

Granskning av fackligt förtroendevaldas villkor i Polismyndigheten

Granskning av fackligt förtroendevaldas villkor i Polismyndigheten

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och mål	4
2.3	Omfattning och avgränsning	5
2.4	Metod och tillvägagångssätt	5
2.5	Bedömningsgrunder	5
3	IAKTTAGELSER	6
3.1	Vem som är fackligt förtroendevald	6
3.2	Förutsättningar för att bedriva facklig verksamhet	7
3.3	Kompetens hos arbetsgivaren om förutsättningar för den förtroendevaldas uppdrag.....	9
3.4	Löner och arbetsvillkor	11
3.5	Ledighet och tidrapportering	13
3.6	Kostnadsersättningar för resor mm.	17
	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA	19

BILAGA - Rikspolischefens beslut om åtgärder 2019-04-25

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2016-2017 granskat de fackligt förtroendevaldas villkor i Polismyndigheten. Granskningens syfte har varit att bedöma Polismyndighetens villkor/praxis för de fackliga förtroendevalda och den interna styrningen och kontrollen för dessa villkor med beaktande av särskilt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML). Fokus har varit på Polismyndighetens förhållningsätt och strategi för att hantera villkoren för de fackliga förtroendevalda enligt lagar och förordningar. Uppgifter har tagits fram för polisanställda som är tjänstlediga minst 50 procent av sin arbetstid och som verkar som fackligt förtroendevalda.




Intervjuer har skett med ett urval av personal från HR enheten för arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö samt ett urval om 11 förtroendevalda från SACO-S, Seko, Polisförbundet och ST för region Nord, Syd, Väst och nationella avdelningar.

Dessutom har en enkätundersökning riktad mot lönesättande- och beslutsattesterande chefer skickats ut. Det stickprovsvisa urvalet bestod av 41 chefer till förtroendevalda från alla regioner och nationella avdelningar där 33 chefer har skickat in svar, som internrevisionen sedan har analyserat.

Internrevisionen anser att det finns förbättringsmöjligheter i den interna styrningen och kontrollen beträffande de fackligt förtroendevaldas villkor.

Internrevisionen gör den övergripande bedömningen att myndigheten saknar ett tydligt förhållningssätt mot arbetstagarorganisationerna (ATO). Polismyndigheten i egenskap av arbetsgivare förhåller sig på olika sätt till de fackligt förtroendevalda och deras villkor, beroende på vilket ATO den förtroendevalda tillhör samt vilken region eller avdelning som personen tillhör. Även kompetens hos chefer påverkar hur arbetsgivaren förhåller sig till de förtroendevalda. Inom HR saknas riktlinjer för tolkning och tillämpning för det som reglerar fackligt förtroendevaldas villkor inom polisen. Polismyndigheten saknar också rutiner för att åstadkomma en överblick över om det avsätts ändamålsenliga resurser för det fackliga arbetet. Avsaknad av uppföljning av den fackliga verksamhetens tidsåtgång och innehåll för med sig brister i Polismyndighetens planering för det fackliga ledighetsuttaget och dess kostnader.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt sex rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	2
 Väsentlig brist	4
 Mindre väsentlig brist	0

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2016-2017.

2.1 Bakgrund

Polismyndigheten är en statlig arbetsgivare och har avtal med fyra arbetstagarorganisationer, Seko, ST, SACO-S samt Polisförbundet. Inom polisen verkar medarbetare som fackligt förtroendevalda. Regler för beviljande av ledighet och övriga ersättningar eller stöd till det fackliga förtroendeuppdraget regleras främst i Förtroendemanalagen. Sedan verksamhetsövergången 2015 har polisen inte något centralt samverkansavtal med arbetstagarorganisationerna (ATO).

Det finns inom staten ett centralt kollektivavtal för fackliga förtroendevalda (FmA). Av avtalet framgår, som tumregel, att utrymmet för facklig tid inte bör överstiga en förtroendevald på heltid per 500-tal medlemmar, tiden kan fördelas på flera personer.¹ I Genomförandekommitténs rapport "HR1- Allmän inventering" görs gällande att polisen avviker kraftigt från riktmärket med ca dubbelt så högt tjänstledighetsuttag, en förtroendevald per 200-tal medlemmar. Enligt Arbetsgivarverket bör fortfarande normalt sett inte större ledighets uttag komma ifråga än vad som motsvarar en heltidsledig facklig förtroendeman för varje 500-tal medlemmar i den lokala arbetstagarorganisationen.²

Länsstyrelsen i Stockholm granskade 1997 dåvarande Polismyndigheten i Stockholm där det gjordes gällande att myndigheten saknade överblick, god uppföljning samt kontroll över övriga medel som ställdes till det fackliga förtroende uppdraget.

Nya rutiner för kontroll av kostnadsersättningar infördes i samband med bildandet av den nya Polismyndigheten. Rutinerna innebär att HR-avdelningen har en samlad budget för myndighetens kostnadsersättningar i samband med fackligt förtroendeuppdrag för de som är tjänstlediga på 100 procent.

För att Polismyndigheten ska kunna bedriva verksamheten effektivt krävs att ansvar och roller är tydliga och dokumenterade samt att ledighet och övriga ersättningar sker i enlighet med lagar och regler. Det är av stor vikt att myndigheten har tydliga och förankrade riktlinjer till stöd för chefer och ATO inom myndigheten.

2.2 Syfte och mål

Granskningens syfte har varit att bedöma Polismyndighetens villkor/praxis för de fackliga förtroendevalda och den interna styrningen och kontrollen för dessa villkor med beaktande av särskilt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lag (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen

¹ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> Datum 2018-09-28

² <https://www.arbetsgivarverket.se/medlem/medlemsnyheter/2016/omfattning-av-fortlopande-tjanstledighet-for-facklig-fortroendeman/> Datum 2018-09-28

(FML). Målet är att bedöma om myndigheten hushållar väl med statens medel enligt myndighetsförordningens 3 §.

Tre revisionsfrågor har formulerats:

- Vilka riktlinjer och rutiner har myndigheten för att säkerställa överblick och att det avsätts ändamålsenliga resurser för fackligt arbete?
- Har Polismyndigheten enhetliga och definierade villkor för facklig verksamhet och fackligt förtroendevalda?
- Har Polismyndigheten en ändamålsenlig process för att planera och följa upp den fackliga verksamheten?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har inte omfattat den fackliga verksamheten som bedrivs av de enskilda arbetstagarorganisationerna. Fokus har varit på Polismyndighetens förhållningsätt och strategi för att hantera villkoren för de fackliga förtroendevalda enligt lagar och förordningar. Uppgifter har tagits fram för polisanställda som är tjänstlediga minst 50 procent av sin arbetstid och som verkar som fackligt förtroendevalda.

2.4 Metod och tillvägagångssätt

Internrevisionen har läst igenom gällande lagar och andra styrande dokument, i huvudsak har fokus varit FML. Information har också inhämtats från Arbetsgivarverket. Intervjuer har skett med ett urval av personal från HR enheten för arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö samt ett urval om 11 förtroendevalda från SACO-S, Seko, Polisförbundet och ST för region Nord, Syd, Väst och nationella avdelningar.

Dessutom har en enkätundersökning riktad mot lönesättande- och beslutsattesterande chefer skickats ut. Det stickprovsvisa urvalet bestod av 41 chefer till förtroendevalda från alla regioner och nationella avdelningar där 33 chefer har skickat in svar, som internrevisionen sedan har analyserat. Enkätundersökningen har genomförts med stöd av kommunikationsavdelningens formulärfunktion med anonymiserade svar. Genomgång av rutiner gällande ersättning för resekostnader för förtroendevalda som är tjänstlediga fortlöpande på 100 procent har skett tillsammans med ansvarig för attester inom HR, arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö.

Granskningen har utförts under perioden oktober 2017- maj 2018 av internrevisorerna Marja Seppänen (ansvarig revisor) och Maria Murelius.

Rapporten sakgranskades juli till augusti 2018. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli den 23 oktober 2018. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har lämnats av HR den 1 april 2019

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Iakttagelser

Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, även kallad förtroendemannalagen (FML) trädde i kraft den 1 juli 1974 och är en av de många arbetsrättsliga lagar som löntagarorganisationerna drev fram under 70-talet. Förtroendemannalagen ger under vissa förutsättningar rätt till ledighet för fackligt arbete. I vissa fall dessutom ledighet med betalning.

3.1 Vem som är fackligt förtroendevald

Facklig förtroendeman är den person som utsetts av en arbetstagarorganisation och att detta har underrättats arbetsgivaren.³

Iakttagelser

Vanligen väljer medlemmarna i de olika fackliga organisationerna sina förtroendemän vid årsmötet. Därefter informeras arbetsgivaren och det går till på olika sätt beroende på region, avdelning fackförbund och vilken nivå i organisationen som den förtroendevalda är placerad. Närmaste chef informeras, regionpolischefen informeras men det förekommer också att polisområdeschef (PO- chef) och lokalpolisområdeschef (LPO- chef) informeras. I de intervjuer som internrevisionen har genomfört med 11 fackliga förtroendevalda så menar förtroendevalda att de underrättar arbetsgivaren så som de har lärt sig att göra av de andra eller tidigare förtroendevalda. Internrevisionen noterar att arbetsgivaren inte aktivt frågar efter vilka som är förtroendevalda inom de olika ATO. En av de intervjuade uppgav att hen anmäler till HR att hen ska vara ledig för facklig verksamhet.

Internrevisionen har efterfrågat listor från de olika förbunden samt från regioner och avdelningar över hur många förtroendevalda som finns som är tjänstlediga på 50 procent eller mer. Uppgifterna i dessa listor skiljer sig något åt i antal. Internrevisionen

³ Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

noterar att Arbetsgivarverket anger att anmälan ska vara skriftlig och även innehålla uppgifter om uppdragets art.⁴

Bedömning

Information om vem som är fackligt förtroendevald går till på olika sätt inom myndigheten. Det finns ingen anvisning gällande hur och när ATO ska underrätta arbetsgivaren om vilka personer som är fackligt förtroendevalda. Internrevisionen bedömer att Polismyndigheten inte har tillräcklig kontroll/överblick på vilka anställda som är fortlöpande tjänstlediga på 50 procent eller mer.

Rekommendation 3.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen utvecklar och inför en rutin för hur förtroendevalda inom polisregioner och nationella avdelningar ska rapportera in vilka som är fackligt förtroendevalda
- att HR säkerställer att myndigheten regelbundet har uppdaterad information om vilka anställda som är fackligt förtroendevalda.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att myndigheten inte har enhetliga rutiner samt inte har kontroll på vilka som är fackligt förtroendevalda utifrån FML och FmA. Detta kan inverka på myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning med statens medel.

3.2 Förutsättningar för att bedriva facklig verksamhet

Iakttagelser

Arbetsgivaren får inte hindra en förtroendevald att genomföra dennes uppdrag.⁵ Internrevisionen noterar från intervjuer med 11 fackliga förtroendevalda att de fackligt förtroendevalda inte har förhindrats i sitt uppdrag. För de som är tjänstlediga 100 procent för facklig verksamhet är det lätt att lägga upp sitt arbete, de som är lediga för facklig verksamhet mindre än 100 procent behöver planera och överlägga med sin närmsta chef när det fackliga uppdraget ska förläggas. Ledighetsuttaget för facklig verksamhet får inte heller vara större än vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen.⁶ Vid eventuella överläggningar så anser de fackliga förtroendevalda att verksamheten går först, och det ansvaret får varje förtroendevald ta.

⁴ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> 2018-05-24

⁵ Lag (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen

⁶ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> 2018-09-28

Den fackliga organisationen har vidare rätt att disponera en lokal eller annat utrymme på arbetsplatsen som fordras för den fackliga verksamheten.⁷ De förtroendevalda som internrevisionen intervjuat disponerar någon form av lokal i myndigheten. Det kan vara arbetstagarens eget rum i vissa fall men även en lokal som delas av flera fackförbund. Några förtroendevalda har uppgett i intervjuer att de inte har behov av en särskild lokal utan kan arbeta hemifrån eller ta en lokal som är ledig då det behövs. I en region har de fackligt förtroendevalda en egen korridor med rum som alla utom ett fackförbund delar på. Internrevisionen noterar att myndigheten hyr en bostadsrätt av ett förbund belägen på Kungsholmen i enlighet med ett avtal som tecknades 2009 och som nyttjas av samma förbund.⁸

Ifall de förtroendevalda behöver skrivpersonal för att fullgöra det fackliga uppdraget kan myndigheten tillsätta resurser om det bedöms som lämpligt.⁹ Två regioner som omfattas av internrevisionens granskning har varsin heltidsanställd administratör som stöd för ett av förbunden, administratörernas lön betalas av myndigheten.

Internrevisionen har noterat att myndigheten inte har någon uppföljning kring vilka förutsättningar som gäller för de olika förbunden och på regionerna.

Bedömning

Internrevisionen bedömer utifrån uppgifter vid intervjuer att Polismyndigheten som arbetsgivare inte har hindrat fackligt förtroendevalda att genomföra sitt uppdrag. De som är tjänstlediga mindre än 100 procent behöver dock lägga mer tid på att planera sitt arbete och informera närmsta chef. Internrevisionen noterar vidare att det finns särskilt avsatta lokaler inom myndigheten.

Internrevisionen bedömer att myndigheten behöver klargöra vilka kostnader utöver löner som myndigheten ska stå för, gällande de fackliga organisationerna. Till exempel finns det en separat lokal utanför myndigheten som ägs och nyttjas av ett förbund och som hyrs/betalas av en region samt att ett förbund i två regioner har administrativt stöd som bekostas av myndigheten.

Internrevisionen bedömer att det finns behov av att myndigheten säkerställer likvärdiga villkor för ATO på regioner och avdelningar.

⁷ Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

⁸ Överenskommelse AA-808-72670-2009 Bilaga 1

⁹ Statens arbetsgivarverks cirkulär SAV 1984 A 39. 6 §

Rekommendation 3.2

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, definiera hur rätten till lokal och andra förutsättningar ska tolkas och tillämpas inom myndigheten för de fackligt förtroendevalda utifrån FML och FmA
- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, följer upp att det finns likvärdiga förutsättningar för de fackligt förtroendevalda.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att det inte finns en enhetlig syn på vilka förutsättningar och villkor de fackliga förtroendevalda ska ha inom myndigheten. Detta kan inverka på uppfyllnad av myndighetsförordningens krav på lagenlighet och även orsaka förtroendeskada för polisen.

3.3 Kompetens hos arbetsgivaren om förutsättningar för den förtroendevaldas uppdrag

Iakttagelser

Av enkäten som skickades till de 41 chefer som är chef för en eller flera fackligt förtroendevalda (enligt stickprovsvist urval) där 33 chefer svarade, framgår att 23 chefer (70 procent) tycker sig inte ha fått tillräcklig information om chefens arbetsmiljöansvar för de som är tjänstlediga för facklig verksamhet och som har lön av myndigheten. Internrevisionen noterar att myndigheten anser att chefer inte har arbetsmiljöansvar då den fackliga representanten är ledig från sin tjänst och inte står under arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Av 33 chefer uppgav även 25 chefer (76 procent) att de inte har fått tillräcklig information om vad som följer med lagen för fackligt förtroendevaldas ställning på arbetsplatsen.

Internrevisionen noterar även att det förekommer att chefer ber de fackligt förtroendevalda om råd om vad som gäller i vissa frågor ur ett arbetsgivarperspektiv istället för att kontakta HR som arbetsgivare för att få arbetsrättslig vägledning. Otillräcklig kunskap om MBL, arbetsrätt, FML och FmA har enligt uppgift lett till att arbetsgivaren missat att bl.a. kalla till förhandling, inte ersatt de fackliga förtroendevalda ekonomiskt på korrekt sätt.

Internrevisionen noterar i andra granskningar att vid verksamhetsövergången 2015 tillstades en mängd nya chefer på olika nivåer i organisationen. Cheferna hade inte alltid fått tillräcklig information om sitt ansvar i förvaltningsfrågor och arbetsrätt utifrån arbetsgivarens perspektiv.

Internrevisionen noterar, baserat på enkäten, att det finns behov av riktlinjer/rutiner att förhålla sig till som gäller för hela myndigheten och den fackliga verksamhetens villkor.

Internrevisionen uppmärksammar att trots att Polismyndigheten numera är en myndighet så finns de tidigare länspolismyndigheternas rutiner/kultur kvar för hur arbetsgivaren ska förhålla sig till de fackligt förtroendevalda och den fackliga verksamheten.

I enkätundersökningens fritext har bland annat följande uttryckts av tillfrågade chefer:

”Nej, faktiskt har jag fått den utbildningen av facket”.¹⁰

”Det jag har fått till mig har jag läst mig till. Jag har ett flertal tillfällen frågat men aldrig fått ett skriftligt svar, ingen törs ge det för att det är så "luddigt" Ingen av svaren har hjälpt mig utan de hänvisar till från fall till fall och att man får samtala om en lösning”.

”Den aktuella medarbetaren har faktiskt precis nyligen lyft till mig att hon behöver avlastande samtalsstöd för att hon möter många medlemmar i kris och stress och själv behöver verktyg för att hantera det. Jag ser förstås positivt på att som hennes närmaste chef se till att hon får stöd, men reflekterade då över att det kanske egentligen borde finnas en organisation för det inom facket. Personer som arbetar med att ha avlastande samtal med andra kan behöva en egen "back-up" att avlasta sig hos. Det borde finnas en struktur för det inom facket eller via HR-avdelningen”.

”Jag har efterfrågat detta vid flertal gånger. Det är omöjligt att ha miljöansvar för någon man aldrig träffar eller kan påverka arbetsbördan. Det finns även en uppfattning att jag ska ha utvecklingssamtal, hur det ska gå till förstår jag inte alls. Som svar har jag fått att HR har uppdrag att se över detta, men det svaret har jag fått hör sedan 1 jan 2015 och det händer ingenting”.

”Jag har själv fått söka informationen via HR och fått olika svar”.

”Jag är gruppchef för en medarbetare som till 100 % lägger sin tid på fackligt uppdrag. Till en början försökte jag vara aktiv kring avstämningssamtal, utvecklingssamtal, ledigheter m.m. Dock har jag fått till svar att jag inte behöver engagera mig i dessa frågor då det sköts inom facket. Detta svar har jag fått av både aktuell medarbetare och min närmsta chef. Om detta är rätt eller ej vet jag inte men med tiden har jag mer eller mindre släppt medarbetaren”.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att det inom myndigheten inte finns enhetliga och definierade villkor för att bidra till att tolka och tillämpa FML och FmA. Det råder oklar-

¹⁰ Svar på enkätfråga: Har du fått tillräckligt med information av Polismyndigheten kring vilket arbetsmiljöansvar du har som lönesättande chef och/eller beslutsattestant för en fackligt förtroendevald?

heter i hur långt arbetsgivarens arbetsmiljöansvar sträcker sig gällande de som är tjänstlediga på 100 procent.

Internrevisionen bedömer att polismyndigheten i egenskap av arbetsgivare förhåller sig på olika sätt till de fackligt förtroendevalda och deras villkor. Det beror på vilket fackligt förbund det avser samt vilken kunskap och kompetens som chefer har. Internrevisionen bedömer att det finns behov av en generell övergripande kompetensutvecklingsinsats för chefer vad gäller förtroendevaldas villkor, FML, FmA MBL och andra arbetsrättsliga frågor. HR bör utveckla kompetensinsatsen *Chef i vardagen* för att bättre anpassas till chefernas aktuella kompetensbehov avseende vad som gäller för FML, FmA och arbetsmiljölagen.

Rekommendation 3.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen prioriterar en utbildningsinsats till chefer där det framgår hur Polismyndigheten förhåller sig till de fackligt förtroendevalda, vilka villkor som gäller samt hur FML, FmA och arbetsmiljölagen ska tolkas och tillämpas.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs innebär att Polismyndigheten inte på ett likvärdigt sätt efterlever FML, FmA och arbetsmiljölagen. Detta kan även inverka på arbetsformerna gällande MBL.

3.4 Löner och arbetsvillkor

Enligt FML, 4 §, får facklig förtroendemannan inte med anledning av sitt uppdrag ges försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor. När uppdraget har upphört ska arbetstagaren vara tillförsäkrad samma eller likvärdig ställning i fråga om arbetsförhållanden och anställningsvillkor som om hen inte haft ett fackligt uppdrag. I lagens förarbeten framhålls också att reglerna utifrån förtroendemannalagen inte får ges ett sådant innehåll att de fackliga förtroendevalda får en förbättrad ställning jämfört med sina tidigare kollegor. Det innebär att den fackligt förtroendevalda i lönehänseende varken ska tjäna eller förlora på det fackliga uppdraget. Den förtroendevalda ska lönesättas som om hen inte skulle ha haft sitt fackliga uppdrag.¹¹

Iakttagelser

Under genomförda intervjuer med 11 förtroendevalda har det framkommit skillnader gällande löner och arbetsvillkor. Ingen uppger att det har förekommit försämrade löner eller arbetsvillkor vid tillträde enligt paragrafen ovan. Dock uppges ett omvänt förhållande föreligga vid en region där det förekommer att ett förbunds förtroendevalda som är ledig på 100 procent har erhållit högre lön vid tillträdet som facklig. Enligt uppgift från intervjuer finns det vidare möjlighet att ansöka om extra ersättning om 2 000 kr per månad från Polismyndigheten för de som är lediga 50 till 100 procent men detta är inte

¹¹ Polismyndighetens lönepolitiska strategi 2015-2020. PM 2015:38

väl känt bland alla intervjuade. Detta godkänns enligt uppgift av behörig chef och regleras inte centralt av myndigheten. Detta tillägg lever kvar efter verksamhetsövergången 2015. Internrevisionen noterar att sådana här tillägg varierar mellan ATO och inom myndigheten.

Den förtroendevalde ska inte förlora exempelvis det ob-tillägg, övertidstillägg eller andra tillägg som hen skulle ha fått vid normalt arbete. Dessa tillägg ska ersättas även om det fackliga arbetet i sig inte innehåller de nackdelar som tilläggen ska kompensera. För att inte försämra arbetsvillkor så har fackliga förtroendemän som är lediga 100 procent som tidigare arbetat tre-skift ersätts med ett lönetillägg. I intervjuer framkommer det svårigheter att få detta lönetillägg godkänt samt att hanteringen sker på olika sätt för de olika fackförbunden och inom regioner och avdelningar.

I enkätundersökningens fritext har bland annat följande uttryckts av tillfrågade chefer:

”Lönedel för fackligt arbete borde ligga centralt (På HR eller kanslierna) så att grupper som har fackligt förtroendevalda på 50 % eller mer kan ta en in vikarie för den tid som går bort till fackligt arbete”.

Internrevisionen noterar att Polismyndigheten inte genomför någon regelbunden uppföljning av den lönepolitiska strategin som anger vilken lönesättning, lönetillägg och övriga arbetsvillkor som gäller för de förtroendevalda.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att förutom FML och FMA finns det inga inom myndigheten fullständiga, enhetliga och definierade villkor för de fackligt förtroendevalda som är lediga 50-100 procent.¹² Lagen tolkas på olika sätt inom och mellan ATO och inom och mellan regioner och nationella avdelningar. Polismyndigheten har vidare ingen ändamålsenlig process för att planera och följa upp löner, ersättningar och övriga villkor för fackligt förtroendevalda. Enligt de uppgifter som internrevisionen har erhållit ska FML tolkas som att de fackligt förtroendevalda vare sig ska få bättre eller sämre anställningsvillkor än jämförbara medarbetare. Internrevisionen bedömer att det finns brister i detta hänseende då det förekommer att fackligt förtroendevalda får högre löner och andra tillägg, men även i vissa fall nekas de tillägg som skulle följa med ordinarie tjänst.

¹² Det finns rutiner för uträkning av hur stor compensationen ska vara för uteblivet ob-tillägg för den som är ledig från skiftarbete för att fullgöra sitt fackliga uppdrag. På motsvarande sätt finns i ASA/Polis beskrivet hur man ska räkna ut arbetstidens längd för den annars skiftesarbetande. Intrapolis 2018-09-28 :”Allt du behöver veta om lön”.

Rekommendation 3.4

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, utvecklar och inför enhetliga ramar och rutiner för hur arbetsförhållanden utifrån FML och FmA ska tolkas och tillämpas
- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, inför en systematisk uppföljning utifrån den lönepolitiska strategin kopplat till FML och FmA.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att det inte finns en enhetlig syn på vilka förutsättningar och villkor de fackliga förtroendevalda ska ha inom myndigheten. Detta kan inverka på myndighetsförordningens krav på lagenlighet, redovisning och hushållning med statens medel.

3.5 Ledighet och tidrapportering

Facklig förtroendemän har rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget. Ledigheten får dock inte ha större omfattning än vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Arbetsgivarverkets tumregel är en tjänstledig på 100 procent per 500 medlemmar och ledigheten kan fördelas på flera personer.¹³ Ledigheten får inte förläggas så att den medför betydande hinder för arbetets behöriga gång. Ledighetens omfattning och förläggning bestäms efter överläggning mellan arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen.¹⁴ Rätt till betald ledighet för facklig verksamhet gäller om verksamheten har koppling till förtroendemännens egen arbetsplats.¹⁵

Lagarna gäller vid alla slag av förhandlingar mellan de lokala parterna. Men som facklig verksamhet räknas inte bara själva förhandlingsarbetet. Förtroendemannen har också rätt att behålla lönen under sådan facklig utbildning som har betydelse för rollen. Även skälig tid för förberedelsearbete inför förhandlingarna räknas hit. Också information till medlemmarna om lagar och avtal eller om resultat av förhandlingar med arbetsgivaren räknas som facklig verksamhet.¹⁶

Om den fackliga verksamheten inte avser den egna arbetsplatsen kan ledighet utan löneavdrag beviljas med stöd av 9 kap. 2 § punkt d i villkorsavtalen, total 10 dagar per år. Hit räknas vanligen ledighet för centrala uppdrag till exempel som ledamot i förbundsstyrelse eller förhandlingsdelegation.

¹³ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> 2018-09-28

¹⁴ Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen och FmA

¹⁵ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> 2018-09-28

¹⁶ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> Datum 2018-09-28

I Statens Arbetsgivarverks cirkulär (1984. A39) anges att när en facklig förtroendeman är fortlöpande tjänstledig för fackligt uppdrag så behöver inte myndigheten notera hur ledigheten förläggs i varje enskilt fall. Myndigheten bör ändå på lämpligt sätt försöka bedöma om den tid som förtroendemannen ägnar åt fortlöpande fackligt arbete överensstämmer med den på förhand bestämda omfattningen av tjänstledigheten.¹⁷

Iakttagelser

Ledighet

I genomförda intervjuer med 11 fackligt förtroendevalda framkommer att FML tolkas på olika sätt gällande vilken typ av facklig verksamhet och arbetsuppgifter som får ingå i den betalda ledigheten som förtroendevalda har rätt till för att fullgöra sitt fackliga uppdrag.

Exempelvis anser vissa förtroendevalda att om de har betald ledighet på mindre än 100 procent ska förhandlingar inte ingå i den överenskomna ledigheten utan att den ska tillkomma.

Det förekommer också att förtroendevalda deltar i utbildningar och fackliga interna konferenser under den betalda ledigheten. Arbetsgivaren ska inte stå för lön och ersättningar vid fackliga avtalskonferenser, representantskap eller opinionsbildning.¹⁸

Vissa förtroendevalda som är lediga 100 procent använder enligt uppgift villkorsdagarna till t ex fackliga konferenser medan andra aldrig använder dessa dagar. Utnyttjandet av dessa dagar följs inte upp av myndigheten.

I enkätundersökningens fritext har bland annat följande uttryckts av tillfrågade chefer:

”Behöver regleras på ett enhetligt nationellt sätt VIKTIGT”!

”Något jag har ifrågasatt, eftersom jag inte har någon som helst insyn personens arbetstid”.

”Önskemål om detta har framställts till HR sedan övergången 2015”.

”Gränssättning för hur många från varje fackförbund som ska närvara vid möten. Idag kan 4 st. närvara från samma organisation vid ex MBL. Det skulle bli en "stridsfråga" om den togs upp. Vet att beslutsfattande chefer efterlyser rutiner för när man kan säga nej till fackligt uppdrag för att ha kontroll på hur mycket tid våra deltidsfackliga lägger på sina uppdrag. Känns svårt att kontrollera och ifrågasätta idag. Man får gå helt på den fackliges uppgifter”.

¹⁷ Sid 22 i angivet Cirkulär.

¹⁸ <https://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/fragor-och-svar/facklig-fortroendeman/> Datum 2018-09-28

”Jag tycker att det har varit otydligt vad jag kan kräva/förvänta mig som hennes chef mer än information om längre frånvaro för fackliga uppdrag. Det påverkar till viss del vad jag kan räkna med i resursen för att planera vår ordinarie verksamhet. Det känns känsligt att ifrågasätta fackliga uppdrag, därför jag godtagit att hon håller mig informerad om det är längre ledighet, men jag kan inte ha koll på hur mycket det totalt handlar om”.

Det finns ett behov av att tydliggöra när myndigheten har rätt att neka förtroendevalda att delta i facklig verksamhet pga. att den medför betydande hinder för verksamheten eller inte anses skälig med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Ledigheten beviljas av behörig chef, enligt delegationsordning i AO. Synsättet/definitionen inom myndigheten skiljer sig dock åt om vad som är betydande hinder. Detta förhållande förekommer särskilt för de arbetstagare som är ledig för facklig verksamhet mindre än 100 procent och som måste överlägga med behörig chef.¹⁹

Tidrapportering

Internrevisionen noterar utifrån intervjuer att Polismyndigheten inte tillräckligt tydligt har kommunicerat vilka uppgifter som motiverar ledighet med betalning för att fullgöra det fackliga uppdraget. Myndigheten har heller ingen uppföljning av nedlagd tid på facklig verksamhet för att tillse att beviljad ledighet endast avser facklig verksamhet som får ingå eller hur många timmar per år som läggs på facklig verksamhet inom myndigheten.

Som tidigare nämnts har internrevisionen utfört en enkät till ett urval av chefer till förtroendevalda. I svaren uppger 67 procent att de inte följer upp tidrapportering för fackligt förtroendevalda. I enkäten lyfter cheferna vidare upp problematiken av att bekosta lön för både en eller flera förtroendemän på sin lokala budget, samtidigt som den ordinarie verksamheten blir påverkad av de förtroendevaldas ledighet för fackligt uppdrag. Detta förhållande för med sig svårigheter att använda vikarier för att upprätthålla ordinarie verksamhet.

Tidrapportering för den fackliga verksamheten hanteras på olika sätt genom att olika tidrapporteringssystem används, samt att olika koder finns. Det förekommer även att vissa förtroendevalda inte tidrapporterar sin lediga tid alls.

I enkätundersökningens fritext har bland annat följande uttryckts av tillfrågade chefer:

”Delvis men omöjlig att göra med kvalitet”.

”Jag har ingen insyn i det fackliga arbetet”.

”Hur skulle jag kunna göra det och varför? De är tjänstlediga från den ordinarie verksamheten. Hur dem jobbar för sitt förbund är ligger utanför min verksamhet”.

”Det sker i väldigt liten omfattning”.

¹⁹ Det är sedan närmsta chef om praktiskt hanterar ledigheten i Palazzo.

”Vi har regelbundna samtal och kommer fram till något bra upplägg”.

”Genom regelbunden dialog”.

”Inte på den som är 100 %, de andra är det svårt att följa för det bemannas på så olika sätt. Vi har inte någon bra rutin för detta”.

”Jag tycker att det är en viktig fråga att tydliggöra omfattningen av facklig tid, placering av de som är förtroendevalda på heltid. Det är en fråga som ständigt diskuteras och vi måste ha en enhetlig tillämpning inom polisen”.

Arbetstidsförläggning

Internrevisionen noterar att det finns olika synsätt mellan arbetsgivaren och ATO samt även mellan olika ATO, om vilket arbetstidsförläggning som är lämpligast för de förtroendevalda. Det vanligaste är att de förtroendevalda har flexarbetstid eller förtroendearbetstid. Polismyndigheten genom arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö inom HR uttrycker att kontorsarbetstid vore det lämpligaste för det är då arbetsgivaren behöver en facklig motpart. Å andra sidan uttrycker flera av de intervjuade förtroendevalda att de är tillgängliga även efter kontorsarbetstid. I enkätsvaren uppgavs att chefer inte alltid vet vilket arbetstidsförläggning den förtroendevalda har.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att förutom lag (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen finns det inga enhetliga och definierade villkor för facklig verksamhet. Polismyndigheten har vidare ingen ändamålsenlig process för att planera och följa upp beviljad ledighet, omfattning, tidrapportering samt arbetstidsförläggning för de som är tjänstlediga minst 50 procent för facklig verksamhet. Det för med sig svårigheter att rättvisande redovisa polisverksamhetens nedlagda resurser och planera för kommande verksamhet.

Rekommendation 3.5

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, definierar vad i det fackliga uppdraget som får genomföras på betald ledighet
- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, definierar tidrapporteringskoder för de olika aktiviteterna som ryms inom det fackliga uppdraget som genomförs på betald ledighet
- att HR avdelningen regelbundet följer upp dessa aktiviteter samt hur många timmar som läggs på den fackliga verksamheten.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är betydande utifrån att Polismyndigheten inte har full kontroll över den fackliga verksamhetens kostnader och vad den fackliga verksamheten består utav. Detta kan inverka på uppfyllnad av myndig-

hetsförordningens krav på redovisning och hushållning med statens medel samt även orsaka förtroendeskada för polisen.

3.6 Kostnadsersättningar för resor mm.

Uppkomna merkostnader ska ersättas, om de beror på arbetsgivaren.²⁰

Iakttagelser

Enligt genomförda intervjuer med fackligt förtroendevalda reser de fackliga i olika stor utsträckning för att delta i facklig verksamhet inom myndigheten. Ersättning för resor betalas av Polismyndigheten om det är ett NATO enligt uppgift från HR/ arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö. Internrevisionen har noterat att myndigheten ibland också "bjuder in" till möten men då ska resekostnader belasta ATO och inte myndigheten. I intervjuer framkommer det dock att inom myndigheten hanteras detta olika beroende på facklig tillhörighet och även vem inom myndigheten som ansvarar för en förhandling, en arbetsgrupp eller liknande.

Kostnader avseende förhandlingar som arbetsgivaren har kallat till ska hanteras av HR/arbetsgivarutveckling, förhandling och arbetsmiljö, för arbetstagare som är tjänstlediga på 100 procent för facklig verksamhet. De som är fackligt förtroendevalda och är lediga mindre än 100 procent ska belasta den förtroendevaldas lokala budget där hen är organisatoriskt placerad. Då myndigheten centralt inte har något samlat register över fackligt förtroendevalda har myndigheten ingen möjlighet att följa upp att de förtroendevalda som belastar den centrala budgeten faktiskt är fackligt förtroendevalda och att dom är lediga 100 procent. I intervjuer framkommer det också att fackliga förtroendevalda i ett par fall har möjlighet att låna en civil bil från ordinarie verksamhet för att använda för ett fackligt ändamål utan krav på reseräkning.

I enkäten som internrevisionen har genomfört uppger 85 procent av cheferna att de inte har erhållit tydlig information om vilket kostnadsställe som ska belastas för utlägg kopplat till fackliga förtroendevalda. Gällande uppföljning svarar 64 procent av cheferna att de inte följer upp resekostnader som har belastat deras kostnadsställe. Internrevisionen noterar att det finns ett behov av att tydliggöra vilka kostnader som ska belasta myndigheten och vilken del av myndigheten som ska belastas, samt även vilka kostnader som myndigheten inte ska ersätta.

I enkätundersökningens fritext har bland annat följande uttryckts av tillfrågade chefer:

"Hela frågan om facklig tid, AGs ansvar i förhållande till ATO behöver klarläggas likväl vem som ska ansvara för vilken kostnad. Just nu ett virrvarr"

20 Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att förutom FML finns det inga enhetliga och definierade villkor för kostnadsersättningar för den fackliga verksamheten. Polismyndigheten har ingen ändamålsenlig process för att planera och följa upp kostnadsersättningar för fackligt förtroendevalda. Myndigheten har inte heller en rutin för att regelbundet följa upp vilka som är fackligt förtroendevalda och därigenom säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att rätt person får ersättning.

Rekommendation 3.6

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar:

- att HR avdelningen, utifrån sitt processansvar att utveckla samarbetet med ATO, initierar ett arbete tillsammans med regioner och nationella avdelningar för att fram rutiner för vilka kostnader som ska belasta myndigheten centralt och vilka kostnader som ska belastas regionalt/lokalt
- att HR säkerställer att ersättning för facklig verksamhet går till rätt person och rätt verksamhet.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs innebär att Polismyndigheten inte på ett enhetligt sätt efterlever FML samt att myndigheten kan komma att betala för facklig verksamhet som inte ryms inom FMLs rätt till betald ledighet.

Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Chefen för HR avdelningen är enligt arbetsordningen processägare för att utveckla samarbetet med arbetstagarorganisationerna²¹. Internrevisionen noterar att HR inte har några riktlinjer för tolkning och tillämpning som reglerar fackligt förtroendevaldas villkor inom polisen. Vidare saknar HR avdelningen rutiner för att åstadkomma en överblick över om det avsätts ändamålsenliga resurser för det fackliga arbetet. De olika ATO inom polisen behandlas olika och villkoren för de som är tjänstlediga för facklig verksamhet ser olika ut på regioner och nationella avdelningar, samt mellan och inom ATO. Avsaknad av uppföljning av den fackliga verksamhetens tidsåtgång och innehåll för med sig brister i Polismyndighetens planering för det fackliga ledighetsuttaget och dess kostnader.

Internrevisionen bedömer att ett samverkansavtal till viss del skulle underlätta arbetsformerna mellan arbetsgivare och ATO: s men att det fortfarande finns behov av andra åtgärder så som framgår av internrevisionens rekommendationer.

INTERNREVISIONEN



Marja Seppänen



Maria Murelius

²¹ Polismyndighetens arbetsordning, PM 2017:43, 3 kap, 20§



Datum
2019-04-25

Beslutsprotokoll
RPC 71/2019

Dariernr, ärende
A373.978/2017

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Pia Frölén
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Eva Årestad Radner Avdelningschefen Martin Valfridsson Tf. avdelningschefen Ulrika Herbst Avdelningschefen Fredrik Modigh Internrevisionschefen Stina N Kristiansson	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av fackligt förtroendevaldas villkor i Polismyndigheten.	
Beslut Internrevisionen har genomfört en granskning av fackligt förtroendevaldas villkor i Polismyndigheten. Granskningen har resulterat i sex rekommendationer. HR-avdelningen har lämnat ett antal förslag till åtgärder med anledning av rekommendationerna. Polismyndigheten beslutar följande. Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.1 HR-avdelningen ska årligen sammanställa en heltäckande förteckning över de fackliga företrädare (inklusive skyddsombud) som respektive facklig organisation anmält till arbetsgivaren. Förteckningen ska uppdateras i enlighet med styrdokument och rutiner som ska tas fram enligt åtgärder i avsnitt 3.2 och 3.5. Av förteckningen ska det också framgå i vilken omfattning de berörda medgivits fortlöpande ledighet och vilken behörig chef som beslutat om ledigheten. Sammanställning av förteckning över fackliga företrädare ska vara genomfört senast den 1 juni 2019. Arbetet med uppdatering ska därefter bedrivas systematiskt med grund i de styrdokument och rutiner som tas fram. Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs. Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.2 HR-avdelningen ska upprätta ett för ändamålet lämpligt styrdokument där det klargörs hur Polismyndigheten tolkar regleringen av förutsättningarna för fackliga förtroendemän. HR-avdelningen ska utarbeta en ändamålsenlig rutin i syfte att löpande verka för likvärdiga förutsättningar för de fackliga förtroendemän (inklusive skyddsombud) som anmälts till arbetsgivaren. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 november 2019. Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs. Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.3 HR-avdelningen ska ta fram en kompetensutvecklingsinsats där det möjliggörs för chefer att erhålla utbildning om villkoren för fackliga förtroendemän (inklusive skyddsombud).	

Åtgärden ska vara genomförd senast den 1 december 2019.
Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.4

HR-avdelningen ska genom det styrdokument som omnämns i avsnitt 3.2 utveckla och införa enhetliga ramar och rutiner för hur lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML) samt avtalet den 20 mars 1975 om fackliga förtroendemen (FmA) ska tolkas och tillämpas.

HR-avdelningen ska inom ramen för befintligt revisionsarbete systematiskt följa upp löneutvecklingen för fackliga förtroendemen (inklusive skyddsombud) med utgångspunkt i gällande kollektivavtal och Polismyndighetens lönepolitiska strategi 2015-2020.

Åtgärden att utveckla och införa enhetliga ramar och rutiner i enlighet med vad som fastställs i det styrdokument som ska tas fram ska vara genomfört senast den 1 november 2019. Uppföljning av löneutveckling genomförs inom ramen för befintligt revisionsarbete. Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.5

HR-avdelningen ska tydliggöra vilken facklig verksamhet en anmäld facklig förtroendeman har rätt att vara ledig för enligt 6 § FML med bibehållna anställningsförmåner enligt 7 § FML.

HR-avdelningen ska definiera tidrapporteringskoder för den fackliga verksamhet (aktiviteter) som en facklig förtroendeman kan bedriva under ledighet med bibehållna anställningsförmåner som anges i 6-7 §§ FML.

HR-avdelningen ska med en regelbunden intervall av 2-4 ggr/år följa upp hur många timmars ledighet den fackliga verksamheten uppgår till.

Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 november 2019.
Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Åtgärder enligt rekommendation i avsnitt 3.6

HR-avdelningen ska i samråd med ekonomiavdelningen utarbeta förslag till fördelning av kostnader inom Polismyndigheten för fackligt arbete, som enligt gällande regelverk ska betalas av arbetsgivaren, samt hur det säkerställs att förekommande betalningar/ersättningar tillfaller rätt mottagare.

Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 november 2019.
Chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Kostnad

Finansiering

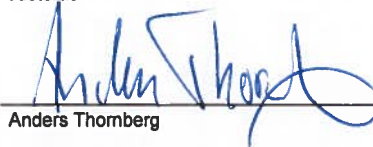
Inom budget

Vid protokollet

Justeras



Pia Frölen



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen