

TIERPS KOMMUN KOMMUNSTYRELSEN
2018 -01- 24
D.nr: Beteckning: handl.nr:

Revisionsrapport

*Kommunens förebyggande
arbete mot hot och våld*

Tierps kommun

Malou Olsson
Per Larson

Januari 2018

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	5
1.2.1. Revisionskriterier	5
1.3. Kontrollmål	6
1.4. Avgränsning.....	6
1.5. Metod.....	6
2. Organisationsstruktur.....	7
Organisation	7
3. Iakttagelser och bedömningar.....	9
3.1. Har kommunstyrelsen ett systematiskt arbete med att förebygga och hantera våld för tjänstemän och förtroendevalda?	9
3.1.1. Iakttagelser.....	9
3.1.2. Bedömning	10
3.2. Har risken för hot och våld kartlagts?.....	10
3.2.1. Iakttagelser.....	10
3.2.2. Bedömning	11
3.3. Har arbetsmiljöansvaret tydliggjorts?.....	11
3.3.1. Iakttagelser.....	11
3.3.2. Bedömning	12
3.4. Finns en framtagen rutin och handlingsplan avseende det förebyggande arbetet med att hantera hot och våld?	13
3.4.1. Iakttagelser.....	13
3.4.2. Bedömning	13
3.5. Genomförs utbildningsinsatser inom området strukturerat och kontinuerligt?	13
3.5.1. Iakttagelser.....	13
3.5.2. Bedömning	14
3.6. Ges stöd och handledning vid risk för återkommande hot och våld?	14
3.6.1. Iakttagelser.....	14
3.6.2. Bedömning	15
3.7. Har utsatta arbetsplatser utformats och organiserats för att minska risker för hot och våld?	15
3.7.1. Iakttagelser.....	15
3.7.2. Bedömning	15
3.8. Har uppföljande åtgärder vidtagits vid eventuella tillbud?	16

3.8.1. Iakttagelser.....	16
3.8.2. Bedömning	17
Bilagor – Granskade dokument.....	19

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tierps kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens förebyggande arbete med hot och våld. Granskningens syfte har varit att besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och hantera hot och våld för tjänstemän och förtroendevalda.

Den sammanvägda bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga hot och våld för tjänstemän och politiker. Tre av de åtta kontrollmålen är uppfyllda, ett är delvis uppfyllt och fyra är ej uppfyllda. En bidragande faktor till att revisionsfrågan inte uppfylls helt är att kommunens styrdokument avseende hot och våld är inaktuella och refererar till en organisation som inte längre existerar. Arbetsmiljöansvaret för de förtroendevalda har inte förtydligats och ingen central sammanställning av tillbud genomförs.

Den sammanfattande bedömningen bygger på vår bedömningar av respektive kontrollmål, som sammanfattas nedan:

Kontrollmål	Kommentar
<i>Har kommunstyrelsen ett systematiskt arbete med att förebygga och hantera hot och våld för tjänstemän och förtroendevalda?</i>	Ej uppfyllt Styrdokument är inaktuella och saknar datering. Politiker omnämns inte i styrdokumentet och det finns inget särskilt styrdokument för de förtroendevalda.
<i>Har risken för hot och våld kartlagts?</i>	Ej uppfyllt Enligt uppgift genomförs verksamhetsnära analyser och rapporteras centralt, men vi har inte tagit del av analyserna. De förtroendevalda deltar i Politikernas trygghetsundersökning, men resultatet särredovisas inte och därför kartläggs inte risken för hot och våld i kommunen.
<i>Har arbetsmiljöansvaret tydliggjorts?</i>	Delvis uppfyllt För kommunens tjänstemän är arbetsmiljöansvaret tydligt formulerat genom delegationsordning och riktlinjer. Arbetsmiljöansvaret för det förtroendevalda uttrycks dock inte explicit.
<i>Finns en framtagen rutin och handlingsplan avseende de förebyggande arbete med att hantera hot och våld?</i>	Ej uppfyllt Vi har inte tagit del av en ifylld handlingsplan. Det finns rutiner för IFO-verksamheten avseende det förebyggande arbetet genom hot- och våldsplanen. Kommunens övriga verksamheter, och även de förtroendevalda, saknar motsvarande dokument.
<i>Genomförs utbildningsinsatser inom området strukturerat och kontinuerligt?</i>	Uppfyllt Under 2017 har det genomförts utbildningar

	både till både förtroendevalda och tjänstemän.
<i>Ges stöd och handledning vid risk för återkommande hot och våld?</i>	Uppfyllt Tierps kommun har varit förskonad för återkommande hot och våld, men står väl rustade för eventuell förekomst av återkommande hot och våld.
<i>Har utsatta arbetsplatser utformats och organiserats för att minska risker för hot och våld?</i>	Uppfyllt Det finns vägledande dokument i hur kommunens verksamheter ska utformas.
<i>Har uppföljande åtgärder vidtagits vid eventuella tillbud?</i>	Ej uppfyllt Uppföljande åtgärder vidtas enligt uppgift, men dokumentering av uppföljning sker inte på ett systematiskt sätt.

Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser föreslår vi följande rekommendationer:

- Författa en ny säkerhetspolicy som är koncis och lättförståelig. Bilägg verksamhetsspecifika föreskrifter och behandla de förtroendevalda uttryckligen.
- Genomför regelbundna analyser på verksamhetsnivå och aggregera till nämndnivå. Genomför riktade utbildningsinsatser inom KIA mot de förtroendevalda.
- Se över möjligheten att skicka ut PTU-frågorna till Tierps förtroendevalda och anonymisera svaren. Detta skulle möjliggöra jämförelser mellan år och mot rikssnittet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot lägger ett stort ansvar på arbetsgivaren vad gäller förebyggande åtgärder, omhändertagande av drabbade, säkerhetsrutiner, handlingsplaner och utbildning. För att det riskförebyggande arbetet ska få en god och hållbar effekt krävs att arbetsgivare och medarbetare samverkar och att säkerhetsfrågorna blir en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Oron för att bli utsatt för hot och våld på arbetet, är en psykisk belastning som också påverkar arbetsmiljön negativt. Detta ska arbetsgivaren också känna till och förebygga så mycket det går. Arbetsplatser ska utformas och utrustas för att förebygga risken för hot och våld så långt det är möjligt. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2 gäller på alla arbetsplatser.

Hot och våld mot förtroendevalda är ett allvarligt hot mot vårt demokratiska system. I Brottsförebyggande rådets (BRÅ) senaste undersökning 2016 uppger 25 procent av de förtroendevalda i kommuner, regioner och landsting att de blivit utsatta för hot, trakasserier eller våld.

Enligt BRÅ:s undersökning finns det brister i hur samhällets institutioner hanterar hot och våld mot förtroendevalda, både vad gäller kommuner, regioner och landsting, partierna, rättssamhället och polisen. Det är något som måste förändras. Ingen förtroendevald ska behöva stå ensam när de utsätts för hot och våld i samband med att de utför uppdrag i demokratins tjänst.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) menar att ett systematiskt arbete behöver utvecklas för att ge stöd till de förtroendevalda när det gäller hot och våld mot dem när de utövar sitt demokratiska uppdrag. Tre utvecklingsområden framkommer tydligt i den undersökning som genomförts.

- Utveckling av systematisk hantering
- Klargör arbetsmiljöansvar
- Skärpt strafflagstiftning

Utifrån de risker som beskrivits ovan har beslut tagits om att genomföra denna granskning avseende förebyggande arbete kring hot och våld. PwC har fått i uppdrag att genomföra denna granskning.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och hantera hot och våld för tjänstemän och förtroendevalda?

1.2.1. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av jämförbar praxis samt rutiner och styrande dokument inom området. Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av kommunallag, arbetsmiljölag och kommunstyrelsens styrande dokument inom området.

1.3. Kontrollmål

Revisionsfrågan operationaliseras i följande kontrollfrågor:

- Har kommunstyrelsen ett systematiskt arbete med att förebygga och hantera hot och våld för tjänstemän och förtroendevalda?
- Har risk för hot och våld har kartlagts?
- Har arbetsmiljöansvaret har tydliggjorts?
- Finns en framtagen rutin och handlingsplan avseende det förebyggande arbetet med att hantera hot och våld?
- Genomförs utbildningsinsatser inom området genomförs strukturerat och kontinuerligt?
- Ges stöd och handledning vid risk för återkommande hot och våld?
- Har utsatta arbetsplatser utformats och organiserats för att minska risker för hot och våld?
- Har uppföljande åtgärder vidtagits vid eventuellt tillbud?

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen i egenskap av personalmyndighet samt sin samordnande roll.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier (styrande och stödjande dokument). Rapporten har varit föremål för faktaavstämning. Detta material har därefter kompletteras med intervjuer och avstämningar skett med följande personer/funktioner:

- HR-chef
- Beredskaps- och säkerhetschef
- Chef för IFO
- Enhetschef administrativt center IFO
- Ordförandena i kommunstyrelsens fyra utskott

Granskningsrapporten har varit föremål för faktaavstämning av berörda intervjupersoner.

2. Organisationsstruktur

Enligt Arbetsmiljöverkets riktlinjer avseende hot och våld ansvarar arbetsgivaren för förebyggande åtgärder, omhändertagande av de som drabbas av hot och våld, säkerhetsrutiner, handlingsplaner och utbildning i ämnet.

Arbetsmiljölagen föreskriver att arbetsmiljöansvaret åligger arbetsgivaren. Detta innefattar bland annat att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumentera arbetsmiljön och beskriva hur man arbetar med den. Arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Organisation

Denna granskning beaktar kommunstyrelsen. Tierps kommun har totalt fyra utskott som organisatoriskt tillhör kommunstyrelsen. Dessa är:

- Kommunstyrelsens arbetsutskott
- Samhällsbyggnadsutskottet
- Utskottet för barn och ungdom
- Utskottet för arbete och omsorg

IFO-verksamheten är underställd kommunchefen och tillhör produktionsenheten. IFO är organiserad enligt följande:



HR-avdelningen

Tierps kommuns HR-avdelning tillhör enheten för gemensam service och består för närvarande av totalt 3 medarbetare (HR-konsulter) och en personalchef. Enligt uppgift ska ytterligare en tjänst som rehabiliteringssamordnare tillsättas inom Tierps kommuns HR-avdelning. Rehabiliteringssamordnarens huvudsakliga uppgift kommer att bestå av att jobba förebyggande utifrån kommunens höga sjukfrånvaro. Sedan sommaren 2017 har respektive HR-konsult ett specialtområde –

lönebildning, arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Detta till syfte att HR-avdelningen kan arbeta strategiskt med sakfrågorna samt vara en stödjande resurs till enhets- och verksamhetschefer.

Beredskaps- och säkerhetschef

Beredskaps- och säkerhetschefen bistår med spetskompetens inom bland annat hot och våld, och är behjälplig i preventiva säkerhetsfrågor men också en stödfunktion till de som blivit utsatta. Den beredskaps- och säkerhetschef som medverkade i denna granskning avslutade sin tjänst den 15 december 2017, och kommunen uppges söka efter en efterträdare.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Har kommunstyrelsen ett systematiskt arbete med att förebygga och hantera våld för tjänstemän och förtroendevalda?*

3.1.1. *Iakttagelser*

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar nämnden för alla frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Kommunstyrelsen antog den 1 december 2009 riktlinjer för hantering av hot och våld i arbetsmiljön. Dokumentet behandlar bland annat Tierps kommuns mål och målsättning avseende hot och våld, beskrivning vad som ryms i begreppen hot och våld, förebyggande rutiner, riskbedömningar och uppföljningar. Målet är att samtliga anställda inom kommunen ska ha kännedom om riktlinjerna. I riktlinjen illustreras ett flödesschema för hur hot och våld bör hanteras. Det nämns emellertid inte något om KIA-anmälan¹ ska upprättas av den utsatte. Däremot framgår att den utsatte direkt efter händelsen ska skriva ned i detalj vad som inträffat, och att chef ansvarar för att händelseförloppet blir dokumenterat.

Policyn är utformad för tjänstemän, och det finns ingen särskilt avsedd rutin för de förtroendevalda. Det finns ingen formell delegationsordning avseende hot och våld för de förtroendevalda, vilket gör enskilda politiker agerar på eget initiativ vid inträffande av hot eller våld.

I intervjuer med berörda förtroendevalda bekräftas att det inte finns någon formell handlingsplan vid förekomst av hot eller våld. Vissa partier har internutbildningar i ämnet och det åligger respektive gruppleddare att tillgodose behovet. Upplevelsen är dock att stödet i tjänstemannaleden är tillräckligt samt att beredskaps- och säkerhetschefen har varit en särskilt värdefull resurs vid förekomst av hot.

Det finns en säkerhetspolicy i Tierps kommun som syftar till att säkerställa hög säkerhet mot skador och störningar inom den kommunala verksamheten. Policyn innehåller ansvarsfördelning och klargör att arbetet med säkerhetsfrågorna ska bedrivas systematiskt i berörda verksamheter så att de medvetandegörs i hela organisationen. Detta omfattar bland annat genomförande av skadeförebyggande åtgärder, utbildning och riskanalyser. Policyn är inte daterad och någon spårbarhet om den är antagen politiskt saknas, men enligt uppgift författades dokumentet för minst 15 år sedan. Sedan säkerhetspolicyn antogs har Tierps kommun omorganiserats, vilket gör att dokumentet hänvisar till en organisation som inte längre existerar.

Både riktlinjerna och säkerhetspolicyn finns på intranätet men ska enligt uppgift från intervjuerna vara svåra att finna, vilket kan anses vara motsägelsefullt givet att målet är att samtliga anställda inom kommunen ska känna till dem. Båda dokumenten är allmängiltiga i sin utformning och behandlar inte enskilda verksamheter. Därför kan riktlinjerna uppfattas som svårtolkade av verksamhetspersonal. KIA-systemet infördes hösten 2015 i Tierps kommun, vilket betyder att varken riktlinjer eller säkerhetspolicyn är anpassade efter systemet.

Individ- och familjeomsorgen arbetar utifrån en hot- och våldsplan som beskriver hur man avser arbeta med att förebygga samt hantera hot och våld. Dokumentet är dock inte daterat och det framgår inte om planen är antagen.

¹ KIA är Tierps kommuns system för rapportering och hantering av tillbud, arbetsskador och övriga skador på arbetsplatsen.

3.1.2. *Bedömning*

Kontrollfrågan avseende det systematiska arbetet med att förebygga och hantera hot och våld är bristfälligt och vi bedömer frågan som ej uppfylld. Kommunen har styrdokument som behandlar området, men sedan de antogs har organisationen och tillvägagångssättet vid inträffande av hot och våld förändrats. Dessutom är säkerhetspolicyn inte daterad, vilket gör det svårt att bedöma dess aktualitet.

Därför bör kommunstyrelsen säkerställa att de styrande dokumenten är aktuella och anpassade efter nuvarande organisation samt förtydliga att dokumenten både omfattar tjänstemän och förtroendevalda.

Rekommendation

Författa en ny säkerhetspolicy. Säkerhetspolicyn bör vara koncis och lättförståelig. Förslagsvis biläggs verksamhetsspecifika föreskrifter så att tolkningsutrymmet i de enskilda verksamheterna minimeras. Dessa bilagor bör kunna revideras och preciseras löpande efter behov. Givet att en ny policy skapas föreslår vi att den även explicit bör inbegripa de förtroendevalda.

3.2. *Har risken för hot och våld kartlagts?*

3.2.1. *Iakttagelser*

Av säkerhetspolicyn framgår att varje verksamhet på ett systematiskt sätt är ålagda att analysera risker samt att beredskaps- och säkerhetssamordnaren sammanställer verksamhetsspecifika risker. Riskanalyserna ska vara regelbundna och innehålla utarbetade förslag till prioriteringar av förebyggande åtgärder. Dessutom ska resultatredovisningar av vidtagna åtgärder stämmas av regelbundet. Det finns specifika rutiner vid hot- och våld avseende IFO-verksamheten där det framgår att om det finns risk för bland annat hot- och våld och föreslagen åtgärd. Vi har i övrigt inte tagit del av något dokument som styrker att denna analys genomförs.

Även om den övergripande hot- och våldsbilden inte har kartlagts så utför beredskaps- och säkerhetschefen regelbundna avstämningar i KIA-systemet och riktar insatser mot de förvaltningar som avviker. Tillfrågade tjänstepersoner hävdar att en sammanställning från KIA görs till en central samverkansgrupp, vi har dock inte tagit del av dokument som styrker detta.

Varken anmälningar eller tillbud aggregeras och ingen årsavstämning på årsbasis görs. Således utreds inte om hot- och våldsbilden förändras mellan år och förvaltningar. En representant för IFO:s säkerhetsarbete låter meddela att den långsiktiga uppföljningen av hot- och våld är ett utvecklingsområde och förordar en årlig redogörelse av inrapporterade ärenden i KIA (se kapitel 3.8) på enhets- och verksamhetsnivå. Enligt kommunens riktlinje för arbetsmiljöansvar är det respektive chefs ansvar att tillsammans med de anställda utarbeta en riskbedömning med lokala rutiner. Riskbedömningen ska ingå i den årliga fysiska skyddsronen och vara ett moment i arbetsplatsträffar. IFO-verksamheten, som ligger under kommunstyrelsen, har en egen hot- och våldspan som behandlar riskbedömning och rutiner vid besök och hembesök. IFO har även en arbetsgrupp inom arbetsmiljö (där både HR-chefen och beredskaps- och säkerhetschefen deltar), men vi har endast tagit del av minnesanteckningar från ett möte som behandlar brandsäkerhet. Det förs dock fram i intervjuer att första mötet om hot och våld har ägt rum, där bland annat hembesök och fasta larm behandlades. Tanken med arbetsgruppen är att skapa en kontinuitetsplan med nya rutiner som stärker personalens arbetsmiljö.

Samtliga kommuner skall enligt *Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (2006:544) upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. Tierps kommuns risk- och sårbarhetsanalys är en övergripande översikt över kommunens bedömda risker och har ingen koppling till hot och våld. Våld i offentlig miljö (exemplifieras med

skolskjutning) anges vara ett prioriterat område som kommunen ska arbeta mot, men tonvikten ligger på allmänheten och inte politiker eller tjänstemän.

Någon särskild redovisning av hot- och våldsbilden för förtroendevalda politiker saknas utifrån att ärendena inte inrapporteras i KIA-systemet. Av kommunstyrelsens protokoll från den 25 april 2017 framgår dock att Tierps kommun deltog i Brottsförebyggande rådets undersökning avseende Politikernas trygghetsundersökning (PTU). Rapporten presenterades i november 2017, men de enskilda kommunerna särredovisas inte och därför är det inte möjligt att se hur politiker i Tierp har besvarat frågorna. Undersökningen vänder sig till alla ordinarie ledamöter i fullmäktige samt riksdag och behandlar politikernas exponering för trakasserier, hot och våld.

Enligt PTU 2016 utsattes 25 procent av Sveriges förtroendevalda politiker för hot eller våld (det är dock ovanligt att politiker utsätts för fysiskt våld). Andelen händelser som polisanmäldes var låg – endast 19 procent. Nästan hälften av händelserna inrapporterades till en säkerhetsansvarig inom partiet eller inom den politiska församlingen. Att det förekommer olika tillvägagångssätt att inrapportera hot och våld bekräftas även av intervjuerna med Tierps förtroendevalda politiker. Det finns inga skriftliga rutiner för hur politiker ska gå tillväga om de blir utsatta, men de förtroendevalda politikerna som vi har varit i kontakt med har utarbetat en praxis som innebär att de uppsöker kommunens beredskaps- och säkerhetschef i händelse av hot eller våld. De förtroendevalda politikerna höjer dock ett varningens finger för att fritidspolitiker förmodligen inte har samma kunskap om hur de ska agera om de blir utsatta för hot eller våld.

3.2.2. Bedömning

Kontrollfrågan avseende om risken för hot och våld har kartlagts bedöms som ej uppfylld. I de styrande dokumenten hänvisas till att verksamhetsspecifika handlingsplaner ska upprättas systematiskt. I granskningen har vi inte tagit del av att detta genomförs.

Enligt uppgift genomförs verksamhetsnära analyser och sammanställs regelbundet i kommunens verksamhet, men dessa uppgifter har vi inte tagit del av och kan därmed inte bekräfta. Kommunens förtroendevalda politiker medverkar i BRÅ:s sammanställning av Politikernas trygghetsundersökning, men eftersom BRÅ inte särredovisar resultatet per kommun så är omöjligt att följa de förtroendevalda i Tierps upplevda trygghet.

Rekommendation

Vi rekommenderar Tierps kommun att göra regelbundna analyser på verksamhetsnivå och aggregera till nämndnivå (se kapitel 3.8). På så sätt kan kommunen stämma av förändringen mellan år och verksamheter samt rikta nödvändigt stöd där det behövs. Det vore även lämpligt om de förtroendevalda politikerna i kommunen gavs tillgång till KIA-systemet och utbildning i hur de upprättar en anmälan. Beredskaps- och säkerhetschefen har erbjudit utbildning i verksamhetssäkerhet med föredrag av KIA till tjänstemän. En liknande utbildningsinsats skulle kunna vara lämplig för kommunens tjänstemän för att de ska kunna bekanta sig med systemet.

Ett ytterligare tillskott i kartläggningen för de förtroendevalda skulle kunna vara att skicka ut frågorna från BRÅ:s PTU och anonymisera svaren. På så sätt skulle Tierp kunna systematiskt beskriva förändringen mellan år och jämföra den upplevda tryggheten bland kommunens politiker med riket.

3.3. Har arbetsmiljöansvaret tydliggjorts?

3.3.1. Iakttagelser

Enligt kommunens riktlinje för arbetsmiljöarbetet har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljöarbetet och ansvaret innebär att arbetsgivaren kan ställas till svars för brister i arbetsmiljön. Arbetsgivaransvaret innefattar de anställda i kommunen. Förtroendevalda politiker omfattas inte

eftersom kommunen inte är dess arbetsgivare. I intervjuer förs dock fram att förtroendevalda får samma stöd i arbetsmiljöfrågor som kommunens tjänstemän.

Kommunstyrelsen har det yttersta arbetsmiljöansvaret, men har även möjlighet att delegera ansvaret. Utifrån den aktuella delegationsordningen kan utläsas att personalansvariga chefer har ansvar för arbetsmiljön. Detta är dock villkorat med att den personalansvarige chefen anser sig ha tillräckliga beslutsbefogenheter att agera för att uppfylla arbetsmiljöansvaret. I arbetsmiljöansvaret ingår att känna till bestämmelser gällande arbetsmiljön inom sin verksamhet, förvissa sig om att de anställda känner till och följer anvisningarna, se till att nödvändiga åtgärder avseende arbetsmiljön vidtas samt att ta initiativ till skyddsronder och allmänt verka för en god arbetsmiljö. Om den personalansvarige chefen inte anser sig leva upp till de ställda kraven returneras ansvaret till högre chef i organisationen (exempelvis blockchef).

Arbetsgivaren är skyldig att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket definieras som att planera, leda, genomföra och följa upp verksamheten enligt gällande lagar och föreskrifter. För ett systematiskt arbetsmiljöarbete fordras att kommunen:

- Har övergripande riktlinjer och mål för arbetsmiljön
- Utreder arbetsskador
- Fortlöpande undersöker risker i arbetet och åtgärdar dessa
- Har rutiner för introduktion och utbildning i arbetet
- Organiserar en verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering
- Dokumenterar arbetsmiljön i en handlingsplan för SAM² i den utsträckning verksamheten kräver
- Har rutiner och föreskrifter tillgängliga för samtliga anställda

Kommunstyrelsen har även det övergripande ansvaret för säkerhetsfrågor inom kommunen och ska, genom en beredskaps- och säkerhetsgrupp, fortlöpande utöva tillsyn samt samordning och rådgivning inom säkerhetsområdet. Respektive nämnd och styrelse har genom förvaltningscheferna det vardagliga ansvaret för att kommunens säkerhetspolicy efterlevs.

3.3.2. Bedömning

Kontrollfrågan avseende om arbetsmiljöansvaret har tydliggjorts bedöms som delvis uppfyllt. För tjänstemän är arbetsmiljöansvaret tydligt stipulerat i delegationsordningen. Vidare finns detaljerade riktlinjer för att delegera och returnera arbetsmiljöansvaret. Vi kan inte finna att arbetsmiljöansvaret för de förtroendevalda har tydliggjorts i något styrande dokument. SKL:s farhåga om att arbetsmiljöansvaret för förtroendevalda politiker inte är tydligt stämmer således in på Tierps kommun. Därför är det önskvärt att kommunstyrelsen säkerställer att styrande dokument avseende arbetsmiljöansvaret tydligt behandlar de förtroendevalda.

² Systematiskt arbetsmiljöarbete – består av undersökning av verksamheten, bedömning av de risker som synliggjorts i undersökningen, åtgärder för att minska risker samt kontroll av att alla åtgärder bidrar till en bättre arbetsmiljö.

3.4. Finns en framtagna rutin och handlingsplan avseende det förebyggande arbetet med att hantera hot och våld?

3.4.1. Iakttagelser

Det finns ingen övergripande handlingsplan för hela kommunen. De förtroendevalda politikerna har inte heller någon handlingsplan eller rutin som avser förebygga hot och våld.

Tierps kommun har en dokumenterad riktlinje ”Riktlinjer för hantering av hot och våld i arbetsmiljön” (se kapitel 3.1). Riktlinjen är antagen av kommunstyrelsen den 1 december 2009.

Enligt ovanstående riktlinje är en av målsättningarna att lokala rutiner och handlingsplaner ska anpassas till den enskilda verksamheten. I IFO:s hot- och våldsplan beskrivs de förebyggande arbetet med att hantera hot och våld genom bland annat hur lokalerna skall vara utformade och möblerade, när skydds rond skall ske, när överfallslarm skall testas, när riskbedömningar skall göras och rutiner för hembesök. Denna plan ska gås igenom en gång per år vid arbetsplatsträff samt vid nyanställningar. En särskild rutin för hot och våld avseende IFO-enheten Familjecentralen finns. Där framgår att enheten ”ska följa årscykel, dvs. genomgång av hot och våld årligen i samband med arbetsplatsmöte”. Vi har inte tagit del av protokoll från Familjecentralens arbetsplatsmöten, och kan därför inte bekräfta att detta görs. Vi har inte heller tagit del av rutiner för hot och våld för kommunens övriga verksamheter.

Även enheten HVB Bergis rutin vid inträffande av konflikt har översänts som exempel på en lokal rutin men dokumentet behandlar inte det proaktiva arbetet för att förebygga konflikter, utan snarare är personalens reaktiva handlande i fokus. Arbetsmiljöverket har en lathund för hur en handlingsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet kan utformas. Enligt mallen bör en handlingsplan innehålla föreslagna åtgärder som baseras på en riskbedömning, en tidpunkt när åtgärderna ska vara genomförda samt vem som ska se till att åtgärderna genomförs i tid.

3.4.2. Bedömning

Kontrollfrågan om det finns framtagna rutiner och handlingsplaner avseende det förebyggande arbetet med att hantera hot och våld är inte uppfylld. Enligt kommunens riktlinje för hot och våld i arbetsmiljön ska lokala rutiner och handlingsplaner tas fram utifrån verksamhetens behov. IFO:s hot- och våldsplan behandlar det förebyggande arbetet mot hot och våld. För kommunens övriga verksamheter har vi inte mottagit någon rutin eller handlingsplan.

Vi har till viss del fått bevis på att vissa enheter inom IFO bedömer risker men det finns ingen formell handlingsplan med föreslagen åtgärd, ansvarig person för åtgärden och angiven tidpunkt när åtgärden ska vara genomförd.

3.5. Genomförs utbildningsinsatser inom området strukturerat och kontinuerligt?

3.5.1. Iakttagelser

En grundutbildning avseende våld och hot om våld erbjuds systematiskt till chefer, medarbetare och skyddsombud genom kommunens intranät. Kursansvarig är beredskaps- och säkerhetschef i kommunen. Kursen innehåller regelverk, konfliktmönster, teorier om aggressioner och våld, begrepp samt hur man förebygger och hanterar våld. Beredskaps- och säkerhetschefen håller även i en kurs inom verksamhetssäkerhet där bland annat ett föredrag om KIA-systemet ingår.

Varje chef ansvarar för att underställd personal är väl förberedd för hur en eventuell hot- eller våldssituation hanteras. Rätt utbildning en förutsättning för att personalen ska förhindra och

kunna hantera eventuellt riskfyllda situationer på arbetsplatsen. Enligt en checklista för nyanställda tjänstepersoner ska varje IFO-anställd ta del av den lokala hot- och våldspolicyn under första arbetsdagen. Varje arbetstagare har sedan ett eget ansvar för hålla sig à-jour med arbetsplatsens säkerhetsföreskrifter.

I december 2017 genomfördes riktade utbildningsinsatser mot förtroendevalda. Innan beredskaps- och säkerhetschefen tillträdde delade Tierp och Östhammar på en säkerhetssamordnare. Detta ska enligt uppgift ha lett till att Tierp, och förtroendevalda i synnerhet, blivit negligerade eftersom säkerhetssamordnaren var lokaliserad i Östhammar.

3.5.2. Bedömning

Kontrollfrågan avseende om det genomförs utbildningsinsatser inom området strukturerat och kontinuerligt är uppfyllt.

Detta utifrån att under 2017 har det genomförts utbildningar till både förtroendevalda politiker och tjänstemän. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen kontinuerligt säkerställer att lämpliga utbildningsinsatser sker.

3.6. Ges stöd och handledning vid risk för återkommande hot och våld?

3.6.1. Iakttagelser

Enligt kommunen riktlinje avseende hot och våld ska alla former av hot och våld följas upp som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Efter att en incident har inträffat ska handlingsplaner ses över och händelseförloppet ska i efterhand granskas för att förebygga att en liknande incident inte uppstår igen. Regelbundna uppföljningssamtal med den drabbade ska hållas efter behov.

Enligt uppgift från intervjuer har kommunens anställda och förtroendevalda politiker hittills varit förskonade från återkommande hot och våld. Enligt kommunens riktlinjer för hantering av hot och våld i arbetsmiljön framgår att det alltid är närmaste chef som har ansvar för att de utsatta medarbetarnas ärenden följs upp och att de erbjuds stöd, men alla har ett ansvar för att stötta den som blivit utsatt för hot eller våld (exempelvis genom samtal om upplevelsen, avlasta arbetsuppgifter, följa med vid eventuella läkarbesök, vittnesförhör och rättegång). Nämnas bör att riktlinjen hänvisar till en organisation som inte längre är aktuell (se kapitel 3.1). I praktiken har beredskaps- och säkerhetschefen tagit över en stor del av ansvaret för att de utsatta medarbetarnas ärenden följs upp och att de erbjuds stöd.

Vid intervjuer framkommer att det finns en risk för att stöd och handledning kan varieras mellan verksamheterna. I Arbetsmiljöverkets föreskrift i våld och hot i arbetsmiljön (1993:2) ges inga direkta anvisningar i hur detta ska skötas så det är upp till respektive chef att ansvara för att adekvat stöd finns för den som blir utsatt för hot eller våld. När en incident har inträffat är det oklart om det är HR eller beredskaps- och säkerhetschefen som ska involveras – ofta blir båda enheterna inblandade men det är otydligt vem som äger vilken process eftersom det inte finns någon formell rollfördelning utan prioriteringar görs från fall till fall. HR-konsulten blir vanligtvis inkopplad först och sedan kontaktas beredskaps- och säkerhetschefen eller företagshälsovården för rehabilitering och stöd. Kommunens HR-avdelning använder sig av Adato som är ett sjukfrånvaro- och rehabiliteringssystem. Verktuget underlättar uppföljningen av pågående ärenden, och möjliggör för kommunen att sätta in erforderligt stöd när det behövs. Av intervjuerna har framkommit att beredskaps- och säkerhetschefen haft stödsamtal till enskilda medarbetare istället för att använda sig av företagshälsovården.

Tierps kommun har, liksom majoriteten av Sveriges kommuner, tecknat avtal med Protector försäkringar. Försäkringen innehåller bland annat en krisförsäkring för de anställda och förtroendevalda, vilket innefattar kristerapi om den försäkrade råkat ut för akut psykisk kris p.g.a.:

- Rån, hot eller överfall
- Allvarlig olycksfallsskada
- Annan traumatisk händelse

Försäkringen omfattar tio behandlingstillfällen och gäller utan självrisk. Informationen har börjat nå ut i organisationen, men man har inte använt försäkringen hittills.

3.6.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt. Tierps kommun har varit förskonad från återkommande hot och våld, men står väl rustade för eventuell förekomst av återkommande hot och våld genom krisförsäkringen via Protector. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen förtydligar ansvarsfördelningen när tillbud har anmälts.

3.7. Har utsatta arbetsplatser utformats och organiserats för att minska risker för hot och våld?

3.7.1. Iakttagelser

Samtliga verksamheter inom kommunen ska utformas enligt principen om att hot och våld ska undvikas. Dessutom ska arbetsplatserna utrustas för att förebygga risken för hot och våld. I de generella riktlinjerna anges att rum där samtal eller besök mottas ska vara rymliga och ändamålsenligt möblerade samt att den anställde ska tänka på sin position i förhållande till ytterdörren. Detta för att en anställd som uppfattar en situation som hotfull snabbt ska kunna avlägsna sig från platsen. Ytterligare utformningsrekommendationer finns inte, utan verksamhetsspecifika rutiner styr hur lokalerna utformas.

Vi har i granskningen tagit del av lokalanpassningar utifrån säkerhetsperspektiv från kommunens IFO-verksamhet. Enligt uppgift konsulteras beredskaps- och säkerhetschefen kontinuerligt av kommunens övriga verksamhet för att säkerställa att lokalerna är ändamålsenliga.

Inför uppförandet av IFO-verksamhetens nya lokaler genomfördes en analys av verksamhetens risk för hot och våld. Enligt uppgift gjordes löpande risk- och konsekvensanalyser och beredskaps- och säkerhetschefen medverkade för att säkerställa att lokalernas utformning var ändamålsenlig. I detta arbete har arbetsgruppernas upplevelser varit en viktig utgångspunkt eftersom de har förankring i verksamheten.

3.7.2. Bedömning

Kontrollmålet om utsatta arbetsplatser utformats och organiserats för att minska risker för hot och våld bedöms som uppfyllt. Det finns vägledande dokument i hur kommunens verksamheter ska utformas och genom dialog med beredskaps- och säkerhetschefen säkerställs att verksamheterna kontinuerligt anpassas efter rådande behov.

3.8. Har uppföljande åtgärder vidtagits vid eventuella tillbud?

3.8.1. Iakttagelser

Inom Tierps kommun finns ett webbaserat processverktyg för anmälan och hantering av tillbud, olyckor, skador och risker i arbetsmiljön med benämningen KIA.

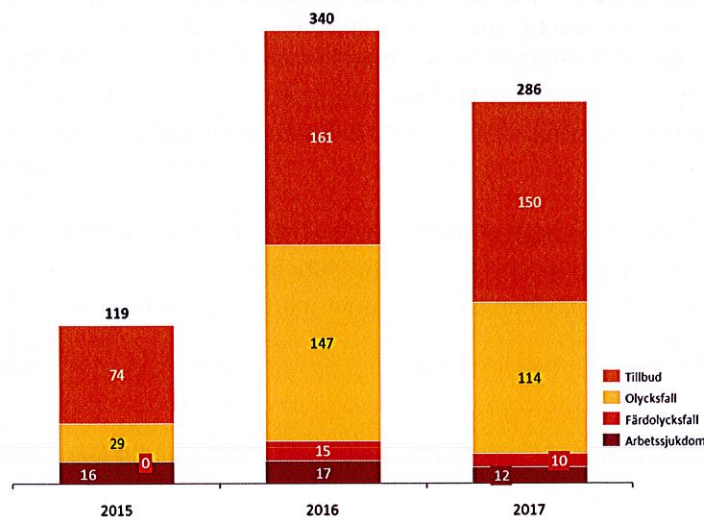
Varje medarbetare ska själv registrera sin anmälan för vidare hantering av respektive enhetschef. Det har framkommit i intervjuer att vissa enhetschefer tenderar att själva registrera incidenter, trots att fallet rör en enskild medarbetare. Sådana förfaranden kan tänkas få konsekvenser för möjligheten att följa upp och granska den långsiktiga hotbilden inom kommunen som helhet. Eftersom erfarenheter av hot och våld i högsta grad är en subjektiv bedömning bör den som blivit utsatt inrapportera i KIA-systemet för att den upplevda hotbilden ska återspeglas i resultatet.

HR-avdelningen är systemägare till KIA-systemet och ansvarar för rapporteringen, men beredskaps- och säkerhetschefen säkerställer att de inrapporterade fallen följs upp på ett adekvat sätt. Uppföljning har enligt uppgift innefattat möten med både arbetsgrupper och enskilda. Åtgärderna vid tillbud för de enskilda fallen dokumenteras inte, utan endast anmälningsstyp (tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom), anmälningskategori vid tillbud (slagen m.m., hot om våld och hundbiten/attackerad) och vilken verksamhet den enskilde tillhör registreras i KIA. Även kommunens skyddsombud har läsbehörighet i KIA och kan följa utvecklingen.

Vi har i granskningen inte tagit del av dokument som styrker att det finns rutiner vid hot och våld beträffande förtroendevalda. Det har framkommit vid intervjuer att rapportering av händelser som hot och våld inte sker på ett systematiskt sätt avseende de förtroendevalda – både i fråga om handlingsplan vid inträffande av incident och åtgärder vid tillbud. De förtroendevalda har stort förtroende för kommunens tjänstepersoner som handhar ärenden om hot och våld. Efter att ärendet inrapporteras följer eventuellt en polisanmälan, och de förtroendevalda får ofta backning från det egna partiet eller av kollegor. Enligt Arbetsmiljöverket har kommunstyrelsen det yttersta arbetsmiljöansvaret för förtroendevalda politiker, och de rutiner och policys som finns på tjänstemannanivå bör även gälla förtroendevalda politiker.

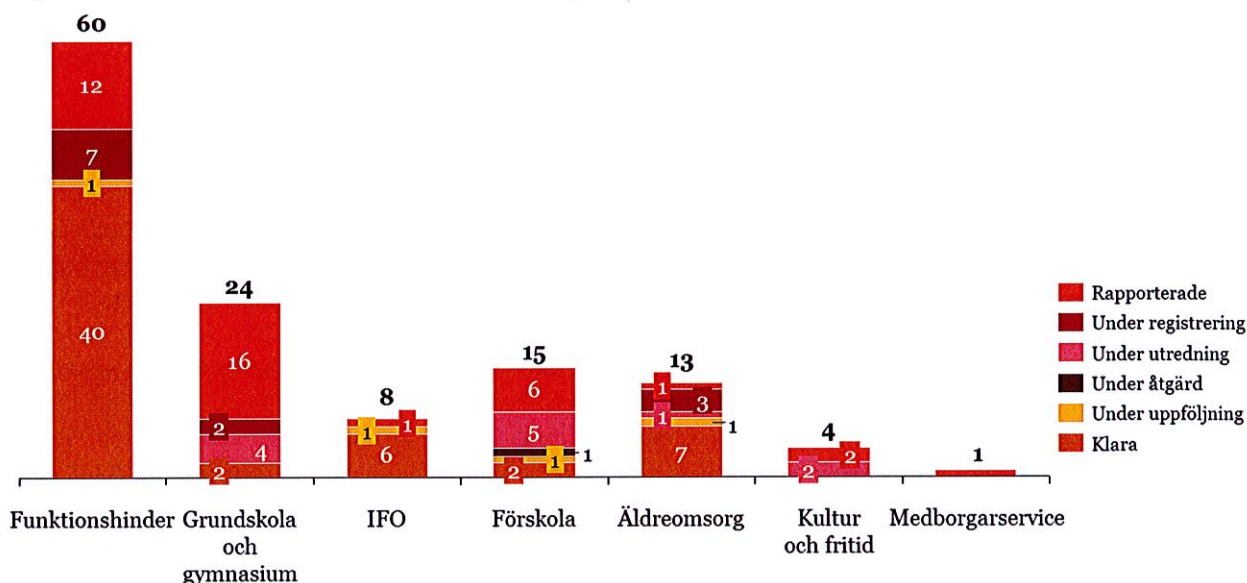
Nedanstående statistik illustrerar Tierps kommuns samlade KIA-anmälningar avseende tjänstemän som utsatts för hot och våld. KIA-systemet infördes i Tierps kommun hösten 2015 och perioden som beaktas för 2017 är mellan den 1 januari till 31 oktober 2017, vilket snedvrider resultatet.

Graf 1: Antal inrapporterade ärenden i KIA – jämförelse mellan åren 2015-2017



Tillbud har varit det vanligaste inrapporterade anmälningen samtliga år. År 2017 (januari-november) motsvarade 52 procent av anmälningarna tillbud.

Graf 2: Antal anmälda tillbud i KIA mellan den 1 januari och 26 oktober 2017.



Tjänstemän inom funktionshinderomsorgen har varit särskilt utsatta under 2017 - ungefär hälften av alla tillbudsanmälningar återfinns inom området. Antal anmälningar beaktar inte allvarsgraden. Det har framkommit i intervjuer att vissa personalgrupper, till exempel inom IFO, har en större acceptans för hot och våld än andra grupper och att det finns risk för att hotbilden normaliseras. Därför kan enheterna tänkas ha olika definition av hot och våld beroende på dess utsatthet, vilket delvis förklarar skillnaden i anmälningfrekvensen.

Andelen ärenden som inte har färdigställts är ansevärt hög inom förskolan, grundskolan och gymnasiet. Andelen fall som inte har färdigställts inom förskolan är 87 procent och motsvarande andel beträffande grundskolan och gymnasiet är 92 procent. Detta kan jämföras med funktionshinderomsorgen där endast 33 procent av anmälningarna inte är färdigställda. Vi har inte tagit del av uppgifter som pekar på att skolverksamhetens personal ska ha blivit särskilt utsatt den senaste tiden. Därför finns det anledning att se över utredningseffektiviteten avseende hot och våld inom skolverksamheten.

I KIA-systemet finns tre anmälningsskategorier avseende tillbud – slagen m.m., hot om våld och hundbiten/attackerad. Den vanligaste orsaken till anmälan är slagen m.m., vilket innebär att tjänstepersonen har blivit slagen, biten, knuffad, sparkad på, spottad på eller att någon har försökt kasta ett föremål efter den anställda. Detta är vanligt inom funktionshinderomsorgen, förskolan och grundskolan. Hot om våld är vanligt förekommande inom IFO och sammanfaller oftast med att en kund är missnöjd med fattat beslut.

Eftersom hot och våld mot förtroendevalda politiker inte registreras på ett systematiskt sätt går det inte att analysera hotbilden och utvecklingen mellan år. Det görs inte heller någon sammanställning av hot och våld mot politiker som grupp, vilket kan tänkas vara intressant eftersom hot inte sällan riktas mot politiker som kollektiv.

3.8.2. Bedömning

Kontrollmålet om uppföljande åtgärder vidtagits vid eventuella tillbud är ej uppfyllt. Detta grundas på att uppföljning inte sker på ett dokumenterat och systematiskt sätt.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ställer krav på att efterföljande åtgärder vid anmälan dokumenteras. På så sätt kan vidtagna åtgärder analyseras och utvärderas, vilket stärker kommunens systematiska arbetsmiljöarbete.

2018-01-24

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Malou Olsson

Projektledare

Bilagor – Granskade dokument

Delegationsordning 171017

Försäkringsavtal med Protector försäkring

Hot- och våldsplan – Individ- och familjeomsorgen

Händelsehantering i KIA-revisionen 171130 (framtaget exklusivt för granskningsrapporten)

Instruktion för planering av hembesök hos kunder till Biståndsenheten

Intern checklista för introduktion av nyanställda – IFO

KIA – händelsehantering, rapporter, analyser och information

Kommunstyrelsens protokoll

Kontinuerliga utbildningsinsatser

Minnesanteckningar från IFO:s arbetsgrupper inom arbetsmiljö – brandsäkerhet

Politik och tjänstemannaorganisation 2017

Riktlinjer för arbetsmiljöarbetet i Tierps kommun

Riktlinjer för hantering av hot och våld i arbetsmiljö

Risk- och sårbarhetsanalys (reviderad 2017)

Riskbedömning inför besök på kontoret - IFO

Rutin för hot och våld – IFO

Rutin vid hembesök – IFO

Rutin vid konflikter inom HVB Bergis

Strategisk HR, mål och aktiviteter

Säkerhetspolicy för Tierps kommun

Tjänstemannaorganisation 2017

Våld och hot KIA 171026 (excelfil – framtaget exklusivt för granskningsrapporten)

Övergripande rutin vid introduktion av nya medarbetare – IFO