



Granskning av Polismyndighetens kultur

Internrevisionen

2019-02-25

Granskning av Polismyndighetens kultur

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och mål	6
2.3	Omfattning och avgränsning	6
2.4	Metod och tillvägagångssätt	6
2.5	Bedömningsgrunder.....	7
3	GRANSKNING AV POLISMYNDIGHETENS KULTUR	8
3.1	Polismyndighetens kultur och dess påverkan på den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål	8
3.2	Förutsättningar för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor inom Polismyndigheten	10
3.3	Kännedom om styrdokument rörande kulturfrågor i myndigheten.....	13
4	REKOMMENDATIONER	15

BILAGA - Beslut från RPC om åtgärder, 2019-03-11

1 Sammanfattning

Internrevisionens granskning har syftat till att bedöma om Polismyndigheten bedriver ett ändamålsenligt arbete med kulturfrågor. Granskningen ger en bild av vilka kulturer som förekommer i Polismyndigheten och hur de påverkar den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål.




Internrevisionens bedömning är att flera av de kulturer som lyfts fram påverkar den interna styrningen och kontrollen negativt. Ett exempel är överprövningskulturen, som kännetecknas av att fattade beslut inte efterlevs fullt ut. Detta torde avsevärt försvåra förutsättningarna för styrning och kontroll. Även vi och dem kulturen har en negativ påverkan eftersom den splittrar medarbetare i stället för att uppmuntra till gemensamma synsätt. Vidare har frågor förknippade med ledarskap, exempelvis chefsförakt, och medarbetarskap, exempelvis vilket ansvar medarbetare har, stor påverkan på styrning och kontroll. Exempel på kulturer med huvudsakligen positiv påverkan är lojalitetskulturen och kårandan.

Internrevisionen konstaterar att de mest centrala styrdokument, med undantag av den statliga värdegrunden, till stor del är kända av deltagarna i en under granskningen genomförd enkätundersökning. Ett stort antal förslag som framkom i undersökningen visar dock att arbetet med att diskutera problem, kulturfrågor, beteenden m.m. inte sker i tillräcklig omfattning.

Internrevisionens bedömning är att det finns förutsättningar för att bedriva ett ändamålsenligt arbete med kulturfrågor genom styrdokument, arbetsmaterial och metodstöd, men att mer måste göras när det gäller tillämpningen av innehållet i dokumenten. Detta bör ske genom att Polismyndighetens ledning säkerställer att kulturen beaktas både i strukturfrågor och i den dagliga verksamheten genom att i lämpliga styrdokument beskriva ledningens uttalade vilja om hur frågor som rör kultur ska hållas vid liv. Vidare bör en myndighetsgemensam funktion inrättas som ska ha det huvudsakliga ägarskapet för kultur- och värdegrundsfrågor med ansvar för att utveckla metodstöd och följa upp myndighetens arbete med dessa frågor. Detta skulle kunna bidra till att stärka ledningens och medarbetarnas engagemang.

Vidare bör utredas om medarbetare anonymt ska kunna anmäla missförhållanden som inte är brottsliga och inte föremål för hantering i enlighet med Polismyndighetens vanliga rutiner för personalärenden. En myndighetsgemensam funktion, lik en visselblåsarfunktion, skulle i så fall kunna övervägas.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i tre rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i avsnitt 2.5.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	1
 Väsentlig brist	2
 Mindre väsentlig brist	0

2 Inledning

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

2.1 Bakgrund

Begreppet kultur

”Kultur är inte det som sägs utan det som görs.” ”Kultur är arbetssättet i en grupp.”
”Kultur är hur människor förväntar sig att det ska gå till”. Det finns många definitioner av kultur i litteraturen och många ansatser till förklarande modeller men ingen är entydig. Avgörande faktorer som lyfts fram för att förklara kultur är sammanhang, gruppdynamik, auktoritet, belöning och individuell psykologi såsom exempelvis självträffärdigande och skuldbeläggning av andra vid egna tvivel.

I vid bemärkelse kan kultur avse all mänsklig aktivitet, men kultur har främst två betydelser; socialt överförda mönster och konstnärlig verksamhet. I denna granskning avses den förstnämnda. Den bygger främst på normer, värderingar, attityder och social inlärning.

På varje arbetsplats finns det en organisationskultur som kan ta sitt uttryck på flera olika sätt och påverka hur vi känner oss och hur vi trivs på arbetet. Det finns också subkulturer, som uttrycker gemensamma kulturmönster i en mindre grupp som är en del av en större grupp. Mindre kulturella konflikter på individnivå brukar kallas kulturkrockar. Begreppet uttrycker frustration och konkreta problem hos individer som har hamnat i kulturella sammanhang som de inte förstår eller i vilka de ska tillämpa normer de inte håller med om. En orsak till kulturkrockar kan vara bristande kommunikation.

Effekterna av organisationskulturer kan vara många och är beroende av om kulturen är stark eller svag. Vid sökningar på internet lyfts bl.a. följande fördelar fram med en stark organisationskultur. Att den attraherar talanger och att de stannar kvar i organisationen. Att den skapar energi och drivkraft och förändrar medarbetarnas syn på arbetet till att bli mer positivt. Att den hjälper medarbetarna att bli mer effektiva och framgångsrika.

Behovet av att arbeta med kulturfrågan inom Polismyndigheten har uppmärksammats tidigare, bl.a. med anledning av polisreformen 2015.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten

Av kommitténs inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning¹ framgår följande.

”Inriktningsbeslutet omfattar främst strukturfrågor och behandlar inte de så kallade kulturfrågorna inom Polismyndigheten. Den kommande ledningen för Polismyndigheten måste vara bärare av ett sådant arbete. I det fortsatta arbetet med att skapa en väl fungerande polismyndighet har kulturfrågorna dock en avgörande betydelse. Att arbeta med kulturfrågor blir en viktig fråga för samtliga anställda inom Polismyndigheten. Kulturen

¹ Statens offentliga utredningar; beslut den 16 oktober 2013

är en viktig faktor för att nå de effekter som bildandet av Polismyndigheten förväntas ge.”

I bilaga 3 till inriktningsbeslutet lämnades följande förslag till fortsatt arbete med kulturfrågor.

- De regionpolischefer som tillsätts måste tillsammans med medarbetarna och arbetstagarorganisationerna forma en kultur som stödjer enmyndighetsreformen.
- Fokusera på de möjligheter och goda exempel som framkommit under riskbedömningar.
- Aktivt medvetandegöra och integrera kulturfrågor i både strukturfrågor och de dagliga verksamhetsfrågorna.

Underlag för kommitténs ställningstaganden inhämtades bl.a. från s.k. reformstödsgrupper, som kommittén knutit till sig. Inför kommitténs beslut om Polismyndighetens detaljorganisation och arbetet med myndighetens verksamhetsplan fick reformstödsgrupperna polisanställda, arbetstagarorganisationer och myndighetsledningar i uppdrag av kommittén att definiera och sammanfatta poliskulturen med högst 200 ord och att ge två konkreta realistiska förslag på åtgärder för att dra nytta av eller förändra den ”polis-kultur” som definierats.

Bland de positiva sidorna i kulturen framhöll reformstödsgrupperna bl.a. handlingskraft, självständighet och laganda. Dessa sidor uttrycks bäst vid extraordinära händelser av tyngre och påfrestande slag då man kraftsamlar för att arbeta snabbt och fokuserat för att lösa problem.

Enligt reformstödsgrupperna hänger de negativa sidorna i kulturen ofta ihop med de positiva. En slutenhet född ur lagandan skapar grund för skepsis mot förändringar som kommer utanför gruppen.

Enligt reformstödsgrupperna leder stuprörs- och revirtänkande till avsaknad av helhets-syn, tendens att leta fel hos andra än sig själv och gruppen samt vi vet bäst-attityd. En stark kultur av lärlingskap befäster invanda mönster och gör medarbetare mindre mot-tagliga för påverkan utifrån. Det finns en trend att inte genomföra fattade beslut bl.a. beroende på att överprövning och underlåtenhet att agera uppfattas som riskfritt.

Reformstödsgruppernas förslag på åtgärder kan sammanfattas så här.

- Bättre kommunikation angående beslut för ökad förståelse och delaktighet.
- Tala öppet om kultur i forum som skapas för det syftet.
- ”Lex Polis” som ger möjlighet att anmäla missförhållanden som inte är lagbrott.
- Förbättrad rekrytering som uppmuntrar rörlighet in i och ut från polisen.
- Tidsbegränsa, förkorta och utvärdera chefsförordnanden.
- Sluta redovisa personalkategorierna separat i resultat- och budgetsammanhang.
- Dra nytta av kårandan för att skapa vi-känsla.
- Motverka slentrianmässiga krav på polisbehörighet vid intresseanmälningar.
- Fastställ ett antal principer för att bidra till en god kultur.

I maj 2014 fattade kommittén beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation.² Av bilaga 2 till beslutet framgår att kommittén lät genomföra riskbedömningar med anledning av beslutet. En av de risker som identifierades var kultur och det konstaterades att brister i lojalitet mot fattade beslut kan utgöra en risk för hela förändrings- och utvecklingsarbetet. Vidare konstaterades att lokala problembilder kan komma att användas som en förevändning att inte genomföra förändringar och man fortsätter i stället att göra som man brukar göra.

2.2 Syfte och mål

Granskningen har syftat till att bedöma om Polismyndigheten bedriver ett ändamålsenligt arbete med kulturfrågor. Följande frågor har legat till grund för bedömningen.

1. Påverkar kulturen inom Polismyndigheten den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål?
2. Vilka av dessa kulturer har störst påverkan på den interna styrningen och kontrollen?
3. Finns det förutsättningar för att bedriva ett ändamålsenligt arbete med kulturfrågor inom Polismyndigheten?
4. Är Polismyndighetens styrdokument rörande kulturfrågor väl kommunicerade och kända av myndighetens medarbetare?

Målet med granskningen har, med utgångspunkt i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), varit att bedöma om verksamheten bedrivs effektivt och om Polismyndigheten hushållar väl med statens medel.

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har omfattat hela Polismyndigheten. Granskningen har inte avsett att ge närmare svar på vilka effekter och vilket sätt kulturens påverkar kan ha på Polismyndighetens verksamhet, utan främst om påverkan är huvudsakligen positiv eller negativ.

2.4 Metod och tillvägagångssätt

För att kartlägga vilka kulturella faktorer som finns och vilka som har störst påverkan på ledning och styrning av polisens verksamhet, har internrevisionen tagit hjälp av fokusgrupper. En fokusgrupp kan beskrivas som ett kartlägningsverktyg i form av en systematiserad gruppintervju.

Polisregionerna tillfrågades om de ville bidra med information genom att inrätta grupper om 10-15 representanter från så många funktioner som möjligt. Samtliga polisregioner ville medverka och en fokusgrupp inrättades även för nationella avdelningar. Sammanlagt har 93 personer deltagit i gruppdiskussionerna. Gruppdeltagarna har i anslutning till gruppdiskussionerna också besvarat en enkät.

Internrevisionen har genomfört intervjuer med 14 ledande befattningshavare i några polisregioner (Stockholm, Väst, Mitt och Nord) och nationella avdelningar (Nationella

² Statens offentliga utredningar; beslut den 14 maj 2014. Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum.

operativa avdelningen, HR-avdelningen, Kommunikationsavdelningen och Avdelningen för särskilda utredningar) samt representanter från facklig verksamhet (Polisförbundet) och forskning (Göteborgs Universitet).

Internrevisionen har vidare granskat Polismyndighetens styrdokument och ett stort antal rapporter från andra myndigheter. Vidare har protokoll från de nationella ledningsgruppernas möten under 2017 gått igenom.

I augusti 2017 beslutade den nationella strategiska ledningsgruppen att polisen ska föra en bred dialog med medborgare, medarbetare, näringsliv och kommuner för att identifiera vilka behov, utmaningar och krav som långsiktigt ställs på polisen. Resultatet ska bl.a. användas som underlag för en ny strategisk inriktning för 2024. Under hösten 2017 inkluderades kultur i satsningen ”Polisen 2024”. Kommunikationsavdelningen fick, som en del av den breda dialogen, i uppdrag att genomföra enkäter under december 2017 och januari 2018. Enkäterna, inkluderande frågor om kultur, kunde besvaras av Polismyndighetens medarbetare antingen enskilt eller i grupp. Kommunikationsavdelningens arbete påbörjades efter att internrevisionen hade inlett granskningen av Polismyndighetens kultur och internrevisionen har tagit del av resultatet av den breda dialogen och haft regelbundna möten med Kommunikationsavdelningen.

Granskningen har genomförts under perioden oktober 2017 – maj 2018 av internrevisorerna Elenor Groth Hjelm, Carl Ygge och Maria Murelius.

Rapporten sakgranskades i juli 2018 av samtliga regioner och avdelningar, de 14 personer som intervjuats samt representanter för de 93 personer som deltagit i fokusgrupper. Begäran om åtgärdsförslag skickades till rikspolischefens kansli i augusti 2018. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har den 14:e februari 2019 lämnats av HR-avdelningen och ekonomiavdelningen. Fullständiga åtgärdsförslag återges i bilaga till rapporten.

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 Granskning av polismyndighetens kultur

3.1 Polismyndighetens kultur och dess påverkan på den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål

Iakttagelser från fokusgruppsdiskussionerna

Fokusgrupperna anser att följande kulturer är vanligast förekommande och har störst påverkan på den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål.

- Vi och dem (negativ påverkan)
Kännetecknas av olika värderingar och synsätt beroende på om personen är polis eller civil, man eller kvinna eller arbetar i yttre eller inre tjänst. Vidare polisregion (kärnverksamhet) eller nationell avdelning (stödverksamhet) och skillnad inom vissa funktioner/verksamheter, t.ex. mellan olika utredare. Utryck som fin- och fulkrim nämns som exempel där finkrim avser utredning av grova brott och fulkrim mängdbrott.
- Överprövningskulturen (negativ påverkan)
Det tar lång tid att genomföra beslut och det finns en tröghet i organisationen och en viss förändringsovilja. Det finns konflikter mellan medarbetardriven verksamhet och styrning, prioritering och direktiv uppifrån. Fattade beslut betraktas som diskussionsunderlag. Vidare finns brister när det gäller uppföljning.
- Ledarskap och medarbetarskap (negativ påverkan)
Beträffande ledarskap nämns oklara mål, ett ledarskap som inte är utvecklat för styrmodellen, distans mellan chefer och medarbetare samt chefsförakt. Beträffande medarbetarskap finns inte alltid ett uttalat och tydligt medarbetaransvar.
- Lojalitetskultur och kåranda (huvudsakligen positiv påverkan)
Det finns en stark kollegial känsla, gemenskap och vilja att hjälpa till.

Fokusgrupperna lämnade ett stort antal förslag på åtgärder för att komma tillrätta med kulturer med negativ påverkan och för att dra nytta av kulturer med positiv påverkan på den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål. Förslagen kan sammanfattas så här.

- Skapa forum där kulturfrågor blir lika självklara att diskutera och hantera som den dagliga operativa verksamheten.
- Identifiera chefer och medarbetare som brinner och har intresse för frågorna och som kan bli goda ambassadörer för att dessa frågor ska vara lika självklara och nödvändiga i verksamheten som allt annat.
- Börja med den högsta ledningen. Om inte den är enig i frågor och följer fattade beslut kommer inte chefer längre ner i hierarkin att göra det och inte medarbetarna heller.

- Få alla medarbetare längst ut att mer känna att de är ”myndigheten.”
- Bygg vidare på det som redan finns.
- Rekrytera fler kvinnor från den civila marknaden till ledande poster för mer nyanserad och kompetent personal.
- Byt ut dåliga chefer.
- Det måste få konsekvenser när man inte rättar sig efter det som är överenskommet.
- Lyft fram negativa trender, de försvinner inte av sig själv, och ta hjälp av personalkonsulenter.
- Använd befintliga och skapa nya verksamhetsöverskridande forum för diskussion om polisens uppdrag och värderingar.
- ”Positiv effektivitetskultur” med färre centralt styrda beslut om verksamhet och uppföljning och mer medarbetardrivet arbete med lokala mål och lokal uppföljning av verksamheten.

Iakttagelser från intervjuerna

Under intervjuerna lyftes följande kulturer fram.

- Två krockande styrmodeller – uppifrån och ner och nerifrån och upp.
- Bristande uppföljning.
- Arbete i stuprör.
- Negativ självbild
- Konkurrens mellan regionerna i HR-frågor.
- Osaklig kritik förs fram.
- Bristande civillikage hos chefer gentemot medarbetare..
- Otydlig befälsordning i den nya organisationen.
- Alltför förlåtande organisation.
- Rekrytering i enlighet med värderingar och personlighetstest som styrde i den gamla organisationen.
- Kontrollerande ledning.
- Bristande delaktighet.

Förslagen till åtgärder som lämnades under intervjuerna kan sammanfattas så här.

- Regelbunden utbildning och genomgång av polisens värdegrund.
- Ett metodstöd för arbete med värdegrunden och uppföljning av deltagandet.
- Diskutera kulturfrågor under arbetsplatsträffar.
- Ledningen ska leva som den lär.
- Gör medarbetarna mer delaktiga.
- Möten med deltagare från olika funktioner bryter barriärer och ökar förståelsen för varandras expertis.
- Anpassa arbetsfördelningen utifrån situation och kompetens, inte civil eller polis.
- Förståelsebaserat ledarskap som bygger på förståelse, förtroende, relationer och motivation.
- Använd metoden Reflektioner i vardagen som ledningsmetod.

- Rekrytera chefer som förstår vikten av kulturella frågor.
- Genomför och följ upp sådant som beslutats.
- Uppmuntra medarbetare att lämna förslag på lösningar i stället för att klaga.
- Mer stöd till nytillträdde chefer.
- Mjuka frågor som åtagande för regionerna.

Iakttagelser från Polisen 2024

Sammantaget påvisades i det sammanhanget fyra större kluster som utgör hinder för effektivitet, tillväxt, synlighet och attraktion, d.v.s. bilden av polisen, rekrytering och förmågan att behålla medarbetare. De fyra är

- sättet vi agerar mot varandra, t.ex. härskartekniker, macho- och tystnadskultur, svågerpolitik och trakasserier
- jämlikhet
- beslutsvägar/mandat
- ledarskap.

Bedömning

Utfallet från tidigare genomförda diskussioner i reformstödsgrupperna åren 2013 och 2014, nyligen genomförda enkäter och gruppdiskussioner inom ramen för Polisen 2024 samt internrevisionens fokusgruppsdiskussioner och intervjuer visar en samstämmig bild av kulturer som förekommer i myndigheten.

Internrevisionens bedömning är att flera av de kulturer som lyfts fram påverkar den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål och att det rör sig om främst negativ påverkan med undantag av lojalitetskultur/kåranda, som huvudsakligen får anses ha en positiv påverkan.

Granskningen har, som ovan i avsnitt 2.3 påtalats, inte avsett att ge svar på vilka effekter som kulturens påverkan kan ha på Polismyndighetens verksamhet. Detta arbete bör bedrivas inom ramen för internrevisionens rekommendationer och de åtgärder som rikspolischefen kommer att besluta med anledning av rekommendationerna. Internrevisionen kan emellertid konstatera att framförallt överprövningskulturen avsevärt försvårar förutsättningarna för styrning och kontroll av verksamheten. Internrevisionen konstaterar vidare att de stora utmaningarna för polisen fram till 2024 är att dels skapa en ökad effektivitet utifrån befintliga och kommande resurser, dels attrahera nya och behålla befintliga medarbetare.

3.2 Förutsättningar för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor inom Polismyndigheten

Iakttagelser

En av förutsättningarna som finns för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor är möjligheten att utarbeta styrdokument som innehåller ledningens uttalade viljeriktning om t.ex. mål, prioriteringar och intentioner för verksamheten och dess utveckling. Det finns styrdokument som bl.a. beskriver hur anställda ska agera i sitt

uppdrag och vilka krav och förväntningar som ställs på var och en. Dessa är huvudsakligen:

- Polismyndighetens värdegrund³
- Polismyndighetens medarbetarpolicy⁴
- Polismyndighetens strategi för likabehandling 2017-2021⁵
- Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda⁶.

Polisens värdegrund fastställdes i januari 2009 av rikspolischefen. Innehållet baserades på förslag från polisanställda i så kallade insamlingsdialoger. Enligt information på polisens gemensamma kanal för informationsutbyte, Intrapolis, tydliggör värdegrunden för Polismyndighetens medarbetare och omvärlden vad polisen står för och hur polisanställda bör agera i olika situationer. Värdegrunden är en utgångspunkt för att bygga, utveckla eller förändra organisationens riktning, varumärke och kultur. På Intrapolis finns exempel på metodstöd och övningar i form av workshops och gruppdiskussioner som kan användas i samband med arbete med värdegrunden.

Polismyndighetens medarbetarpolicy beslutades i december 2014 av den särskilde utredaren som ledde genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. Medarbetarpolicyn tydliggör vilka krav och förväntningar som ställs på alla medarbetare och beskriver vilka möjligheter som finns. Den utgår från polisens värdegrund och polisens uppdrag och beskriver hur alla anställda ska agera i sitt uppdrag. Vikten av att medarbetarna känner till innehållet i policyn och är väl införstådda med vad det innebär att arbeta inom Polismyndigheten betonas på Intrapolis. Medarbetarpolicyn ska användas som underlag vid t.ex. arbetsplatsmöten, utvecklingssamtal, lönesamtal/lönesättande samtal och metoden Reflektioner i vardagen.

Polismyndighetens strategi för likabehandling 2017-2021 ska bidra till polisens legitimitet i samhället och till att Polismyndigheten är en professionell organisation. HR-avdelningen har processansvaret för strategin vilket bl.a. innebär samordning av årlig nationell målsättning, aktivitetsplanering och uppföljning. Strategin omfattar arbetsgivarens arbete med s.k. aktiva åtgärder inom följande fem områden som anges i 3 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

- Arbetsförhållanden.
- Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor.
- Rekrytering och befordran.
- Utbildning och övrig kompetensutveckling.
- Möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Enligt uppgift från Sektionen för chef- och medarbetarskap vid HR-avdelningen har Polismyndighetens ledning i samråd med arbetstagarorganisationerna och den nationella skyddskommittén samt polisanställdas upprop #nödvärn beslutat om tre nya uppdrag inom likabehandlingsområdet. De avser tydligare styrning inom likabehandlingsområ-

³ PM 2015:2

⁴ PM 2015:3

⁵ PM 2017:33

⁶ Framtagen av Värdegrundsdelegationen 2013

det, ökat chefsstöd och handlingsplan inom utbildningsområdet samt förbättrad introduktion för nyanställda. Polismyndighetens kommande handbok för åtgärder vid kränkande särbehandling, sexuella trakasserier och trakasserier är ett resultat av detta arbete. På Intrapolis finns underlag och arbetsmaterial för att arbeta med likabehandlings- och mångfaldsfrågor i arbetsgrupper.

Beträffande den statliga värdegrunden finns ingen vägledning på Intrapolis. Enligt Statskontorets skrift 2018 ”Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur”, är en god förvaltningskultur de professionella värderingar som ska präglade alla statsanställda. Det handlar bland annat om att utveckla en etisk kompass och en förmåga att hantera svåra situationer och dilemman. Den statliga värdegrunden är en sammanfattning av grundläggande värderingar som består av sex principer. Demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt, effektivitet och service. Den statliga värdegrunden är formulerad på en övergripande nivå och därför är det viktigt att myndigheter konkretiserar vad principerna innebär för dem så att medarbetarna får vägledning i hur de ska agera. Enligt uppgift genomfördes arbete i Polismyndigheten 2013-2014 med den statliga värdegrunden, vilket resulterade i att värdegrunden blev en del av ledarskapsutbildningen Det direkta ledarskapet. För medarbetare har inget arbete genomförts beträffande den statliga värdegrunden.

Andra förutsättningar för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor som har nämnts i fokusgrupper och intervjuer är:

- Polismyndighetens styrmodell.
- Ledarkriterier.
- Polisens handledning, formulär och beskrivning av syfte och metod för utvecklingssamtal.
- Medarbetardagar.
- Skyddskommitté.
- Det nationella projektet angående metoden Reflektioner i vardagen.
- Åtaganden från regionerna och avdelningarna i förhållande till rikspolischefen.

Av enkäten som deltagare i fokusgrupperna har svarat på framgår att 78 % av de tillfrågade vet vart de ska vända sig för att anmäla missförhållanden. I kommentarerna nämns oftast närmaste chef, skyddsombud och fack. Det finns ingen etablerad väg i myndigheten att anonymt anmäla missförhållanden, t.ex. i fall där det rör sig om närmaste chef.

I genomförda intervjuer har Polisen 2024 lyfts fram som en väg framåt gällande kultur- och värdegrundsfrågor. Internrevisionen har läst anteckningarna från alla heldagsmöten under 2017 i den nationella strategiska ledningsgruppen och den utökade nationella strategiska ledningsgruppen. I åtta av 16 minnesanteckningar förekommer diskussion om framtidsplan 2024 och Polisen 2024. En av dessa berör tydligt värdegrundsfrågor och i ytterligare en minnesanteckning finns det tydlig spårbarhet av värdegrundsfrågorna men då inte i samband med Polisen 2024.

En viktig förutsättning för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor är att ansvaret för frågorna finns tydliggjort och kommunicerat. I intervjuer har därför frågan diskuterats vem som har helhetsansvaret för kulturen inom myndigheten,

d.v.s. vem som driver, utvecklar metodstöd, följer upp samt hjälper till att hålla dessa frågor levande. De svar som internrevisionen har fått gör gällande att det är varje chef och medarbetares ansvar att leva efter värdegrund, medarbetarpolicy, strategi för lika-behandling etc. Diskussioner med fokusgrupper samt den breda dialogen inom ramen för Polisen 2024 tyder dock på att det finns ett stort behov av ett samlat ansvar för såväl strategi kring dessa frågor, som metodstöd och efterlevnad av styrdokumentet.

Internrevisionen har noterat att det inte finns något ägarskap med ansvar för kulturfrågor i Polismyndigheten. Internrevisionen noterar vidare att det inte finns någon väg för medarbetare att anonymt anmäla missförhållanden som inte är brottsliga eller som inte är föremål för hantering i enlighet med myndighetens vanliga rutiner för personalärenden.

Bedömning

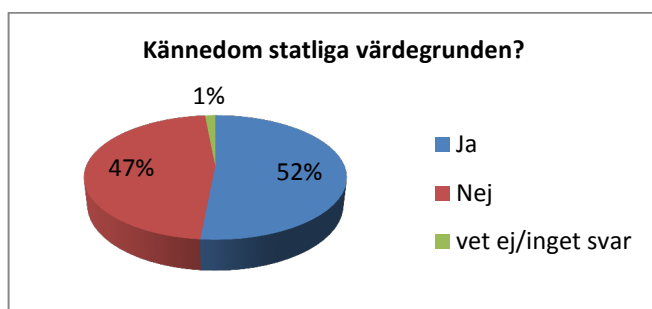
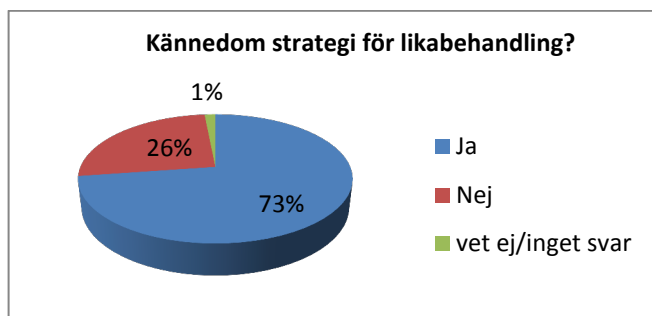
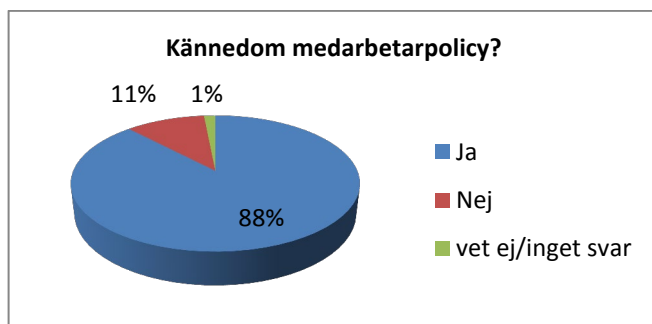
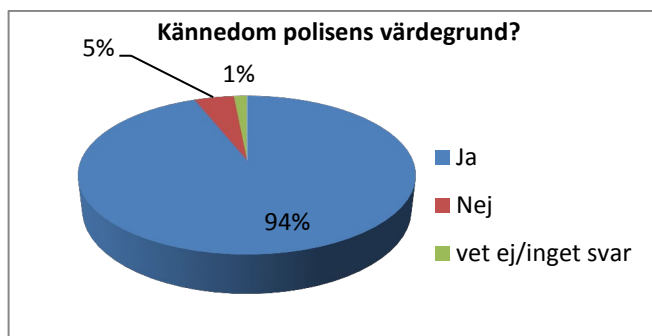
Internrevisionens bedömning är att det finns förutsättningar för att bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med kulturfrågor inom Polismyndigheten genom styrdokument, arbetsmaterial och metodstöd. Polismyndighetens egna styrdokument kan lätt sökas fram på Intrapolis, men internrevisionen anser att mer behöver göras kring själva tillämpningen av innehållet i dokumenten. Exempel ges på metodstöd, övningar och möten i olika former såsom arbetsplatsmöten, utvecklingssamtal och återkoppling i vardagen. Dessa förutsättningar tillvaratas emellertid i varierande omfattning nationellt, regionalt och lokalt beroende på ledningens och medarbetarnas engagemang.

En myndighetsgemensam funktion med ansvar för att utveckla och följa upp kulturens påverkan i Polismyndigheten skulle kunna bidra till att stärka ledningens och medarbetarnas engagemang. Ett sätt att hålla liv i frågorna kan vara att Polismyndighetens verksamhetsplan kompletteras med ett strategiskt initiativ angående kulturfrågor. Ett annat kan vara att dokument som beskriver processen för planering och uppföljning kompletteras med avsnitt om att kulturfrågor ska beaktas. Ett tredje sätt är att komplettera de särskilda åtagandena från region- och avdelningschefer i förhållande till rikspolischefen med åtaganden angående kulturfrågor.

3.3 Kännedom om styrdokument rörande kulturfrågor i myndigheten

Iakttagelser

I enkätundersökningen som genomfördes i samband med fokusgruppsmötena fick deltagarna svara på ett antal frågor kopplade till ovan nämnda styrdokument. Enkäter skickades till de 93 deltagarna och 66 av dem, motsvarande en svarsfrekvens om 71 % svarade. Svaren har sammanställts i nedanstående diagram.



Resultatet från enkätundersökningen visar att det styrdokument som flest känner till är polisens värdegrund. 94 % har kännedom om polisens värdegrund, 88 % känner till medarbetarpolicyn, 73 % känner till strategin för likabehandling medan endast 52 % känner till den statliga värdegrunden som är gällande för alla som är anställda i staten.

Bedömning

Internrevisionen konstaterar att de mest centrala styrdokumenterna, med undantag av den statliga värdegrunden, till stor del är kända av deltagarna i enkätundersökningen. Internrevisionens bedömning är att resultatet troligen skulle bli sämre, d.v.s. lägre kännedom

om styrdokumentet, om enkäten skickats ut till slumpvis utvalda personer i myndigheten. Internrevisionen baserar detta på faktumet att deltagarna i enkätundersökningen frivilligt anmälde sitt intresse att delta i fokusgrupp och kan antas intresserade av ämnet och därmed torde vara mer pålästa. Ett stort antal förslag som framkom i enkätundersökningen visade att arbetet med att diskutera problem, kulturfrågor, beteenden m.m. inte sker i tillräcklig omfattning. Internrevisionen anser vidare att det är angeläget att kommunicera innehållet i den statliga värdegrunden och säkerställa att även den diskuteras på arbetsplatserna.

4 Rekommendationer

Rekommendation 4.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndighetens ledningsgrupp att:

- Säkerställa att kulturen beaktas både i strukturfrågor och i den dagliga verksamheten genom att lämpliga styrdokument – nationella såväl som inom polisregioner och avdelningar – kompletteras med avsnitt som beskriver ledningens uttalade vilja om hur frågor som rör kultur inom Polismyndigheten ska hållas vid liv. Det är viktigt att kulturen får vara en del av Polisen 2024 och att det finns en länk mellan värdegrund och inriktningen under åren fram till 2024. Det är också viktigt att kulturens påverkan när det gäller den interna styrningen och kontrollen för att uppnå verksamhetens mål tydliggörs i verksamhetsplaneringen.
- Utse en myndighetsgemensam funktion som ska ha det huvudsakliga ägarskapet för kultur- och värdegrundsfrågor, med ansvar för att utveckla metodstöd och utföra uppföljning av myndighetens arbete med dessa frågor. I ansvaret bör följande ingå:
 - Kontinuerliga mätningar av kulturens påverkan på verksamheten i förhållande till såväl interna som externa målgrupper.
 - Fortlöpande utvärdering av chefernas förmåga att bygga en kultur som främjar myndighetens mål.
 - Vidareutveckling av polisens värdegrund i allt viktigt internt och externt material, exempelvis chefs- och medarbetarkommunikation, websidor och rekryteringskampanjer.
 - Särskilt stöd till chefer för att initiera dialog i olika forum för kulturdiskussioner, exempelvis liknande #metoo.
 - Översyn av hur uttryck för en sund kultur kan premieras.

Konsekvensen av att rekommendationerna inte följs är att kulturer med negativ påverkan lever vidare i Polismyndigheten och att det inte dras nytta av kulturer med positiv

påverkan. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för verksamheten och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet och hushållning med statens medel.

Rekommendation 4.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndighetens ledningsgrupp att:

- Utreda om en myndighetsgemensam funktion, lik en visselblåsarfunktion, bör utvecklas så att medarbetare anonymt kan anmäla missförhållanden som inte är brottsliga och inte föremål för hantering i enlighet med myndighetens vanliga rutiner för personalärenden.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att missförhållanden inte anmäls och omhändertas. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Rekommendation 4.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att:

- Initiera och genomföra arbete med den statliga värdegrunden för att bl.a. konkretisera vad de sex grundläggande principerna för värdegrunden innebär för Polismyndigheten.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens medarbetare inte känner till de principer och förhållningsätt som alla statsanställda måste känna till och följa. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

INTERNREVISIONEN



Elenor Groth Hjelm



Carl Ygge



Maria Murelius



Datum

2019-03-11

Beslutsnummer

RPC41/2019

Diariernr, ärende

A458.144/2017

Saknr

977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Eva Brandtell
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Eva Årestad Radner Avdelningschefen Martin Valfridsson Tf. biträdande avdelningschefen Pernilla Bergman Avdelningschefen Fredrik Modigh Internrevisionschefen Stina N Kristiansson	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av Polismyndighetens kultur.	
Beslut Internrevisionen har genomfört en granskning av Polismyndighetens kultur. Granskningen har resulterat i tre rekommendationer. HR-avdelningen har i egenskap av processägare lämnat förslag till totalt elva åtgärder med anledning av rekommendationerna. Polismyndigheten beslutar följande Rekommendation 4.1 1. Lämpliga styrdokument upprättade vid Polismyndigheten, såväl nationella som regionala, ska beakta ledningens uttalade vilja avseende kultur i Polismyndigheten. Chefen för HR-avdelningen ansvarar för åtgärden. Åtgärden ska gälla sådana lämpliga styrdokument som upprättas från och med den 1 maj 2019. 2. Regionpolis- och avdelningschefernas åtaganden gentemot rikspolischefen ska omfatta hur polisregioner och nationella avdelningar arbetar med ledar- och medarbetarskap samt likabehandlingsfrågor. Chefen för ekonomiavdelningen ansvarar för att säkerställa att dessa frågor beaktas inför revideringen av 2020 års åtaganden. 3. En myndighetsgemensam ledarskapsfilosofi ska tas fram. Myndighetens chefer är centrala för att möjliggöra en förflyttning av myndighetens kultur. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019. 4. Befintliga och planerade chefsutvecklingsinsatser ska kvalitetssäkras och vid behov revideras mot bakgrund av kulturens påverkan på ledarskapets förutsättningar och den interna styrningen. Styrmodellen, metoden reflektioner i vardagen (RIV), ledarkriterierna, medarbetarpolicyn och strategi 2024 är grundstenarna i Polismyndighetens ledarskapsfilosofi. Dessa grundstenar utgör verktyg i olika chefsutvecklingsinsatser och ska fortsatt lyftas fram och användas för att arbeta med kulturfrågorna. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och arbetet ska ske löpande till och med den 31 december 2024. 5. Ett dialogstöd ska tas fram som ett stöd till chefer avseende kulturens påverkan på ledarskapets förutsättning och den interna styrningen. Materialet ska ta sin utgångspunkt i de	

kritiska aspekter av kulturen som identifierats bl.a. via den breda dialogen inom ramen för arbetet med strategi 2024, internrevisionens granskning av Polismyndighetens kultur samt de vittnesmål som framkommer i uppdraget #nödvärn. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och dialogstödet ska vara framtaget senast den 31 december 2019 och implementeras under åren 2020-2024.

6. En modul om likabehandling i utbildningen "Chef i vardagen" ska tas fram och implementeras. Modulen ska omfatta diskrimineringslagstiftningen och myndighetens uppdrag inom likabehandling. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019.

7. Konceptet "Ledarträning för chefer" ska utvecklas och implementeras. Syftet är att öka chefers förmåga att leda enligt myndighetens ledarskapsfilosofi samt ge en ökad kunskap om hur de kan arbeta med likabehandling i vardagen. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019.

8. Ett nationellt nätverk för frågor som rör likabehandling och ledarskap ska skapas med representanter från polisregionerna och de nationella avdelningarna. Nätverket syftar till att underlätta utbyte mellan organisatoriska enheter samt att skapa en samsyn när det gäller kultur och likabehandlingsfrågor. Arbetsätt och resultat ska vara väl förankrade i polisregioner och nationella avdelningar och integreras i ordinarie processer för planering och uppföljning. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019.

9. En utredning ska göras om och på vilket sätt mätningar av kulturens påverkan på verksamheten kan göras inom Polismyndigheten. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019.

Rekommendation 4.2

10. En utredning ska göras om en myndighetsgemensam funktion ska utvecklas för medarbetare att anonymt kunna anmäla missförhållanden som inte är brottsliga och som inte är föremål för hantering i enlighet med myndighetens rutiner för personalärenden. Chefen för HR-avdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 maj 2019.

Rekommendation 4.3

11. Befintlig grundutbildning samt fort- och vidareutbildning ska kvalitetssäkras mot bakgrund av kulturens påverkan på verksamheten. Det ska säkerställas att den statliga värdegrunden fortsatt integreras i arbetet med kultur och genomsyrar polisutbildningen samt övrig utbildningsverksamhet inom Polismyndigheten. Chefen för HR-avdelningen ansvarar för genomförandet som ska vara klart senast den 31 december 2020.

Kostnad

Finansiering

Inom budget

Vid protokollet

Justeras

Eva Brandt

Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner

Kopia till

Arbetsstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen