

Granskning av otillåten påverkan vid myndighetsutövning

Landskrona stad

September 2025



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona stad genomfört en granskning av otillåten påverkan vid myndighetsutövning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, miljönämnden, utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, miljönämnden, utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen inom ramen för sin samordnande roll tagit fram kommunövergripande riktlinjer samt incident- och rapporteringssystem för otillåten påverkan?	Delvis	
2. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan identifieras och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?	Delvis ¹	
	Nej ²	
3. Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?	Delvis	
4. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?	Delvis	
5. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan och vidtas åtgärder?	Delvis	

¹ Kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, stadsbyggnadsnämnden

² Miljönämnden och utbildningsnämnden

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att fastställa och införa de kommunövergripande riktlinjerna för korruption, välfärdsbrott samt uppdaterade dokument för hot och våld, och samtidigt besluta om en uppdaterad riktlinje för förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen bör utifrån tidigare rekommendation säkerställa tydliga tillämpningsanvisningar, ansvarsfördelning, tidsatt införandeplan samt krav på förvaltningsvisa planer och återrapporering.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att stärka incident- och rapporteringssystemen genom att införa en enhetlig kategori för "otillåten påverkan" i samtliga relevanta system och möjliggöra aggregerad uppföljning/analys som återrapporeras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa systematisk uppföljning av i vilken utsträckning nämnderna genomför och dokumenterar riskanalyser av otillåten påverkan.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att uppdatera centrala styrdokument och rutiner med tydliga skrivningar om hur otillåten påverkan ska upptäckas och hanteras, inklusive kriterier för riskbedömning.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att följa upp en samlad lägesbild över incidenter, visseblåsarärenden och det systematiska arbetsmiljöarbetet, som täcker in området otillåten påverkan.

Vidare lämnar vi följande rekommendationer till övriga nämnder:

- Berörda nämnder rekommenderas att fördjupa och dokumentera fullständiga riskanalyser av otillåten påverkan, inklusive risker via sociala medier och inkludera dessa i det systematiska arbetet med intern kontroll

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	3
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	6
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	7
Granskningsresultat	9
Kommunövergripande riktlinjer	9
Riskanalyser	13
Förebyggande arbete	16
Rutiner för verksamheten	18
Uppföljning	19
Samlad bedömning	21
Rekommendationer	21
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	23

Inledning

Bakgrund

I all form av myndighetsutövning³ finns en risk för att anställda, eller de förtroendevalda, blir utsatta för otillåten påverkan. Otillåten påverkan är ett samlingsbegrepp för handlingar som syftar till att påverka en tjänsteperson eller förtroendevald att agera på ett annat sätt än vad som tänkts, till exempel fatta ett annat beslut inom ramen för myndighetsutövning eller välja att inte polisanmäla händelser. Otillåten påverkan kan ta sig olika uttryck, till exempel trakasserier, påtryckningar, hot, våld, skadegörelse och korruption.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner, 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. En direkt konsekvens av otillåten påverkan kan vara att beslut fattas på felaktiga grunder, vilket i sig kan hota de demokratiska processerna. Det finns även koppling mellan otillåten påverkan, organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Regeringen har under år 2024 beslutat om en handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan för 2024–2027 med en rad olika aktiviteter fördelat på flera aktörer.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter är relevanta i detta sammanhang. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska vara inordnat i verksamheten. 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.

Inom ramen för revisionsplanen 2025 har revisorerna utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan vid myndighetsutövning.

³ Med myndighetsutövning menas ett beslut eller annan åtgärd som fattas av en myndighet och som är ett uttryck för makt över en medborgare. Myndighetsutövning kan bestå av både gynnande och betungande beslut. Det är bara "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" som räknas som myndighetsutövning. Annat som till exempel avtal eller affärsmässig verksamhet räknas inte in i myndighetsutövningen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, miljönämnden, utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen. Följande revisionsfrågor har formulerats för att uppnå syftet med granskningen:

1. Har kommunstyrelsen inom ramen för sin samordnande roll tagit fram kommunövergripande riktlinjer samt incident- och rapporteringssystem för otillåten påverkan?
2. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan identifieras och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?
3. Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?
4. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?
5. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan och vidtas åtgärder?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6 kap 6 §,
- Kommunfullmäktiges mål kring trygghetsskapande åtgärder och brottsförebyggande arbete mot välfärdsbrott och otillåten påverkan
- Arbetsmiljölagen (1977:1160) samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) Systematiskt arbetsmiljöarbete och (AFS 1993:2) Våld och hot i arbetsmiljön
- SKR stödmaterial otillåten påverkan
- Regeringens handlingsplan korruption och otillåten påverkan 2024–2027

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen i den del som avser kommunövergripande riktlinjer kring otillåten påverkan samt tillhörande incident- och rapporteringssystem. Granskningen avgränsas till att omfatta nedan verksamheter inom de olika nämndernas ansvarsområden:

Individ- och familjenämnden: Individ- och familjenämnden ansvarar för fritids- och förebyggande insatser samt olika former av stöd som erbjuds barn, ungdomar och vuxna samt ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd till enskilda). Nämnden hanterar även serveringstillstånd för alkohol.

Omsorgsnämnden: Myndighetsutövning inom avseende äldreomsorg, hemtjänst och funktionshinderomsorgen. Själva utförandeverksamheten ingår inte då detta flyttas/flyttats till det nya bolaget Landskrona Omsorg AB.

Miljönämnden: Miljöstrategi, naturvård, livsmedelskontroll samt tillsyn enligt miljöbalken m fl lagstiftningar

Utbildningsnämnden: Betygssättning är en myndighetsutövning och ett betyg går inte att överklaga. Detta beror på att betygssättning innebär att en lärare eller utbildningsinstitution fattar beslut som direkt påverkar den enskilda elevens rättigheter och skyldigheter. Betygen kan ha betydande konsekvenser för elevens framtida utbildnings- och yrkesmöjligheter varför processen måste hanteras enligt gällande lagar och regler för att säkerställa rättssäkerhet.

Stadsbyggnadsnämnden: Bygglov, handlägger bygglov enligt lagar och översikts- och detaljplaner, samt utredningsärenden inom olovligt byggande och olovlig användning, inklusive platsbesök.

Metod

Dokumentstudier och analys av statistik från avvikelserapportering:

Dokumentanalysen omfattar genomgång av relevanta styrdokument, till exempel policyer eller riktlinjer på området, internkontrollplaner, uppföljningsmaterial samt framtagna rutinbeskrivningar, checklistor och eventuellt utbildnings- eller informationsmaterial. I denna del ingår att inhämta och analysera statistik från kommunens avvikelserapporteringssystem.

Intervjuer:

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Ekonomichef, redovisningschef och trygghetssamordnare
- Tillförordnad chef för miljöförvaltningen
- Chef för individ- och familjeförvaltningen
- Biträdande chef för omsorgsförvaltningen
- Stadsbyggnadschef, bygglovschef och ekonomiadministratör på stadsbyggnadsförvaltningen

- Chef för utbildningsförvaltningen

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Kommunövergripande riktlinjer

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen inom ramen för sin samordnande roll tagit fram kommunövergripande riktlinjer samt incident- och rapporteringssystem för otillåten påverkan?

Iakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen erhållit följande kommunövergripande styrdokument som har bäring på granskningens område:

- Policy för trygghets- och säkerhetsarbetet i Landskrona stad (KF 2024-05-27 § 66)
- Rutin för interna utredningar av missförhållanden såsom till exempel visselblåsarfunktionen eller anmälan i enlighet med säkerhetspolicyn eller övrigt förfarande (kanslijurist 2017-05-01)
- Riktlinjer mot hot och våld (KS 2020-10-08 § 160)
- Rutinbeskrivning för åtgärder vid inträffad hot- och våldssituation (KS 2020-10-08 § 160)

Vi kan i riktlinjen för inköp och upphandling (KS 2023-09-08 § 153) utläsa att det finns skrivelse gällande mutor, bestickning och jäv inom ramen för inköp och upphandling.

Kommunfullmäktige beslutade om en ny policy för trygghet- och säkerhetsarbete i Landskrona stad (2024-05-27 § 66). Av policy framgår vikten av grundläggande värden som organisationen vilar på däribland demokrati och rättssäkerhet och att kommuninvånare och besökare ska känna tillit till att förtroendevalda och anställda inom kommunen följer gällande regler och inte låter sig påverkas i sin myndighetsutövning. I policyn omnämns de områden som staden ska prioritera där *Förebygga hot och våld mot anställda och förtroendevalda* och *Motverka otillåten påverkan, korruption och välfärdsbrott* har bäring på granskningens område. Av policyn framgår det att kommunstyrelsen har ansvar för att fastställa kommunövergripande planer, riktlinjer och tillämpningsanvisningar samt har det övergripande ansvaret för samordning, delegering, planering och uppföljning av trygghets- och säkerhetsarbetet. Arbetet med trygghet och säkerhet ska följa stadens mål- och resultatstyrningsmodell och ska följas upp av kommunstyrelsen årsvis i samband med bokslut. Varje nämnd ansvarar för att respektive verksamhet. Stadsdirektören och förvaltningscheferna har det övergripande ansvaret för att policyn med tillhörande planer och riktlinjer integreras i den ordinarie verksamheten. Förvaltningar ska bidra i det stadsövergripande arbetet med att utveckla stadens samlade trygghets- och säkerhetsarbete.

Förvaltningschefer ansvarar för att verksamhetsspecifika tillämpningsanvisningar avseende trygghets- och säkerhetsarbetet utformas. Avdelningen samhällsskydd och trygghet har på uppdrag av

kommunstyrelsen ansvar för att samordna, utveckla och följa upp stadens trygghets- och säkerhetsarbete samt att ta fram underlag till kommunövergripande riktlinjer, tillämpningsanvisningar, handlingsprogram och samverkansöverenskommelser som krävs för att leva upp till policyn. Avdelningen samhällsskydd och trygghet ska bistå politiker och tjänstepersoner med råd, sakkunskap och support i det systematiska trygghets- och säkerhetsarbetet. Samtliga medarbetare som berörs av säkerhetsarbetet ska inkluderas och aktivt medverka till att gällande säkerhetsregler och rutiner tillämpas.

I intervjuer framkommer det att staden under de senaste åren har gjort satsningar inom området välfärdsbrott som har kulminerat i denna policy. Som uppföljning på policyn har nu stadsledningsförvaltningen arbetat fram rutiner och riktlinjer på området. Vi har inom ramen för granskningen erhållit följande arbetsmaterial med som är utkast på styrdokument som ska konkretisera policyn och förväntas antas av kommunstyrelsen under hösten 2025.

- Riktlinje mot hot och våld
- Rutinbeskrivning hot och våld
- Riktlinje korruption
- Riktlinje rekrytering
- Riktlinje välfärdsbrott

Staden har sedan tidigare en riktlinje mot hot och våld samt en rutinbeskrivning för åtgärder vid inträffad hot- och våldssituation som kommer då ersättas med ovannämnda riktlinje. Av tidigare riktlinje framgår det att varje förvaltning ska:

- Genomföra kartläggning och riskbedömning av risker hot och våld som kan finnas i verksamheten och på arbetsplatsen.
- Vidta de åtgärder som behövs för att ta bort risker eller, i de fall det inte är möjligt, vidta åtgärder för att förebygga dessa risker.
- Beakta även vad som gäller vid ensamarbete (AFS 1982:3) och minderåriga (AFS 2012:3)
- Upprätta rutiner och instruktioner för att så långt det är möjligt förebygga situationer om hot och våld. Rutinerna ska inte spridas utanför arbetsplatsen.
- Säkerställa att medarbetare får information och kännedom om dessa rutiner och instruktioner vid nyanställning och regelbundet på exempelvis APT (arbetsplatsträffar).

- Utforma och placera arbetsplatser så att risk för hot- och våldssituationer förebyggs så långt det är möjligt.
- Upprätta rutiner och riktlinjer kring stöd och åtgärder vid inträffad hot- och våldssituation. Dessa rutiner ska vara tydliga med vem som gör vad, vara lättillgängliga och innehålla viktiga namn och telefonnummer.
- Betona vikten av att medarbetare inte får ta personliga risker vid hot- eller våldssituationer.
- Vid risk för hot- och våldssituationer säkerställa att medarbetare snabbt kan tillkalla hjälp vid uppkommen situation.
- Anmälan, dokumentation och utredning av alla händelser av tillbud och arbetsskador ska ske i stadens system för anmälan av arbetsskador och tillbud.
- Alla allvarliga tillbud och skador om hot och våld ska anmälas till Arbetsmiljöverket.
- Genomföra regelbundna uppföljningar av hot och våld i arbetsmiljön.
- Regelbundet se över rutinerna och kontrollera att de följs.

Av den uppdaterade riktlinjen kan vi återfinna liknande punkter med uppdaterade lagrum samt att riktlinjen innehåller förtydligande definitioner av våld samt en tydligare roll- och ansvarsbeskrivning. I tillhörande rutinbeskrivning återfinns tydligare instruktioner för chefers ansvar, händelseförlopp vid inträffande av hot- och våldssituationer samt kontaktuppgifter till berörda parter inom och utom kommunen. I intervju framkommer att staden har en riktlinje gällande som gäller för förtroendevalda, men att denna är utdaterad i och med ny lagstiftning. Vi noterar från våra intervjuer att förvaltningarna utger sig för att vara stödjande till de förtroendevalda när incidenter uppstår.

Rapporteringsystem

I intervju framkommer det att staden har flera olika rapporteringssystem inom granskningens område. Staden har ett system för rapportering om hot och våld, en visseblåsarfunktion som går till extern part samt ett system för skadegörelse och välfärdsbrott. Det sistnämnda av detta beskrivs i intervju inte helt vara färdigställt än. Samtliga av dessa kan och ska användas av samtliga anställda inom staden och visseblåsarfunktionen finns även tillgänglig för allmänheten via stadens hemsida. Staden har en rutin för visseblåsarfunktionen (2017-05-01) som är framtagen på förvaltningsnivå där det framgår hur ett visseblåsarärende skall hanteras.

I intervjuer med förvaltningarna får vi lite olika bilder i hur välkända rutinerna och rapporteringssystemen är och huruvida de upplevs som ett stöd i arbetet mot otillåten påverkan. I vissa

intervjuer framkommer det en avsaknad för rapportering av just otillåten påverkan, samtidigt som det finns rapporteringsmöjligheter i olika system för att rapportera händelser som berör granskningens område.

Vi har inom ramen för granskningen erhållit utdrag från rapporteringssystem. Av underlaget kan vi inte utläsa att visselblåsarfunktionen kategoriserar utifrån otillåten påverkan. Därmed finns inte någon sammanställd bild över inrapporterade händelser som rör otillåten påverkan. Övriga rapporteringssystem saknar även möjligheten att göra utdrag gällande otillåten påverkan.

Bedömning

Har kommunstyrelsen inom ramen för sin samordnande roll tagit fram kommunövergripande riktlinjer samt incident- och rapporteringssystem för otillåten påverkan?

Delvis

Bedömningen baserar vi på att det finns en kommunövergripande policy för trygghets- och säkerhetsarbetet som tydliggör kommunstyrelsens samordningsansvar, att det finns gällande riktlinjer och rutiner för hot och våld samt en rutin för interna utredningar/visselblåsning, att riktlinjen för inköp och upphandling behandlar mutor, bestickning och jäv, samt att det finns rapporteringskanaler (system för hot och våld, visselblåsarfunktion och ett system för skadegörelse och välfärdsbrott). Vidare baserar vi bedömningen på att avdelningen för samhällsskydd och trygghet har ett uttalat uppdrag att ta fram kommunövergripande riktlinjer och att nya riktlinjer för korruption, välfärdsbrott, rekrytering samt att uppdaterade dokument för hot och våld tagits fram som utkast inför beslut. Vi ser positivt på att policyn anger årlig uppföljning och att visselblåsarfunktionen är tillgänglig även för allmänheten. Vi anser att det är en brist att flera centrala, kommunövergripande riktlinjer som konkretiserar arbetet mot otillåten påverkan ännu inte är antagna, att rapporteringssystemen inte möjliggör kategorisering och samlad uppföljning av otillåten påverkan samt att kännedom och användning av rutiner och system varierar mellan förvaltningar.

Risikanalyser

Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan identifieras och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

Iakttagelser

Som framgår av tidigare revisionsfråga så säger riktlinjer om hot och våld att förvaltningarna ska genomföra kartläggningar och riskbedömningar av risker om hot och våld som kan finnas i verksamheten och på arbetsplatsen. Utöver detta har vi tagit del av riktlinje med anvisning för intern kontroll (KF 2020-06-17 § 105). Av dokumentet framgår det att respektive nämnd ska inom ramen för arbetet med intern kontroll genomföra riskanalyser enligt följande:

- Riskanalys ska genomföras varje år och även befintliga risker ska uppdateras (bruttolistan) genom en ny värdering utifrån förändrade förutsättningar. Riskvärderingen ligger till grund för vad som ska ingå i planen för intern kontroll.
- Riskanalys är den metod som används för att identifiera/inventera och värdera risker.
- Riskidentifiering eller riskinventering handlar om att hitta och beskriva risker i verksamheten.
- Riskvärdering är en bedömning av sannolikheten för att en viss händelse inträffar samt hur allvarlig konsekvensen av en sådan händelse kan komma att bli om den inträffar.

I dokumentet finns även en lista för övergripande gemensamma riskkategorier:

- Verksamhetsrisker
- Ekonomiska och finansiella risker
- Medarbetarrisker
- Kommunikationsrisker
- Informationssäkerhetsrisker
- Risker vid upphandling/inköp

I intervju framkommer det att stadsledningsförvaltningen inte följer upp i vilken utsträckning riskanalyser specifikt om otillåten påverkan genomförs, men det framhävs att nämnderna/förvaltningarna ska genomföra dessa. Det framkommer att i kommande internkontrollplaner kommer att finnas med som en egen kontrollpunkt, men att detta inte är beslutat än.

I intervjuer med förvaltningarna så framgår det att staden planerar framgent att arbeta in inventering och kartläggning av risker på området inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Flera av de intervjuade menar att det finns mer subtila aspekter i arbetet som hade kunnat klassas som otillåten påverkan. Dock upplevs detta som att detta är en del av arbetet med myndighetsutövningen och att tjänstepersonerna har blivit hårdade med att hantera dessa risker. Här framhävs i flera intervjuer att förvaltningarna därför jobbar mycket med en arbetskultur för att medarbetare ska uppmärksamma detta internt så att det kan diskuteras.

Vi har även inom ramen för revisionsfrågan låtit förvaltningarna svara på huruvida de arbetar med otillåten påverkan på sociala medier. Av intervjuerna framkommer att förvaltningarna inte direkt involverar sig i vad som inkommer via sociala medier. I vissa intervjuer uppges att man har viss bevakning för kännedom om opinion eller kundnöjdhet. Det kan även bli aktuellt att prata med medarbetare om detta vid incidenter eller liknande.

Individ- och familjenämnden

I individ- och familjenämndens bruttolista för internkontroll (2024-11-14 § 98) finns otillbörlig påverkan vid tillsyn och myndighetsutövning med och har ett riskvärde på 4 av 16 möjliga med kommentaren: *Det finns rapporter där det framkommer att andra kommuner upplever de en ökning av otillbörlig påverkan. Det kan handla om att låta bli att fatta vissa beslut eller påverka beslut. Det kan förekomma inom flertal områden som exempelvis inom exploatering, bygg, skola och bostadsbeslut. Ingen undersökning är genomförd i vår egna organisation.* Vi noterar att risken inte återfinns i nämndens internkontrollplan för 2025. Vi kan inte av uppföljning av internkontrollplan 2024 (2024-11-14 § 97) utläsa att risken har utretts.

Omsorgsnämnden

Omsorgsnämnden har i sin internkontrollplan för 2025 (2024-12-11 § 85) med *Otillbörlig påverkan vid tillsyn och myndighetsutövning* som kontrollpunkt. Nämnden ska under året kontrollera hantering av transaktioner så det alltid är två personer involverade i hantering av enskilda pengatransaktioner genom stickprov. Kontroll görs även av handläggaren egen upplevelse av påverkan genom en anonym enkät till samtliga handläggare. Vi kan inte av dokumentet utläsa någon analys av risken där den beskrivs eller värderas.

Miljönämnden

För miljönämnden kan vi inte utläsa några risker kopplade granskningens område under i internkontrollplan för 2024 eller 2025.

Utbildningsnämnden

För utbildningsnämnden kan vi inte utläsa några risker kopplade granskningens område under i internkontrollplan för 2024 eller 2025.

Stadsbyggnadsnämnden:

För stadsbyggnadsnämnden kan vi inte hitta några risker kopplade granskningens område under i internkontrollplan för 2024 eller 2025. Vi har inom ramen för granskningen erhållit riskbedömningar och handlingsplaner där vi kan utläsa att risker främst kopplade till hot och våld mot anställda såsom finns med. Till riskerna finns en kortare åtgärd listad, ansvarig, när det ska kontrolleras/vara klart. Vi kan inte utläsa att dessa har hanterats i nämnd eller tagits fram utifrån riktlinjer för intern kontroll.

I intervju framkommer det att förvaltningen använder riskbedömningarna under APT (arbetsplatsträff) som sedan hanteras av en arbetsmiljökommitté som följer upp dessa.

Bedömning

Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan identifieras och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

Kommunstyrelsen - Delvis

Bedömningen baserar vi på att det finns beslutade riktlinjer som kräver årliga riskanalyser och uppdatering av bruttolistor samt övergripande riskkategorier som kan omfatta otillåten påverkan. Vidare baserar vi bedömningen på att stadsledningsförvaltningen inte följer upp i vilken utsträckning riskanalyser specifikt av otillåten påverkan genomförs och att en planerad kontrollpunkt ännu inte är beslutad. Vi ser positivt på att frågan är på väg att formaliseras. Vi anser att det är en brist att uppföljning, kravställning och vägledning inte tydligt säkerställer att nämnderna identifierar och dokumenterar risker för otillåten påverkan, inklusive sådana via sociala medier.

Individ- och familjenämnden - Delvis

Bedömningen baserar vi på att risken otillbörlig påverkan finns upptagen i bruttolistan med ett riskvärde, vilket visar att riskområdet identifierats och dokumenterats. Vidare baserar vi bedömningen på att risken inte återfinns i internkontrollplanen 2025 och att uppföljningen 2024 inte visar att risken utretts eller värderats vidare. Vi anser att det är en brist att riskanalysen inte fördjupats och omsatts i planerad kontroll och uppföljning samt att risker via sociala medier inte analyseras systematiskt.

Omsorgsnämnden - Delvis

Bedömningen baserar vi på att nämnden år 2025 infört en kontrollpunkt för otillbörlig påverkan och planerar dokumenterade kontroller. Vidare baserar vi bedömningen på att det saknas en tydlig, dokumenterad riskbeskrivning och riskvärdering som grund för kontrollpunkten. Vi ser positivt på de planerade kontrollerna som adresserar riskområdet men vi anser att det är en brist att en fullständig riskanalys inte redovisats och att risker kopplade till sociala medier inte beaktas.

Miljönämnden - Nej

Bedömningen baserar vi på att inga risker kopplade till otillåten påverkan återfinns i internkontrollplanerna 2024 eller 2025 och att dokumenterade riskanalyser inom området saknas. Vidare baserar vi bedömningen på att ingen alternativ dokumentation via arbetsmiljöarbetet redovisats som täcker otillåten påverkan. Vi ser positivt på att det finns övergripande riktlinjer för riskanalys. Vi anser att det är en brist att nämnden inte identifierat, värderat och dokumenterat riskerna, inklusive påverkan via sociala medier.

Utbildningsnämnden - Nej

Bedömningen baserar vi på att nämndens internkontrollplaner 2024 och 2025 inte innehåller risker eller kontroller kopplade till otillåten påverkan och att dokumenterade riskanalyser saknas. Vidare baserar vi bedömningen på att vi inte tagit del av kompletterande analyser inom arbetsmiljöarbetet som avser otillåten påverkan. Vi ser positivt på intentionen att stärka kulturen för att uppmärksamma subtil påverkan. Vi anser att det är en brist att riskområdet inte identifierats och dokumenterats samt att sociala medier inte hanteras i riskanalysen.

Stadsbyggnadsnämnden – Delvis

Bedömningen baserar vi på att riskbedömningar och handlingsplaner för hot och våld finns inom ramen för arbetsmiljöarbetet, vilket delvis innehåller risker för otillåten påverkan. Detta är dokumenterat och följs upp i APT och arbetsmiljökommitté. Vidare baserar vi bedömningen på att risker för otillåten påverkan inte återfinns i internkontrollplanerna år 2024 eller år 2025 och att arbetet inte hanterats i nämnd enligt riktlinjerna för intern kontroll. Vi ser positivt på den löpande hanteringen av risker för hot och våld. Vi anser att det är en brist att risker för otillåten påverkan inte analyseras bredare än hot och våld, inte kopplas till intern kontroll och att sociala medier inte ingår i riskanalysen.

Förebyggande arbete

Revisionsfråga 3: Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

lakttagelser

Som framgår av revisionsfråga 1 så anger stadens policy att staden ska förebygga hot och våld mot anställda och förtroendevalda. Även i nu-gällande riktlinjer om hot och våld framgår att stadens verksamheter ska bland annat vidta de åtgärder som behövs för att ta bort risker eller, i de fall det inte är möjligt, vidta åtgärder för att förebygga dessa risker. Av riktlinjen så framgår det övergripande ansvaret för arbetet följs inom verksamheten åligger närmsta chef som är arbetsgivarens närmsta representant.

På en kommunövergripande nivå framkommer av intervjuer att de senaste årens satsning mot välfärdsbrott har kulminerat i ett utbildningar som har riktat sig till förvaltningarnas ledningsgrupp. En

utbildning är planerad för politiker under hösten 2025. Vi har inte verifierat huruvida dessa utbildningar riktar in sig mot otillåten påverkan. Vi har även tagit del av stadens avsiktsförklaring med BRÅ (brottsförebyggande rådet) som erbjuder hjälp till kommuner med utsatta områden. Avsiktsförklaringen gäller från 2024-09-18 och två år fram där myndigheten erbjuder stöd att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Av avsiktsförklaringen framgår det att behovs som hittills har identifierats är att förebygga och motverka otillåten påverkan och välfärdsbrott vid inköp och upphandling.

Vi kan inte utläsa att detta är något som rapporteras samlat till styrelsen (eller till nämnderna) utan det framgår av intervjuerna att detta först blir aktuellt när en eventuell incident skulle ske.

I samtliga intervjuer framkommer det att förvaltningarna har ett högt samtalsklimat och en god kultur för att kunna diskutera frågorna ”i det vardagliga arbetet”. Detta är något som diskuteras i exempelvis ärendedragningar, APT:er eller liknande. Det uppgivs delade bilder huruvida förvaltningarna följer exempelvis ett årshjul för APT:er och huruvida förvaltningen jobbar systematiskt inom granskningens område inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Samtidigt så uppges det i flertalet intervjuer att den vanligt förekommande situationen med otillåten påverkan har gjort personalen väldigt hårdade och att det inte går att förhindra att försök till otillåten påverkan kommer att ske. Förvaltningarna har ofta en god kännedom om personer, platser och situationer där det finns förhöjd risk och arbetar in i hur de ska hantera detta från fall till fall.

Några exempel som framkommer i intervjuer är att man arbetar med formuleringar i beslutsbrev för att minska förekomsten av situationer som kan leda till otillåten påverkan. I vissa fall har även digitalisering av vissa stöd lett till bättre möjligheter för att säkerställa rättssäkerbedömning. Även att genomföra exempelvis platsbesiktningar, träff med brukare etc. samt fatta beslut med flera medarbetare har underlättat. Inom individ- och familjeförvaltningen diskuterar de även hur personalen ska röra sig i området kring kontoret i händelse av en konfrontation.

I flertalet intervjuer framhävs även att det efterfrågas en större förståelse för och utbildning av politikernas påverkan i myndighetsbeslut och jävssituationer.

Bedömning

Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

Delvis för samtliga revisionsobjekt

Bedömningen grundar sig på bristen av dokumenterade insatser och systematik för att förebygga otillåten påverkan. Vi ser positivt på att förvaltningarna kontinuerligt arbetar med frågan och att det upplevs finnas en tillåtande kultur. Vi noterar även att det ibland kan saknas en förståelse från ledamöter i kommunen om risken för att politiken påverka myndighetsutövningen som ligger hos förvaltningen.

Rutiner för verksamheten

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen erhållit följande nämnd/förvaltningsspecifika rutiner:

- Kontroll av belastningsregisterutdrag (HR-chef för stadsledningen 2024-11-13)
- Riktlinje för föreringsbidrag (KF 2023-10-26 § 142)
- Individ- och familjenämndens riktlinje för föreningsbidrag (beslutat på förvaltningsnivå 2022-11-24)
- Riktlinjer Hot & Våld för MBK-GIS (beslutad på förvaltningsnivå 2025-03-05)
- Rutin vid hot och våld för handläggare av bostadsanpassningsbidrag samt personal på EKADM (stadsbyggnadsförvaltningen 2025-01-01)

Vi kan inte av de tre första styrdokumenterna ovan utläsa några skrivelser om hur förvaltningarna ska arbeta för att upptäcka otillåten påverkan. Vi kan i de senare två, som är rutiner för stadsbyggnadsförvaltningens olika enheters arbete kring hot och våld, utläsa hur medarbetare exempelvis inför ett fältarbete/hembesök/telefonsamtal genomföra en bedömning av risken för hot och våld. Det framgår att medarbetare ska diskutera med chef om lämpliga åtgärder där risk för hot och våld finns. Vi kan inte av dokumenten utläsa skrivningar på vilka grunder bedömningen ska göras.

Vidare i intervjuer med samtliga förvaltningarna framkommer det att det i viss utsträckning finns riktlinjer eller rutiner för att upptäcka eller hantera situationer där otillåten påverkan kan ske. Inom individ- och familjeförvaltningen har de riktlinjer per enhet gällande hot och våld. Inom omsorgsförvaltningen finns rutiner för hur jävssituationer skall hanteras där staden har ett utbyte med Helsingborgs kommun vid behov av handläggare. Inom utbildningsförvaltningen finns det rutin som är framtagen tillsammans med polis, samt att det finns en rutin för hur förvaltningen ska arbeta med riskanalyser.

I en av våra intervjuer framkommer det att det saknas tydliga rutiner gällande stadens rapporteringssystem.

Bedömning

Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

Delvis för samtliga revisionsobjekt

Bedömningen baserar vi på att det i flera förvaltningar finns dokumenterade arbetssätt och rutiner som i viss mån syftar till att identifiera risker och situationer där otillåten påverkan kan förekomma (t.ex. riskbedömningar inför hembesök/telefonsamtal, jävshantering med kommunbyteslösning, samverkansrutin med polis och rutiner för riskanalys). Vidare baserar vi bedömningen på att flera centrala styrdokument (belastningsregisterkontroller samt riktlinjer för föreningsbidrag) saknar skrivningar om hur otillåten påverkan ska upptäckas, att befintliga hot- och våldsrutiner inte anger på vilka grunder riskbedömningar ska göras samt att det uppges saknas tydliga rutiner för stadens rapporteringssystem. Vi ser positivt på de dokumenterade riskbedömningarna inom stadsbyggnadsförvaltningen och att flera förvaltningar har stödjande rutiner och samverkan. Vi anser att det är en brist att rutinerna inte är heltäckande, inte konsekvent dokumenterade på nämndnivå och i begränsad utsträckning uttryckligen inriktade på att upptäcka otillåten påverkan.

Uppföljning

Revisionsfråga 5: Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan och vidtas åtgärder?

lakttagelser

Som redogjorts för i tidigare revisionsfrågor så kan vi inom ramen för denna granskning inte se att nämnderna har arbetat strukturerat med att följa upp förekomsten av otillåten påverkan. I intervju med stadsledningen framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram ett stadsövergripande APT-material för att säkerställa så frågan behandlas inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Samtidigt uppges det i intervju att det systematiska arbetsmiljöarbetet inte nödvändigtvis inte rapporteras upp till nämnd/styrelse utan hanteras på förvaltningsnivå.

Av intervjuer framgår det att de incident- och rapporteringssystem som redovisats i revisionsfråga 1 ej eller rapporteras systematisk till nämnd eller styrelse. Dessa behandlas i första hand av närmaste chef, utom visselblåsarfunktionen som hanteras av *Utredningsgruppen*. Utredningsgruppen kan sedan ge rekommendation till berörd nämnd/bolag som sedan är ansvarig för att ärendet hanteras och återkopplar till utredningsgruppen. Av rutinen för visselblåsarfunktionen framgår det att anmälningarna årligen ska följas upp och redovisats till kommunstyrelsen. Av intervjuer framgår det att detta sker väldigt sällan och vi har inom ramen för denna granskning inte kunnat verifiera att detta har skett.

På förvaltningsnivå så uppger samtliga vi har intervjuat att man jobbar med kulturen för att följa upp och analysera förekomsten av otillåten påverkan för att sedan vidta åtgärder. Förvaltningsledningsgruppen följer även upp incident- och rapporteringssystemen tillsammans med centrala HR-avdelningen inför sin planering av verksamhetsåret. Vi har i revisionsfråga 3 redogjort för några exempel på åtgärder som man inom förvaltningarna har genomfört för att hantera situationer om otillåten påverkan, såsom flera beslutsfattare, hyra in konsulter för beslutsfattande, anonyma ärendedragningar med mera.

Vi noterar från våra intervjuer att det frågan inte upplevs som prioriterad från nämnderna och att det saknas en förståelse om hur nämnden kan arbeta mot otillåten påverkan.

Bedömning

Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan och vidtas åtgärder?

Delvis för samtliga revisionsobjekt

Bedömningen baserar vi på att kommunstyrelsen och nämnderna i nuläget inte får en samlad och återkommande uppföljning av incident- och visselblåsarärenden, och att uppföljning och analys i huvudsak sker på förvaltningsnivå. Vidare baserar vi bedömningen på att ett stadsövergripande APT-material är under framtagande, men att det systematiska arbetsmiljöarbetet inte nödvändigtvis rapporteras till nämnd/styrelse och därför inte ger nämnderna en helhetsbild. Vi ser positivt på att förvaltningarna följer upp tillsammans med central HR inför verksamhetsplaneringen och att konkreta åtgärder vidtas (bl.a. flera beslutsfattare, inhyrda konsulter och anonyma ärendedragningar). Vi anser att det är en brist att nämndernas uppföljning inte är strukturerad, att den årliga redovisningen från visselblåsarfunktionen till kommunstyrelsen sällan genomförs och inte kunnat verifieras, samt att frågan upplevs ha låg prioritet och otydlig ansvarsfördelning på nämndnivå.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona stad genomfört en granskning av otillåten påverkan vid myndighetsutövning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, miljönämnden, utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden, miljönämnden, utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att fastställa och införa de kommunövergripande riktlinjerna för korruption, välfärdsbrott samt uppdaterade dokument för hot och våld, och samtidigt besluta om en uppdaterad riktlinje för förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen bör utifrån tidigare rekommendation säkerställa tydliga tillämpningsanvisningar, ansvarsfördelning, tidsatt införandeplan samt krav på förvaltningsvisa planer och återrapporering.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att stärka incident- och rapporteringssystemen genom att införa en enhetlig kategori för "otillåten påverkan" i samtliga relevanta system och möjliggöra aggregerad uppföljning/analys som återrapporeras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa systematisk uppföljning av i vilken utsträckning nämnderna genomför och dokumenterar riskanalyser av otillåten påverkan.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att uppdatera centrala styrdokument och rutiner med tydliga skrivningar om hur otillåten påverkan ska upptäckas och hanteras, inklusive kriterier för riskbedömning.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att följa upp en samlad lägesbild över incidenter, visselblåsarärenden och det systematiska arbetsmiljöarbetet, som täcker in området otillåten påverkan.

Vidare lämnar vi följande rekommendationer till övriga nämnder:

- Berörda nämnder rekommenderas att fördjupa och dokumentera fullständiga riskanalyser av otillåten påverkan, inklusive risker via sociala medier och inkludera dessa i det systematiska arbetet med intern kontroll

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen inom ramen för sin samordnande roll tagit fram kommunövergripande riktlinjer samt incident- och rapporteringssystem för otillåten påverkan?	Delvis Det finns en kommunövergripande policy för trygghets- och säkerhetsarbetet som tydliggör kommunstyrelsens samordningsansvar, att det finns gällande riktlinjer och rutiner för hot och våld samt en rutin för interna utredningar/visselblåsning, att riktlinjen för inköp och upphandling behandlar mutor, bestickning och jäv, samt att det finns rapporteringskanaler (system för hot och våld, visselblåsarfunktion och ett system för skadegörelse och välfärdsbrott). Avdelningen för samhällsskydd och trygghet har ett uttalat uppdrag att ta fram kommunövergripande riktlinjer och att nya riktlinjer för korruption, välfärdsbrott, rekrytering samt att uppdaterade dokument för hot och våld tagits fram som utkast inför beslut. Vi ser positivt på att policyn anger årlig uppföljning och att visselblåsarfunktionen är tillgänglig även för allmänheten. Vi anser att det är en brist att flera centrala, kommunövergripande riktlinjer som konkretiserar arbetet mot otillåten påverkan ännu inte är antagna, att rapporteringssystemen inte möjliggör kategorisering och samlad uppföljning av otillåten påverkan samt att kännedom och användning av rutiner och system varierar mellan förvaltningar.	
2. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan identifieras och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?	Delvis (kommunstyrelsen, individ- och familjenämnden, omsorgsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden) Bedömning per nämnd/styrelse framgår av rapport Nej (miljönämnden och utbildningsnämnden) Bedömning per nämnd framgår av rapport	 
3. Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?	Delvis Det finns en brist av dokumenterade insatser och systematik för att förebygga otillåten påverkan. Vi ser positivt på att förvaltningarna kontinuerligt arbetar med frågan och att det upplevs finnas en tillåtande kultur. Vi noterar även att det ibland kan saknas en förståelse från ledamöter i kommunen om risken för att politiken påverka myndighetsutövningen som ligger hos förvaltningen.	
4. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?	Delvis I flera förvaltningar finns det dokumenterade arbetssätt och rutiner som i viss mån syftar till att identifiera risker och situationer där otillåten påverkan kan förekomma (t.ex. riskbedömningar inför hembesök/telefonsamtal, jävshantering med kommunbyteslösning, samverkansrutin med polis och rutiner för riskanalyser). Flera centrala styrdokument (belastningsregisterkontroller samt riktlinjer för föreningsbidrag) saknar skrivningar om hur otillåten påverkan ska upptäckas, att befintliga hot- och våldsrutiner inte anger på vilka grunder riskbedömningar ska göras samt att det uppges saknas tydliga rutiner för stadens rapporteringssystem. Vi ser positivt på de dokumenterade riskbedömningarna inom stadsbyggnadsförvaltningen och att flera förvaltningar har stödjande rutiner och samverkan. Vi anser att det är en brist att rutinerna inte är heltäckande, inte konsekvent dokumenterade på nämndnivå och i begränsad utsträckning uttryckligen inriktade på att upptäcka otillåten påverkan.	

Revisionsfråga	Bedömning
5. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan och vidtas åtgärder?	Delvis Kommunstyrelsen och nämnderna får i nuläget inte en samlad och återkommande uppföljning av incident- och visselblåsarärenden. Uppföljning och analys sker i huvudsak på förvaltningsnivå. Vidare är ett stadsövergripande APT-material under framtagande, men att det systematiska arbetsmiljöarbetet inte nödvändigtvis rapporteras till nämnd/styrelse och därför inte ger nämnderna en helhetsbild. Vi ser positivt på att förvaltningarna följer upp tillsammans med central HR inför verksamhetsplaneringen och att konkreta åtgärder vidtas (bl.a. flera beslutsfattare, inhyrda konsulter och anonyma ärendedragningar). Vi anser att det är en brist att nämndernas uppföljning inte är strukturerad, att den årliga redovisningen från visselblåsarfunktionen till kommunstyrelsen sällan genomförs och inte kunnat verifieras, samt att frågan upplevs ha låg prioritet och otydlig ansvarsfördelning på nämndnivå.



2025-09-22

Lena Salomon

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2025-02-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.