

Myndigheternas personalansvarsnämnder



Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	9
Studiens syfte	9
Genomförande	10
Rapportens disposition	12
Vad är en personalansvarsnämnd?	13
Personalansvarsärenden under de senaste fem åren	15
Personalansvarsnämndernas organisation och arbete	19
Statskontorets kartläggning	19
Personalansvarsnämndernas sammansättning	19
Organisation och styrning	22
Ärenden som behandlas av personalansvarsnämnderna	22
Myndigheternas uppfattningar om arbetet med personalansvarsnämnder	24
Personalansvarsnämnden och arbetet för god förvaltningskultur	31
Vad är god förvaltningskultur?	31
Begränsad användning av erfarenheterna	32
Myndigheter med många ärenden använder erfarenheterna från personalansvarsnämnden	36
Problem och risker med personalansvarsnämnden	40
Personalansvarsnämnden kan bidra till arbetet för god förvaltningskultur, men bara som en liten pusselbit	41
Referenser	45
Summary	47

Sammanfattning

Studiens omfattning

Statskontorets har studerat hur de statliga myndigheternas personalansvarsnämnder organiseras och fungerar, och vilken roll de kan ha i arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Utgångspunkten är Statskontorets instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken och att främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Personalansvarsnämnden

Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan, vars uppgift är att pröva frågan om disciplinansvar när en anställd har begått tjänstefel eller andra förseelser. Det kan till exempel gälla olika former av misskötsel, avsteg från rutiner, kränkning och diskriminerande särbehandling, förseelse som rör arbetstider eller otillåten användning av myndighetens utrustning.

Nämnden kan besluta om påföljder i form av skiljande från anställningen, varning, löneavdrag, åtalsanmälan och avstängning. Drygt 70 procent av alla myndigheter under regeringen har en personalansvarsnämnd.

Tre fjärdedelar av alla personalansvarsnämnder har permanenta ledamöter. Myndighetens chef är ordförande i personalansvarsnämnden, som också måste bestå av personalföreträdare. Myndigheterna bestämmer i de flesta fall själva om övriga ledamöter. Oftast ingår personalchefen eller personalhandläggare respektive chefsjuristen eller annan jurist.

Var femte myndighet har inrättat ett särskilt kansli eller motsvarande som bereder personalansvarsnämndens ärenden, och drygt var tredje har särskilda riktlinjer för personalansvarsnämndernas arbete. En särskild organisation och specifika riktlinjer är vanligast bland de myndigheter som har relativt många personalansvarsärenden.

Personalansvarsärenden 2013 till 2017

Vår kartläggning omfattar myndigheternas samtliga personalansvarsärenden under perioden 2013 till 2017. Det var totalt knappt 1700 ärenden.

I de flesta myndigheter är det sällsynt med personalansvarsärenden. 70 procent av myndigheterna hade högst ett ärende under perioden. Sex myndigheter hade var och en över 50 ärenden under perioden. Tillsammans stod de för mer än tre fjärdedelar av alla ärenden. Alla de sex myndigheterna har fler än 8000 anställda.

I drygt 70 procent av ärendena fattade personalansvarsnämnden beslut om åtgärd. Den vanligaste åtgärden var varning, som svarade för drygt 40 procent av de beslutade åtgärderna. Löneavdrag respektive åtalsanmälan svarade vardera för cirka 20 procent av åtgärderna.

Myndigheternas uppfattningar om arbetet med personalansvarsnämnder

Myndigheter med ett fåtal personalansvarsärenden uttrycker sällan någon uppfattning om hur arbetet i personalansvarsnämnderna fungerar. Av dem som har en uppfattning anser nio av tio att personalansvarsnämnderna fungerar bra eller ganska bra. De lyfter bland annat fram att den formaliserade och transparenta processen med personalansvarsnämnderna ökar rättssäkerheten och bidrar till en enhetlig arbetsgivarpolitik.

En kritisk synpunkt är att personalansvarsnämndens ärenden tar mycket tid och kräver omfattande dokumentation. Vissa myndigheter pekar på otydliga regler och rutiner när ett personalansvarsärende ska anmälas till åtal. En vanlig uppfattning är att en åtalsanmälan fördröjer handläggningen av ett ärende.

Personalansvarsnämnden och arbetet för god förvaltningskultur

En god förvaltningskultur tar avstamp i de sex principerna som utgör den gemensamma statliga värdegrunden. I en god förvaltningskultur ingår också de professionella värderingar som ska prägla alla statligt anställda.

Arbetet i personalansvarsnämnden och dess beredningsorganisation kan vara en källa till kunskap och erfarenheter som går att använda i myndigheternas arbete för en god förvaltningskultur. Med den utgångspunkten har

vi intervjuat företrädare för sex myndigheter som behandlar många ärenden i sina personalansvarsnämnder.

Slutsatsen från intervjuerna är att myndigheterna använder erfarenheterna från såväl beredningsprocessen som hanteringen i personalansvarsnämnden i arbetet för en god förvaltningskultur. Ärendena som tas upp i personalansvarsnämnden avspeglar i många fall frågor som berör myndighetens syn på hur verksamheten ska bedrivas och vad som är en god förvaltningskultur. De kan ge en konkret bild av hur myndigheten ser på vad som är lämpliga beteenden och peka på behovet av olika åtgärder. Det kan till exempel vara att genomföra riktade utbildningsinsatser, att förtydliga rutiner eller utveckla stödet till chefer.

En förutsättning för att myndigheter på ett systematiskt sätt ska kunna utnyttja erfarenheterna från arbetet i personalansvarsnämnden är en viss mängd ärenden per år. I myndigheter där nämnden har flera ärenden per år, är aktiv och har regelbundna sammanträden kan det fungera bra.

Myndigheter som bara har något enstaka personalansvarsärende per år kan knappast utnyttja erfarenheterna systematiskt. Men också enstaka ärenden kan ge värdefull information som kan användas i myndighetens arbete för en god förvaltningskultur.

Inledning

Studien handlar om hur de statliga myndigheternas personalansvarsnämnder organiseras och fungerar, och vilken roll de har i arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Projektet har initierats utifrån Statskontorets instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken och att främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Studiens syfte

Flera frågor som berör personalansvarsnämndernas arbete har uppmärksammats i media under senare tid. De har exempelvis rört misstänkt korruption och andra oegentligheter.¹ Merparten av ärendena som tas upp i personalansvarsnämnder rör avsteg från myndigheternas reguljära rutiner.

Det finns inga aktuella studier av personalansvarsnämndernas arbete och organisation. Senast frågan behandlades djupare var i betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23) och i promemorian *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter* (Ds 2006:19). Den senaste uppgiften vi har hittat om antalet myndigheter med personalansvarsnämnder är från 2006, då de var 165 stycken (Ds 2006:19). År 2017 hanterade Arbetsgivarverkets medlemmar totalt 326 personalansvarsärenden, av vilka 222 ledde till åtgärd. Åtta myndigheter svarade för 75 procent av alla ärenden. De vanligaste åtgärderna var disciplinansvar i form av varning eller löneavdrag, som tillsammans svarade för drygt 70 procent av alla beslutade åtgärder.

¹ Här är några exempel som har uppmärksammats i media under de senaste åren.

”Anställd på Försäkringskassan misskötte sitt arbete i flera år” (Sydsvenskan 5 november 2016), ”Fick varning av Tullverket. En anställd på Arlanda lämnade sitt tjänstevapen i fel skåp.” (Upsala Nya Tidning 12 december 2016), ”Polis anmäls för vådaskott med kulsprutepistol” (Dagens Nyheter 3 oktober 2017), ”Hundratals dataintrång på Migrationsverket” (Svenska Dagbladet 4 maj 2017)

Vi kartlägger närmare hur personalansvarsnämnderna är organiserade och fungerar. Frågor av intresse är hur olika myndigheter organiserar arbetet, vilken typ av ärenden som nämnden behandlar och om myndigheterna ser några problem eller svårigheter i arbetet med personalansvarsnämnderna.

Med utgångspunkt i kartläggningen diskuterar vi möjligheterna för myndigheterna att ta vara på erfarenheterna från personalansvarsnämnderna i sitt arbete för en god förvaltningskultur. Goda exempel på hur erfarenheterna från personalansvarsnämnderna används kan inspirera andra myndigheter att utveckla sitt eget arbete.

Genomförande

Vi utgår från den generella beskrivningen av personalansvarsnämndernas uppgifter enligt myndighetsförordningen (2007:515) och lagen (1994:260) om offentlig anställning. Vi tar samtidigt hänsyn till att organiseringen i praktiken har kommit att variera med till exempel myndigheternas storlek och verksamhet.

Vårt fokus är på personalansvarsnämndernas nuvarande organisation och funktionssätt. Eftersom de flesta myndigheters personalansvarsnämnder behandlar högst något enstaka ärende per år så kommer kartläggningen att omfatta perioden 2013 till 2017.

Studiens underlag utgörs av en enkät till statliga myndigheter, statistik från Arbetsgivarverket och intervjuer med företrädare för ett urval av myndigheter.

Fokus i studien är myndigheternas personalansvarsnämnder. Men personalansvarsärenden förekommer också vid myndigheter som inte har någon personalansvarsnämnd. Delar av kartläggningen omfattar därför också myndigheter som har egen personal men saknar personalansvarsnämnd.

Statskontorets enkätundersökning till myndigheterna

Vårt huvudsakliga underlag för att beskriva hur myndigheterna organiserar och genomför arbetet med personalansvarsnämnderna är en enkätundersökning som genomfördes under april och maj 2018. Enkäten skickades till alla förvaltningsmyndigheter under regeringen med egen personal och fler än fem årsarbetskrafter.

Arbetsgivarverkets statistik

Regeringen har gett Arbetsgivarverket i uppdrag att varje år samla in och rapportera uppgifter om de personalansvarsärenden som statliga myndigheter har avgjort under det föregående året, inklusive de ärenden som har beslutats av personalansvarsnämnderna. Uppgifterna avser antalet ärenden som har behandlats samt de åtgärder som myndigheterna har beslutat.

I vår studie har vi använt resultaten av Arbetsgivarverkets enkäter för perioden 2013 till 2017 för att ge en övergripande bild av hur personalansvarsärendena fördelar sig mellan olika myndigheter och mellan de olika åtgärder som myndigheterna har beslutat. Där det är möjligt och lämpligt kopplar vi myndigheternas svar på vår egen enkät till Arbetsgivarverkets statistik.

Intervjuer vid ett urval av myndigheter

Vi har intervjuat företrädare för några myndigheter med stor erfarenhet av att hantera ärenden i personalansvarsnämnden. Vi har också intervjuat en myndighet som har en personalansvarsnämnd, men som inte har behandlat några ärenden under de senaste åren. Syftet med intervjuerna var dels att få underlag för att utforma enkäten, dels att få en allmän bild av myndigheternas erfarenheter av personalansvarsnämnderna.

Vi har dessutom gjort ett antal djupare intervjuer med särskilt fokus på möjligheterna att ta vara på erfarenheterna från personalansvarsnämnderna i myndigheternas arbete med god förvaltningskultur. Här har vi intervjuat företrädare för sex myndigheter som behandlar ett relativt stort antal personalansvarsärenden per år. Myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Samråd

Under arbetet har vi samrått med Arbetsgivarverket, som också bidragit med underlag för studien.

Projektgrupp

Studien har genomförts av Michael Borchers (projektledare), Karl Malm och Marie Römpötti. Arvid Perbo har deltagit i arbetet med enkäten.

En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Rapportens disposition

Vi inleder rapporten med att kort beskriva vad en personalansvarsnämnd är och hur dess verksamhet är reglerad.

Därefter ger vi en övergripande bild av myndigheternas personalansvarsärenden under perioden 2013 till 2017. Här visar vi hur ärendena fördelas mellan olika myndigheter och vilka åtgärder som myndigheterna beslutade i ärendena.

I det följande kapitlet redovisar vi hur myndigheterna organiserar sina personalansvarsnämnder och arbetar med personalansvarsärenden. Här tar vi bland annat upp vilka förseelser som kan ligga till grund för personalansvarsärenden, samt myndigheternas erfarenheter från arbetet.

I det avslutande kapitlet diskuterar vi hur myndigheterna kan använda sina erfarenheter från personalansvarsnämnderna i sitt arbete med att utveckla förvaltningskulturen.

Vad är en personalansvarsnämnd?

I myndigheternas instruktioner anges om de ska ha en personalansvarsnämnd.² Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan. Det är således arbetsgivarens beslut som fattas i personalansvarsnämnden. Personalansvarsnämndens funktion och uppgifter regleras i myndighetsförordningen (2007:515).

För arbetstagare som anställs av regeringen och arbetstagare med verksledande ställning prövas dessa frågor istället av Statens ansvarsnämnd. Statens ansvarsnämnd ingår inte i den här studien.

Nämndens uppdrag

Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning är anställda vid statliga myndigheter ålagda ett disciplinansvar och kan åtalas för tjänstefel. I de fall förseelsen inte är brottslig kan myndigheten besluta om eventuella disciplinpåföljder. Personalansvarsnämnden prövar frågor om skiljande från anställningen, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.

Med skiljande från anställningen avses uppsägning eller avsked. Disciplinpåföljderna är varning eller löneavdrag under högst 30 dagar. En arbetstagare får inte samtidigt meddelas både varning och löneavdrag. Om en arbetstagare är skäligen misstänkt för att ha begått brott i sin anställning ska arbetsgivaren anmäla det till åtal. Förutsättningen är dock att brottet kan antas leda till någon annan påföljd än böter.

² 143 av de myndigheter som svarade på Statskontorets enkät angav att de har en personalansvarsnämnd. Till det kommer 21 personalansvarsnämnder hos dem som inte svarade. Totalt blir det 164 stycken. Om vi också räknar med de domstolar där personalansvarsärenden prövas av Domstolsverkets personalansvarsnämnd är det totalt 245 myndigheter som har en personalansvarsnämnd i juni 2018. Det motsvarar 72 procent av alla myndigheter under regeringen.

Den minsta myndigheten med en egen personalansvarsnämnd har 15 anställda, den största som inte har det har drygt 230 anställda.

Förvaltningslagen (2017:900) gäller för nämndens beslut i disciplinärenden, eftersom det är myndighetsutövning. Övriga påföljder räknas däremot inte som myndighetsutövning.

Förfarandet i personalansvarsnämnden är muntligt. Arbetstagaren har rätt att delta om denne önskar.

Tvister om disciplinansvar prövas av Arbetsdomstolen eller tingsrätten som första instans och därefter av Arbetsdomstolen.³

Nämndens sammansättning

Myndighetschefen ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Den ska i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser. Samtliga ledamöter bör ha en utsedd ersättare.

Med personalföreträdare avses den som särskilt har utsetts att i myndigheten företräda de anställda. Personalföreträdarna ska inte representera medlemmarna i en personalorganisation, utan ingår i nämnden för att den ska få en balanserad sammansättning.

Övriga ledamöter kan till exempel vara personalchef och jurist.

För vissa myndigheter har regeringen föreskrivit vilka som ska ingå i personalansvarsnämnden. Det gäller bland annat Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

³ Lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Personalansvarsärenden under de senaste fem åren

Avsnittet baseras på Arbetsgivarverkets statistik över myndigheternas personalansvarsärenden under perioden 2013 till 2017. Uppgifterna samlas in genom en enkät som skickas till kontaktpersoner vid de myndigheter med anställd personal som är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket.

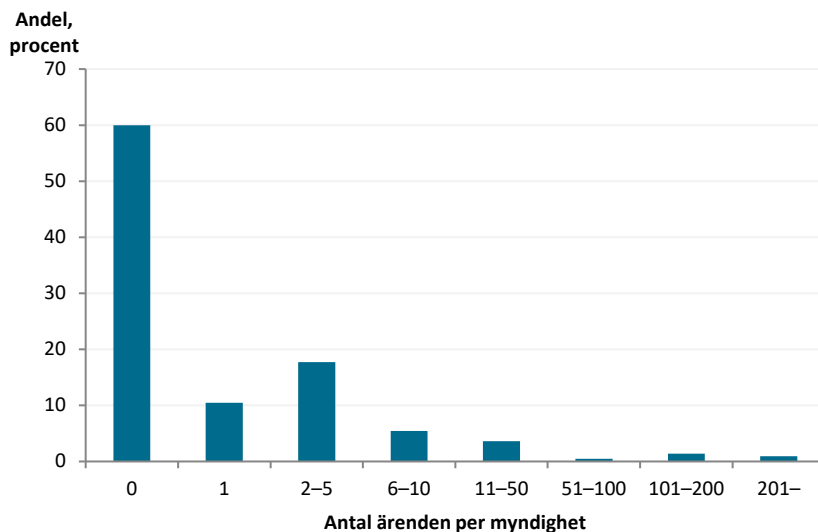
Svarsfrekvens på enkäten var mellan 97 och 99 procent av antalet myndigheter under de fem åren, och något högre som andel av antalet anställda.

Alla siffror avser hela femårsperioden. Eftersom en del myndigheter har bildats respektive lagts ned under perioden så är det svårt att jämföra mellan olika år.

Ett fåtal myndigheter dominerar

I de flesta myndigheter är det sällsynt med personalansvarsärenden. 60 procent av myndigheterna hade inte något ärende alls under perioden, och drygt 70 procent högst ett ärende (se figur 1).

Figur 1 Personalansvarsärendenas fördelning på myndigheter under perioden 2013 till 2017



Kommentar: Staplarna visar hur stor andel av myndigheterna som hade olika antal personalansvarsärenden.

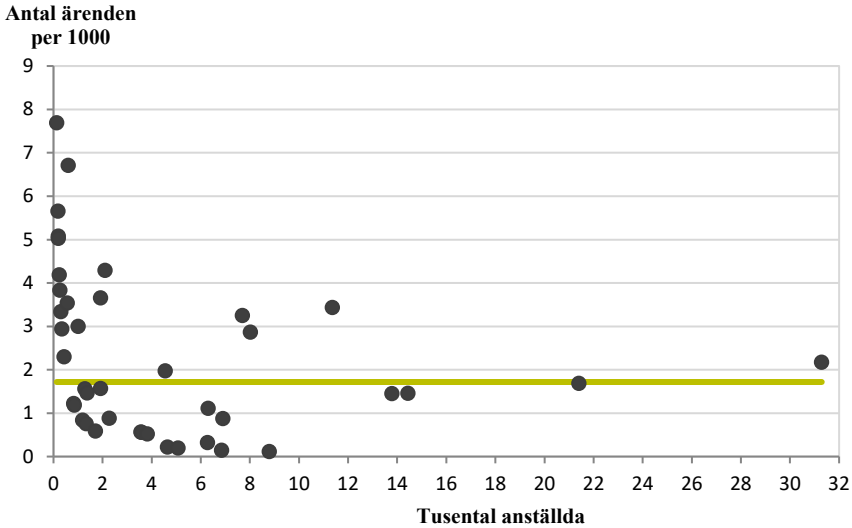
Källa: Arbetsgivarverket.

Totalt hade 88 myndigheter minst ett personalansvarsärende. Sex myndigheter – knappt 3 procent av antalet myndigheter – hade var och en över 50 ärenden under perioden. Tillsammans stod de för mer än tre fjärdedelar av alla ärenden. Alla de sex myndigheterna har fler än 8000 anställda.

Inget direkt samband med antalet anställda

Några av de allra största myndigheterna hade en stor del av personalansvarsärendena. Det finns dock inget direkt samband mellan antalet anställda och antalet ärenden. I figur 2 illustrerar vi det med uppgifterna för 2017, men bilden ser ungefär likadan ut för de övriga åren.

Figur 2 Myndigheternas personalansvarsärenden per 1000 anställda 2017



Källa: Arbetsgivarverket.

Anmärkning: Punkterna visar antalet ärenden per 1000 anställda vid de myndigheter som hade minst ett personalansvarsärende under året. Den heldragna linjen motsvarar det genomsnittliga antalet ärenden.

I figuren ingår bara de 42 myndigheter som hade ärenden under året. 162 myndigheter hade inga ärenden.

För att göra diagrammet tydligt har vi tagit bort en myndighet med ett extremt värde. Myndigheten är relativt liten men hade över tio ärenden under året. Antalet ärenden per 1000 anställda var nästan 40 gånger högre än genomsnittet. Myndighetens ärenden ingår dock i beräkningen av genomsnittet.

Medelvärde påverkas i hög grad av de många ärendena vid ett fåtal myndigheter med många anställda. De hamnar därmed nära medelvärdet. De minsta myndigheterna hamnar högt över medelvärdet trots att de bara hade något enskilda ärende. Alla myndigheter med färre än 580 anställda hamnar över genomsnittet om de har minst ett ärende.

Sju av tio ärenden ledde till åtgärder

Av samtliga personalansvarsärenden som behandlades under perioden ledde 72 procent till någon av de åtgärder som beslutas av personalansvarsnämnden.

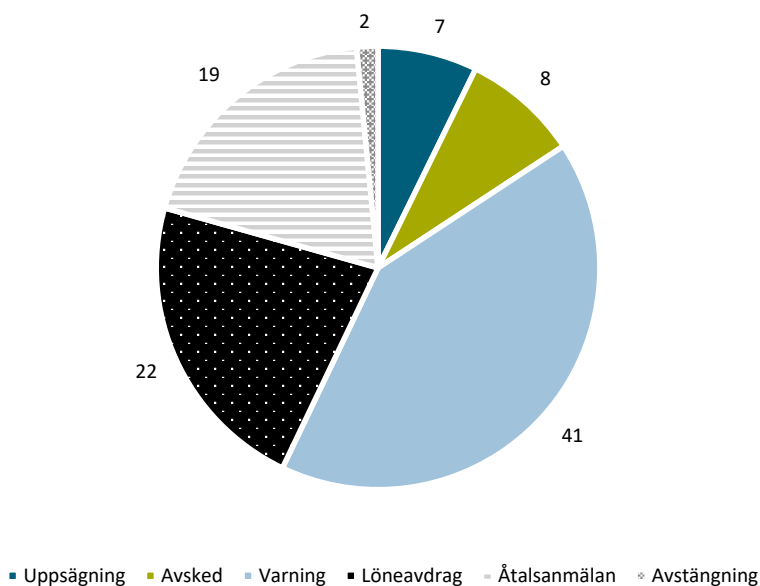
I 11 procent av myndigheterna ledde inget av ärendena till någon åtgärd. Ingen av de myndigheterna hade mer än två ärenden under perioden.

I 55 procent av myndigheterna ledde samtliga ärenden till åtgärd. 60 procent av de myndigheterna hade högst två ärenden under perioden. Men också bland myndigheter med relativt många ärenden förekom det att nästan alla ärenden ledde till åtgärder. Av de fjorton myndigheterna med fler än tio ärenden var det sex som beslutade om åtgärder i mer än 90 procent av fallen.

Varning är vanligaste åtgärden

Varning svarade för drygt 40 procent av de åtgärder som myndigheterna beslutade i personalansvarsärenden. De näst vanligaste åtgärderna var löneavdrag respektive åtalsanmälan. Den minst vanliga åtgärden var avstängning, som beslutades i mindre än 2 procent av fallen. Se figur 3.

Figur 3 Fördelning mellan olika åtgärder



Kommentar: Siffrorna anger antalet åtgärder av olika slag i procent av samtliga åtgärder.

Källa: Arbetsgivarverket.

Personalansvarsnämndernas organisation och arbete

Statskontorets kartläggning

För att kartlägga hur myndigheterna organiserar och arbetar med sina personalansvarsnämnder har vi skickat en enkät till samtliga förvaltningsmyndigheter som har egen personal och mer än fem årsarbetskrafter, förutom Regeringskansliet.

Enkäten omfattar också nästan alla domstolar genom Domstolsverkets svar. Enligt Domstolsverkets instruktion (2007:1073) ska myndighetens personalansvarsnämnd pröva frågor som avser anställda vid den egna myndigheten samt vid de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Domstolsverkets svar representerar således uppgifter om drygt 80 myndigheter.

Enkäten skickades till 204 myndigheter. Svarsfrekvensen för fullständiga svar är 84 procent. Om ofullständiga svar räknas in är svarsfrekvensen 88 procent. De myndigheter som svarat hanterade 84 procent av alla personalansvarsärenden mellan 2013 och 2017 enligt Arbetsgivarverkets statistik, och hade samma andel av det totala antalet årsarbetskrafter. Av dem som inte svarade hade mer än 80 procent högst tre personalansvarsärenden under perioden.

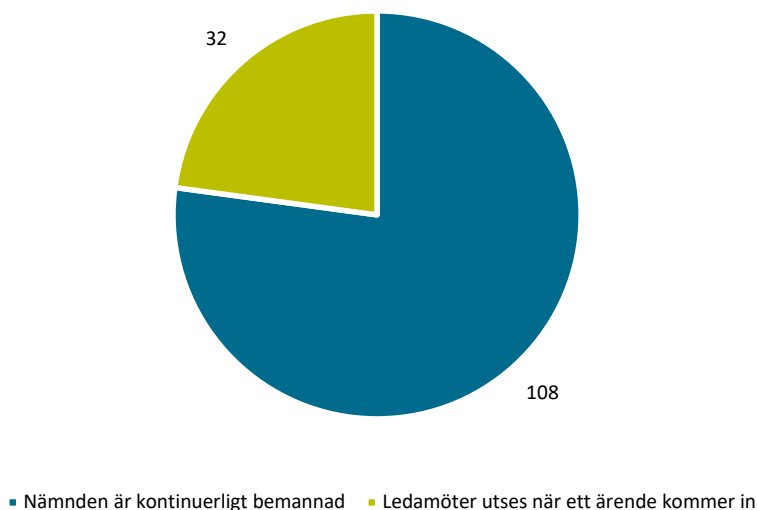
Personalansvarsnämndernas sammansättning

Sammansättningen kan vara permanent eller tillfällig

Med undantag för enstaka myndigheter finns få formella krav på personalansvarsnämndens sammansättning. Myndighetschefen ska vara ordförande i nämnden, och den ska innehålla personalföreträdare. I övrigt bestämmer myndigheten själv hur många och vilka ledamöter som ska ingå i personalansvarsnämnden, liksom om den ska vara fast bemannad eller om ledamöterna ska utses från fall till fall.

Tre fjärdedelar av myndigheterna har fasta ledamöter i personalansvarsnämnderna. Det gäller också i många fall där myndigheterna inte har haft ett enda personalansvarsärende under de senaste fem åren. Se figur 4.

Figur 4 Personalansvarsnämndernas bemanning. Antal myndigheter.



Kommentar: Svar från 140 myndigheter.

Vissa av de myndigheter som inte har utsett permanenta ledamöter till personalansvarsnämnden har instruktioner om vilka befattningar som ska ingå om nämnden kallas samman.

De myndigheter som svarat att de utser ledamöterna när ett ärende kommer in hade ett fåtal ärenden under perioden. Mer än 70 procent av dem hade inget ärende alls, och ingen hade mer än två ärenden.

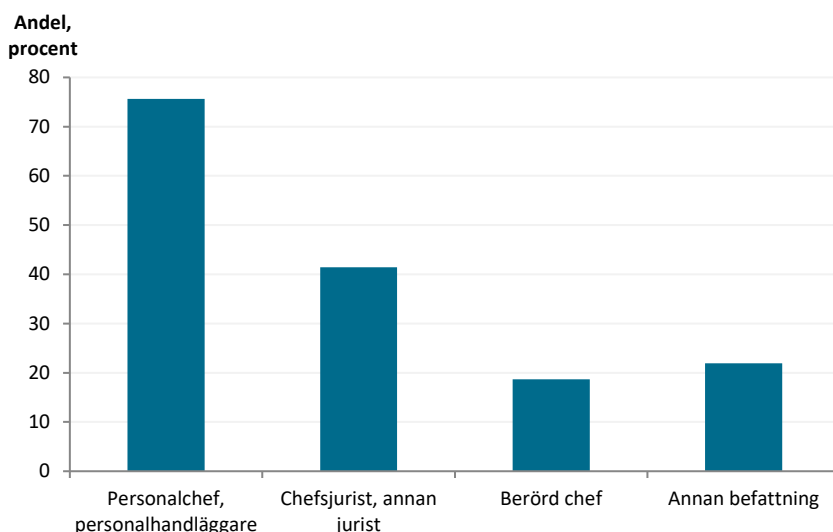
Ledamöterna har olika befattningar

I de flesta fall avgör myndigheterna själva vilka befattningar som ska vara representerade i personalansvarsnämnderna, utöver myndighetschefen och personalföreträdare. Ungefär två tredjedelar av myndigheterna svarar att deras arbetsordning eller särskilda riktlinjer reglerar hur ledamöterna ska tillsättas. Drygt var femte myndighet anger att myndighetens instruktion

eller annat externt regelverk innehåller specifika krav på nämndens sammansättning eller hur ledamöter ska tillsättas.

De vanligaste befattningarna bland ledamöterna är personalchef (motsvarande) eller annan personalhandläggare respektive chefsjurist eller annan jurist. Vanligast bland övriga befattningar är chefen för den berörda enheten, avdelningen eller regionen. Se figur 5.

Figur 5 Befattningar som ingår i personalansvarsnämnderna



Kommentar: Svar från 124 myndigheter.

Könsfördelning

I de myndigheter som har permanenta ledamöter i personalansvarsnämnden är sammanlagt drygt 60 procent av ledamöterna kvinnor. I drygt 70 procent av de personalansvarsnämnderna är minst hälften av ledamöterna kvinnor.

Organisation och styrning

Personalansvarsnämnderna organiseras på olika sätt

Av de myndigheter som har en personalansvarsnämnd har var femte inrättat ett särskilt kansli eller motsvarande som bereder personalansvarsnämndens ärenden. De tio myndigheter som hade flest personalansvarsärenden under perioden har alla ett sådant kansli. Men det gäller också cirka tio av de myndigheter som hade högst två ärenden under perioden.

Hälften av de över 100 myndigheter som inte har någon särskild funktion för att bereda personalansvarsärenden hade inga ärenden alls under perioden. Av de myndigheter som hade minst fem ärenden är det drygt tio som inte har någon särskild funktion.

Bland de 28 myndigheter som inte har någon personalansvarsnämnd är det bara en som svarat att myndigheten har inrättat en särskild funktion och rutiner för att hantera personalansvarsärenden. 17 av dem svarar att de hanterar den typen av ärenden enligt samma rutiner som andra personalärenden, medan de övriga avgör hanteringen från fall till fall.

Riktlinjerna för arbetet varierar

Drygt var tredje myndighet har särskilda riktlinjer för personalansvarsnämndernas arbete. Deras processer för att handlägga och pröva ärenden anges i arbetsordningen eller i ett annat dokument. Det är vanligt bland myndigheter som har många personalansvarsärenden, men förekommer också vid dem som har mycket få ärenden. Några myndigheter har påbörjat ett arbete med att ta fram egna riktlinjer.

I ungefär var tionde myndighet finns det externa regler för personalansvarsnämndernas beslutsprocesser, till exempel i myndigheternas instruktioner. Hälften av myndigheterna med störst antal personalansvarsärenden har sådana regler.

Ärenden som behandlas av personalansvarsnämnderna

Andra åtgärder i första hand

De flesta myndigheter försöker hantera en förseelse på andra sätt än att ta upp frågan i personalansvarsnämnden. Sju av tio svarar att de alltid eller

ofta prövar andra åtgärder i första hand, till exempel informella varningar eller så kallade korrigerande samtal. Några myndigheter svarar att de kan placera om den anställde eller ge den andra arbetsuppgifter.

Med ett par undantag använder samtliga myndigheter som hade mer än tio personalansvarsärenden under perioden ofta eller alltid andra åtgärder innan de överväger att anmäla en förseelse till personalansvarsnämnden.

För de flesta av dem som svarat att de sällan eller aldrig prövar andra åtgärder är frågan hypotetisk, eftersom 70 procent av dem hade högst ett personalansvarsärende under de senaste fem åren. En rimlig tolkning är att det vid de myndigheterna i stort sett aldrig uppdragas några förseelser som kräver särskilda åtgärder.

Många olika förseelser kan leda till ärenden

Om en arbetstagare är skäligen misstänkt för att ha begått ett allvarligt brott i sin anställning ska myndigheten anmäla det till åtal.⁴ För övrigt finns inga generella bestämmelser om vilka förseelser som ska prövas av personalansvarsnämnden. Ungefär var fjärde myndighet har formulerat egna riktlinjer för vilka ärenden som kan prövas av personalansvarsnämnderna. De anges antingen i arbetsordningen eller i annan form. Sådana riktlinjer är inte vanligare vid myndigheter med många anställda eller många personalansvarsärenden. Resten av myndigheterna avgör från fall om en förseelse ska prövas av personalansvarsnämnden.

Vi har bett myndigheterna att fritt ange vilka typer av förseelser som har lett till eller kan ligga till grund för ärenden i personalansvarsnämnden. Svaren är mer eller mindre detaljerade och i vissa fall svåra att tolka, men vi har försökt gruppera dem på några olika typer. Grupperingen är inte självklar, eftersom flera begrepp är breda och kan omfatta en rad olika förseelser. De flesta svaren skulle till exempel kunna kategoriseras som misskötsel eller tjänstefel.

⁴ Med allvarligt brott avses att påföljden kan bli strängare än böter.

Förseelser som har tagits upp i personalansvarsnämnden

Här redovisar vi de typer av förseelser som flest myndigheter har angett som skäl för de ärenden som har tagits upp i personalansvarsnämnden under de senaste fem åren, rangordnade efter antalet svar.

-
- Misskötsel, tjänstefel, avsteg från rutiner, felaktig handläggning utan närmare precisering
 - Trakasserier, kränkning, diskriminerande särbehandling, våld eller hot om våld, olämpligt uppträdande utan precisering
 - Förseelse som rör arbetstider eller tidsredovisning
 - Otillåten användning av myndighetens utrustning eller resurser
 - Stöld, förskingring, ekonomisk oegentlighet eller andra brott
-

Svaren på frågan om vilka typer av förseelser som kan tas upp i personalansvarsnämnden fördelar sig i stort sett på samma sätt. Här är det dock fler som anger muta eller jäv och färre som nämner otillåten användning av utrustning eller resurser.

Det är viktigt att komma ihåg att sammanställningen inte säger något om vilka förseelser som är vanligast. Svaren från de olika myndigheterna visar inte hur många ärenden som respektive förseelse har lett till.

Däremot ger sammanställningen en övergripande bild av myndigheternas uppfattning av vad som ska prövas av personalansvarsnämnden. På så sätt illustrerar den de faktiska riktlinjer som styr myndigheternas bedömningar, även om de oftast inte finns dokumenterade på förhand.

Myndigheternas uppfattningar om arbetet med personalansvarsnämnder

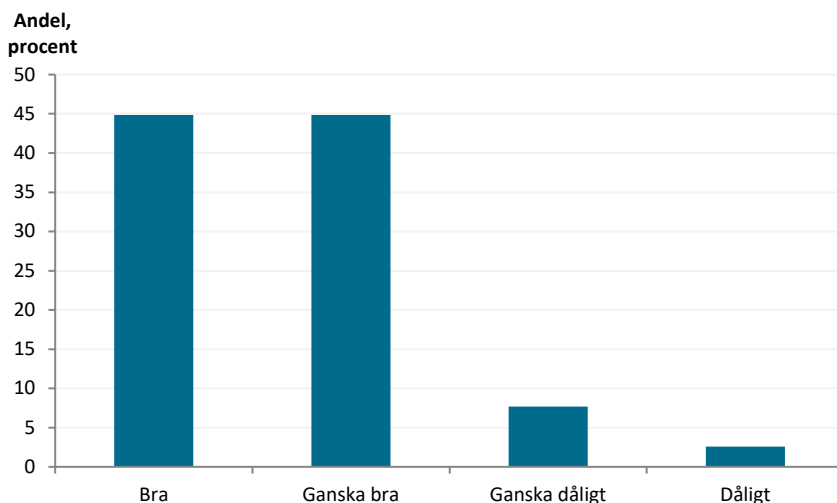
Personalansvarsnämnderna fungerar i allmänhet bra

Över 40 procent av myndigheterna svarar att de inte har någon uppfattning om hur arbetet med personalansvarsnämnderna har fungerat i deras verksamheter. Den främsta förklaringen är att nästan ingen av de myndigheterna behandlade några personalansvarsärenden under perioden.

Av dem som angav en uppfattning anser nio av tio att personalansvarsnämnderna fungerar bra eller ganska bra (se figur 6). De som har lämnat kommentarer nämner bland annat att den formaliserade och transparenta processen med personalansvarsnämnderna ökar rättssäkerheten och bidrar till en enhetlig arbetsgivarpolitik. Några pekar på att det är positivt med ett forum för att utreda och diskutera svåra frågor ur olika infallsvinklar.

Färre än tio myndigheter anser att personalansvarsnämnderna fungerar dåligt eller ganska dåligt. Flera av kommentarerna tar upp att personalansvarsnämndens ärenden tar mycket tid och kräver omfattande dokumentation. Någon nämner att personalansvarsnämnden är föråldrad och inte behövs, eftersom det ändå finns tydliga regler för personalansvarsärenden.

Figur 6 Myndigheternas bedömning av hur användningen av personalansvarsnämnder har fungerat i verksamheten

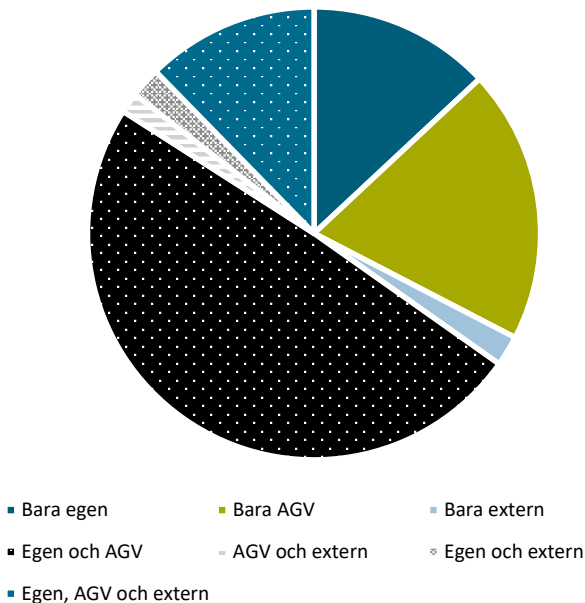


Kommentar: Svar från 78 myndigheter. 94 myndigheter har inte angett någon uppfattning. Av dem var det åtta som hade minst ett personalansvarsärende under perioden.

Egen kompetens kombineras med stöd utifrån

För att hantera personalansvarsärenden kombinerar hälften av myndigheterna egen arbetsrättslig kompetens med hjälp från Arbetsgivarverket. Drygt 10 procent av myndigheterna klarar sig helt med egen kompetens medan 20 procent är helt beroende av Arbetsgivarverkets hjälp. Drygt 10 procent kombinerar egen kompetens med hjälp från både Arbetsgivarverket och externa arbetsrättsjurister. I enstaka fall används andra kombinationer. Se figur 7.

Figur 7 Myndigheternas tillgång till arbetsrättslig kompetens för personalansvarsärenden

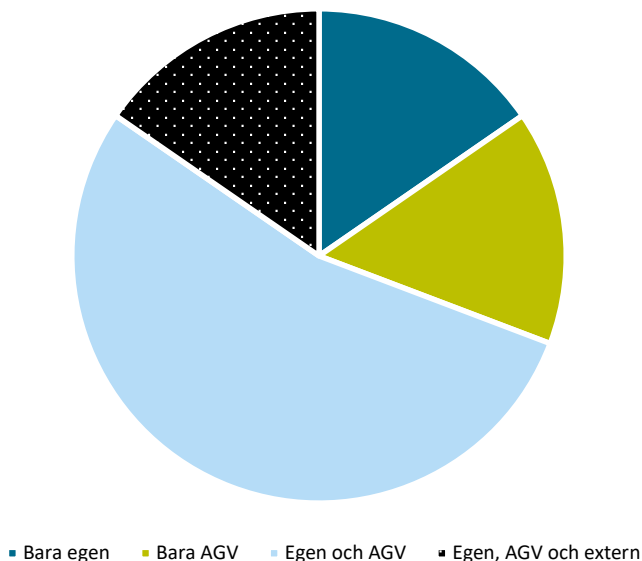


Kommentar: Svar från 138 myndigheter.

Figur 8 visar motsvarande fördelning för de myndigheter som hade minst tio personalansvarsärenden under perioden. Bland dem är det drygt hälften som kombinerar egen kompetens med hjälp från Arbetsgivarverket. Var sjätte av de myndigheterna förlitar sig helt på hjälp från Arbetsgivarverket,

och lika många kombinerar egen kompetens med hjälp från Arbetsgivarverket och externa arbetsrättsjurister eller hanterar ärendena med bara egen kompetens.

Figur 8 Tillgång till arbetsrättslig kompetens för personalansvarsärenden vid myndigheterna med flest ärenden



Kommentar: Svar från 13 myndigheter.

Vissa problem vid åtalsanmälan

Om en arbetstagare är skäligen misstänkt för att ha begått brott i sin anställning ska arbetsgivaren anmäla det till åtal. Förutsättningen är dock att brottet kan antas leda till någon annan påföljd än böter. Mellan 2013 och 2017 var det 30 myndigheter som anmälde minst ett ärende till åtal.

En åtalsanmälan kräver att myndigheterna måste följa vissa rutiner. Drygt 40 procent av myndigheterna svarar att förutsättningarna för åtalsanmälan är tydliga eller har ingen uppfattning. Den främsta orsaken till att många saknar uppfattning är troligen att en stor del av de myndigheterna inte har

anmält några ärenden till åtal, och därför inte har några praktiska erfarenheter av att tillämpa regelverket. Knappt tio myndigheter anser att förutsättningarna är otydliga trots att de inte har anmält något ärende till åtal.

Av de 30 myndigheter som anmälde ärenden till åtal under perioden anser de flesta att förutsättningarna är tydliga. Sex av dem anser att de är otydliga.

En del myndigheter har preciserat varför de anser att de rättsliga och praktiska förutsättningarna är otydliga.

-
- Skillnaden mellan åtalsanmälan och polisanmälan inte är tydlig.
 - Det är inte tydligt att en myndighet kan anmäla en händelse utan att besluta det i personalansvarsnämnden.
 - Myndigheten kan ha svårt att bedöma straffskalan för det eventuella brottet, vilket kan avgöra om myndigheten har skyldighet att anmäla det till åklagare.
 - Det är otydligt vilket underlag som krävs för att kunna anmäla en förseelse till åtal, och hur mycket myndigheten själv kan utreda utan att påverka en kommande polisutredning.
-

Innan en domstol beslutar om påföljden för ett brott kan den begära att personalansvarsnämnden ska yttra sig om en fällande dom kommer att leda till att den åtalade arbetstagaren skiljs från sin anställning. Domstolen ska ta skälig hänsyn till det när den dömer ut straffet. Det förfarandet skulle kunna innebära en svårighet för myndigheterna, eftersom personalansvarsnämnden inte kan fatta något formellt beslut om att avskeda eller säga upp den anställde förrän domen har vunnit laga kraft.

Men det är ett mycket avgränsat problem. Under perioden 2013 till 2017 var det sju myndigheter som fick en sådan förfrågan från domstolen, och bara två som fick det mer än någon enstaka gång. I stort sett samtliga förfrågningar av det här slaget gällde Polismyndigheten, som har särskilda regler och en tydlig rutin för att hantera den typen av ärenden.

I enkäten har vi frågat hur en åtalsanmälan har påverkat myndighetens handläggning av personalansvarsärenden. Svarsalternativen har omfattat

såväl negativa som positiva effekter. 17 myndigheter har svarat på frågan. Det vanligaste svaret är att en åtalsanmälan har fördröjt handläggningen. Här redovisas antalet svar för alla alternativ.

• Fördröjt handläggningen	9
• Förkortat handläggningen	2
• Minskat kvaliteten i beslutet	1
• Ökat kvaliteten i beslutet	4
• Lett till mildare utfall	2
• Lett till strängare utfall	3
• Försämrat arbetsklimatet	3
• Förbättrat arbetsklimatet	1

Några myndigheter har kommenterat sina svar. En myndighet påpekar att risken för åtalsanmälan i hög grad påverkar arbetsklimatet negativt, och kan göra det svårare att rekrytera och behålla personal. Några saknar en förklaring till varför åklagaren har lagt ned ett åtal. En förklaring till att handläggningen har gått snabbare på grund av en åtalsanmälan är att den åtalade sa upp sig vid anmälan och myndigheten skrev av ärendet.

Övriga erfarenheter och synpunkter

I sina kommentarer till enkäten är det några myndigheter som pekar på att de saknar kunskaper om hur personalansvarsnämnden ska organiseras och arbeta, samt om de olika regler som gäller för verksamheten. Det kan skapa osäkerhet att ärenden ska behandlas av olika instanser (personalansvarsnämnden, Statens ansvarsnämnd, polis eller åklagare) och enligt olika regler (lagen om anställningsskydd, lagen om offentlig anställning, myndighetsförordningen, förvaltningslagen). Någon lyfter särskilt fram att stödet från Arbetsgivarverket är en förutsättning för att verksamheten ska fungera.

Den allra vanligaste kommentaren är dock att myndigheten har svårt att svara på våra frågor eftersom de inte har haft något personalansvarsärende på flera år.

Personalansvarsnämnden och arbetet för god förvaltningskultur

Den primära uppgiften för personalansvarsnämnden är att bereda och besluta i personalansvarsärenden. Personalansvarsnämnden och dess beredningsorganisation kan dock samtidigt vara en källa till kunskap och erfarenheter som går att använda i arbetet för en god förvaltningskultur. Arbetet med att bereda och hantera ärenden i personalansvarsnämnden ger myndigheter en inblick i hur de anställda agerar i praktiken. Det kan även ge en inblick i hur medarbetarna uppfattar sitt uppdrag och sin roll som statsanställd. Särskilt det senare kan vara en liten men viktig pusselbit i myndighetens arbete för en god förvaltningskultur.

Vad är god förvaltningskultur?

En god förvaltningskultur tar avstamp i de sex principerna som utgör den gemensamma statliga värdegrunden. De sex principerna är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för allas lika värde och den enskildas frihet och värdighet samt effektivitet och service.⁵ I en god förvaltningskultur ingår också de professionella värderingar som ska prägla alla statligt anställda. Förutom att känna till och följa lagarna måste de utveckla en etisk kompass och en förmåga att hantera svåra situationer och dilemman.

Det finns ofta olika kulturer i en organisation

Inom alla organisationer finns någon form av kultur. Begreppet är något svävande, men det handlar om uppfattningar och föreställningar i en grupp om hur man tillsammans ska lösa vissa uppgifter. Det kan självfallet finnas flera kulturer inom en organisation. I vissa fall kan de olika kulturerna samverka och bidra till att stärka arbetet för en god förvaltningskultur. Men det förekommer också att organisationens kultur motverkar en god förvaltningskultur, till exempel genom att vara en grogrund för korruption. Ett

⁵ Se vidare Statskontoret (2018).

sådant exempel är den så kallade blindhetens kultur, där medarbetarna inte ser riskerna för korruption i den egna verksamheten.⁶

Att skapa en god förvaltningskultur

Att arbeta för en god förvaltningskultur kräver bland annat öppenhet, gott och tillitsfullt ledarskap och att goda förebilder uppmärksammas.⁷ Det innebär bland annat att den högsta ledningen visar på vikten av transparens och ett öppet diskussionsklimat. Det innebär också tillgängliga chefer som vägleder och stöder sina medarbetare i svåra situationer, samtidigt som de kan uppmärksamma och hantera problematiska beteenden på ett tidigt stadium. Att lyfta fram goda exempel och förebilder kan stärka medarbetarnas engagemang och ge stöd till arbetet med förvaltningskulturen.

Utbildning och kompetensutveckling är en annan viktig del av arbetet för en god förvaltningskultur. Medarbetare och chefer behöver få utbildning i etiska frågor och förhållningssätt. Här bör myndigheterna ta avstamp i sitt uppdrag och säkerställa att personalen har relevanta och praktiskt användbara kunskaper för att på bästa sätt kunna fullgöra sina uppgifter. Utbildning kan vara ett effektivt verktyg om den tar upp exempel som baseras på erfarenheter från den egna verksamheten.

God intern styrning och kontroll är en annan viktig del av arbetet för en god förvaltningskultur. Det måste vara tydligt för alla i organisationen vem som har rätt att fatta vissa beslut. Tydliga och väl kända rutiner och riktlinjer som beskriver arbetssätt och hantering av olika situationer är också viktigt, till exempel vad som gäller vid resor eller representation.

Begränsad användning av erfarenheterna

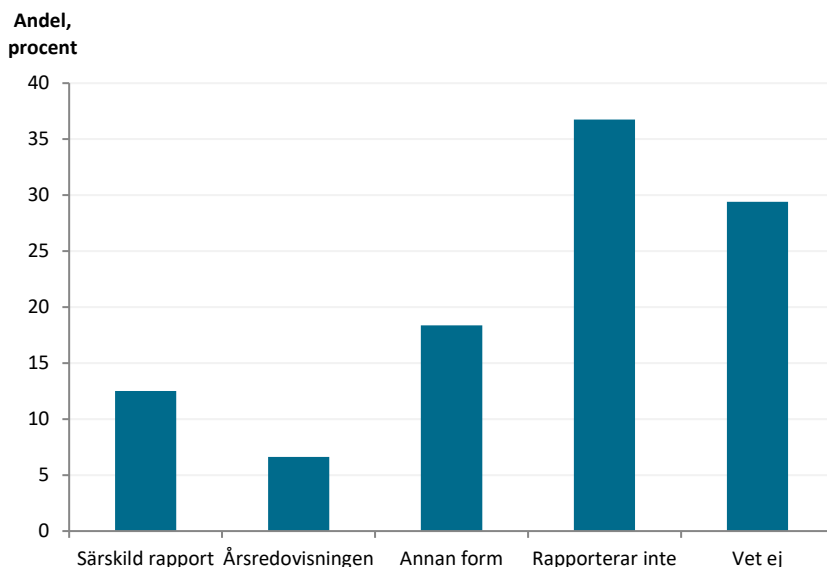
Ett första steg för att kunna arbeta systematiskt med erfarenheterna från personalansvarsnämnderna är att dokumentera och ställa samman resultatet från olika ärenden. Men för närvarande är det bara ett fåtal myndigheter som samlar och redovisar ärendena i en årlig rapport eller i årsredovisningen. Av de myndigheter som hade minst tio ärenden under perioden är det

⁶ Organisationskulturer diskuteras t.ex. i Brottsförebyggande rådet (2014), s. 79–87.

⁷ Se t.ex. Statskontoret (2017), s. 24–27.

dock bara tre som inte redovisar personalansvarsnämndens verksamhet i en särskild rapport eller i årsredovisningen. Se figur 9.

Figur 9 Myndigheternas rapportering av personalansvarsnämndernas arbete



Kommentar: Svaren kan innehålla flera alternativ.

Svar från 137 myndigheter.

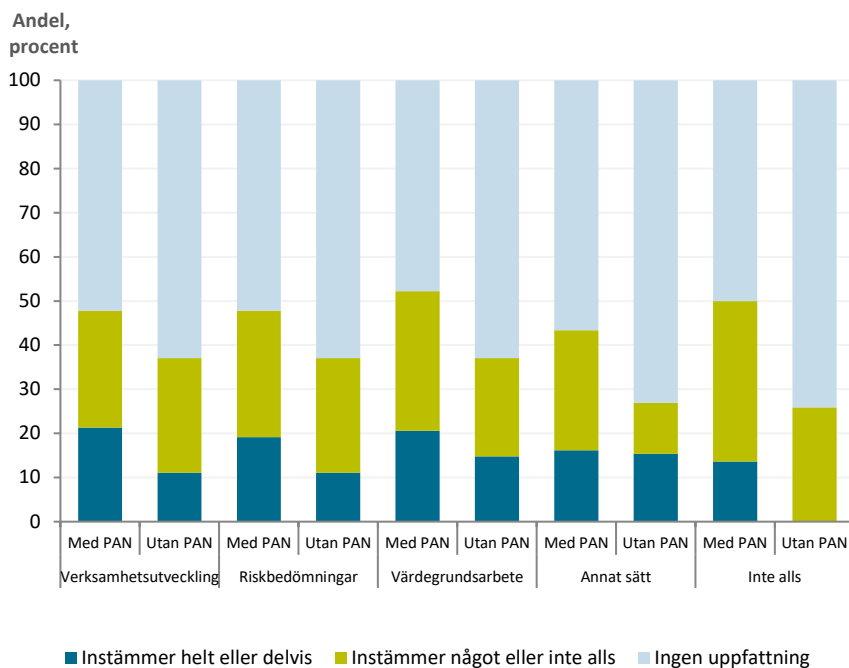
Drygt hälften av dem som specificerat vilken annan form som används för att rapportera anger Arbetsgivarverkets årliga enkät. Ett par myndigheter lämnar en kort rapport till styrelsen.

En stor del av myndigheterna svarar att de inte har någon uppfattning om hur myndigheterna tar tillvara sina erfarenheter, eller att de gör det i liten utsträckning eller inte alls. Förklaringen är att de allra flesta har haft så få ärenden att det inte går att utnyttja erfarenheterna på ett systematiskt sätt.

Av de myndigheter som har en personalansvarsnämnd svarade ungefär var femte att de utnyttjade erfarenheterna från personalansvarsärendena på ett systematiskt sätt vid verksamhetsutveckling, riskbedömning, värdegrundsarbete eller på annat sätt. Motsvarande andel är lägre bland de myndigheter som saknar personalansvarsnämnd. En förklaring är att de i allmänhet hade

färre ärenden. Ingen av de myndigheterna svarar dock att de inte alls tar vara på erfarenheterna. Se figur 10.

Figur 10 Myndigheternas användning av erfarenheterna från personalansvarsärenden



Kommentar: Svar från 26 eller 27 myndigheter utan personalansvarsnämnd respektive 131 till 136 med personalansvarsnämnd.

En förklaring till att relativt få myndigheter använder erfarenheterna från personalansvarsnämnderna i någon högre grad kan vara att de har så få ärenden, vilket gör det svårt att utnyttja dem systematiskt vid verksamhetsutveckling, riskbedömningar och värdegrundsarbete. Trots det hade drygt hälften av dem som svarat att de gör det högst tre ärenden under perioden. Myndigheter med många ärenden instämmer dock i högre grad i att de använder erfarenheterna.

Hur erfarenheterna används kan också höra ihop med myndigheternas storlek. Sannolikt är det oftast de större myndigheterna som arbetar systematiskt med riskbedömningar och värdegrundsarbete. Nästan 60 procent av

dem som anger att de utnyttjar erfarenheterna från personalansvarsnämnderna har mer än 500 anställda.

Ärenden som gäller korruption

I myndigheternas arbete för en god förvaltningskultur ingår att motverka och motarbeta korruption.⁸ Misstanke om korruption är en relativt vanlig orsak till att ett ärende tas upp i personalansvarsnämnden.

Enligt svaren på vår enkät svarar den typen av ärenden för cirka 12 procent av det totala antalet ärenden som myndigheterna har rapporterat till Arbetsgivarverket. Ärendena är dock ojämnt fördelade.

23 myndigheter anger att deras personalansvarsnämnder har behandlat minst ett ärende om misstänkt korruption under de senaste fem åren. Men det är bara nio myndigheter som har haft minst fem sådana ärenden under perioden. Tillsammans svarar dessa för drygt 85 procent av alla korruptionsärenden.

Några av de nio myndigheterna är mycket stora, med fler än 10 000 anställda. Det finns dock inget tydligt samband mellan myndigheternas storlek och antalet ärenden som gäller misstänkt korruption. Detsamma gäller i förhållande till det totala antalet personalansvarsärenden. Vid de riktigt stora myndigheterna är det mindre än 15 procent av alla ärenden som gäller misstankar om korruption. Bland de övriga myndigheterna i gruppen svarar den typen av ärenden – med något undantag – för minst hälften av alla personalansvarsärenden.

En förklaring till att ärenden som gäller misstanke om korruption varierar så mycket är att risken för korruption är kopplad till verksamhetens art snarare än till myndighetens storlek. En annan orsak är att myndigheterna gör olika bedömningar om vad som ska räknas som korruption, vilket framgår av kommentarerna till svaren i vår enkät.

⁸ Med korruption avses att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Definitionen innefattar bland annat mutor, missbruk av förtroende, jäv, nepotism och andra liknande beteenden. Begreppets innebörd diskuteras i Statskontoret (2015), s. 12 ff.

Myndigheter med många ärenden använder erfarenheterna från personalansvarsnämnden

För att komplettera enkätens frågor om en god förvaltningskultur har vi intervjuat sex myndigheter om hur de använder erfarenheterna från personalansvarsnämnden i sitt arbete för en god förvaltningskultur. De intervjuade myndigheterna hör alla till dem som hanterar flest ärenden i sina personalansvarsnämnder, och har således förutsättningar att arbeta systematiskt med erfarenheterna från nämnden.

De frågor som tas upp i personalansvarsnämnden har ofta en koppling till myndighetens interna kultur. Många ärenden gäller hur de anställda ska förhålla sig till myndighetens rutiner, regler och riktlinjer. Därför kan erfarenheterna från nämnden peka på eventuella behov av att förändra rutinerna eller att utveckla riktlinjerna för arbetet. De intervjuade myndigheterna har på flera olika områden använt sig av de erfarenheter de fått av att bereda och hantera ärenden i personalansvarsnämnden.

Systematisk erfarenhetsåterkoppling förekommer

Kriminalvården har skapat en struktur för erfarenhetsåterkoppling genom en grupp som regelbundet träffas för att utbyta erfarenheter och diskutera trender och tendenser på området. I gruppen ingår föredragande i personalansvarsnämnden samt representanter för de funktioner som arbetar med intern styrning och kontroll, intern tillsyn samt internutredningar. Erfarenhetsutbytet bidrar bland annat med underlag för att utveckla den interna styrningen och kontrollen.

Flera myndigheter pekar på att det är viktigt att personalansvarsnämndens sekretariat deltar i den här typen av samarbete inom den egna myndigheten, eftersom det kan skapa en starkare koppling till myndighetens övriga verksamhet.

Rätt val av ledamöter gör snabb återkoppling möjlig

Vid de flesta av de intervjuade myndigheterna varierar formerna för återkoppling från fall till fall. Eftersom arbetsgivarsidans ledamöter i personalansvarsnämnden är personer i ledande ställning har myndighetens ledning möjlighet att ta tillvara erfarenheterna från ärenden som föredras i

nämnden. I några av myndigheterna förekommer att personalansvarsnämnden ger i uppdrag till andra delar av organisationen att följa upp frågeställningar som kommit upp i nämnden.

Nämndens organisation och hemvist kan stärka dess legitimitet

Personalansvarsnämndens sammansättning kan påverka dess legitimitet, och därmed synen inom myndigheten på vilken roll nämnden spelar när det gäller arbetet för en god förvaltningskultur. Kriminalvården har till exempel valt att tillsätta två externa ledamöter som är riksdagsledamöter. De är också utsedda av regeringen att ingå i myndighetens insynsråd. Enligt myndigheten ökar de externa ledamöterna nämndens legitimitet och tilltron till dess objektivitet.

Var i organisationen som personalansvarsnämnden finns kan påverka dess legitimitet i myndigheten. Men här finns olika aspekter att ta hänsyn till och väga mot varandra. Om nämnden placeras direkt under högsta ledningen så signalerar det att myndigheten tar arbetet och erfarenhetsåterkopplingen på allvar. Om personalansvarsnämndens sekretariat ingår i HR-avdelningen kan det ge vissa positiva samordningseffekter, men samtidigt öka risken för intressekonflikter med HR-funktionens personalvårdande uppgifter.

Ledningens engagemang är viktigt i arbetet för god förvaltningskultur

Att myndighetens ledning visar ett tydligt intresse för och engagemang i arbetet för en god förvaltningskultur är en förutsättning för att arbetet ska påverka verksamheten. Om generaldirektören är aktivt engagerad i frågorna och betonar vikten av en god förvaltningskultur ökar nyttan med att återkoppla erfarenheterna från arbetet i personalansvarsnämnden. En av de myndigheter vi intervjuade pekade på hur viktigt det är att myndighetens ledning är öppen för att genomföra förändringar med utgångspunkt i erfarenheterna från personalansvarsnämnden.

Beredningsprocessen ger viktig information

Flera av myndigheterna har pekat på att beredningsfasen inför att eventuellt pröva ett ärende i personalansvarsnämnden är en viktig källa till information om förändrings- och utvecklingsbehov. Myndigheterna löser många personalansvarsärenden på andra sätt under processen, exempelvis

genom dialog och korrigerande samtal eller genom att medarbetaren själv väljer att säga upp sig. Genom att ta tillvara information under hela processen kan myndigheten använda sig av erfarenheterna också från de ärenden som inte går hela vägen till personalansvarsnämnden. Tillsammans med erfarenheterna från de ärenden som nämnden avgör får myndigheterna på så sätt en mer heltäckande bild av eventuella åtgärdsbehov.

Både Polismyndigheten och Kriminalvården har pekat på att beredningsfasen är en mycket användbar källa till erfarenheter.

Erfarenheterna är användbara på flera sätt

Erfarenheterna från beredningen av ärenden och besluten i personalansvarsnämnden kan ligga till grund för åtgärder inom flera områden som berör god förvaltningskultur. Förutom förändringar i processer och rutiner har flera myndigheter pekat på att erfarenheterna har resulterat i olika utbildningsinsatser och förbättrat stöd till cheferna.

Ett återkommande personalansvarsärende är otillåten informationssökning, vilket berör flera aspekter av god förvaltningskultur. Flera myndigheter har nämnt att erfarenheter från sådana ärenden har legat till grund för utbildningsinsatser samt förändrade rutiner och tekniska lösningar.

Oftast varierar det från fall till fall hur erfarenheterna från personalansvarsnämnden används i myndighetens arbete med att utveckla arbetssätt, riktlinjer och rutiner. I flera fall bygger återkopplingen på att ledamöterna i personalansvarsnämnden aktivt tar med sig erfarenheterna och utnyttjar dem i sina ordinarie uppdrag. Men alla de intervjuade myndigheterna har beskrivit förändringsarbeten som tagit sin utgångspunkt i personalansvarsärenden som visar på beteenden som medfört olika typer av risker för verksamheten. Sådana erfarenheter har bland annat legat till grund för att ändra rutiner och genomföra utbildningsinsatser, till exempel när det gäller otillåtna slagningar i dataregister.

Praxis och riktlinjer utvecklas över tid

Myndigheterna utvecklar med tiden en praxis när det gäller ställningstaganden under beredningsprocessen, liksom för vilka ärenden som ska tas upp i personalansvarsnämnden. Exempelvis ser vissa myndigheter i dag en enstaka otillåten informationssökning som en ringa förseelse, medan mer

omfattande sökningar eller otillåten användning av uppgifterna kan leda till att en anställd anmäls till personalansvarsnämnden.

I vissa fall är det förändringar i omvärlden som gör det nödvändigt för myndigheten att utveckla sin praxis inom olika områden. Myndigheterna har bland annat pekat på den ökade användningen av sociala medier och metoo-kampanjen som förändringar som skapat behov av att anpassa regler och rutiner. Nya företeelser kan innebära att vissa problem lyfts fram oftare, till exempel den svåra avvägningen mellan att värna de anställdas yttrandefrihet och samtidigt förhindra förtroendeskada.

Myndigheterna arbetar med att revidera sina riktlinjer för personalansvarsnämndens arbete. Statskontorets bild från intervjuerna är att arbetet med att utveckla riktlinjerna oftast är koncentrerat till vissa tillfällen.

Revideringarna bygger inte bara på de formella besluten i personalansvarsnämnden, utan också på erfarenheter från tidigare led i beredningsprocessen. Vid Polismyndigheten samarbetar personalansvarsnämndens sekretariat nära med de regionala grupperna för skiljande- och disciplinärenden. Samarbetet består dels av möten och konferenser för att diskutera praxis och identifierade utvecklingsområden, dels av att gemensamt ta fram och revidera riktlinjer för handläggningen.

Erfarenheterna sprids främst internt

Att sprida erfarenheterna från personalansvarsnämndens arbete inom myndigheten är ett sätt att informera om vissa aspekter av en god förvaltningskultur. De intervjuade myndigheterna har i varierande grad systematiserat formerna för att sprida information om och återkoppla erfarenheter från arbetet i nämnden.

Vissa myndigheter publicerar referat av personalansvarsnämndens ärenden på sina intranät direkt efter sammanträdena, medan någon har valt att bara referera ärenden som är särskilt intressanta. Syftet med att sprida sådan information är att tydligt markera vad som är otillåtet beteende i organisationen. De intervjuade myndigheterna sammanställer vanligen årliga verksamhetsrapporter för personalansvarsnämnden. Oftast publiceras dessa bara på myndighetens intranät. I vissa fall begär personer, företag och organisationer utanför myndigheten ut rapporterna, som på så sätt får en mer allmän spridning. Polismyndigheten publicerar dock sina rapporter på

myndighetens hemsida för att de ska spridas också utanför myndigheten, bland annat genom referat i media. Myndigheterna ser sammanställningarna som ett bra sätt att sammanfatta, sprida och förtydliga vissa aspekter av en god förvaltningskultur.

Informationen används också internt i samband med utbildning av chefer och för att ta fram stödmaterial till dem. Vissa myndigheter säger att informationen kan användas vid arbetsplatsmöten, men enligt Statskontorets bedömning sprids information till medarbetarna i första hand via myndigheternas intranät.

Ett tjugotal myndigheter har bildat ett nätverk för att diskutera och utbyta erfarenheter från arbetet i personalansvarsnämnden. De intervjuade myndigheterna ser nätverket som ett värdefullt forum för att få information om hur andra myndigheter arbetar med frågorna.

Problem och risker med personalansvarsnämnden

I enkäten och vid intervjuerna har några myndigheter pekat på risken för vissa negativa konsekvenser av arbetet i personalansvarsnämnden. En utmaning är att hitta en balans mellan det formella förfarandet i personalansvarsnämnden och att bedriva en modern arbetsrättslig politik som främjar en god förvaltningskultur.

Risk för felaktiga signaler

De flesta personalansvarsärenden hanteras på andra sätt än genom personalansvarsnämndens beslut om formella åtgärder. Flera av myndigheterna har pekat på att personalansvarsnämndens beslut inte ger en fullständig bild av vilka personalansvarsärenden som myndigheten behöver hantera.

Personalansvarsnämnden kan uppfattats närmast som en domstol där föredragande agerar som åklagare. En utmaning för nämnden är att besluta om lämpliga disciplinåtgärder utan att i onödan hänga ut medarbetaren på ett sätt som försvårar den fortsatta anställningen. I vilken mån de aspekterna får genomslag i myndighetens syn på nämndens funktion har varierat mellan de intervjuade myndigheterna.

En myndighet ser avsaknaden av ärenden i personalansvarsnämnden som en indikator på att myndigheterna har tydliga rutiner och att medarbetarna

väl känner till vad som ingår i statstjänstemannarollen och anställningsavtalet. Cheferna har förmåga att förebygga eventuella problem, eller åtminstone att hantera dem innan de växer till ett ärende för personalansvarsnämnden. Myndigheten påpekar att hot om disciplinåtgärder riskerar att skada en organisationskultur som präglas av öppenhet, frimodighet, tillit och ansvar.

Om en anmälan till personalansvarsnämnden inte leder till någon åtgärd kan det indirekt legitimera och förstärka ett olämpligt beteende, vilket i sin tur riskerar att försvåra myndighetens arbete med att främja en god förvaltningskultur. Myndigheten kan motverka det genom att personalansvarsnämnderna fattar välformulerade och välgrundade beslut som sprids på ett transparent sätt i myndigheten.

Långa utredningar kan vara en utmaning

Det formella förfarandet i personalansvarsnämnden kan få till följd att ett ärende drar ut på tiden, vilket kan hindra eller försena lämpliga åtgärder när ett problem behöver lösas snabbt.

Det problemet blir särskilt påtagligt när det gäller personalansvarsärenden som ska anmälas till polis eller åklagare. Vid intervjuerna pekade flera myndigheter på att de långa utredningstiderna skapar svårigheter. Om myndigheten inte har möjlighet att vidta några åtgärder så länge utredningen pågår kan det påverka hur medarbetarna uppfattar myndighetens syn på vad som är ett lämpligt agerande. I förlängningen kan det påverka medarbetarnas föreställning av vad som är en god förvaltningskultur. Frågan har tidigare tagits upp av flera myndigheter inom ramen för Statskontorets arbete i nätverket mot korruption.

Personalansvarsnämnden kan bidra till arbetet för god förvaltningskultur, men bara som en liten pusselbit

Vår samlade bild av intervjuerna är att myndigheterna använder erfarenheterna från såväl beredningsprocessen som den formella hanteringen i personalansvarsnämnden i arbetet för en god förvaltningskultur. Statskontoret har sett både möjligheter och utmaningar med att utnyttja personalansvarsnämnden och dess beredningsprocess som en källa till kunskap om myndighetens interna kultur.

Mervärde från arbetet med personalansvarsnämnden

Ärendena som tas upp i personalansvarsnämnden avspeglar i många fall frågor som berör myndighetens syn på hur verksamheten ska bedrivas och vad som är en god förvaltningskultur. Att systematiskt ta tillvara erfarenheterna från arbetet i personalansvarsnämnden i myndighetens arbete för en god förvaltningskultur är ett sätt att få ökad nytta av de resurser som redan läggs på nämndens arbete.

Personalansvarsnämnden och dess beredningsprocess kan också bidra till att ge en konkret bild av hur organisationen fungerar och vilka beteenden som uppfattas som lämpliga. På så sätt kan erfarenheter från nämnden bidra till att tidigt identifiera såväl trender och tendenser som mer svårhanterliga specifika frågor. Att myndighetens chef är ordförande i personalansvarsnämnden innebär att ledningen snabbt får del av och kan agera med utgångspunkt i erfarenheterna från nämndens arbete.

Möjligt att ta tillvara erfarenheterna utan omfattande nya strukturer

Myndigheten kan använda erfarenheterna från personalansvarsnämnden till att skraddarsy åtgärder som påverkar verksamheten i en önskad riktning. Det kan till exempel gälla riktade utbildningsinsatser, förtydligade rutiner eller utvecklat chefsstöd. Den typen av insatser är i många fall kopplade till myndighetens övergripande arbete för en god förvaltningskultur.

Förutom personalföreträdarna väljer myndigheten i de flesta fall själv ledamöterna till personalansvarsnämnden. Genom att utse nyckelpersoner i myndighetens organisation till ledamöter kan myndigheten skapa förutsättningar för att direkt ta tillvara och sprida erfarenheterna från arbetet.

Viss volym nödvändig för att skapa tillräckligt underlag

Att personalansvarsnämnden hanterar en viss mängd ärenden per år är en förutsättning för att myndigheter på ett systematiskt sätt ska kunna dra några generella slutsatser av arbetet. I myndigheter där nämnden har flera ärenden per år, är aktiv och har regelbundna sammanträden kan det fungera bra.

Men de flesta myndigheter har inget eller bara något enstaka personalansvarsärende per år. För dem kan det vara svårt eller omöjligt att systema-

tiskt utnyttja erfarenheterna från arbetet i den egna personalansvarsnämnden. De kan därför ha särskilt stor nytta av att ta del av andra myndigheters erfarenheter, till exempel via nätverket för personalansvarsnämnder.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att också enstaka ärenden eller diskussioner med andra myndigheter kan ge värdefull information som myndigheten kan användas i sitt arbete för en god förvaltningskultur.

Personalansvarsnämnden ger bara en del av bilden

Bara en mindre del av en myndighets personalansvarsärenden går hela vägen till ett beslut i personalansvarsnämnden. Det innebär att besluten i personalansvarsnämnden inte nödvändigtvis är representativa för verksamheten som helhet. Erfarenheter från tidigare led i beredningsprocessen kan därför också ge viktiga bidrag till myndighetens arbete för en god förvaltningskultur.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2014), *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4.

Statskontoret (2015), *Myndigheternas arbete för att förebygga och motverka korruption*. Rapport 2015:23.

Statskontoret (2017), *Statens Fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Rapport 2017:12.

Statskontoret (2018), *Den statliga värdegrunden – professionella värderingar för en god förvaltningskultur*.

Summary

The staff disciplinary boards in government agencies

The scope of the study

The Swedish Agency for Public Management has studied the way in which staff disciplinary boards in government agencies are organised and the way they work, and the potential role they play in efforts to create a sound administrative culture in central government. The starting point is that the Swedish Agency for Public Management's assignment in accordance with its instruction is to provide the Government with documentation in order to enable the development of public administration policy and promote efforts to create a sound administrative culture in central government.

Staff disciplinary boards

The staff disciplinary board is an employer body whose task is to examine the question of disciplinary responsibility where an employee is accused of misconduct or other misdemeanours. These could be different forms of mismanagement, deviation from procedures, offensive behaviour and discrimination, infringements regarding working hours or unauthorised use of the agency's equipment.

The board can decide on sanctions in the form of removal from one's post, a warning, salary deduction, prosecution and suspension. Just over 70 per cent of all government agencies have a staff disciplinary board.

Three quarters of all staff disciplinary boards have permanent members. The director-general is the chair of the staff disciplinary board which must also consist of staff representatives. In most cases the agencies decide themselves on the other members. They usually include the head of HR or an HR officer together with the head of the legal department or another lawyer.

One in five agencies has set up a special office or the equivalent which prepares the cases for the staff disciplinary board, and just over one in three

have set specific guidelines for the work done by the board. A special organisation and specific guidelines are most commonly found in the agencies that deal with a relatively large number of staff disciplinary cases.

Staff disciplinary cases during the period 2013 to 2017

Our survey covers all the staff disciplinary cases dealt with by the agencies during the period 2013 to 2017. There were in total just under 1,700 cases.

In most agencies staff disciplinary cases are rare. Seventy per cent of the agencies had at most one case during this period. Six agencies each had more than 50 cases during this period. Together these accounted for more than three quarters of all the cases. All six agencies have more than 8,000 employees.

In just over 70 per cent of the cases the measure taken was that decided on by staff disciplinary board. The most common measure was a warning, which accounted for just over 40 per cent of the measures decided on. Salary deduction and prosecution each accounted for about 20 per cent of the measures.

How the agencies view the role of a staff disciplinary board

Agencies with only a few staff disciplinary cases seldom express a view on what the role of a staff disciplinary board should be. Of those who do express a view, nine out of ten feel that having a staff disciplinary board is a good or fairly good idea. One aspect they highlight is that the formalised and transparent process involving a staff disciplinary board ensures greater legal certainty and helps promote more uniform employer policy.

One area of criticism is that the cases dealt with by the staff disciplinary board are time-consuming and require extensive documentation. Some agencies point to unclear regulations and procedures where a staff disciplinary case results in a prosecution. A common view is that a prosecution slows down the processing times in a case.

Staff disciplinary boards and the efforts to achieve a sound administrative culture

A sound administrative culture reflects the six principles that constitute the core values of the public sector. A sound administrative culture is also

based on professional values that should be shared by all public-sector employees.

The work done by staff disciplinary boards and their drafting organisations is a potential source of knowledge and experience that can be put to good use in the efforts of the agencies to create a sound administrative culture. On this basis, we have interviewed representatives for six agencies whose staff disciplinary boards handle a large number of cases.

The conclusions from the interviews are that the agencies draw on their experiences of both the drafting process and the handling of cases by the staff disciplinary board to create a sound administrative culture. In many instances the cases handled by the staff disciplinary boards reflect issues concerning the view of the agency in question on how the work should be carried out and what constitutes a sound administrative culture. The cases can give a true picture of what the agency considers appropriate behaviour, and points to the need for various measures, which could be implementing targeted training, clarifying procedures, or providing better managerial support.

One prerequisite for the agencies to make systematic use of their experience of the work done by the staff disciplinary boards is to handle a certain number of cases per year. In those agencies where the board handles several cases per year, takes an active role and has regular meetings, this can work well.

Agencies that handle only one or two staff disciplinary cases per year can hardly make systematic use of their experiences. Nevertheless, having no more than the odd case is also a potential source of valuable information which can be used as part of the agency's efforts to create a sound administrative culture.