

§ 136

Dnr KS 2018/01404-1.3.5

Beslut - Motion från (M) om stärkt tjänstemannaansvar i Västerås stad

Beslut

Förslag till kommunfullmäktige:

Motionen avslås.

Reservation

Elisabeth Unell (M), Anna Hård af Segerstad (M) och Marcus Jacobson (M) reserverar sig mot beslutet till förmån för Elisabeth Unells (M) förslag.

Emil Thessén (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget förslag.

Ärendebeskrivning

(M) genom Stefan Lindh och Enes Bilalovic har 2018-05-02 till kommunfullmäktige väckt en motion om stärkt tjänstemannaansvar i Västerås stad. Motionärerna efterfrågar ”Att kommunstyrelsen utformar effektiva rutiner för att kunna följa upp att god tjänstemannased tillämpas även för beslut som inte innebär direkt myndighetsutövning”.

I motionen ges exempel på sådan annan maktutövning än den myndighetsutövande som motionärerna efterfrågar rutiner för. Såsom ”repressalier mot anställda som utnyttjar meddelarfrihet, att medvetet bedriva lagtrots vid upphandlingar, eller domstolsbeslut där offentliga tjänstemän bortser från fattade domslut. Det kan även handla om att ledande tjänstemän i ansvarsposition agerar på ett försumligt sätt som strider mot kommunens bästa intresse, t ex vilseleder politiker i nämnder och styrelser, som sedan fattar beslut på felaktiga grunder”.

Yrkanden

Elisabeth Unell (M) och Emil Thessén (SD) yrkar bifall till motionen.

Staffan Jansson (S) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag.

Proposition

Ordföranden finner att det finns två förslag till beslut, dels Elisabeth Unells (M) och Emil Thesséns (SD) förslag, dels Staffan Janssons (S) förslag. Ordföranden föreslår en propositionsordning där de två förslagen ställs mot varandra. Kommunstyrelsen godkänner föreslagen propositionsordning varvid den genomförs. Ordföranden finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med stadsledningskontorets förslag.



Kommunstyrelsen
Kristina Olström
Epost: kristina.olstrom@vasteras.se

Kommunstyrelsen

Motion från (M) om stärkt tjänstemannaansvar i Västerås stad

Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige:

1. Motionen föranleder ingen ytterligare åtgärd.

Ärendebeskrivning

(M) genom Stefan Lindh och Enes Bilalovic har 2018-05-02 till kommunfullmäktige väckt en motion om stärkt tjänstemannaansvar i Västerås stad. Motionärerna efterfrågar ”Att kommunstyrelsen utformar effektiva rutiner för att kunna följa upp att god tjänstemannased tillämpas även för beslut som inte innebär direkt myndighetsutövning”.

I motionen ges exempel på sådan annan maktutövning än den myndighetsutövande som motionärerna efterfrågar rutiner för. Såsom ”repressalier mot anställda som utnyttjar meddelarfrihet, att medvetet bedriva lagtrots vid upphandlingar, eller domstolsbeslut där offentliga tjänstemän bortser från fattade domslut. Det kan även handla om att ledande tjänstemän i ansvarsposition agerar på ett försumligt sätt som strider mot kommunens bästa intresse, t ex vilseleder politiker i nämnder och styrelser, som sedan fattar beslut på felaktiga grunder”.

Beslutsmotivering

Lagreglering av tjänstemannaansvaret

De nuvarande bestämmelserna om ansvar för tjänstemän fick sin huvudsakliga utformning 1975 genom den s.k. ämbetsmannareformen. Den var genomgripande och medförde en betydande avkriminalisering.

Det finns tre spår för ansvarsutkrävande av tjänstemannaansvar – ett straffrättsligt, ett arbetsrättsligt och ett skadeståndsrättsligt. Enligt 20 kap 1 § brottsbalken (BrB) ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. *Straffansvaret* utvidgades 1989 till fall där gärningen har begåtts vid myndighetsutövning; tidigare krävdes att den begåtts i myndighetsutövning.

Med ändringen av utvidgat straffansvar 1989 kom tillämpningsområdet att bli detsamma som enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) vilket gör att även krav på *skadestånd* kan komma ifråga.

Det *arbetsrättsliga* ansvarsutkrävandet regleras i lagen om ställningsskydd och lagen om offentlig anställning. I den senare lagen finns även bestämmelser om att arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, om felet med hänsyn till samtliga omständigheter inte är ringa, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varningar och löneavdrag. Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska enligt den lagen anmälas till åtal för misstanken avser bl.a. tjänstefel eller grovt tjänstefel.

Meningen är att det straffrättsliga ansvaret ska träda in vid de allvarligaste angreppen på medborgarnas intresse av att offentliga uppgifter sköts korrekt.

Riksdagens konstitutionsutskott

I motionen till kommunfullmäktige nämns att riksdagens konstitutionsutskott under 2018 behandlat en motion om ett modernare och tydligare tjänstmannansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel. Konstitutionsutskottets behandling av motionen resulterade i ett förslag till riksdagen att denna skulle ställa sig bakom en översyn av lagstiftningen med inriktningen att det straffbara området utvidgas.

Utskottet betonade att man förespår inte en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975. Ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle enligt utskottets mening stärka skyddet för medborgarnas rätts säkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det skulle stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. Lagstiftningen bör därför anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rätts säkerhet. Riksdagen har ännu inte behandlat utskottets bedömning av att en översyn behöver göras av regelverket. Därför kan frågeställningarna eventuellt komma att hanteras på ett nationellt plan genom en översyn av aktuell reglering.

Kommunallagen

En ny kommunallag trädde i kraft den 1 januari 2018. Den innehåller bl.a. en stärkt roll för kommunstyrelsen, nya regler om delegation och anmälan av beslut fattade med stöd av delegation och skärpta regler om verkställighet av beslut som ännu inte fått laga kraft.

I den nya lagen utvidgas kretsen som kan ta emot delegation från styrelser och nämnder. Delegation kan ges till presidierna (det vill säga ordförande och vice ordförandena som ett kollektiv). Förändringen kan minska behovet av att ha särskilda utskott. Genom att förse presidierna med delegationsrätter kan det stärka dess roll och kopplas samman med presidietts arbete med beredning m.m. inför sammanträden.

Obligatorisk anmälan av beslut fattade med stöd av delegation har slopats. Istället ska nämnden/styrelsen besluta om i vilken omfattning anmälan ska ske. Detta gäller dock inte för beslut som utgör myndighetsutövning, de ska alltid återrapporteras. Däremot ska beslut som inte anmäls till styrelse/nämnd protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning (sådana beslut som inte utgör myndighetsutövning).

I kommunallagen finns även bestämmelser om möjligheten att delegera beslut till anställda. Därutöver finns det speciallagstiftning inom olika kommunala ansvarsområden som reglerar en nämnds möjligheter att delegera beslutsrätten i olika ärenden, inklusive myndighetsutövning, till anställda.

Tillitsdelegationen

Juni 2018 presenterade Tillitsdelegationen sitt huvudbetänkande: ”Med tillit växer handlingsutrymme – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47”. Utredningens uppdrag är att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster kan utvecklas för att bättre ta till vara medarbetares kompetens och erfarenhet. Målbilden är att bidra till en större kvalitet för medborgare och företag. Den första utredningen/rapporten behandlade kommunal sektor – statens styrning av sektorn men även den interna kommunala styrningen. Delegationen har nu i uppdrag att fortsätta utreda de statliga myndigheterna och dess styrning.

Utredningen som fokuserade på kommunal verksamhet definierar tillitsbaserad styrning och ledning som ”styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarnas behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och våga hjälpa medborgaren”. Tillit är inte bara styrning och ledning utan också en fråga om kultur och arbetssätt. Tillitsstyrning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap. Tillitsbaserad styrning bör omfatta och genomsyra hela styrkedjan från politiker till medarbetare.

Tillitsdelegationen menar att de finns sju vägledande grundprinciper för tillitsbaserad styrning.

Tillit: Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på de du samarbetar med och ha positiva förväntningar.

Medborgarfokus: Sätt medborgares upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.

Helhetssyn: Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.

Handlingsutrymme: Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad, och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.

Stöd: Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.

Kunskap: Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Öppenhet: Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.

Västerås stads styrande dokument med koppling till tjänstemannaansvar

Staden har sedan tidigare en del styrande dokument som reglerar krav på anställda samt deras ansvar och befogenheter. Dessa kan ha bäring på motionens yrkande om att ta fram rutiner för att följa upp att god tjänstemannased tillämpas även för delar som inte omfattas av myndighetsutövning men annan maktutövning. Motionen nämner repressalier mot anställdas meddelarfrihet, bedriva lagtrots vid upphandlingar, bortse från domstolsbeslut eller att tjänstemän vilseleder nämnder/styrelser med felaktig information.

Värdegrund

Kommunfullmäktige har beslutat om en värdegrund, ”Alltid bästa möjliga möte”, att gälla för stadens styrelser och nämnder, förvaltningar och bolag. Den reglerar den önskade kultur som ska prägla Västerås stads alla möten och relationer mellan politiker, personal, medborgare och andra intressenter/samarbetspartner. Stadens värdegrund ligger i linje med Tillitsdelegationens syn på vikten av att styrning och ledning i en organisation även behöver präglas av en kultur och arbetsätt som stimulerar öppenhet, förtroende och en vilja hos alla att utföra både rätt uppgifter och på rätt sätt.

Delegationsordningar och rapportering av beslut

Kommunstyrelsen har under hösten 2017 beslutat om en ny och anpassad delegationsordning för stadsledningskontoret utifrån den nya kommunallagen. Övriga nämnder och styrelser i staden behöver, i den mån det inte gjorts, utforma sina delegationsordningar till de nyare bestämmelserna i kommunallagen. Där kan ansvar och befogenheter men även nämndens/styrelsens roll att följa upp verkställigheten regleras så att ett mer tydligt ansvarsutkrävande kan göras.

Inom socialtjänstlagens och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade personer (LSS) samlade verksamhetsområde har berörda nämnder en lagreglerad skyldighet att var tredje månad rapportera till kommunfullmäktige alla icke-verkställda beslut. Domar som går nämnden, och den som överklagat, emot ska också rapporteras till ansvarig nämnd. Det innebär att ansvariga nämnder, och kommunstyrelse och ommunfullmäktige, redan har regelbunden insyn i beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas. Tillsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg har

dessutom möjlighet att besluta om vite och sanktioner av ansvarig nämnd om beslut icke verkställts inom rimlig tid.

Korruption, muta och ekonomisk brottslighet

Staden har utformat en föreskrift mot korruption, tagande av muta och ekonomisk brottslighet som omfattar alla anställda i staden.

Bisyssla

I samband med anställning i staden undertecknar alla en skyldighet att till arbetsgivaren rapportera om man har en bisyssla som kan konkurrera med det uppdrag man har i staden. Detta ska enligt stadens rutiner årligen följas upp i medarbetarsamtal mellan medarbetare och chef.

Upphandlingar

Varje nämnd/styrelse bör i delegationsordningen mm reglera ansvar och befogenheter vid upphandling och inköp. Västerås stad har övergripande riktlinjer för upphandling och uppföljning, beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen m.fl. Staden har även en riktlinje och rutin för s.k. direktupphandlingar. Den riktlinjen reglerar olika beloppsgränser för vem som ansvarar för upphandlingen men även rutiner för tillvägagångssätt. Syftet med de olika styrande dokumenten är att få en inblick i både följsamhet till regelverk och den samlade omfattningen av upphandlingar i staden.

Ansvar utifrån speciallagstiftning

En del anställda i staden har ett reglerat professionsansvar med legitimationer utifrån en speciallagstiftning/annan reglering. Exempel på det är sjuksköterskor, fysioterapeuter, arbetsterapeuter samt lärare. För dessa grupper regleras en stor del av ansvaret och möjligheten att vara fortsatt verksam i professionen med bibehållandet av legitimationen. Om den enskilde med en legitimation för hälso-och sjukvårdsuppdrag gör sig skyldig till en handling som gör att denne förlorar sin legitimation upphör möjligheten att vara fortsatt verksam i yrket. Prövningen av och ett eventuellt återkallande av legitimationer beslutas av nationella instanser. Vid rekrytering av personal med krav på legitimation ska sådan kontrolleras inför anställningen.

Meddelarskydd

För offentligt anställda finns regler om yttrandefrihet och meddelarskydd i grundlagarna. Från oktober 2006 finns också ett förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag mm. Juli 2017 infördes en ny lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter som till någon del är offentligt finansierad genom direkt stöd eller betalning från det allmänna. Lagen innebär stärkt skydd för anställda, uppdragsgivare och andra som arbetar i privat yrkesmässig bedriven verksamhet inom vård, skola och omsorg. De anställda får motsvarande rätt som en offentliganställd att till media berätta om missförhållanden i verksamheten. För kommuner, regioner mm som

genom valfrihetssystem eller i avtal med entreprenörer har privata aktörer som utför verksamhet för det offentliga kan uppföljningen av dessa verksamheter därmed underlättas. Den här lagen är dock ingen arbetsrättslig lag.

Policydokument med koppling till ledarskap och medarbetarskap

Chefsuppdrag och ledarpolicy i Västerås stad.

Dokumentet beskriver det formella uppdraget som chef med ansvar för personal, ekonomi och verksamhet. Ledarpolicyn förväntningarna på den mer informella rollen som ledare som uppnås genom tillit och det förtroende som skapas i relation till omgivningen.

Medarbetarpolicy

Dokumentet beskriver förväntningarna på medarbetaren och arbetsgivaren för att utveckla stadens arbetsplatser och upprätthålla en god arbetsmiljö kopplat till stadens vision.

Därutöver finns det en rad riktlinjer, rutiner och instruktioner som rör det systematiska arbetsmiljöarbetet. En del av de krav och förväntningar på både arbetsgivare och medarbetare som uttrycks i dessa dokument kan till del betraktas som stöd för att skapa en god arbetsmiljö. Grundläggande syn och budskap i flertalet dokument är också att åstadkomma öppenhet och förtroende mellan och inom nivåerna i en organisation.

Yttrande över motionen

Motionären önskar att kommunstyrelsen ska ta fram rutiner för att följa upp att god tjänstemannased tillämpas även för beslut som inte omfattar myndighetsutövning.

Att skapa en god tjänstemannased kräver ett tydligt och strukturerat arbete där både politik och förvaltning behöver involveras. Tillitsdelegationen pekar på vikten av att skapa tydlighet i roller, mandat och tillit mellan politik och förvaltning, mellan alla nivåer i en organisation men även för horisontella relationer. Det förutsätter en aktiv dialog mellan de olika nivåerna. God tjänstemannased kan skapas även genom att ge förutsättningar för medarbetare att upprätthålla kompetens och kollegialt lärande, stimulera samverkan samt ge utökat handlingsutrymme och möjligheter att påverka verksamhetens utformning för att möta variationen i medborgarnas behov. Basalt är att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarnas behov.

Ett utvecklingsarbete för att skapa en stärkt tjänstemannased och ansvar kan innebära ett behov av mer formella förtydliganden av både beslutsbefogenheter samt hur den politiska uppföljningen av både beslut och generell verkställighet utformas.

Kommunallagen anger att kommunstyrelsen ska fastställa en särskild instruktion för hur kommundirektören ska leda kommunstyrelsens

förvaltning men även direktörens övriga uppgifter. En sådan instruktion skulle kunna tjäna som modell för att reglera uppgifter, ansvar och relationer mellan kommunens övriga nämnder och förvaltningschefer.

Kommunallagen utgår företrädesvis från det politiska ansvaret för en kommuns verksamhet. I kapitel 7 §§ 5-7 regleras kommunala nämnders möjlighet att delegera beslut till anställda. Utformningen av en delegationsordning är därför en åtgärd som den politiska nivån kan använda sig av för att underlätta den administrativa hanteringen men även för insynen i ärendens hantering. En hög grad av delegerade beslut till anställda innebär minskad administration för nämndens politiska hantering av ärenden samt en effektivisering av den samlade handläggningen av ett ärende gentemot medborgarna/andra intressenter, men det kräver en aktiv uppföljning från den politiska nivån. Det ankommer därför på styrelser och nämnder att se över delegationsordningar och göra tydliga prioriteringar av vilka ärenden som bör delegeras samt skapa rutiner för hur uppföljningen av delegerade ärenden ska utformas.

Anställda i offentlig verksamhet har yttrandefrihet och meddelarskydd enligt grundlagarna. Sedan juli 2017 gäller även en ny lag som ger meddelarskydd även i vård, skola och omsorg som bedrivs i privat regi och på uppdrag av det offentliga. Det är viktigt att de nämnder som träffar avtal med privata utförare inom de aktuella områdena även följer upp denna del av verksamhetens bedrivande.

Konstateras kan att staden har en rad policydokument, riktlinjer och rutiner som kan anses ha bäring på att skapa en god tjänstemannased. Det kan finnas ytterligare en del formella åtgärder som staden kan vidta för att stärka en god organisationskultur samt att uppföljning av följsamheten till de mer styrande dokumenten kan förbättras. Grundläggande för att skapa en god tjänstemannased är dock att skapa en tydlighet i roller och mandat, kultur och ledarskap för att uppnå tillit och förtroende i den samlade organisationen på och mellan alla nivåer.

Beslutsmotivering

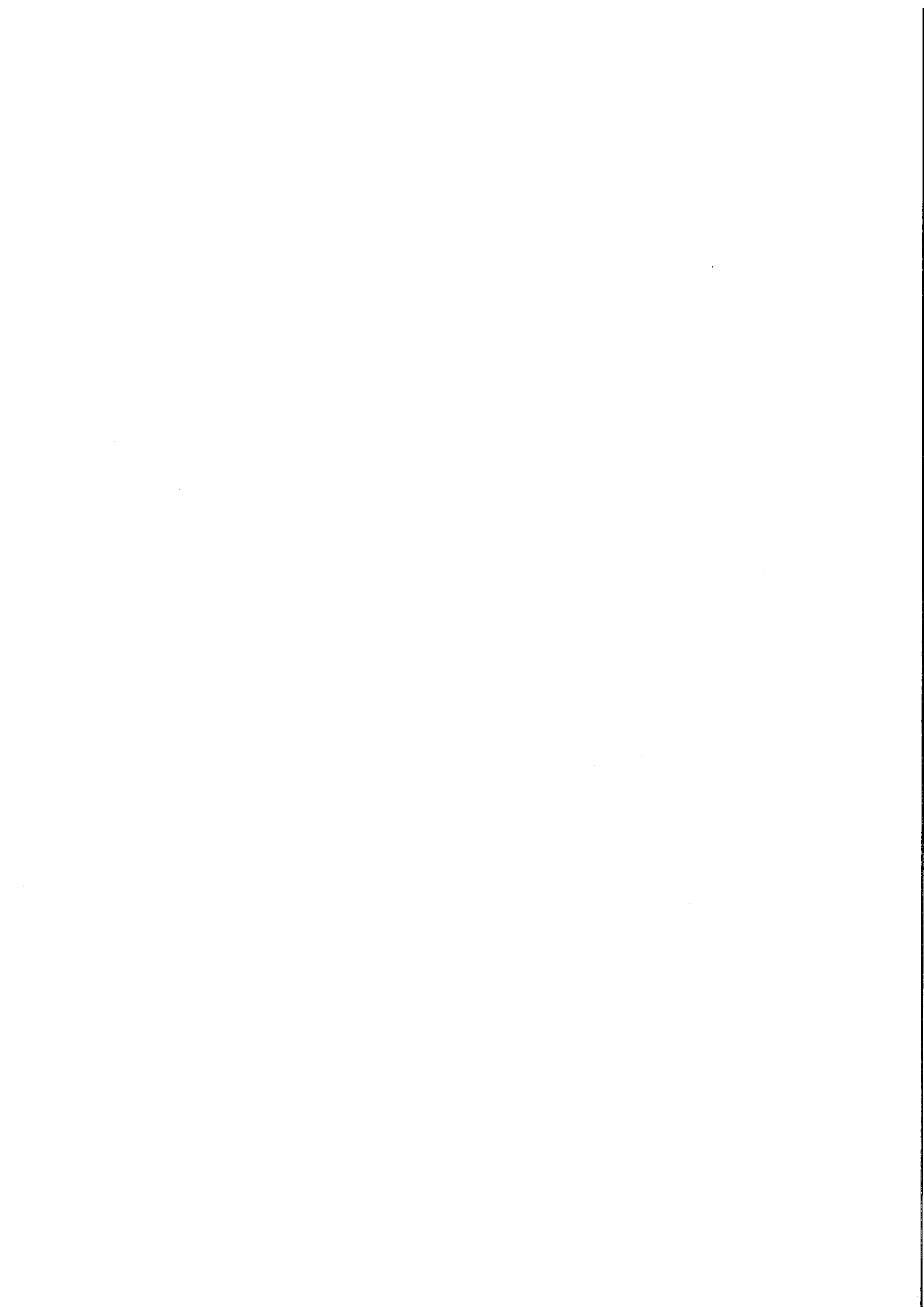
Stadsledningskontoret föreslår att motionen avslås. Staden har redan ett stort antal styrande dokument som reglerar bl.a. rutiner som syftar till att skapa en god arbetsmiljö och tjänstemannased. Nämnder och styrelser kan för egen del se över sina delegationsordningar så att dessa ger de förtroendevalda möjligheter till en god uppföljning av delegerade beslut, även de som inte är av myndighetsutövande karaktär.

Juridiska konsekvenser

Kommunstyrelsen är behörig att fatta beslut i enlighet med kommunstyrelsens reglemente och kommunallagen.

Ekonomiska konsekvenser

Motionssvaret föranleder inge några ekonomiska konsekvenser.



Motion om stärkt tjänstemannaansvar i Västerås stad

10 april 2018 ställde sig samtliga partier i Konstitutionsutskottet bakom alliansens riksdagsmotion om att införa ett utvidgat tjänstemannaansvar. Syftet med detta är att skärpa det straffrättsliga ansvaret vid tjänstefel och därmed stärka medborgarnas förtroende för offentlig verksamhet och i allmänhet stärka rättssäkerheten.


Idag regleras det straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän främst i brottsbalkens 20 kap. 1§, där brottet tjänstefel beskrivs. Detta är tänkt att vara det huvudsakliga straffet för fel begångna i tjänsten. Det innebär att den som " uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för tjänsten " kan dömas för tjänstefel. Problemet med denna regel är att straffansvaret hittills endast gällt om åsidosättandet äger rum i samband med myndighetsutövning.

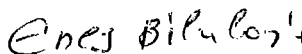
Det som räknas som myndighetsutövning är när tjänstemän bestämmer för en enskild medborgares räkning om förmåner, rättigheter, skyldigheter eller bestraffningar. All annan maktutövning omfattas inte. Det kan gälla t ex repressalier mot anställda som utnyttjar sin meddelarfrihet, att medvetet bedriva lagtrots vid upphandlingar, eller domstolstrots där offentliga tjänstemän bortser från fattade domslut. Det kan även handla om att ledande tjänstemän i ansvarsposition agerar på ett försumligt sätt som strider mot kommunens bästa intresse, t ex vilseleder politiker i nämnder och styrelser, som sedan fattar beslut på felaktiga grunder.

I motsats till i privata bolag finns heller inget personligt revisionsansvar för ledande kommunala tjänstemän, utan detta faller helt på politikerna i nämnder och styrelser som fattat besluten.

Med bakgrund av ovanstående föreslås kommunfullmäktige besluta:

Att uppdra åt kommunstyrelsen att utforma effektiva rutiner för att kunna följa upp att god tjänstemannased tillämpas även för beslut som inte innebär direkt myndighetsutövning.


Stefan Lindh (M)


Enes Bilalovic (M)