. För att utreda huruvida styrande dokument och rutiner är kända i organisationen, om utbildningsståndpunkten är god och för att ge en bild av om försök till otillåten påverkan förekommer i verksamheterna har en enkät skickats ut vars resultat används i denna granskning.

Samtliga myndighetsutövare inom socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden tillfrågades att besvara enkäten. Enkäten skickades ut till 112 anställda och besvarades av 85 medarbetare vilket ger en svarsfrekvens om 75 procent. Under perioden 5-18 maj var enkäten öppen för att besvaras och det skickades ut två påminnelser under perioden.

Metodiken i denna granskning utgår från COSO-modellen. Standarden skapades för att stävja ekonomiska oegentligheter kopplat till den finansiella redovisningen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering. Baserat på ramverket har EY standardiserat ett angreppssätt inom ramen för verksamhetsrevision. Modellen bygger på bedömning av 13 aktiviteter indelat i kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollmoment, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Arbetsmiljölagen
- ▶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) Systematiskt arbetsmiljöarbete samt (1993:2) Våld och hot i arbetsmiljön.
- ▶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2).
- ▶ Kommunala reglementen, policys och styrdokument

2.5. Metod

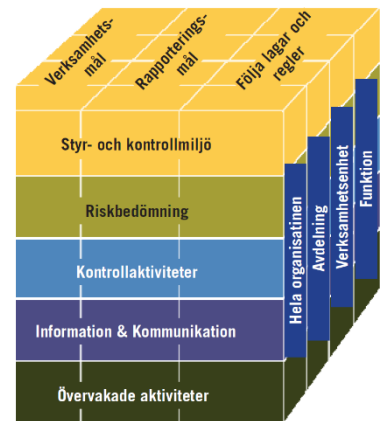
Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Intervjuer har genomförts med chefer till personer och funktioner som arbetar med myndighetsutövning. Exempel på detta är funktioner som är involverade i verksamhetens processer kopplade till utbetalning av ekonomiskt bistånd samt funktion som hanterar miljötillsyn. EY har genomfört intervjuer med 13 personer, se bilaga 5. Styrdokument och annan relevant dokumentation har granskats.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade. Bedömningar och slutsatser baseras på de dokument som har tillhandahållits och de intervjupersoner som kommunen har angivit.

1.1.1 COSO-modellen

För kommunala myndigheter finns inget bestämt regelverk för intern kontroll, förutom kommunallagen. Kommunen väljer därmed sitt eget arbetssätt. Uppbyggnaden och utvecklingen av den interna kontrollen i den kommunala sektorn vilar i stor utsträckning på COSO¹. I vår granskning har vi därför utgått från COSO-modellen², som redogörs för nedan.

Standarden skapades primärt för att stävja ekonomiska oegentligheter kopplat till den finansiella redovisningen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering. Målet med COSO och internkontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellen består av fem huvudkomponenter, vilka beskrivs övergripande nedan.



1.1.1.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljön består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgör en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna regelverket? Kan de lyfta etiska frågor? Hur agerar de i avsaknad av regler? Här är ledningens riskhanteringsfilosofi och riskaptit, integritet och etiska värderingar viktiga.

Utöver organisationskultur består kontrollmiljön även av styrdokument, t.ex. policyer och riktlinjer. Vissa övergripande tekniska system, såsom visseblåsarsystem, tillhör även kontrollmiljön.

1.1.1.2 Riskbedömning

Riskanalys handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt vilka konsekvenserna skulle bli för organisationen.

Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

¹ "Intern kontroll: För förtroende, trygghet och utveckling". Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

1.1.1.3 Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker.

- Internkontrollens kontrollaktiviteter: Kontrollaktiviteter anges ofta i en internkontrollplan och syftar då till att följa upp att verksamhetens kontroller fungerar ändamålsenligt.
- Verksamhetens kontrollaktiviteter: Verksamhetens kontroller finns ofta integrerade i verksamhetens olika processer och kan se olika ut, t.ex. Behovsprövning, kontroll av ID-handling, kompetensutveckling av personal, uppföljning och utredning av avvikelser. Gemensamt är att aktiviteterna syftar till att reducera risk i någon omfattning.

En kontroll kan vara förebyggande, upptäckande eller av utredande karaktär. Ovan aktiviteter kan utföras vid olika tillfällen, på olika sätt och i varierande omfattningar, vilket påverkar kontrollens effektivitet.

1.1.1.4 Information och kommunikation

Enligt COSO-modellen är det viktigt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledningen och de som arbetar med intern kontroll.

Även det omvända gäller, att information från ledning sprids vidare ut i organisationen. Det kan röra information från nätverk och kompetensgrupper som rör det brottsförebyggande arbetet men även kommunikation kring riktlinjer och rutiner samt ansvarsfördelning inom organisationen. Kopplat till det brottsförebyggande arbetet är frågan kring samverkan med interna och externa parter central.

1.1.1.5 Tillsyn och övervakande aktiviteter

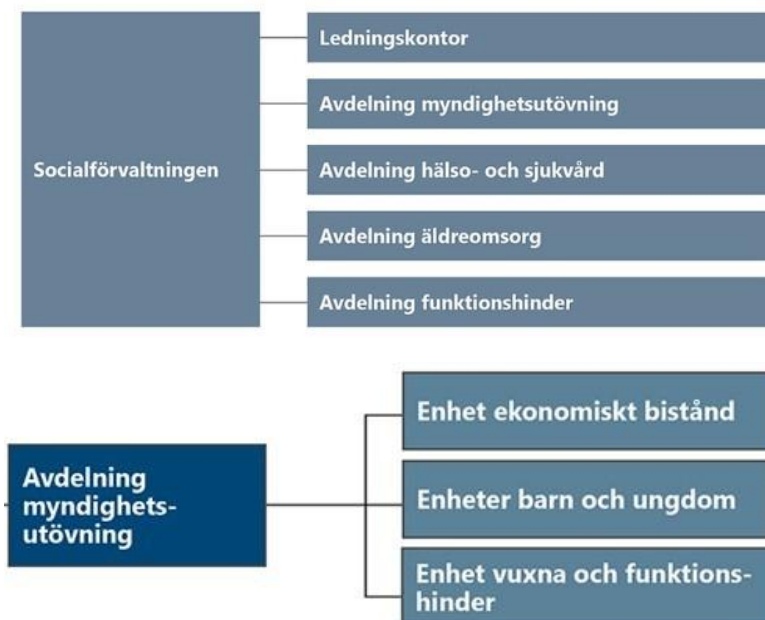
Övervakande aktiviteter som har till ändamål att utvärdera och följa upp kontrollen i organisationen. Tillsynen bör ske kontinuerligt med kontroller och utvärdering. Tillsyn kan t.ex. bestå av internrevision, självutvärdering, oberoende externa utredningar och genom att löpande föra statistik och analysera den egna verksamheten.

3. Granskningsresultat

3.1. Kontrollmiljö

3.1.1. Organisation och ansvarsfördelning

3.1.1.1.1 Socialnämnden



Den politiska ansvarsfördelningen i kommunen innebär att socialnämnden ansvarar för socialförvaltningen där handläggare genom delegationsordning har rätt att fatta beslut å deras vägnar. Besluten som fattas är bland annat inom ekonomiskt bistånd eller beslut inom LSS³. Handläggare som fattar denna typ av beslut är placerade inom avdelning myndighetsutövning.

Socialförvaltningen har en utsedd säkerhetssamordnare som har ett övergripande ansvar att samordna säkerhetsarbetet och larmfunktionaliteten. I det dagliga praktiska säkerhetsarbetet stöttar säkerhetssamordnaren chefer i frågor kring ämnet. De huvudsakliga områden som hanteras är larm, larmrutiner, internt skydd samt personskydd. Socialförvaltningen är den enda förvaltning med säkerhetssamordnare.

³ Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

3.1.1.1.2 Samhällsplaneringsnämnden



För samhällsplaneringskontoret ansvarar samhällsplaneringsnämnden. Även där har handläggare rätt att fatta beslut genom delegation. Besluten som fattas gäller bland annat bygglov och beslut enligt miljöbalken.

Samhällsplaneringschef är förvaltningens enda chef där kartenheten, miljöenheten och plan- och byggenheten har utsedda samordnare.

3.1.2. Styrande dokument

I personalpolicy, daterad 2010-01-28, framgår att kommunens mål i hälso- och arbetsmiljöarbetet är att förena en väl fungerande verksamhet med ett långsiktigt hållbart arbetsliv för medarbetarna. Hälso- och arbetsmiljöarbetet ska främja trivsel och samarbete, samt öka medarbetarnas delaktighet, utveckling och inflytande i arbetet. I personalpolicy framgår det även att i de fall hot eller våld förekommer, måste de särskilt uppmärksammas och åtgärdas omedelbart.

För hot och våld uppges i personalpolicy att det finns tydliga säkerhetsrutiner som är anpassade efter varje förvaltnings förutsättningar. Medarbetare som upplevt hot eller våld ska snabbt få hjälp och stöd för att kunna bearbeta händelsen.

Medarbetare är skyldiga enligt personalpolicy att uppmärksamma missförhållanden till berörd chef. Chefer ansvarar för att skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö och ett gott arbetsklimat genom tydliga mål, åtaganden och organisation. Chefen ansvarar även för att tidigt uppmärksamma, utreda och åtgärda eventuella missförhållanden på arbetsplatsen.

I personalhandbok, som finns tillgängligt för medarbetare på intranätet, behandlar avsnitt 3.6 mutor, bestickning och jäv vilket det refereras till lagen. Det framförs även att mutbrott begås när en arbetstagare eller en uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Till personalhandbok finns även fördjupning och stöd kopplad till personalhandboken vilket det framgår att varje medarbetare själv ansvarar för att bedöma om man ska ta emot en förmån. Förmånen blir enligt fördjupningen inte tillåten för att en chef godkänner det. Vid myndighetsutövning framgår det att medarbetare alltid ska avstå från alla typer av förmåner, som till exempel bricklunch. Det framgår att det inte finns en fastställd gräns för vad som är en tillåten förmån och en muta men eftersom domstolarna ställer särskilt höga krav på medarbetare i offentlig sektor ska medarbetarna neka förmånen vid minsta tveksamhet.

Utöver detta har kommunen även framtagna riktlinje för våld- och hotsituationer i arbetslivet. Det framgår att målet för kommunen är att arbeta målmedvetet med

förebyggande säkerhetsarbete och ha en organisation för att ge stöd till dem som direkt eller indirekt varit utsatta för våld och hot. Vidare ska varje arbetsplats vid behov anpassa rutiner efter sina förutsättningar.

Enligt riktlinje för våld- och hotsituationer i arbetslivet ska alla verksamheter ha en kartläggning över vilka risker för våld och hot som föreligger på just deras arbetsplats. Chefer har ansvar för att detta görs på respektive arbetsplats och att planerade åtgärder genomförs och följs upp. Om en situation uppstår hänvisar rutinen för hot och våld till personalhandboken. Verksamheten ansvarar dock alltid för att anpassa rutinerna efter sina förutsättningar. Alla tillbud och incidenter rörande våld och hot ska anmälas via tillbudsverktyget. Därefter görs en riskbedömning och åtgärdsplan ska upprättas. Vidare framkommer det att kommunens princip är att alla fall av våld eller hot om våld riktade mot medarbetare eller förtroendevalda ska anmälas till polisen.

3.1.3. Socialnämnden

För socialnämnden och för medarbetare inom avdelning myndighetsutövning har det även tagits fram en separat säkerhetsrutin. Säkerhetsrutinen innehåller information och instruktioner kring besöksmottagande, hembesök, larm och åtgärder för att förebygga hot och våld. Vidare innehåller säkerhetsrutinen även identifierade riskområden för avdelningen inom myndighetsutövning. Vilket har identifierats som följande:

- ▶ Besöksmottagande
- ▶ Hembesök hos klient
- ▶ Bilåkande med klient
- ▶ Bomb- och vapenhot
- ▶ Öppenvården Almenäs
- ▶ Alkoholhandläggning

För samtliga identifierade riskområden finns instruktioner och minnesregler hur risken bör hanteras. Bland annat finns en checklista vid besök och hembesök angiven som ett stöd för riskbedömning.

Genomgång av säkerhetsrutin ingår i den checklista som tagits fram för introduktion av tjänstemän, det vill säga vid nyanställning.

3.1.4. Samhällsplaneringsnämnden

Av intervju framgår att det inte finns några rutiner med till exempel checklista för samhällsplaneringsnämnden. För samhällsplaneringsnämnden har en personalguide tagits fram vilken behandlar instruktioner vid allvarliga risker och hot där risker och hot som föreligger är listade. De risker som nämns i personalguide är följande:

- ▶ Besök
- ▶ Inspektion/besiktning
- ▶ Tillsyn

Bland annat framkommer det att medarbetare aldrig ska åka ut ensam på inspektion/besiktning som förväntas bli stökig/hotfull. Vid behov kan det begäras handräckning av polisen. Ansvarig chef ansvarar för hanteringen efter en händelse och ska ta hand om de inblandade och ser till att de får det stöd de behöver. Förutom instruktioner kring hur medarbetare ska agera vid hotfulla situationer framgår även hur medarbetare bör agera efter en händelse och hur efterarbetet ska genomföras. Bland annat framgår det att chef ska kontaktas, att polisanmälan ska upprättas om våld och hot förekommit samt att berörda personer tillsammans med chef ska dokumentera händelsen. Ansvarig chef ansvarar för att uppföljande samtal sker.

Vid intervju framgår det att personalguiden är en viktig del av introduktionen för nyanställda.

3.1.5. Kultur

För både samhällsplaneringsnämnden och socialnämnden uppges det, vid intervjuer, att verksamheten präglas av en kultur vari anställda lyfter frågor och tveksamheter till chefer. Tillbud som uppstår dokumenteras i tillbudsverktyget. Samtliga anställda kan rapportera tillbud i verktyget där ansvarig chef sedan ska följa upp ärendet. Skulle medarbetare inte få uppbackning av chef har kommunen en nyinrättad visseblåsarfunktion som medarbetaren kan vända sig till.

Av intervju framgår att det för medarbetare som arbetar med myndighetsutövning inom socialnämnden finns en vana att ta emot mindre hot. Det uppges vara vardag att medborgare försöker använda olika påverkansmedel och uppger saker i affekt. Vanligtvis tas detta inte på allvar och medarbetarna uppfattar det inte alltid som ett seriöst hot. Det uppges att det finns en hög toleransnivå hos medarbetarna och att det ingår i deras uppdrag, eftersom det ska skapas en tillit till medborgare.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av enkät som socialsekreterare i socialnämnden fått besvara inom ramen för nämndens interna kontroll 2022. Socialnämndens enkätundersökning syftade till att fånga upp förekomsten av hot från enskilda samt bristande tillit gentemot socialtjänsten. Av Rapport kring intern kontroll 2022 framgår att endast 4 procent av socialsekreterarna anger att hot från enskilda utgör ett problem i yrkesutövningen i hög eller ganska hög grad. Bland annat uppges att sådant beteende kan ses som ett naturligt uttryck för människors frustration över sin situation och att det därför kan finnas viss förståelse och överseende med detta. Det uppges även att det är lätt att vänja sig vid ett bemötande och ett beteende som egentligen inte är acceptabelt men som man förväntas stå ut med i tjänsten.

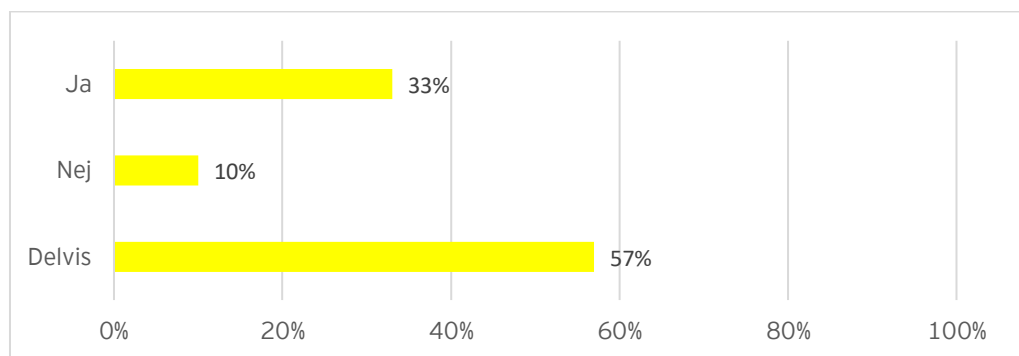
Vid intervju framgår att chefer bistår i situationer som upplevs hotfulla och att detta efterfrågas med jämna mellanrum. Det uppges även att frågan kring otillåten påverkan ständigt är levande, även om det inte har genomförts någon utbildning kring ämnet de senaste fem åren.

Som beskrivet i avsnitt 2.3 genomfördes enkätundersökning inom ramen för granskningen (vilket inte är den tidigare nämnda enkätundersökningen gjord av

socialnämnden) där samtliga myndighetsutövare inom socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden tillfrågades att besvara enkäten. Resultaten mellan nämnderna liknar varandra och kommer därför presenteras tillsammans. Vid tillfällen då skillnader identifierats kommer det presenteras.

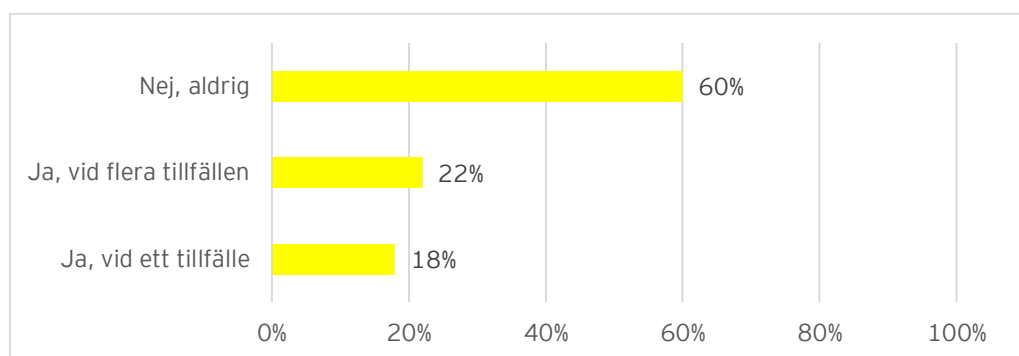
Vid genomförd enkät fick medarbetare svara på frågan huruvida de känner sig säkra på hur de ska agera vid en hotfull eller våldsam situation. Enkätresultatet visar att 67% av medarbetarna (57% delvis samt 10% nej) är osäkra på hur de ska agera vid en hotfull eller våldsam situation medan 33% svarar ja.

Enkätresultat 1



Medarbetarna fick även svara på frågan om de har upplevt otrygghet i delar av sin tjänsteutövning som myndighetsutövare där resultatet blev följande:

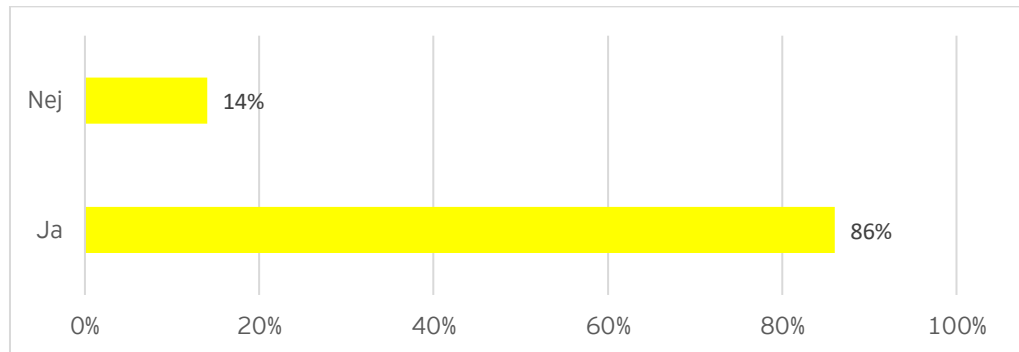
Enkätresultat 2



Nämnderna skilde sig åt i frågan kring upplevd otrygghet. Medarbetare inom socialnämnden uppgav i större utsträckning ha upplevt otrygghet vid ett eller flera tillfällen (50%). För medarbetare inom samhällsplaneringsnämnden var resultatet på upplevd otrygghet vid ett eller flera tillfällen lägre (17%).

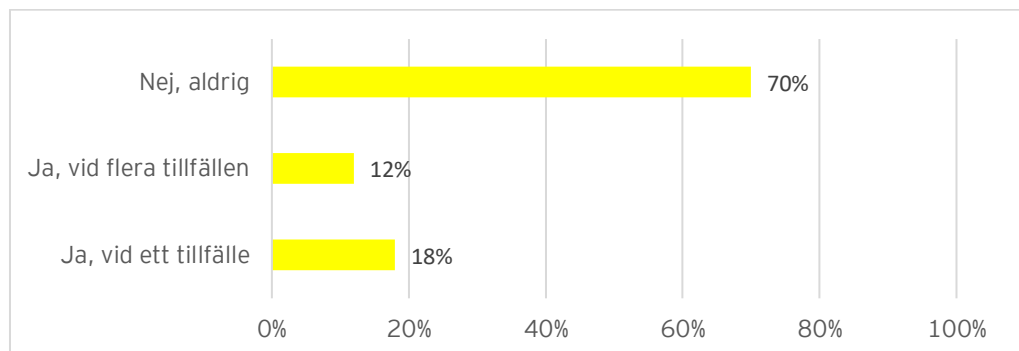
På frågan om medarbetare vet var de ska vända sig vid otillåten påverkan svarade 86% av medarbetarna ja och 14% nej.

Enkätresultat 3



När det gäller om medarbetare utsatts för våld, hot, trakasserier eller skadegörelse fick frågan kring hot störst utslag. På frågan om medarbetare har utsatts för hot är resultatet att 18% utsatts vid ett tillfälle, 12% vid flera tillfällen och 70% aldrig.

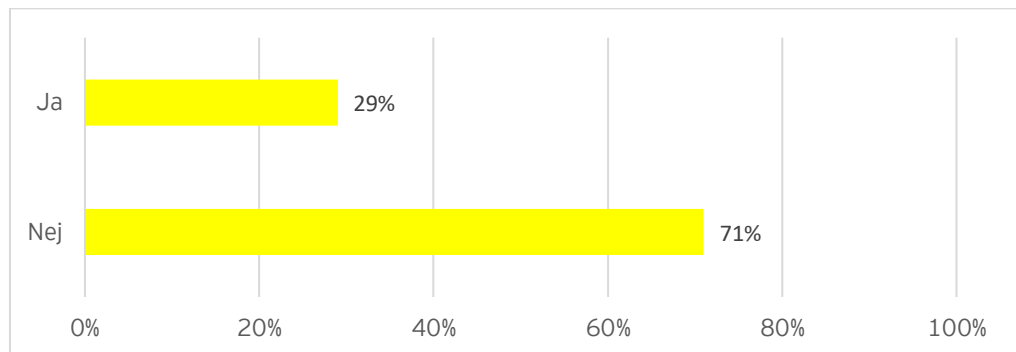
Enkätresultat 4



Resultatet skiljde sig åt mellan nämnderna. För medarbetare inom socialnämnden uppgav 39% att de vid ett eller flera tillfällen utsatts för hot. Motsvarande siffra för medarbetare inom samhällsplaneringsnämnden var 9%.

Utifrån frågan ovan fick de som svarade ja även svara på frågan om någon anmälan upprättades där svaret blev att 29% anmälde och 71% svarade att det inte genomfördes någon anmälan.

Enkätresultat 5



Socialnämnden var den nämnd som stod ut i frågan där 21 personer svarade att de blivit utsatta för hot och endast sex av dessa valt att anmäla.

Vidare menar samtliga som svarat på enkäten att de aldrig avstått från att fatta ett beslut eller ändrat ett beslut på grund av otillåten påverkan.

Av enkätundersökning genomförd av socialnämnden inom ramen för deras interna kontroll framgår att 62,3% anser att kompetensen är otillräcklig för att hantera personer som har stort våldskapital. 40,9% anser att socialtjänsten i Nässjö inte har en god förmåga att upptäcka behov av stöd och insatser i ett tidigt skede.

Socialnämndens egen enkätundersökning visar även att 95,7% inte upplever hot från enskilda som ett problem (46,4 i ganska låg grad, 49,3% i låg grad).

3.1.6. Bedömning

Av granskning framgår att det finns rutiner och styrdokument kopplat till otillåten påverkan. Vi ser det som positivt att det finns kartlagda risker för nämnderna samt att det finns ett både kommunövergripande och nämndspecifikt arbete. Däremot noterar vi att rutinerna och styrdokumentationen riktar sig främst till frågor kring hot, våld och mutor och att det saknas rutiner i frågor kring trakasserier och skadegörelse.

Vad gäller resultat från utskickad enkät kan vi konstatera att majoriteten vet var de ska vända sig vid utsatthet för otillåten påverkan, vilket är positivt. Av resultatet noterar vi också att 2/3 av de svarande är osäkra på hur de ska agera vid en hotfull eller våldsam situation. Vi noterar även att en stor del av medarbetarna enligt enkätundersökning upplevt otrygghet inom ramen för sin myndighetsutövning i där socialnämnden främst stod ut. Enkätresultatet visar också att andelen som har utsatts för hot till stor del inte anmäler. Eftersom det framgår i riktlinje för våld- och hotsituationer i arbetslivet att alla tillbud och incidenter rörande våld och hot ska anmälas via tillbudsverktyget, samt att en stor del av medarbetarna enligt enkätundersökning upplevt otrygghet inom ramen för sin myndighetsutövning, ser vi det som en nödvändighet för nämnderna att fortsatt informera, diskutera och uppmuntra till att anmäla tillbud och incidenter. Socialnämndens egen

enkätundersökning menar vi styrker vår bedömning eftersom det framgår en upplevd otillräcklig kompetensen kring att hantera personer med våldskapital.

3.2. Riskbedömningar

Nämnderna fastställer årligen en internkontrollplan. Detta sker under hösten året innan kontrollplanen börjar att gälla. Uppföljning av föregående års interna kontrollplan sker på våren året efter. Av socialnämndens internkontrollplan 2022 framgår att det ska genomföras kontroll av upplevelse av bristande tillit och förekomst av hot från enskilda gentemot socialtjänsten (se avsnitt 3.1.5). Kontrollen har genomförts genom enkät till socialsekreterare.

För socialnämnden används även Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Handboken syftar till att underlätta tillämpningen av det regelverk som gäller för området. Handboken behandlar bland annat jäv och beskriver hur myndighetsarbetare bör agera vid jävsituationer. Av intervju framgår att det inte görs några dokumenterade riskanalyser innan till exempel hembesök. Däremot uppges det vara ett generaliserat arbetssätt med till exempel checklista i säkerhetsrutinen (se avsnitt 3.1.3). Vid upprättandet av säkerhetsrutinen genomfördes riskanalys för yrkesgruppen som helhet.

För samhällsplaneringsnämnden identifieras inga risker i internkontrollplan 2021 och 2022 med koppling till otillåten påverkan.

Som nämnt i avsnitt 3.1.3 och 3.1.4 finns identifierade riskområden för respektive nämnd där frågor kring otillåten påverkan berörs. Dessa har tagits fram enligt riktlinjer för våld- och hotsituationer i arbetslivet där det framgår att alla verksamheter ska ha en kartläggning över vilka risker för våld och hot som föreligger på just deras arbetsplats.

De identifierade riskområdena för nämnderna är tänkta att fungera som stöd och ska användas av medarbetaren vid möten med medborgare. Vid intervju framkommer det att medarbetare genom dessa gör en egen avvägning och riskbedömning inför enskilt möte. Det framkommer vid intervju att det inte har gjorts några övriga riskanalyser för otillåten påverkan.

3.2.1. Bedömning

Vi ser det som positivt att hot är en del av socialnämndens internkontrollplan 2022. Vidare ses det som positivt att det finns framtagna riskområden för både socialnämnden och samhällsbyggnadsnämnden som stöd till den enskilde medarbetaren vid olika typer av klientmöten.

Vi noterar däremot att socialnämndens egna enkätresultat visar att det finns en osäkerhet att hantera vissa klientgrupper. Vi menar därför att nämnden bör försätta arbeta med riskanalyser som kan ligga till grund för tydligare rutiner med anledning av detta. Vi menar även att samhällsplaneringsnämnden bör överväga att riskvärdera och hantera riskerna för otillåten påverkan inom ramen för sin interna kontroll.

3.3. Kontrollaktiviteter

Inom ramen för granskningen har EY ställt frågor om och efterfrågat dokumentation som beskriver hur förvaltningarna arbetar med rutiner för att upptäcka otillåten påverkan. Vi benämner dessa aktiviteter för kontrollaktiviteter.

Av intervju framgår att det inom socialnämndens verksamhet görs loggkontroller i verksamhetssystemet. Loggkontrollerna innebär bland annat kontroll av dokumentation i ärenden samt kontroll av vilka ärenden berörd handläggare besökt i systemet. Dessa typer av kontroller genomförs en gång i månaden genom stickprov. Kontrollerna kan även genomföras på begäran av chef.

Som tidigare nämnt framgår det av socialnämndens internkontrollplan 2022 att det ska genomföras kontroll av upplevelse av bristande tillit och förekomst av hot från enskilda gentemot socialtjänsten. Kontrollaktiviteten utgörs av en enkät till socialsekreterare vid ett tillfälle under året. Kontrollen gäller för planen 2022 och har ännu inte genomförts.

För samhällsplaneringsnämnden framgår det att handläggare endast har den behörighet som krävs men att det inte görs loggkontroller. Vid anställning får samtliga genomgå en säkerhetsprövning. För bygglov fördelas ärende två gånger i veckan vid gemensamt möte där frågor kring jäv kan uppkomma.

För utgående transaktioner finns framtaget regelverk för kommunen som benämns attestregler för Nässjö kommun. Reglerna gäller för samtliga ekonomiska transaktioner, inklusive transaktioner för medel som kommunen ålagt eller åtagit sig att förvalta, med vissa undantag. I regelverket framgår bland annat att ingen person ensam ska kunna hantera en transaktion från början till slut. Den som utför en kontroll ska ha tillräcklig kompetens för uppgiften, samt att det finns ett automatiskt system som kontrollerar utbetalningar. Vid upptäckta brister ansvarar verksamhetsansvarig att rapportera dessa till närmast överordnad chef, förvaltningschef eller till ekonomi- och finanschefen.

Av intervju framgår att det genomförs årliga kommunövergripande medarbetarenkäter men att frågorna kring otillåten påverkan inte tydligt är en del. I stället görs en årlig arbetsmiljöenkät av chef tillsammans med skyddsombud.

3.3.1. Bedömning

Bedömningen är att socialnämndens kontrollaktiviteter delvis är tillräckliga. Av enkätsvaren framkommer att anmälningsbenägenheten kan förbättras. Även om faktiska utsattheten är låg uppger en relativt stor del av de som utsatts att de inte anmält incidenter. Här kunde kontrollaktiviteter vara av värde för att leva upp till riktlinjerna.

I övrigt är loggkontroller bra verktyg för att upptäcka viss otillåten påverkan i form av korrupktion och vi ser det som positivt att denna kontroll används regelbundet. Vidare är det positivt att hot mot socialförvaltningens personal ingår som ett moment med kontrollaktiviteter i internkontrollplanen för nämnden 2022.

Vi bedömer att samhällsplaneringsnämndens kontrollaktiviteter avseende otillåten påverkan inte är tillräckliga. Kontrollaktiviteter kan ske exempelvis genom att inkludera frågor i årlig medarbetarenkät, särskild enkät, inventering av styrande dokument och att följa upp att kända incidenter anmälts i rapporteringssystemet.

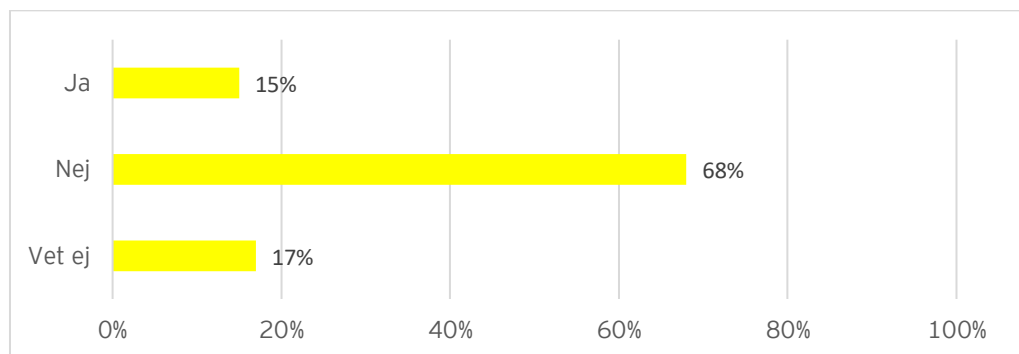
Det är positivt med kommungemensamma attestregler gällande kontroller av utbetalningar. Dessa omfattar dock inte alla myndighetsbeslut gällande tex. lov eller tillstånd.

3.4. Information och kommunikation

Av intervju framgår att HR-avdelningen en gång i månaden tar fram presentationer som lyfts vid arbetsplatsträffar (APT). Vissa av frågorna kring otillåten påverkan kan då finnas med som till exempel hot och våld. Även jävsfrågan är återkommande en del av dessa presentationer.

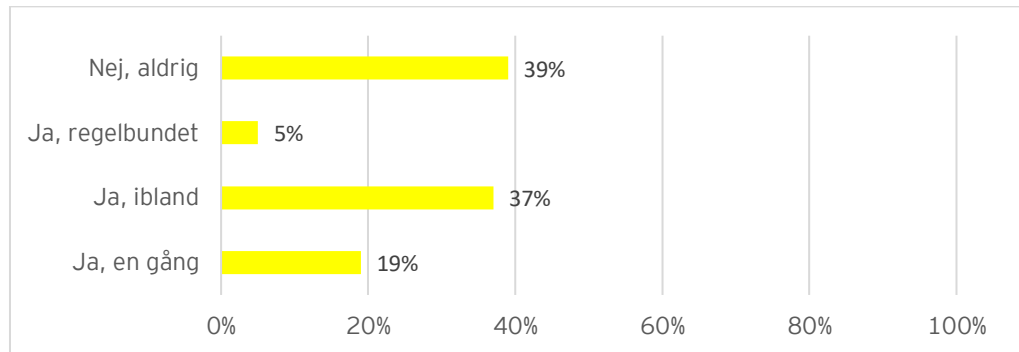
Enkätundersökningen visar att 68% av medarbetarna inte har utbildats i frågor rörande otillåten påverkan de senaste 24 månaderna. Resultatet var liknande för både samhällsplaneringsnämnden och socialnämnden.

Enkätresultat 6



Gällande frågan om olika former av otillåten påverkan diskuteras på APT, personalmöten eller andra typer av sammankomster skiljer sig resultatet. Resultatet var enligt nedan.

Enkätresultat 7



3.4.1. Socialnämnden

Av intervju framgår det att säkerhetssamordnare regelbundet informerar medarbetare kring säkerhetsfrågor vid APT. Det framgår att nämnden vanligtvis inte tar del av någon information kring otillåten påverkan. Däremot tar nämnden del av den arbetsmiljöenkät som genomförs i hela kommunen. Nämnden tar en del av förvaltningens samlade tillbudsstatistik årligen.

För enkätundersökningen som genomförts inom ramen för socialnämndens interna kontroll kan vi konstatera att 77,9% inte anser att socialtjänsten i tillräckligt hög grad arbetar förebyggande. Vidare anser 83,8% att förebyggande insatser inte upplevs tillräckligt effektiva.

3.4.2. Samhällsplaneringsnämnden

Vid intervju framgår att samhällsplaneringsnämnden främst informerar sina medarbetare vid nyanställning utifrån det som framgår i personalguide (se avsnitt 3.1.4). Vidare uppges medarbetare längre tillbaka i tiden utbildats i rapportering av tillbud samt hur medarbetare ska hantera personer och situationer som upplevs svårhanterliga.

Utöver detta har riktade utbildningar gällande otillåten påverkan inte genomförts.

3.4.3. Bedömning

Utifrån enkätresultatet där 39% svarar att frågor kring otillåten påverkan aldrig har diskuterats vid en arbetsplatsträff eller liknande samt att 68% uppger att de aldrig har utbildats i frågan, bedömer vi att arbetet med information och utbildning bör stärkas och förtydligas för samhällsplaneringsnämnden och socialnämnden. Detta styrks även av socialnämndens egen enkätundersökning där 77,9% inte anser att socialtjänsten i tillräckligt hög grad arbetar förebyggande i frågor kring förekomst av hot och bristande tillit, samt att 83,8% menar att förebyggande insatser inte upplevs tillräckligt effektiva.

Även om det under granskningen framkommer att viss information delges vid APT anser vi att denna bör förtydligas för medarbetarna eftersom flera menar att detta aldrig har inträffat. Vidare menar vi att informationen kan breddas något samt att upplysning av medarbetare sker i flera verksamhetsområden som kan vara föremål för otillåten påverkan, även om frågor som hot, våld och jäv bör fortsatt vara en del.

3.5. Utvärdering och uppföljning

3.5.1. Socialnämnden

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av trygghetsbokslut 2021 för socialnämnden. Trygghetsbokslut 2021 fokuserar främst på brandskyddsarbete men behandlar även personskydd och tillträdesskydd. Det framgår bland annat att myndighetsutövningen arbetar med tydliga säkerhetsrutiner i sina kontakter. En ny säkerhetsrutin har arbetats fram för verksamheten och antagits under 2020 (se avsnitt 3.1.3). Säkerhetsrutinen har sedan arbetats in i verksamheten under 2021. Det framkommer även att det under 2021 har genomförts upphandling för både personlarm, larmcentral och bevakningstjänster.

Kommunledningskontoret och samtliga förvaltningar ska årligen genomföra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet vilket genomförandet av arbetsmiljöenkät av chefer ingår. I rapporten Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet 2021 framgår bland annat tillbuden som rapporterats under året samt jämförelse med 2020 och 2019. Den mest förekommande händelseorsaken för all tillbudsanmälan under 2021 för socialförvaltningen är tillbud gällande hot och våld. Det framgår även att 84% av cheferna svarar i enkäten att det har gjorts en kartläggning av arbetsplatsen angående hot och våld. Eftersom hot och våld är en känd arbetsmiljörisk inom socialförvaltningen uppges detta behöva utvecklas. Vidare uppges det även vara viktigt att klargöra denna rutin för verksamheterna.

3.5.2. Samhällsplaneringsnämnden

För samhällsplaneringsnämnden tar nämnden del av arbetsmiljöenkät genomförd av chef och skyddsombud. Det uppges även att nämnden tar del av tillbudsstatistik, vilket förvaltningen för statistik över. Utöver detta har vi inte tagit del av någon dokumentation eller information som visar att nämnden utvärderar och följer upp otillåten påverkan.

3.5.3. Bedömning

Vi ser det som positivt att socialnämnden årligen tar fram trygghetsbokslut. För samhällsplaneringsnämnden ser vi det som en brist att otillåten påverkan inte följs upp.

4. Slutsats

Den sammanfattande bedömningen är att socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden delvis säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen. Bedömningen grundar sig i att socialnämnden och samhällsplaneringsnämnden har rutiner för att förebygga otillåten påverkan samt riktlinjer för att upptäcka otillåten påverkan. Däremot visar enkätundersökningen att dessa bör förtydligas och påminnas om för medarbetarna.

Bedömningen grundar sig även i att samhällsplaneringsnämnden saknar kontrollaktiviteter och att det förefaller finnas en benägenhet hos socialnämndens verksamhet att, i viss utsträckning, inte anmäla incidenter som man har blivit utsatt för. Detta menar vi är ett utvecklingsområde.

Vidare menar vi att informationen och kommunikationen kring frågan bör stärkas då en majoritet av svarande uppger att de inte utbildats i otillåten påverkan. Vi menar även att informationen som delges kan breddas något samt att upplysning av medarbetare bör ske i flera verksamhetsområden.

Granskningen visar även att uppföljningen av samhällsplaneringsnämnden bör stärkas.

Revisionsfråga	Svar
Säkerställer nämnden att det finns ett förbyggande arbete mot otillåten påverkan?	Delvis, det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan. Däremot visar enkätundersökningen att det förbyggande arbetet kan stärkas och förtydligas.
Säkerställer nämnden att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?	Delvis, vi ser det som positivt att det finns riktlinjer kring hot och våld. Däremot saknas rutiner i frågor kring trakasserier och skadegörelse.
Säkerställer nämnden att otillåten påverkan hanteras enligt lag och rutin?	Delvis, kontrollaktiviteterna bör stärkas för samhällsplaneringsnämnden. För socialnämnden bedömer vi att det inte i tillräcklig utsträckning säkerställs att samtliga incidenter rörande våld och hot anmäls.
Säkerställer nämnden att medarbetare utbildas i frågor rörande otillåten påverkan, att nämndens samlade arbete är känt i organisationen och att arbetet följs upp?	Nej, enkätundersökning visar att en majoritet inte har utbildats i frågan.

4.1. Rekommendationer

Granskade nämnder rekommenderas att:

- ▶ Säkerställa tillräcklig introduktion och fortbildning av sina medarbetare avseende otillåten påverkan och gällande rutiner.
- ▶ Säkerställa att anmälan och hantering av tillbud och incidenter avseende otillåten påverkan görs enligt riktlinje för våld- och hotsituationer.
- ▶ Utveckla arbetet med riskanalyser avseende otillåten påverkan.

Samhällsplaneringsnämnden rekommenderas att:

- ▶ Utveckla sina kontrollaktiviteter och förbättra uppföljningen avseende otillåten påverkan.

Carl-Henrik Sölvinger

EY

Victor Klügel

EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ TF socialchef
- ▶ Avdelningschef myndighetsutövning
- ▶ Säkerhetssamordnare socialförvaltningen
- ▶ Enhetschef funktionshinder, missbruk, äldre
- ▶ Enhetschef ekonomiskt bistånd
- ▶ Enhetschef barn och unga
- ▶ Socialt ansvarig socionom
- ▶ Handläggare ekonomiskt bistånd
- ▶ Samhällsplaneringschef
- ▶ Samordnare plan- och byggenheten
- ▶ Samordnare kartenheten
- ▶ Samordnare miljöenheten

Analyserade dokument

- ▶ Personalpolicy Nässjö kommun, 2010-01-28
- ▶ Delegationsordning socialnämnden,
- ▶ Delegationsordning samhällsbyggnadsnämnden,
- ▶ Internkontrollplan socialnämnden 2021
- ▶ Internkontrollplan socialnämnden 2022
- ▶ Internkontrollplan samhällsbyggnadsnämnden 2021
- ▶ Internkontrollplan samhällsbyggnadsnämnden 2022
- ▶ Personalguide samhällsplaneringskontoret, 2022-02-02
- ▶ Personalhandbok för Nässjö kommun
- ▶ Riktlinjer våld- och hotsituationer i arbetslivet, 2020-03-10
- ▶ Riskanalys kopplad till internkontrollplan 2022
- ▶ Säkerhetsrutin avdelning myndighetsutövning, 2015-10-15
- ▶ Rutiner för visseblåsning, 2022-03-17
- ▶ Checklista introduktion för tjänstemän, 2021-07-22
- ▶ Internt utbildningsmaterial APT
- ▶ Trygghetsbokslut 2021
- ▶ Uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete 2021
- ▶ Attestreglemente Nässjö kommun
- ▶ Rapport kring intern kontroll 2022-05-23

- ▶ Bilaga 1 - Resultat från enkät till socialsekreterare
- ▶ Svarsjournal SAM-enkät 2021
- ▶ Tillbudsstatistik samhällsplaneringskontoret 2017-2021

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Arbetsmiljölagen (1977:1 160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete)

Av arbetsmiljölagens 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. Arbetsgivaren ska beakta den särskilda risken för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagaren utför arbete ensam. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsätts.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter (1993:02 - Våld och hot i arbetsmiljön)

Arbetsgivaren ska utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Arbetet ska ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Särskilda säkerhetsrutiner ska finnas för arbete som kan medföra risk för våld eller hot om våld. Rutinerna ska hållas aktuella och följas upp fortlöpande. Rutinerna ska vara kända av alla arbetstagare som kan bli berörda av riskerna. Arbetstagarna ska ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet. Tillbud och händelser med våld eller hot om våld ska dokumenteras och utredas.

Socialnämndens och samhällsplaneringsnämndens reglemente

Det framgår av socialnämndens och samhällsplaneringsnämndens reglemente att nämnden ansvarar för styrning och arbetsmiljö.