



Stadsledningsförvaltningen

Tjänsteskrivelse

2024-08-07
KS/2024:214

Yttrande över promemorian **Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10)**

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att som eget yttrande översända stadsledningsförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2024-08-07.

Sammanfattning

Solna stad har fått hänförd promemorian på remiss. Förslagen rör två olika sakområden, vilka båda faller tillbaka på bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i Kommunallagen (2017:725). De föreslagna förändringarna är att i lagen föra in bestämmelser och förtydliganden om att

- förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld,
- den interna kontrollen även ska användas för att förebygga fel och oegentligheter – som bland annat välfärdsbrottslighet och korruption – i verksamheten.

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker i stort förslaget att skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas. Förutom de direkta konsekvenserna för den som drabbas är en av förutsättningarna för en fungerande demokrati just att en förtroendevald ska kunna verka i sin roll utan risk för repressalier. Den föreslagna skrivningen är dock så pass generellt hållen att det inte utan förtydliganden går att avgöra hur detta ska genomföras eller vilka konsekvenser det kommer att få för en kommun eller region.

När det gäller förslaget att införa en uttrycklig bestämmelse om att den interna kontrollen även ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten anser stadsledningsförvaltningen att ett förtydligande kan bidra till en ökad tyngd i arbetet med intern kontroll.

Handlingar

- Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10)

Alessandra Wallman
Stadsdirektör

Andreas Heuer
Säkerhetschef

Beslutet expedieras till:
Regeringskansliet (Finansdepartementet)



Bakgrund

Bakgrunden till att promemorian tagits fram är dels att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i en skrivelse till regeringen föreslagit ändringar i kommunallagen för att förtydliga kommuners och regioners ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet i deras demokratiska uppdrag, dels att Statskontoret i ett redovisat uppdrag till regeringen konstaterar att den kommunala sektorn behöver bli bättre på att arbeta mot korruption, för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker.

I promemorian tas båda dessa frågeställningar upp. De rör var för sig olika sakområden, men faller tillbaka på bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i Kommunallagen (2017:725).

Trygghet och säkerhet för förtroendevalda

Med *förtroendevald* avses i detta sammanhang kommunalråd (motsvarande) vilka fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid, normalt motsvarande minst 40 procent av en heltid.

Den trygghetsundersökning som sedan 2012 löpande genomförts av Brottsförebyggande rådet visar att förtroendevalda i kommuner och regioner är utsatta för hot och våld. Vid det senaste undersökningstillfället avseende 2022 uppgav knappt 30 procent av de förtroendevalda att de under året utsatts för någon form av hot och trakasserier eller våld, skadegörelse och stöld. Det är vanligast att händelserna inträffar i samband med utövandet av förtroendeuppdraget.

Konsekvenser kan vara att de förtroendevalda begränsar sin aktivitet på sociala medier, att de undviker att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga alternativt att de tvekar inför en åtgärd eller ett beslut eller att de överväger att lämna ett specifikt uppdrag. Det förekommer dessutom att förtroendevalda lämnar ett uppdrag, fattar ett annat beslut eller vidtar en annan åtgärd än vad som först var tänkt.

Bestämmelser av betydelse för skydd mot hot och våld finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) och om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Dessa bestämmelser gäller dock inte för förtroendevalda då de inte omfattas av arbetsmiljölagstiftningen.

Intern kontroll

Korruption och otillåten påverkan är skadligt för ekonomin, för allmänhetens förtroende för det offentliga och i förlängningen för demokratin. Sverige har länge ansetts vara ett av de länder i världen som har minst problem med korruption. Sett över tid har landet tappat poäng och placering i Transparency Internationals korruptionsindex. Bilden är dock inte entydig. Statskontoret har i sin rapport till regeringen rekommenderat att arbetet mot korruption så långt som möjligt integreras i befintliga processer, till exempel i arbetet med intern kontroll

Kommunallagen innehåller redan i dag bestämmelser om att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen är en etablerad process, även om själva begreppet inte definieras i lagstiftningen.

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 blir bättre på att arbeta mot korruption, för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker.

Enligt Statskontoret behöver kommuner och regioner utveckla sina arbetssätt mot korruption för att bättre möta nya utmaningar men också för att hantera redan kända problem. Arbetet behöver bedrivas riskbaserat och bör utgå från en bred definition av uttrycket. Det finns även behov av förbättrade kontrollfunktioner för att i större utsträckning upptäcka korruption samt rutiner för att göra polisanmälningar vid brottsmisstankar. Enligt myndigheten behöver arbetet vidare utvecklas för att säkerställa att kunskaper sprids och riskmedveten höjs i alla verksamheter. Statskontoret rekommenderar att arbetet mot korruption så långt som möjligt integreras i befintliga processer, till exempel i arbetet med intern kontroll.

Stadsledningsförvaltningens synpunkter

Synpunkterna nedan följer promemorians avsnittsindelning.

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas (avsnitt 4.1)

Generellt håller Stadsledningsförvaltningen med om att det finns behov av att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda i kommuner och regioner. Förutom de direkta konsekvenserna för den som drabbas är en av förutsättningarna för en fungerande demokrati just att en förtroendevald ska kunna verka i sin roll utan risk för repressalier.

En skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld (avsnitt 4.2)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker vikten av att arbeta aktivt med insatser för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld för förtroendevalda. Därtill behöver även uppföljning och utvärdering av eventuella tillbud eller genomförda insatser genomföras regelbundet.

Det nu aktuella förslaget om att ålägga kommunen eller regionen skyldighet att förebygga att förtroendevalda utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld, behöver enligt Stadsledningsförvaltningens mening dock förtydligas (jfr nedan). Kommuner och regioners möjligheter till att medverka till att stärka skyddet är begränsat till de uppgifter de förtroendevalda genomför inom ramen för den egna verksamheten och det uppdrag personen har i kommunen/regionen.

En första fråga är i vilket sammanhang det kommunala ansvaret ska gälla? Förtroendevalda har oftast även andra uppdrag eller åtaganden som ligger utanför kommunens/regionen sfär. När sker uppdrag/aktiviteter i rollen som förtroendevald kontra enbart i rollen som företrädare för ett parti, som företrädare för en förening eller som privatperson? Under vilka förutsättningar och när ska kommunen/regionen ha det formella ansvaret? Svaret på detta fråga styr vilka i vilken omfattningen en kommun/region kommer behöva vidta olika åtgärder. Om ansvaret även ska gälla för de förtroendevaldas rena partiengagemang samt privata situation skulle en konsekvens av detta kunna bli att tjänstemän i större utsträckning involveras i partiernas planering och upplägg av det politiska arbetet eller i de förtroendevaldas privatliv.



En annan fråga gäller kommunens/regionens faktiska möjlighet att effektuera sitt ansvar gentemot de förtroendevalda. Den kommunala organisationsstrukturen inklusive interna regler är skapade utifrån att ett anställningsförhållande råder, och där anställda har en skyldighet att följa och tillämpa fastställda strukturer och rutiner. Därpå följer kollektivavtal, lagar och avtal som ger arbetsgivare rätt att agera vid olika typer av händelser. Dessa strukturer och regler kan därmed inte alltid tillämpas på förtroendevalda eftersom inte något anställningsförhållande råder och att dessa har en speciell arbetsmiljö varvid särskilda strukturer och rutiner därmed bör skapas.

I promemorian saknas även information om var ansvar för uppföljning ligger, varvid tolkningen är att uppföljningsansvar troligen åligger kommunen/regionen? Det skulle i så fall innebära att organisationen följer upp sin egen arbetsgivare. Dessutom, vilken instans följer upp och bedömer att en kommun/region har tagit sitt ansvar eller likväl utger repressalier ifall kommuner inte utför detta arbete?

Slutligen, vill stadsledningsförvaltningen framföra den eventuella intressekonflikt som ligger i att kommunen/regionen de facto blir ansvariga för arbetsmiljöfrågor gällande de förtroendevalda.

Konsekvenser för kommuner och regioner (avsnitt 7.1.2)

När det gäller administrativa konsekvenser för kommuner/regioner av ett utökat ansvar delar Stadsledningsförvaltningen bara delvis utredningens bedömning att frågorna kommer kunna integreras i kommunernas och regionernas befintliga strukturer. Skyddet av förtroendevalda kan inte rakt av utformas på samma sätt som skyddet för medarbetare. Utifrån de oklarheter om förslaget omfattning som återgetts ovan går det inte heller att rätt bedöma hur förslaget kommer att slå mot en enskild kommun/region.

Intern kontroll

En tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (avsnitt 5)

Stadsledningsförvaltningen tillstyrker förslaget att ändra i 6 kap. 6 § kommunallagen så att där införs ett förtydligande om att den interna kontrollen även ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Stadsledningsförvaltningen tolkar att nuvarande lydelsen i lagtexten redan omfattar att ett arbete med att förebygga fel och oegentligheter ska genomföras, men att ett förtydligande kan bidra till en ökad tyngd i arbetet med intern kontroll. Detta är välkommet i ljuset av den problematik som idag påverkar vårt samhälle och det aktuella fokuset på kommuners och regioners utsatthet gällande välfärdsbrottlighet men också det ansvar kommuner har i arbetet mot denna brottslighet.

Stadsledningsförvaltningen vill samtidigt påpeka att den bakgrund till förslaget som anges i promemorian till övervägande del behandlar begreppet ”oegentligheter”. I förslaget anges dock att även ”fel” ska förebyggas. Vad lagstiftaren syftar på med skrivningen om *fel* saknas i förslaget och lämnas därmed öppet för egna tolkningar, vilket i sin tur kan leda till att syftet med förtydligandet inte uppnås. Detta skulle behöva klargöras.

Konsekvenser för kommuner och regioner (avsnitt 7.7.2)

Förslaget syftar till att förtydliga den interna kontrollen genom att lägga fokus på att förebygga att kommunala verksamheter drabbas av fel och oegentligheter. Kommuner och regioner förväntas redan i dag arbeta för att förebygga fel och oegentligheter i sin verksamhet. Förslaget bedöms



kunna hanteras inom befintliga strukturer och processer med den interna kontrollen. Det bedöms därmed vara väl avvägt. Stadsledningsförvaltningen anser, likt utredaren, att de föreslagna ändringarna bör kunna hanteras inom befintliga strukturer och processer för den interna kontrollen.

Stadsledningsförvaltningen anser i övrigt att det är positivt om ändringen möjliggör att kommuner och regioner kan vara ännu tydligare vad gäller skyldigheter och krav på uppföljning av avtal, och att det i sin tur kan leda till att verksamheterna i högre omfattning blir stärkta till att avsluta avtal som inte lever upp till ställda krav. Mot detta kan dock ställas att verksamheternas arbete även regleras av andra regler och lagar som i sin tur styr vilka åtgärder och vilket handlingsutrymme en kommun har. Som nämnts tidigare bör lagstiftaren klargöra vad skrivningen om *fel* avser syfta till.