



PM Rotel I (Dnr KS 2024/647)

Betänkandet Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare internkontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10)

Remiss från Finansdepartementet
Remisstid den 20 september 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Finansdepartementet har remitterat betänkandet Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare internkontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

För att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd m.fl. föreslås en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att dessa utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Den nya skyldigheten motsvarar det ansvar som kommuner och regioner har för sina arbetstagare enligt 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen (1977:1160), i fråga om hot och våld.

Promemorian innehåller även ett förslag om att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det är synnerligen angeläget att förtydliga roller, mandat och befogenheter gällande det förebyggande arbetet kring risker för hot och våld gällande förtroendevalda men anser att regleringen kan skapa vissa tillämpningsproblem och att frågorna hanteras på ett för lagförslaget otydligt

sätt genom att frågorna styrs av en lagstiftning men hanteras enligt arbetsmiljölagen. Avseende en tydligare intern kontroll anser stadsledningskontoret att förslaget att förtydliga kraven på att det i den interna kontrollen ska ingå att förebygga fel och oegentligheter är bra. Stadsledningskontoret vill dock påtala vikten av att inte öppna upp för ytterligare detaljstyrning i lagtexterna.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Ett stärkt skydd mot hot och våld för vissa förtroendevalda är en viktig fråga för en fungerande demokrati och för att våra folkvalda politiker ska kunna och våga utföra sina uppdrag.

I nuläget ser skyddet mot hot och våld olika ut över landet. Jag anser att det är positivt att en likvärdig reglering föreslås, även om jag instämmer i stadsledningskontorets synpunkter om att regleringen kan skapa vissa tillämpningsproblem och att frågorna hanteras på ett för lagförslaget otydligt sätt genom att frågorna styrs av en lagstiftning men hanteras enligt en annan.

Jag instämmer i utredningens bedömning att frågan bör regleras i kommunallagen istället för arbetsmiljölagen då en förtroendevald inte är att betrakta som en anställd. De arbetsmiljörättsliga krav som enbart gäller i förhållande till arbetstagare och rör arbetsplatsen, till exempel riskbedömningar, lokalernas utformning och andra förebyggande åtgärder kommer dock även andra till del och har då betydelse även för de förtroendevalda som vistas i arbetsplatsens lokaler.

Förslaget att i kommunallagen förtydliga att kraven på att upptäcka och förebygga fel och oegentligheter ska ingå i den interna kontrollen är bra och kan som utredningen menar bidra till att stärka allmänhetens förtroende för kommunal verksamhet, och skydda grundläggande demokratiska principer.

I övrigt hänvisar jag, avseende de båda förslagen, till stadsledningskontorets synpunkter och förslag som redovisas i denna promemoria.

Stockholm den 11 september 2024

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10), dnr KS 2024/647-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andrea Hedin (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Alla anställda medarbetare ska kunna känna sig trygga i att det finns skydd och stöd i händelse av hot, hat och våld ska vara en självklarhet. Det bör vara på samma sätt när det gäller förtroendevalda som genom sitt politiska uppdrag blir offentliga och dessvärre i ökad grad får motta både hat och direkta hot.

Stockholms stad som landets största kommun har möjlighet att ha en egen säkerhetsavdelning, något mindre kommuner sällan har resurser till, och vi välkomnar därför utredningens intention och förslag överlag. Vi vill dock påtala att det inte bara handlar om det konkreta skyddet i direkt samband med incidenter eller ökad hotbild, utan även behovet av exempelvis stöd genom målsägarbiträde vid eventuella rättegångar, även vid överklagande till hovrätt och högsta domstolen eller psykosocialt stöd genom företagshälsa. Det är orimligt att förtroendevalda själva ska bekosta målsägarbiträde vid rättegångar och psykosocialt stöd som direkt kan hänföras till deras politiska uppdrag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Christofer Fjellner, Johan Paccamonti och Kristina Lutz (alla M), Jan Jönsson (L) och Jonas Naddebo (C) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Jonas Naddebo (C) enligt följande.

Den politiska debatten har blivit rårare samtidigt som att hotet mot förtroendevalda ökar. Enligt Brottsförebyggande rådet har nästan 30 procent av alla förtroendevalda utsatts för trakasserier, hot eller våld. Denna utveckling utgör inte bara ett hot mot individer och deras familjer, utan även mot grunden i vårt demokratiska samhälle.

När revideringen av Stockholms stads säkerhetsprogram behandlades påpekade Centerpartiet att programmet inte tillräckligt behandlar det ansvar staden bör ta för förtroendevalda politikernas säkerhet. Det korta avsnitt i säkerhetsprogrammet som berör förtroendevalda adresserar inte den komplexa och mångfacetterade hotbild som stadens förtroendevalda står inför.

Vi välkomnar förslaget som syftar till att kommuner och regioner åläggs att stärka skyddet mot hot och våld mot vissa förtroendevalda, och förebygga ohälsa eller olycksfall som kan uppstå till följd av sådana hot. Förslaget syftar till att stärka skyddet för kommunal- och regionråd med fler, och i promemorian förtydligas att detta ska gälla alla som har ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Precis som i säkerhetsprogrammet utgör dessa en allt för snäv krets. Det är beklagligt att säkerheten för fullmäktigeledamöter inte nämns. Stadsledningskontoret borde rimligtvis ha och ta ett särskilt ansvar även för dessa.

Färre engagerar sig i politiska partier idag, rekryteringen av förtroendevalda försvåras och många överväger att lämna sina uppdrag. Hot och våld begränsar och försvagar den demokratiska processen på många sätt. Stockholms stad behöver på en övergripande nivå säkerställa att vår liberala demokrati värnas och att politiskt engagerade personer känner sig trygga i sitt arbete och engagemang över hela staden.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

Trygghetsundersökningar visar att förtroendevalda i kommuner och regioner blir utsatta för hot och våld, vilket är vanligast i samband med utövandet av förtroendeuppdraget. Utsattheten ökar ju mer exponerade de förtroendevalda är och kan medföra att man kan tveka inför en åtgärd eller ett beslut och även fatta ett annat beslut eller vidta en annan åtgärd än vad som först var tänkt.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd i kommuner och regioner.

Utredningen anför att förändra kommunallagen med tillägg gällande arbetet med att öka skyddet för vissa förtroendevalda när det gäller hot och våld. Förslaget syftar till att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd med fler. Den nya skyldigheten motsvarar det ansvar som kommuner och regioner har för sina arbetstagare enligt 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen (1977:1160), i fråga om hot och våld.

Ansaret för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Enligt utredningen är möjligheten för kommunal- och regionråd att utföra sina uppgifter under trygga former så starkt sammanhängande med de kommunala förtroendeuppdragen att det framstår som naturligt att ge kommunerna och regionerna ansvar för dessa frågor. Redan för närvarande ansvarar kommuner och regioner för andra frågor som hör samman med de kommunala förtroendeuppdragen och anses, genom sin organisation där kommunal- och regionråd fullgör sina uppdrag, ha bäst förutsättningar att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Det kan exempelvis handla om att genomföra riskförebyggande åtgärder med inriktning på organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel och anpassning av lokaler.

Arbetsmiljölagen bör inte göras tillämplig för kommunal- och regionråd

Utredningen anför att det inte går att jämföra ett förtroendeuppdrag med att inneha en anställning. Till skillnad från anställda har förtroendevalda sina uppdrag på mandat av väljarna. Att vara förtroendevald varken kan eller bör därför jämföras med att inneha en anställning. Utredningen har konstaterat att det markant kan öka risker för intressekonflikter om förtroendevalda intog en sådan ställning gentemot kommuner och regioner.

Det är därmed inte aktuellt att ge kommuner och regioner ett ansvar i förhållande till kommunal- och regionråd som motsvarar arbetsgivarens ansvar för hela arbetsmiljön och alla olika arbetsmiljöfaktorer. Ett sådant ansvar bedöms inte heller nödvändigt. Arbetsmiljölagen bör således inte göras tillämplig för kommunal- och regionråd.

Kommuner och regioner bör vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Utredningen anför att det ska finnas ett ändamålsenligt system för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld mot förtroendevalda som hanterar sådana frågor i strukturer som efterliknar det säkerhetsarbete som bedrivs inom ramen för arbetsmiljöansvaret för arbetstagare.

Bestämmelser om arbetssätt och utbildning som motsvarar de som finns i arbetsmiljölagen skulle ge den struktur som behövs för att kunna begränsa kommunal och regionsråds utsatthet.

Förslagets utformning innebär att frågor om hot och våld mot kommunal- och regionråd kan integreras i kommuners och regionernas befintliga strukturer, utan att arbetsmiljölagen görs tillämplig.

Förslaget innebär att kommuner och regioner i genomsnitt kommer att behöva inkludera ytterligare ca 6 personer i säkerhetsarbetet som redan idag bedrivs för arbetstagarna inom ramen för arbetsmiljöansvaret. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen föreslås kommuner och regioner kompenseras för den föreslagna skyldigheten att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.

Förslag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Utredningen anför följande förslag gällande tillägg i kommunallagen, 4 kap. Skydd mot hot och våld 18 a §.

”Kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Kommuner och regioner ska förvissa sig om att en sådan förtroendevald har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon behöver göra för att undgå riskerna för hot och våld.”

Ovan skrivning grundar sig i Arbetsmiljölagens följande lagtext:

AML 3 kap 2§ första stycket:

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt skall därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall skall ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

AML 3 kap 3§ första stycket, andra meningen:

Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet.

Intern kontroll i kommuner och regioner

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner. I redovisningen av uppdraget konstaterar myndigheten att den kommunala sektorn behöver bli bättre på att arbeta mot korruption, för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker (Fi2023/02005). Mot denna bakgrund har denna departementspromemoria tagits fram i Regeringskansliet.

Utredningen anför att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.

För att kommuner och regioner fullt ut ska använda den interna kontrollen som ett förebyggande verktyg mot fel och oegentligheter bör regleringen i KL förtydligas.

Förslaget bedöms vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför. Förslaget medför inga kostnader som gör att den kommunala finansieringsprincipen behöver tillämpas. Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för privata utförare som omfattas av den interna kontrollen. Förslaget kan leda till att medborgarnas förtroende för offentliga institutioner stärks och ha en brottsförebyggande effekt. Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser.

Genom att minska risken för fel och oegentligheter kommer exempelvis fler upphandlingar kunna konkurrensutsättas på ett korrekt sätt och fler leverantörer kunna konkurrera om samma kontrakt. En minskad risk för fel och oegentligheter medför också att avtal kan avslutas med de leverantörer som inte fullgör sin del av avtalet.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 juli 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

De förtroendevalda i kommuner och regioner är mer utsatta för hot och våld och det kan medföra konsekvenser både ur ett samhällsdemokratiskt och ur ett individperspektiv. Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det är synnerligen angeläget att förtydliga roller, mandat och befogenheter gällande det förebyggande arbetet kring risker för hot och våld gällande förtroendevalda.

Stadsledningskontoret anser att lagförslaget inte skapar den tydlighet i mandat och hantering av frågor gällande hot och våld för vissa förtroendevalda som är förslagets

grund. Det nu gällande förslaget baseras på att kommunallagen styr medan systemet att hantera frågorna utgår från arbetsmiljölagen och dess föreskrifter.

Utredningen hanterar flera olika begrepp om hur arbetet strukturellt ska bedrivas. De begrepp som används är systematiskt arbetsmiljöarbete och säkerhetsarbetet. Detta kan medföra ytterligare tillämpningsproblem då arbetsmiljöarbetet och säkerhetsarbetet i sin tur styrs av olika lagstiftningar.

Stadsledningskontoret anser att regleringen kan skapa vissa tillämpningsproblem och att frågorna hanteras på ett för lagförslaget otydligt sätt genom att frågorna styrs av en lagstiftning men hanteras enligt en annan.

Det noteras att olika aspekter kring kommunallagen, arbetsmiljölagen och säkerhetslagstiftningen inte har problematiserats i utredningen. Genom detta så kan det nu fungerande samarbetet mellan olika professioner för att minska risker kring förtroendevaldas utsatthet för hot och våld behöva ytterligare preciseras.

Frågor som inte berördes i utredningen men som är centrala för att få den effekt som lagförslaget innebär är t.ex. hur förtroendevaldas risker ska/kan hanteras i skyddskommitté för att kunna förebyggas på övergripande nivå. Det noteras att det inte problematiseras kring arbetsmiljöarbetet i sin helhet, där arbetsmiljöfrågorna hanteras från skyddskommitté till arbetsplatsträffar (APT) och tillbaka då detta enligt lagstiftningen är en naturlig del i strukturen att hantera olika arbetsmiljöfrågor. Att skapa ett "eget spår" för förtroendevalda gällande hot och våld minskar synergieffekterna av en redan uppbyggd struktur då förtroendevaldas frågor inte baseras på AML. Samtidigt som ansvaret att hantera hot och våld frågorna för förtroendevalda inte ska sammanblandas med en medarbetarnas anställningsform enligt AML. Detsamma gäller om frågorna hanteras enligt de säkerhetsprocesser som finns upparbetade men styrs genom en annan lagstiftning.

Enligt AML fördelas arbetsmiljöuppgifter från nämnd (politiskt styre) till tjänsteman (förvaltningschef) som sedan fördelar arbetsmiljöuppgifter vidare i organisationen. Att hantera förtroendevaldas risker för hot och våld ska enligt förslaget inte uppgiftsfördelas då det är KL som ska gälla som grund. Hur det ska säkerställas att frågorna hanteras enligt AMLs struktur men med en annan lagstiftning som grund, är en fråga som behöver belysas.

I arbetsmiljölagstiftningen finns kontrollfunktioner inbyggda t.ex. genom skyddsombudet roll i kap 6 AML. Det finns även i Arbetsmiljöförordningen (AMF) om bemyndigande från regeringen till Arbetsmiljöverket att kontrollera arbetsgivares system och struktur för att minska risker för olycksfall och ohälsa. Dessa kontrollsystem sätts ur spel då Arbetsmiljöverket inte har bemyndigande att inspektera arbetsgivarnas struktur och system utifrån kommunallagen.

En vidare frågeställning är hur allvarliga tillbud och olycksfall för förtroendevalda ska hanteras och vilken lagstiftning som då ska gälla. När det händer ett allvarligt tillbud och olycksfall så ska det från arbetsgivaren anmälas till Arbetsmiljöverket (AML 3 kap § 3a) som i de flesta fall genomför en inspektion för att bland annat se

att lagstiftningen följts och ställa krav på åtgärder så ett allvarligt tillbud eller olycksfall inte inträffar igen. Någon tillsyn eller inspektion från Arbetsmiljöverket kommer inte att ske, enligt det förslag som utredningen föreslår eftersom det blir ett tillägg i Kommunallagen, vilket leder till oklarheter till ur hur allvarliga tillbud eller olycksfall gällande förtroendevalda ska hanteras.

Relationen politiker och tjänstemän berörs mycket kort. Kan nya/andra risker uppstå med förslaget? Högsta ansvaret för arbetsmiljö enligt AML är det politiska styret. Ska förtroendevalda besluta om åtgärder för sig själva utifrån tjänstemännens hantering? Det förefaller oklart hur ansvaret mellan förtroendevalda och tjänstemän ska fördelas och vem/vilken nivå inom förvaltningsorganisationen som ska ta ansvar för de förtroendevalda, som ytterst är de som har ansvar enligt AML. Att införa regler utifrån AML i KL gör att ansvaret för de förtroendevalda blir otydligt.

I AML som ligger till grund för förslaget om ändring i KL så betonas att AML gäller alla anställda, oavsett tjänstgöringsgrad. Att avgränsa arbete med att förebygga risker för hot och våld för förtroendevalda med 40 % arvoderingsgrad eller högre samtidigt hantera de som inte arbetar 40 % kan innebära att risker hanteras olika för olika förtroendevalda med olika arvoderingsgrad.

Stadsledningskontoret ställer sig frågande till uppgifterna och tolkningen ” Kvinnor har även ett större behov av stöd och hjälp till följd av sådana händelser” (sid 43 kap 7.1.4), (SCB Förtroendevalda i kommuner och regioner 2023, demokratistatistik 2024:1, s 8, 12 och 14). Utredningen betonar vikten av omhändertagande av förtroendevalda efter en incident gällande hot och våld. Detta medför att kommuner även behöver organisera och säkerställa ett fungerande krisstöd.

Tydligare intern kontroll

Att upprätthålla förtroendet för de offentliga institutionerna och med det stadens verksamheter är av yttersta vikt för det demokratiska systemet. Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning om att det är viktigt att förebygga korruption och andra oegentligheter i den kommunala verksamheten. I likhet med utredningen delar stadsledningskontoret uppfattningen att arbetet behöver vara en del av det ordinarie arbetet, dels för att få en kontinuitet och systematik i det, dels för att det inte ska upplevas som något som sker vid sidan om utöver det ordinarie.

Att förtydliga kraven på att förebygga fel och oegentligheter ska ingå i den interna kontrollen är bra. Stadsledningskontoret vill dock påtala vikten av att inte öppna upp för ytterligare detaljstyrning i lagtexterna. Förslaget kommer påverka Stockholm stad till viss del då staden redan har Förebygga otillåten påverkan som en obligatorisk del i nämndernas och bolagens väsentlighets- och riskanalyser som i sin tur är en del av stadens arbete med intern kontroll.

Stadens chefer och medarbetare har också att följa stadens Riktlinjer om representation, mutor, jäv och bisysslor m.m. som finns framtagna för att minimera risken för korruption i stadens verksamhet, och vara ett stöd i arbetet och i relationen med andra. Riktlinjerna syftar till att skapa förutsättningar för ansvarsfulla personliga

överväganden och beslut så att förtroendeskadliga beteenden och korruption inte uppstår. Därför innehåller dessa riktlinjer inte bara regler för hur staden ska förhålla sig till externa parter och hur staden ska undvika jäv utan även regler om intern representation och bisyssla.

Stadsledningskontoret har dock ingen erinran i övrigt mot förslaget.