

Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda

En analys av styrande dokument i kommuner och regioner



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Villkoren för att vara förtroendevald har förändrats under de senaste åren. Hot och hat har ökat och förutsättningar för att fatta beslut har försvårats. Kommuner och regioner behöver därför utveckla system för att de förtroendevalda ska kunna verka under trygga former. Det politiska ledarskapet behöver fortsatt stödjas och stärkas. Kvinnors möjlighet att vara politiska ledare bör särskilt beaktas i detta arbete.

SKL arbetar för att ansvaret för de förtroendevaldas arbetsmiljö ska tydliggöras. Därför har SKL analyserat styrande dokument kring hot, hat och våld mot förtroendevalda i ett sextiototal kommuners och regioner.

Syftet med analysen är att öka kunskap och förståelse kring hur det omhändertagande arbetet i kommuner och regioner gestaltas och hur ansvar, mandat och roller är fördelade.

Kapitel 1 beskriver bakgrund och genomförande.

Kapitel 2 beskriver en analys av de studerade dokumentens uppbyggnad. Analysen visar en stor variation mellan kommuners och regioners beslut när det gäller ansvarsfördelning. Detsamma gäller vilket ansvar organisationen tar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet.

Kapitel 3 presenterar ett antal exempel som visar på utveckling vad avser de förtroendevaldas trygghet och säkerhet inom ramen för deras demokratiska uppdrag. I kapitlet framgår också hur ansvar och organisation tydliggörs för att skapa trygghet för förtroendevalda i respektive kommun och region.

Kapitel 4 visar att det saknas ett antal perspektiv och pekar på områden där fördjupad kunskap ännu inte hunnit få genomslag i de studerade dokumenten.

Kapitel 5 presenterar utifrån analysen några utgångspunkter för ett styrande dokument avseende de förtroendevaldas trygghet.

Vår förhoppning är att innehållet i skriften kan ge inspiration till fortsatt utvecklingsarbete.

Stockholm, oktober 2019

Mattias Jansson

Avdelningen för ekonomi och styrning

Aktualitet

Förändringar i systematik och organisation sker vid olika tidpunkter för olika kommuner och olika regioner och sker över tid.

För att bygga systematik i arbetet med hot, hat och våld mot förtroendevalda behövs kunskap och förståelse kring hur det arbetet kan gestaltas.

Innehållet i rapporten bedöms ha aktualitet för att utgöra exempel hur organisation, ansvar och roller kan gestaltas för de kommuner som är i ett utvecklingskede.

SKR fortsätter att verka för att ansvaret för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet ska tydliggöras.

Lena Langlet

Chef för demokratisektionen

Innehåll

Aktualitet	4
Sammanfattning	6
1. Bakgrund och genomförande	9
Bakgrund	9
Genomförande	9
2. Analys av styrande dokument angående förtroendevaldas trygghet	12
Dokumenttyper och beslutsinstanser	12
Inledning, syfte, mål och giltighetstid	12
Definitioner och hänvisning till lagstiftning	14
Ansvarsfördelning.....	14
Åtgärder och rutiner.....	15
Rutiner för uppföljande arbete.....	17
Informera de förtroendevalda om säkerhetsarbetet.....	17
3. Lärande exempel	19
Organisation och ansvarsfördelning.....	19
Goda exempel på metoder i säkerhetsarbete	21
Uppföljande arbete	23
4. Saknade perspektiv	25
5. Utgångspunkter för beslut rörande de förtroendevaldas trygghet.....	28
6. Fortsatt arbete	30

Sammanfattning

Denna skrift innehåller analys av ett sextiotal styrande dokument som fokuserar på hot, hat och våld mot de förtroendevalda. I skriften lyfts vikten av att tydliggöra en organisation för säkerhetsarbetet och att besluta om vilket ansvar som respektive kommun och region tar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet.

Skriften riktar sig i första hand till förtroendevalda och de tjänstepersoner som arbetar nära dem. Syftet är att öka kunskap och förståelse kring hur det omhändertagande arbetet i kommuner och regioner gestaltas och hur ansvar, mandat och roller är fördelade.

Många kommuner och regioner har ett system för att omhänderta hot, hat och våld mot förtroendevalda. SKLs uppföljning och analys visar att innehållet i beslutade dokument har stor variation. Ungefär hälften av de 120 kommuner som svarade på den fördjupade studien, uppfyller avgränsningen att dokumenten är beslutade och tydliggör ansvaret för de förtroendevaldas trygghet. Runt två tredjedelar av dem har beslutats under mandatperioden 2014-2018, eller under 2019, vilket tyder på att frågan finns på dagordningen.

Ansvarsfördelning

Analysen visar att det finns en variation mellan kommuner och regioners beslut när det gäller ansvarsfördelning och vilket ansvar organisationen tar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet. De kommuner och regioner som valt att definiera att de förtroendevaldas uppdrag sträcker sig över dygnet, visar tydligare än andra vilket stöd organisationen erbjuder.

Ansvaret kan delas upp i tre olika nivåer och analysen visar exempel på kommuner och regioner som beslutat om att utöka sitt ansvar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet.

Nivå 1: Fullt ansvar för förtroendevaldas säkerhet

Beslut om hur hot, hat och våld mot förtroendevalda ska förebyggas och hantearas i ett särskilt dokument, som utgår från de förtroendevaldas förutsättningar i sitt demokratiska uppdrag, och som innehåller anpassade rutiner och åtgärder.

Nivå 2: Visst ansvar för förtroendevaldas säkerhet

Beslut som tydliggör ansvarsfördelning mellan den förtroendevalde själv, den beslutande församlingen och de politiska partierna, samt i vilken utsträckning som stöd kan förväntas få av kommunen eller regionen när förtroendevalda utsätts. Beslut inom ramen för befintliga arbetsmiljörutiner eller inom ramen för olika former av personlig säkerhet, där förtroendevalda tydligt ingår i målgruppen för arbetet och där de förtroendevaldas risker och behov tydliggörs skilt från medarbetarnas arbetsmiljörutiner.

Nivå 3: De politiska partierna har ansvar för förtroendevaldas säkerhet

Beslut där det tydliggörs att det är de politiska partierna som har ansvaret för de förtroendevaldas säkerhet. Besluten kan vara än mer komplexa och trots att kommun och region inte tar ansvaret så anges en blandform där man också anger på vilket sätt kommunens/regionens säkerhetsorganisation kan utgöra stöd och bollplank.

Beslut som tydliggör att det är de politiska partierna som har ansvar för de förtroendevaldas säkerhet, trots det förekommer dokument som innehåller *råd och vägledning* till partierna om hur deras arbete med säkerhet och trygghet kan formuleras. Det förekommer även beslut som till skillnad mot råd och vägledning uttrycker vad partierna *ska* göra.

Av de 60-tal dokument som analyserats är det cirka 20 procent som har ett tydligt beslut om att ta ett fullt ansvar för de förtroendevaldas trygghet. Det stärker SKL:s bild av att ansvaret för de förtroendevaldas trygghet bör tydliggöras.

Att förebygga och hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda

Det sker en stor utveckling av såväl metoder som olika former av media för att nå ut till de förtroendevalda om det arbete som sker kring de förtroendevaldas säkerhet och trygghet. Ett antal lärande exempel presenteras.

Exemplen visar på att utvecklingsarbetet i landet omfattar:

- Lokala kartläggningar och behovsanalyser
- Organisation och ansvarsfördelning
- Proaktiva metoder
- Reaktiva metoder
- Uppföljande arbete.

Utveckling visar att det finns potential för att stärka förutsättningarna samtidigt som det finns ett pågående utvecklingsarbete som bygger på vilja och engagemang för att värna de förtroendevalda och det demokratiska systemet. De studerade dokumenten har en övertikt på omhändertagande säkerhetsarbete av typen skalskydd och akuta insatser. En mindre del handlar om förebyggande insatser för att undvika att hot, hat och våld uppstår.

Trots ett varierat innehåll, finns en relativ likvärdig struktur på styrande dokument. Denna struktur plus de saknade perspektiv som presenterats, kan tillsammans utgöra utgångspunkter för innehållet i ett styrande dokument för de förtroendevaldas trygghet.

Behov av fortsatt arbete

Samtidigt visar analysen på ett antal områden där en fördjupad kunskap ännu inte hunnit få genomslag i styrande dokument. Enligt SKLs erfarenhet är det också viktigt att bygga upp en systematik i det förebyggande arbetet, med strävan att stärka den sociala tilliten.

Analysen visar också på ett antal områden där fördjupad kunskap ännu inte fått genomslag i de studerade dokumenten.

Exempel på sådana områden är:

- Positiv och negativ säkerhet
- Transparanta processer
- Skillnader mellan hur kvinnor och män utsätts
- Medskapande samverkansprocesser.

Med detta som bakgrund bör det framtida arbetet inriktas på att skapa systematik i det förebyggande arbetet vad gäller de politiska styrprocesserna från idé till beslut.

1. Bakgrund och genomförande

Bakgrund

Under de senaste åren har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) följt upp det systematiska förebyggande och omhändertagande arbete som sker i kommuner och regioner (tidigare landsting) när det gäller hot, hat och våld mot förtroendevalda. Uppföljningar har skett via enkäter 2013, 2016 och 2018.

Den senaste uppföljningen (2018) visar att det är en hög andel (75 procent) av kommuner och regioner som uppger att de har ett system för att *omhänderta* hot, hat och våld när förtroendevalda utsatts. Något färre (66 procent) uppger att de har styrande dokument (handlingsplan, riktlinjer eller liknande) för att *förebygga* att hot, hat och våld mot förtroendevalda uppstår.

Andra undersökningar (till exempel PTU och SKL:s intervjuundersökning med förtroendevalda) visar samtidigt att de förtroendevalda inte alltid uppfattar att roller och ansvar vid utsatthet är tillräckligt tydliga så att de vet hur omhändertagandet ska ske när de utsätts för hot, hat eller våld.

Uppföljningen 2018 visar också att kommuner och regioner inte alltid har en tydlig handlingsplan för när förtroendevalda utsätts för hot, hat och våld i sitt demokratiska uppdrag, trots att en hög andel uppger att de har system för det omhändertagande arbetet.

Utifrån ovanstående har SKL genomfört en uppföljande enkät i syfte att öka kunskap och förståelse om hur det omhändertagande arbetet i kommuner och regioner ser ut och hur ansvar, mandat och roller är fördelat.

Genomförande

En fördjupad enkät skickades till de 193 kommuner och regioner som år 2018 uppgav att det hade system och/eller handlingsplan för omhändertagande när hot, hat och våld mot förtroendevalda uppstår.

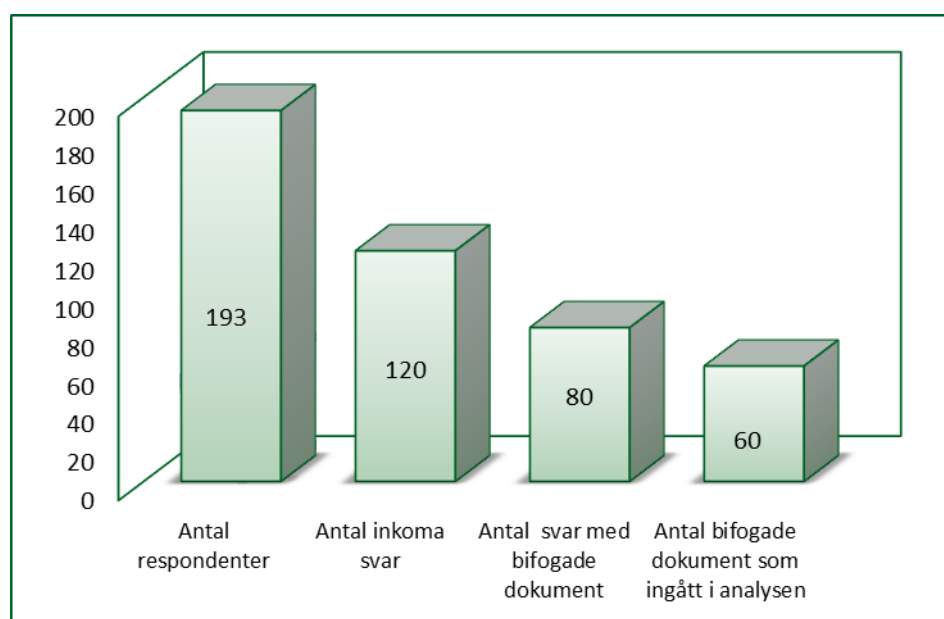
Dokumentanalys

I uppföljningen ombads dessa skicka in de beslutade dokument som de arbetar efter. De gavs också tillfälle att beskriva hur de informerar de förtroendevalda om metoder och arbetssätt som används när någon utsätts för hot, hat och våld i sitt demokratiska uppdrag.

Av de 193 som deltog i enkäten 2018 valde 120 (13 regioner och 107 kommuner) att delta i uppföljningen 2019, vilket utgör en svarsfrekvens på 67 procent.

Av dessa 120 bifogade 80 kommuner/regioner ett eller flera dokument som beskriver deras omhändertagande arbete när förtroendevalda utsätts. Totalt har 60 dokument ingått i analysen.

Figur 1 Urval av antal analyserade dokument – kopplat till antal



Insamlingen visar stor variation och de inkomna dokumenten innehåller allt från informationsfoldrar och utbildningsmaterial, rutiner och beskrivande processer, checklistor och rutiner till beslutade styrande dokument.

Vissa dokument utgår från arbetsmiljölagen och beskrivs ur ett medarbetarperspektiv med fokus på arbetsplatsen och chefernas ansvar och tydliggör inte ansvar och rutiner för de förtroendevalda.

Ett antal kommuner och regioner beskriver att deras arbete för det omhändertagande arbetet inte formaliserats i ett beslutat dokument. Trots det arbetar de med förtroendevaldas trygghet genom att erbjuda stödjande åtgärder när hot, hat och våld uppstår.

Andra kommuner och regioner uppger att de befinner sig i en utvecklingsfas där dokument omarbetas och revideras, och att det inte fanns något aktuellt dokument att skicka in.

Avgränsning

Utifrån den stora variationen av inkomna dokument har analysen avgränsats till att omfatta styrande dokument eller handlingsplaner som är tydligt fastställda av en politisk församling, av ordförande eller av någon tjänsteperson. Dokument som alltså tydliggör ansvaret för de förtroendevaldas trygghet i deras demokratiska uppdrag.

Förtroendeuppdraget är i analysen tolkat som ett uppdrag utan fast arbetsplats som inte omfattas i en traditionell organisation med chefskap och medarbetarskap.

Utifrån denna avgränsning ingår ett 60-tal kommuner och regioner i dokumentanalysen.

2. Analys av styrande dokument angående förtroendevaldas trygghet

Dokumenttyper och beslutsinstanser

Beslutsinstans och dokumentnamn på analyserade dokument varierar stort mellan kommuner och regioner. Två tredjedelar – 66 procent – av de studerade dokumenten är politiskt beslutade, något högre andel i kommuner än i regioner. Vanligaste beslutsinstans är styrelsen följt av fullmäktige. Övriga dokument är beslutade av en tjänsteperson.

Dokumenterna har gemensamt att de syftar till att styra arbetet för att förebygga och omhänderta hot, hat och våld mot förtroendevalda. Analysen består av flera typer av dokument, varav riktlinjer, handlingsplan och rutin är vanligast. Även policy och vägledning förekommer.

Analysen visar att dokumentets namn inte ger någon vägledning av vare sig innehåll eller beslutsnivå. Exempelvis kan dokument av typen ”Riktlinje” eller ”Rutin”, båda vara beslutade på flera olika beslutsnivåer; tjänsteperson, styrelse eller fullmäktige.

Inledning, syfte, mål och giltighetstid

Bakgrunder, syfte och mål är ofta tydligt beskrivna och visar att organisationerna värnar demokratin och det demokratiska systemet. Det politiska uppdraget och vikten av de förtroendevaldas trygghet och säkerhet utgör grunden.

Värna demokratin

Vikten av att värna den svenska demokratin och det demokratiska systemet inleder texten i cirka 40 procent av de analyserade dokumenten. Texterna uttrycker vikten av att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska präglade den offentliga förvaltningen och att förekomsten av hot och hat också hotar grundläggande principer och den politiska beslutsprocessen i vårt demokratiska samhälle. Andra uttryck är att politiskt styrda organisationer har ett särskilt ansvar att dels skydda och bejaka de demokratiska värdena, dels värna demokratin.

Ställningstaganden enligt ovan får genomslag till dem som arbetar med säkerhet, med brottsförebyggande eller trygghetsskapande arbete, om vikten av att gemensamt värna demokratin.

Att verka som förtroendevald

I flera av de studerade dokumenten är utgångspunkten det hot mot demokratin som uppstår när förtroendevalda utsätts för hot, våld, trakasserier och otillåten påverka. Ofta beskriver dokumenten hur hot, hat och våld kan leda till att de förtroendevalda påverkas eller begränsas i sitt utövande. Detta kan i sin tur leda till att förtroendevalda kan tveka inför beslut, välja att inte engagera sig i vissa politiska frågor, avstå från att uttrycka sig. Något som i sig även kan försvåra nyrekrytering av förtroendevalda och påverka hur tillgängliga förtroendevalda är gentemot medborgarna.

Den ”Politiska Trygghets Undersökning” (PTU) som genomförs av Brottsförebyggande rådet (Brå) nämns ofta i bakgrundstexterna i samband med att resultat från undersökningen presenteras.

Hot, hat och våld som riktas mot förtroendevalda skiljer sig åt beroende på om det riktar sig mot en kvinna eller en man. Hot mot kvinnor kan både vara grövre och oftare innehålla sexistiska inslag. Analysen visar inte något tydligt exempel där kunskapen om dessa skillnader fått genomslag i beslutade dokument.

Definition av förtroendeuppdraget

Det finns kommuner och regioner som definierar och tydliggör att de förtroendevaldas uppdrag inte avgränsas till en förutbestämd arbetstid. Tre exempel på sådana skrivningar är:

- Region Stockholm som konstaterar att de politiska uppdragen sträcker sig utanför kontorstid.
- Lessebo kommun som konstaterar att politiker är särskilt utsatta såväl vid offentliga möten som i sin vardag då de alltid är politiker i kommunen oavsett tid på dygnet.
- Region Värmland omfattar även de förtroendevaldas närstående i sin definition av förtroendeuppdraget eftersom även dessa både direkt och indirekt kan drabbas av hot och hot om våld.

Definitioner och hänvisning till lagstiftning

Definitioner av begrepp är vanliga i analyserade dokument. Dessa lyfter främst begrepp som hot, olaga hot, trakasserier, våld men även till viss del begrepp som hatbrott och korruption. Otillåten påverkan är ett begrepp som fått genomslag. Begreppet används i allt från dokumentnamn, bakgrunder till att utgöra ett övergripande begrepp i texter och definitioner.

Analysen visar att lagar som ofta förekommer i dokumenten är;

- Arbetsmiljölagen. Flera dokument konstaterar att förtroendevalda inte är formellt anställda och därför inte omfattas av arbetsmiljölagstiftningen. I analysen kan utläsas en upplevelse av otydlighet i lagstiftningen vad gäller ansvaret för de förtroendevaldas trygghet inom ramen för deras demokratiska uppdrag.
- Lagstiftningen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (numera regioner) är ofta inarbetad och tydliggjord i studerade dokument.

I några dokument lyfts även andra lagar som handlar om kontaktförbud, kvarskrivning, eller skyddad identitet samt Terroristlagen.

Ansvarsfördelning

Det finns stora variationer i hur kommuner och regioner valt att besluta när det gäller ansvarsfördelning. Variationerna gäller också hur de valt att hantera de förtroendevaldas trygghet och säkerhet. Analysen kan delas upp i tre olika nivåer utifrån ansvar.

Nivå 1: Fullt ansvar för förtroendevaldas säkerhet

- Beslut om ett utökat ansvar för de förtroendevalda.
- Beslut om ett särskilt dokument med anpassade rutiner och åtgärder mot hot, hat och våld mot förtroendevalda, som utgår från förutsättningarna i deras demokratiska uppdrag.

Nivå 2: Visst ansvar för förtroendevaldas säkerhet

- Beslut som tydliggör ansvarsfördelningen mellan den förtroendevalda, den beslutande församlingen och de politiska partierna. Beslutet anger också i vilken utsträckning förtroendevalda kan förvänta sig att få stöd av kommunen eller regionen när de utsätts. Fokus ligger på den egna organisationens ansvar och åtaganden.

- Beslut inom ramen för befintliga arbetsmiljörutiner, där förtroendevalda tydligt ingår i målgruppen för arbetet och där de förtroendevaldas risker och behov tydliggörs separat från medarbetarnas arbetsmiljörutiner.
- Beslut inom ramen för ett styrande dokument som reglerar olika former av personlig säkerhet som gäller såväl besökare i verksamheterna som förtroendevalda.
- I några fall framgår det tydligt att det är en skillnad mellan hur ansvaret tas för förtroendevalda i förhållande till medarbetare. I dessa fall utpekas en funktion inom den politiska organisationen, exempelvis kommunstyrelsens ordförande eller på respektive ordförande i nämnd och styrelse, som ytterst ansvarig.

Nivå 3: De politiska partierna har ansvar för de förtroendevaldas säkerhet

- Beslut som tydliggör att det är de politiska partierna som har ansvaret för de förtroendevaldas säkerhet. Besluten kan vara komplexa och trots att kommun och region inte tar ansvaret, anges en blandform som även anger på vilket sätt kommunens/regionens säkerhetsorganisation kan utgöra stöd och bollplank.
- Trots att det tydligt framgår att det är de politiska partierna som har ansvar för de förtroendevaldas säkerhet, förekommer dokument som innehåller råd och vägledning till partierna om hur deras arbete med säkerhet och trygghet kan formuleras. Det förekommer även beslut som uttrycker vad partierna ska göra. Denna form av beslut kan vara problematiska eftersom kommuner och regioner inte rör över andra organisationers uppdrag.

Åtgärder och rutiner

Åtgärder och rutiner som beskrivs i de studerade dokumenten omfattar i första hand det omhändertagande arbetet, men de beskriver även vissa förebyggande insatser.

Kommuner och regioner som beslutat om att ta ansvar för de förtroendevalda (helt eller delvis) anger de stödformer som kommunen/regionen kan erbjuda vid eller efter händelser av hot, hat och våld. Åtgärderna kan vara allt från hur händelsen ska anmälas internt och stöd vid polisanmälan till vilka åtgärder och vilket stöd de förtroendevalda kan få vid utsatthet. Vissa dokument anger att det är den aktuella händelsen som avgör vilka insatser som behövs.

Vilken funktion i organisationen som har mandat och ansvar att starta de omhändertagande åtgärderna tydliggörs i flera dokument och ligger vanligtvis på

funktioner med titel som säkerhetssamordnare eller säkerhetschef. Det förekommer att ordförande i region- eller kommunstyrelsen är utsedd till säkerhetsansvarig för de förtroendevalda.

Råd och vägledning för egeninsatser

En stor andel av studerade dokument beskriver förebyggande arbete med fokus på personskydd. Sådana exempel är individuella råd och vägledning till de förtroendevalda, råd och vägledning till beslutande församlingar samt ibland även till de politiska partierna. Vikten av individernas egeninsats i personskyddet lyfts som en viktig parameter.

På individnivå finns exempel på vägledning inom många områden, från att genomföra en enkel riskanalys till hur en kan agera vid behov av skyddad identitet. Checklistor är vanliga och omfattar allt från hur de förtroendevalda kan agera vid mottagande av besök och hur de kan hantera hot via telefon till försändelser via brev och e-post.

Inom ramen för de förtroendevaldas deltagande i beslutande församlingar nämns sammanträden och offentliga möten men även deltagande i digitala miljöer på internet och andra former av kommunikation. Råd ges för situationer där rutiner för säkerhet är viktiga att känna till, både för att förebygga och för att kunna agera vid utsatthet.

Internet och sociala medier är arenor där hot och hat förekommer allt mer frekvent. Här ges också de förtroendevalda tips och råd hur de kan agera för att såväl undvika hot och hat som hur de ska agera när det uppstår. Analysen visar inte något tydligt exempel på metoder eller åtgärder som kommuner eller regioner använder i sin kommunikation i digitala miljöer.

Rutiner i samband med resor

Region Värmland lyfter i sina riktlinjer att riskerna vid resor varierar mellan och inom olika länder. Tillfälligt uppkomna politiska situationer kan snabbt förändra situationen och öka riskerna. Innan en resa sker bör det allmänna säkerhetsläget bedömas. För detta har regionen tagit fram en särskild checklista för förberedelser och beredskap.

Försäkringsskydd

Ett fåtal kommuner tydliggör hur förtroendevalda omfattas av kommunens försäkringsskydd. Det kan vara av vikt att se över hur de förtroendevaldas försäkringsskydd är upphandlat och hur detta uppdrag är definierat.

Rutiner för uppföljande arbete

Ungefär en tredjedel av de analyserande dokumenten omfattar även rutiner för hur uppföljning ska ske. Uppföljningen kan delas upp i dels löpande uppföljning av händelser av utsatthet, dels uppföljning av det beslutade dokumentet.

Löpande uppföljning av händelser av utsatthet

En vanlig rutin för löpande uppföljning är incidentrapportering som ska göras till kommunen eller regionen vid varje händelse av hot, hat eller våld. Rutinerna är ofta detaljerade och omfattar särskilda blanketter eller ett digitalt system för rapportering när en händelse uppstår.

Uppföljning av beslutade dokumentet

Några dokument innehåller beslut på hur uppföljning av det styrande dokumentet ska ske. Det kan uttryckas i rutiner för hur händelser av utsatthet ska återrapporteras och redovisas till den församling som beslutat om dokumentet, hur arbetet kontinuerligt ska följas för att ytterligare utveckla metoder och arbetssätt samt hur ofta dokumentet ska revideras för att säkerställa aktualitet.

Informera de förtroendevalda om säkerhetsarbetet

Medvetenhet och kunskap lyfts som viktiga faktorer i ett väl fungerande säkerhetsarbete.

Det finns variation i hur väl kommuner och regioner når ut till alla förtroendevalda om det säkerhetsarbete som finns för att trygga de förtroendevalda i deras demokratiska uppdrag. Information genom traditionella kanaler sker parallellt med att andra metoder utvecklas. Kanaler och rutiner som exemplifieras i de styrande dokumenten är:

- **Utbildningar**

Inför varje ny mandatperiod är det vanligt att frågor kring hot, hat och våld lyfts i de lokala utbildningar som genomförs för förtroendevalda. Det kan vara ett enskilt utbildningstillfälle eller en utbildningscykel över mandatperioden så att utbildning erbjuds årligen.

- **Information till politiska församlingar**

Information vid ordinära sammanträden är en vanlig rutin och sker främst till kommunfullmäktige, valnämnden, övriga nämnder men i vissa fall även till respektive partigrupp. Informationen genomförs oftast en gång per mandatperiod, men pågår i vissa kommuner och regioner mer kontinuerligt över tid.

- **Foldrar, broschyrer**

Information i foldrar och broschyrer delas ofta ut till de förtroendevalda. Sådan information kan finnas både digital och i tryckt form och behandlar såväl det förebyggande som det omhändertagande arbetet.

- **Digitala arenor**

Särskilda webbportaler för förtroendevalda ökar tillgängligheten till ökad kunskap och dokument. Dessa portaler och sidor innehåller bland annat information och rutiner för de förtroendevaldas säkerhet. Innehållet varierar men kan exempelvis vara beslutade dokument, checklistor, kontaktpersoner, incidentrapporteringssystem. I vissa fall innehåller de även rapporter till exempel Politikernas Trygghets Undersökning och handböcker som till exempel SÄPOs bok om Personlig säkerhet.

- **Kontaktpersoner från de politiska partierna**

En organisatorisk samverkan mellan kommun/region och de politiska partierna finns på vissa håll etablerad och är beslutat i analyserade dokument. Partierna kan representeras via gruppledarna eller en särskild utsedd kontaktperson. Syftet är att träffas kontinuerligt för att utbyta information och planera åtgärder utifrån behov. Under ett valår kan kontakten vara mer intensiv.

- **Kontaktvägar och öppen dörr**

Kontaktinformation till säkerhetsansvariga, säkerhetssamordnare, polis eller andra viktiga kontakter ges ut i olika format. Uppgifterna kan ingå i informationsblad, webbportaler eller tryckas upp på kontaktkort med viktiga telefonnummer. Tanken är att de förtroendevalda ska kunna höra av sig med frågor när behov uppstår.

3. Lärande exempel

I SKL:s arbete framkommer att hot, hat och våld kan uppstå när förtroendevalda, utifrån vissa medborgargrupperns perspektiv, har fattat obekväma beslut som berör:

- Myndighetsbeslut.
- Beslut kopplade till värdegrundsfrågor.
- Beslut kring förändringar inom välfärdstjänster.

Det pekar på att kommuner och regioner behöver stöd i att utveckla systematiskt arbete med medborgardialoger kring komplexa frågor. Detta har blivit en del i utvecklingsarbetet med riskanalyser för att så långt som möjligt kunna förebygga genom att bedöma om en fråga är konfliktfylld, och minimera risker och konsekvenser.

Analysen av dokumenten visar att det finns många goda och lärande exempel på allt från ansvar och organisation till olika metoder i det förebyggande och omhändertagande arbetet. I denna skrift presenterar SKL ett urval av exempel som förhoppningsvis kan inspirera andra i deras utvecklingsarbete.

Organisation och ansvarsfördelning

Det är viktigt att tydliggöra ansvaret för de förtroendevaldas arbetsmiljö och trygghet i deras demokratiska uppdrag. Analysen visar att ansvaret för de förtroendevalda varierar. Nedan följer exempel på hur kommuner och regioner har valt att tydliggöra organisation och ansvar.

Organisation

Organisera arbetet

Vissa organisationer har en särskild enhet som ansvarar för det brottsförebyggande, trygghetsskapande arbetet.

I Borås stad ingår de förtroendevaldas trygghet i detta arbete. Ett av enhetens uppdrag är att värna demokratin. Uppdraget uttrycks att de förtroendevalda ska kunna genomföra sitt uppdrag utan att utsättas eller påverkas av hot, hat eller våld i sitt uppdrag.

Andra organisationer har tydligt knutit arbetet till befintlig organisation för säkerhetsarbete vilket innebär att Tjänsteman i Beredskap (TIB) i vissa kommuner och regioner har hand om frågor kring personskydd. Även POSOM-gruppen nämns som en grupp som ska kunna ge krisstöd vid behov. Vimmerby kommun använder dessa funktioner i arbetet med de förtroendevaldas trygghet.

Region Stockholm tydliggör att regionen har ett ansvar för de förtroendevaldas trygghet även utanför kontorstid. Utifrån den bakgrunden har stabschefen fattat beslut om och infört en beredskapsfunktion (dygnet runt och året runt) med ett särskilt beredskapsnummer för förtroendevalda.

Ansvarsfördelning

Ett urval av kommuner och regioner har valt att ta ett utökat ansvar med en tydlig ansvarsfördelning inom organisationen. Dessa exempel visar att kommuners storlek inte har betydelse för att ta beslut om ett tydligt ansvar för de förtroendevaldas trygghet.

Lysekils kommun har beslutat om en tydlig fördelning med olika ansvar för de enskilda förtroendevalda, respektive gruppledare, respektive nämnd/styrelse ordförande samt vilket ansvar som ligger på Lysekils kommun som skriver: ”Med dessa riktlinjer tar Lysekils kommun ett utökat ansvar för den förtroendevaldes säkerhet i dennes utförande av sitt förtroendeuppdrag”

Älvkarleby kommun har också beslutat om en tydlig ansvarsfördelning som de uttrycker så här i sitt beslut: ”Älvkarleby kommun har trygghets- och säkerhetsansvaret för förtroendevalda politiker i samband med det kommunala uppdraget”.

Lidingö stad har i sitt beslut har fastställt stadens trygghets- och säkerhetsansvar för förtroendevalda politiker i samband med det kommunala uppdraget.

Region Värmland har beslutat riktlinjer som säger att ”Även hot och våld som den utsatta personen upplever/utsatts för på sin fritid men som riktar sig mot den förtroendevaldes utövning, liksom där en förtroendevalds närstående drabbas av direkta eller indirekta hot eller hot om våld ska hanteras i enlighet med riktlinjen”.

Några kommuner uttrycker i sina beslut att de ska ta samma ansvar för förtroendevaldas och medarbetarnas säkerhet. Beslutet kring de förtroendevaldas säker-

het sker i separat dokument. Nedan följer ett antal exempel på hur det uttrycks i beslutade dokument.

Uppsala kommun skriver: ”Alla förtroendevalda som har ett pågående uppdrag inom kommunkoncernen ska ha samma möjlighet till stöd som Uppsala kommuns medarbetare”.

Åtvidabergs kommun har också i riktlinje tagit beslut om att ”trots att de förtroendevalda inte är anställda, ska det finnas rutiner för att kunna agera när någon förtroendevald drabbas av hot eller våld”.

Österåkers kommun skriver: ”I frågor om hot, våld och trakasserier arbetar Storfors kommun övergripande och inkluderande vilket gör att de förtroendevaldas säkerhet hanteras på ett likande sätt som kommunens anställda” och ”I Österåkers kommun följer ansvaret för de förtroendevalda samma spår som ordinarie verksamhet”.

Goda exempel på metoder i säkerhetsarbete

Hot, hat och våld mot förtroendevalda är en ständigt aktuell fråga. Frågan om att stärka och värna demokratin är allt viktigare och det finns tendenser i samhället som gör att samhället kan finna oro när det gäller förtroendevaldas utsatthet.

Det finns behov av att såväl nationellt som lokalt värna den svenska demokratin och möta en allt hårdare samtalston i det demokratiska samtalet.

Detta arbete kan handla om såväl det politiska samtalsklimatet och sociala mediers utveckling, som det allmänna demokratiska samtalet.

Kommuner och regioner utvecklar ständigt metoder och processer för att skapa goda förutsättningar för de förtroendevalda i deras demokratiska uppdrag.

Följande kortfattade exempel visar metoder som både är proaktiva och reaktiva.

Proaktiva metoder

Förebyggande säkerhetssamtal

En metod är att genomföra säkerhetssamtal i förebyggande syfte för målgruppen heltids- och deltidspolitiker, liksom för ordförande i nämnder och styrelser. Utifrån att dessa kommuner ofta tagit ett utökat ansvar för de förtroendevaldas trygghet kan det vara rimligt att ett samtal ingår i uppdraget. Analysen visar att kommuner och regioner **erbjuder** förtroendevalda att delta i samtal.

I Österåkers kommun erbjuds samtliga kommunalråd och nämndsordföranden förebyggande säkerhetssamtal under mandatperioden.

I Hofors kommun sker säkerhetssamtal i förebyggande syfte för att öka medvetenheten hos de förtroendevalda.

Lokal kartläggning

Region Norrbotten genomför lokala kartläggningar bland de förtroendevalda för att få en bild över den utsatt som sker.

Uppsala kommun genomför en lokal trygghetsundersökning bland de förtroendevalda året innan och året efter val till kommunfullmäktige. Trygghetsundersökningen ska kunna jämföras med Politikernas trygghetsundersökning (PTU) som Brå genomför. Kartläggningen ska också möjliggöra en utvärdering av tillämpningen av en beslutad riktlinje.

Internkontroll

Uppsala kommun har i kommunstyrelsens internkontrollplan beslutat att följa upp hur väl de förtroendevalda känner till hur de ska agera, vid händelser som innehåller hot och hat.

Samtalstonen i politiken

Det finns en förskjutning i vad som är tillåtet att uttrycka i det demokratiska samtalet. Hot- och hatfulla uttryck blir allt vanligare och tonläget kan även bli högt inom politiken. Hur politiker talar *med* och *om* varandra är en viktig del av det förebyggande arbetet. I det arbete är sammanträdet där de förtroendevalda möts en av viktig arena.

Åtvidabergs kommun lyfter ansvaret för samtalstonen i det politiska samtalet genom att ge respektive ordförande ansvar för att samtalstonen håller en god nivå under respektive sammanträde.

Region Norrbotten har beslutat om etiska riktlinjer för arbetet inom regionfullmäktige.

Göteborgs stad, stadsdelsnämnden Östra Göteborg, fastställer i styrande dokument vikten av att ordförande inför varje sammanträde går igenom dagordningen ur ett säkerhetsperspektiv.

Reaktiva metoder

Samtalsstöd

Några organisationer har tydliggjort att de vid behov erbjuder krisstöd/samtalsstöd eller kurativt stöd till förtroendevalda som utsatts för hot, hat, våld eller trakasserier. Krisstöd anges i beslutat dokument i bland andra Region Norrbotten samt Hofors och Svedala kommuner.

Mediakontakter

Filipstads kommun lyfter behovet av att upprätta en plan för kommunikationsinsatser både för hur politiska budskap och beslut bör förmedlas. Vikten av att planera vem/vilka som förmedlar ett budskap – så att detta inte personifieras.

Lysekils kommun har beslutat om riktlinjer som lyfter vikten av en samordnad planering mellan berörda parter vid kontakter med media.

Planering och uppföljning vid omhändertagande arbete

Borlänge kommun är ett av flera exempel som har rutiner för att i sitt omhändertagande arbete också planera efterarbetet med den enskilde för att skapa trygghet. Planeringen innehåller uppföljning vid ett antal givna tidpunkter som sträcker sig från samma dag, dagen efter och inom 14 dagar, till olika intervaller under upp till ett år.

Uppföljande arbete

Rutiner för att följa och återrapportera antal incidenter

Kinda kommun återrapporterar antalet incidenter mot förtroendevalda till kommunstyrelsen två gånger per år.

Uppsala region redovisar årligen statistik över hot och våld mot förtroendevalda till regionstyrelsen.

Jönköpings kommun återrapporterar årligen till Rådet för Trygghet och säkerhet.

I Piteå kommun rapporterar säkerhetsskyddschefen löpande alla kända fall till kommunens säkerhetsgrupp. En gång per år rapporteras till kommunens säkerhetsråd.

4. Saknade perspektiv

Analysen visar att de studerade dokumenten till stor del har fokus på säkerhetsarbete för att skydda individen när något har inträffat. Enligt SKLs erfarenhet är det också viktigt att bygga upp en systematik i det förebyggande arbetet, med strävan att stärka den sociala tilliten.

För att systematiskt förebygga och synliggöra förtroendevaldas risker, behöver metoder för riskanalyser utarbetas kring de system som finns runt de politiska processerna och det demokratiska samtalet.

Agenda 2030 lyfter fram flera viktiga områden som påverkar välfärden och möjligheten att utveckla det lokala samhället. Mål 16 handlar om att främja fredliga och inkluderande samhällen. Ett par av delmålen lyfter vikten av att säkerställa ett lyhört, inkluderande, deltagandebaserat och representativt beslutsfattande på alla nivåer, samt bygga upp effektiva och transparenta institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

Kommuner och regioner har ett särskilt ansvar att medverka till att skapa tillitsbaserade processer i sitt arbete med lokal utveckling för att uppfylla agendas mål.

Ett utforskande arbete behöver ske för att undersöka vad som påverkar de beslutande församlingarnas beslutsförmåga. Rollen som förtroendevald måste diskuteras och utvecklas till att gå från organisationsledare till samhällsledare.

Det arbete som har påbörjats för att stärka det förebyggande arbetet i de politiska processerna har inte fått något större genomslag i studerade dokument. Analysen visar också på ett antal områden där fördjupad kunskap ännu inte fått genomslag.

I detta avsnitt fokuserar SKL på några områden som skulle kunna öka kvaliteten i det förebyggande arbetet för att möjliggöra tillitsskapande processer.

Positiv och negativ säkerhet

Arbetet som nu sker i kommuner och regioner har stort fokus på skyddande åtgärder för enskilda förtroendevalda där avsikten är att hålla andra personer på avstånd. Vi kan kalla det att fokus ligger på negativ säkerhet. En fortsatt ut-

veckling bör leda till att den negativa säkerheten kompletteras med en positiv säkerhet som innebär ett tidigt förebyggande arbete.

Generellt har tjänstepersoner och förtroendevalda kunskap om vilka frågor och beslut som leder till protester och konflikter i samhället. Dessa frågor behöver behandlas i former där inflytande och delaktighet ges utrymme.

SKL har tillsammans med forskare utvecklat modeller för medborgardialoger i komplexa frågor. Dessa modeller innebär att berörda medborgare involveras i medskapande processer för att gemensamt finna lösningar på åtgärder i en potentiell konfliktfylld fråga. Detta kräver nya modeller för tidiga riskanalyser och ökad kunskap i kommuner och regioner om hur medborgardialog där alla berörda aktörer kan bidra till att ta fram lösningar.

Kvinnor och män drabbas olika av hot och hat

I Sverige ska kvinnor och män ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Brottsförebyggande rådet (Brå) har analyserat data från Politisk Trygghetsundersökning (PTU) från 2017 och kommit fram till att kvinnor har en marginellt större risk att utsättas. Den ökade risken motsvarar att om männen utsätts till 25 procent skulle andelen utsatta kvinnor (allt annat lika) vara 28 procent. Kvinnors ökade risk för utsatthet handlar om att de blir utsatta för hot och trakasserier.

I såväl förebyggande som omhändertagande arbete är det viktigt att både sprida kunskap om och belysa skillnader kring hur kvinnor och män utsätts. Det är också viktigt att kartlägga skillnader i kvinnors och mäns behov av stöd vid utsatthet. Brås resultat visar också att andra faktorer än kön kan ha större betydelse för att förtroendevalda hamnar i utsatthet. Några exempel är att vara ung förtroendevald kvinna och man, att vara omtalad och känd och aktiv på social medier. Det visar sig att även partitillhörighet spela roll.

För att bli komplett måste det förebyggande arbetet fokusera på de skillnader som finns mellan olika gruppers risk att utsättas och på hur hot och hat uttrycks olika mot olika grupper.

Medskapande samverkansprocesser i det demokratiska samtalet

Förskjutningen av tonen i det demokratiska samtalet påverkar demokratin och har visat sig leda till att de förtroendevalda censurerar sig själva, inte vågar ta obekväma beslut eller avstår från att engagera sig politiskt.

Utvecklingen mot en allt hårdare samtalston med hat och hotfulla uttryck riskerar att tysta såväl demokratiaktörer som allmänheten. För att bryta denna utveckling behövs att gemensamma krafter på såväl nationell, lokal som individuell nivå samverkar för att tillsammans verka för att utveckla det demokratiska samtalet positivt.

För att nå ett samarbete med andra organisationer är det viktigt att samverkan har ett tydligt syfte och bygger på medskapande, tydliga roller och ett gemensamt ansvar för att arbetet ska bli meningsfullt och syfta framåt.

Proaktiv kommunikation

När ett ärende eller ett förändringsområde är identifierat och enligt riskanalys kan leda till konflikt mellan olika perspektiv så bör en proaktiv kommunikation genomföras. En sådan kommunikation bygger på att i ett tidigt skede berätta för medborgarna varför frågan är uppe på dagordningen, vilka bakomliggande orsaker som finns. Kommunikationen bör bygga på fakta och information och genomföras på olika arenor för att i ett tidigt skede nå ut till olika målgrupper.

Med en sådan kommunikation finns det större möjligheter att inleda en tillits- och skapande process i det tänkta förändrings- eller utvecklingsarbetet.

5. Utgångspunkter för beslut rörande de förtroendevaldas trygghet

SKL får ofta frågan om det finns en rekommendation eller utarbetad mall för ett styrande dokument för att förebygga och omhänderta hot, hat och våld mot förtroendevalda. Någon sådan rekommendation finns inte, eftersom det inte finns någon lagstiftning som tydliggör ansvaret för de förtroendevaldas trygghet, samtidigt som varje kommun och region i Sverige är självstyrande.

SKLs analys visar att det, trots ett varierat innehåll, finns en relativ likvärdig struktur på styrande dokument. Denna struktur plus de saknade perspektiv som presenterats, kan tillsammans utgöra utgångspunkter för innehållet i ett styrande dokument för de förtroendevaldas trygghet.

Inledande Formalia

- Inledning och bakgrund.
- Giltighetstid.
- Syfte och mål.

Förtroendevaldas villkor

- Definitioner av förtroendevaldas uppdrag.
- Ansvar för förtroendevaldas trygghet.
- Organisation och funktioner i arbete med förtroendevaldas trygghet.

Definitioner och lagar

- Definitioner och hänvisning till lagstiftning.
- Beslut enligt lag om säkerhet vid offentliga sammanträden.

Förebyggande arbete för att undvika hot och hat (positivt säkerhetsarbete)

- Riskanalyser i politiska processer.
- Kartläggning och behovsanalys.
- Proaktiv kommunikation

- Skillnader i utsatthet mellan kvinnor och män, samt för särskilt utsatta grupper.
- Utbildning och information till de förtroendevalda
- Systematik och arbetssätt i det förebyggande arbetet.
- Sociala medier, möjligheter och risker
- Samverkan med andra organisationer.
- Anta en uppförandekod.

Handlingsplaner och åtgärder för det omhändertagande arbetet

- Kontaktuppgifter.
- Rutiner och åtgärder vid akuta situationer.
- Rutiner vid mediakontakter.

Uppföljande arbete

- Incidentrapportering.

Återrapport till beslutande församling.

6. Fortsatt arbete

Många kommuner och regioner har system för att omhänderta hot, hat och våld mot förtroendevalda. SKLs uppföljning och analys visar dock att innehållet i beslutade dokument har stor variation. Ungefär hälften av de 120 kommuner som svarade på den fördjupade studien, uppfyller avgränsningen att dokumenten är beslutade och *tydliggör ansvaret* för de förtroendevaldas trygghet. Runt två tredjedelar av dem har beslutats under mandatperioden 2014-2018, eller under 2019, vilket tyder på att frågan finns på dagordningen.

Av de 60-tal dokument som analyserats bygger endast cirka 20 procent på ett tydligt beslut om att ta ett fullt ansvar för de förtroendevaldas trygghet. Det stärker SKLs bild av att ansvaret för de förtroendevaldas trygghet bör tydliggöras.

Dokumentens innehåll har en övervikt på omhändertagande säkerhetsarbete av typen skalskydd och akuta insatser. En mindre del handlar om förebyggande insatser för att undvika att hot, hat och våld uppstår.

Analysen visar samtidigt att det saknas vissa perspektiv i det förebyggande arbetet och att viss kunskap ännu inte har inarbetats i de beslutade dokumenten. Med det som bakgrund bör det framtida arbetet inriktas på att skapa systematik i det förebyggande arbetet vad gäller de politiska styrprocesserna från idé till beslut.

Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda

En analys av styrande dokument i kommuner och regioner.

Denna skrift analyserar ett sextiototal styrande dokument som fokuserar på hot, hat och våld mot de förtroendevalda. Skriften lyfter vikten av att tydliggöra en organisation för säkerhetsarbetet och att besluta om vilket ansvar som respektive kommun och region tar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet.

Analysen visar att det finns en stor variation mellan kommuner och regioners beslut när det gäller ansvarsfördelning och vilket ansvar organisationen tar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet. Ansvaret kan delas upp i tre olika nivåer och analysen visar exempel på kommuner och regioner som beslutat om att utöka sitt ansvar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet.

Ett antal lärande exempel visar att arbetet för att öka de förtroendevaldas trygghet och säkerhet inom ramen för deras demokratiska uppdrag är under utveckling. Samtidigt visar analysen på ett antal områden där en fördjupad kunskap ännu inte hunnit få genomslag i styrande dokument.

Skriften riktar sig i första hand till förtroendevalda och de tjänstepersoner som arbetar nära dem. Syftet är att öka kunskap och förståelse kring hur det omhändertagande arbetet i kommuner och regioner gestaltas och hur ansvar, mandat och roller är fördelade.

Upplysningar om innehållet
Anna-Lena Pogulis, anna-lena.pogulis@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2019
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-747-3