

Granskning av regionledningscentralerna (RLC)

Granskning av regionledningscentralerna (RLC)

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Verksamhet som ingår i granskningen och avgränsning.....	5
2.4	Informationsinsamling och metod	6
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
3	SYFTET MED SYSTEMET	8
4	EFTERFRÅGAN	9
5	KAPABILITET	11
6	EFFEKTIVITET I ARBETSFLÖDET	15
7	SYSTEMFAKTORERNA	17
8	STYR- OCH LEDNINGSFILOSOFI	20
9	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA	22

BILAGA – Beslut från RPC om åtgärder, 2021-03-23

1 Sammanfattning

Granskningen av RLC har avsett effektiviteten i RLC:s uppdrag genom en systemgranskning i sex perspektiv, varav två strategiska och fyra operativa.




Det ena strategiska perspektivet omfattar följsamheten mot uppdraget, där internrevisionen bedömer att uppdraget inte är känt i alla avseenden för de externa och interna intressenterna, vilket kan ha bidragit till ineffektiv (onödig) efterfrågan.

Det andra strategiska perspektivet är en bedömning av om styrfilosofin stödjer RLC:s uppdrag. Internrevisionens bedömning är att styrningen är i allt väsentligt top-down och produktionsfokuserad vilket kan ha bidragit till ett mer okritiskt utförande av uppdragen och ett mindre fokus för att anpassa verksamheten utifrån externa behov. Alternativen verksamhetsdriven utveckling och behovsfokus sätter medborgaren och lokala förhållanden i centrum, vilket kräver ett större utrymme för anpassningar i den lokala operativa verksamheten än vad som tycks finnas idag. Den nuvarande balansen mot processstyrning snarare än ekonomistyrning medför att ekonomiska mål inte begränsar hur processerna utformas, men även att kostnadseffektiviteten inte mäts.

Enligt NOA/NKE är RLC operativt effektivt när operatörer samlar in tillräckligt bra fakta från inringaren som underlag för bedömning och prioritering. Detta så att i både det enskilda ärendet och ur ett helhetsperspektiv rätt kompetens och rätt antal patruller beordras på uppdraget. Strategisk effektivitet mot polisens eller medborgarnas mål är däremot inte definierad. Inte heller kostnadseffektivitet. RLC:s samlade uppdrag är inte målsatt annat än de servicemål som satts upp för prio 1, 2 och 3. Det är därmed inte möjligt att bedöma om RLC möter sina mål i högre grad än de tidigare länskommunikationscentralerna (LKC). Internrevisionen har dock uppfattat att enhetlighet i organisation och arbetssätt har varit ett mål vid etableringen av RLC. I detta avseende tycks etableringen av RLC ha lyckats. Målsättningen med att skapa regionledningscentraler var också att öka förmågan att leda verksamheten, dvs. ett starkare ledningssystem, särskilt vid komplexa och större händelser, vilket även det tycks ha lyckats. När det gäller förankring i lokalsamhället och förmågan att förebygga och klara upp vardagsbrott finns däremot inga tydliga tecken på att RLC har bidragit till en sådan utveckling.

Iakttagelserna i rapporten bygger på intervjuer av chefer och medarbetare i två RLC och i funktioner som angränsar till RLC samt NOA/NKE. Den sakgranskning av rapportutkast som gjorts av samtliga regioner visar på att det finns skillnader i hur långt de olika RLC har kommit i sitt implementerings- och utvecklingsarbete. Internrevisionens bedömningar och rekommendationer anses dock vara relevanta för verksamheten i RLC i stort.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 10 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	3
 Väsentlig brist	7
 Mindre väsentlig brist	0

2 Inledning

Granskningen utförs i enlighet med revisionsplan för 2019-2020.

Regionvisa gemensamma regionledningscentraler (RLC) utövar ledning av yttre resurser och leder prio 1-3-ärenden. RLC ska utgöra myndighetens första mottagningslinje (frontdesk) för medborgarna¹ vid kontakt med polisen och ska därmed genomsyras av ett tydligt medborgarperspektiv. RLC:s uppdrag är beroende av närliggande funktioner som t.ex. Polismyndighetens Kontaktcenter (PKC), Nationella telefonväxeln (NTV), yttre operativ ledning, jourförundersökningsledare (JFUL) samt lokalpolisområdet (LPO). En effektiv kommunikation till och från dessa funktioner och en tydlig förståelse för medborgarnas behov är grundläggande. RLC har en tydlig struktur som ett självständigt system och effektiviteten i systemet är viktig för att hanteringen ska optimeras och ärenden inte ska fördröjas. En väl avvägd balans mellan resurs- och flödeseffektivitet är grundläggande för att systemet ska kunna tillgodose polisens och medborgarnas behov och samtidigt vara kostnadseffektivt.

2.1 Bakgrund

2015 bildades den nya Polismyndigheten. Dåvarande 19 LKC började då omvandlas till 7 RLC. Den bärande tanken som låg till grund för ombildningen var att det ska finnas ett enhetligt sätt att styra den operativa polisverksamheten. En samlad bild av respektive regions resurs ansågs också vara viktig. Den eventuella förlusten av det lokala perspektivet med lokalkännedom och kontakter, skulle kompenseras med daglig styrning och teknik. RLC ska ta ett ansvar i utredningsprocessen och bidra till en ökning av uppklarade brott.

NOA har enligt 3 kap 18 § arbetsordningen (AO) processansvar för myndighetens brottsbekämpande verksamhet vilket bl.a. innefattar verksamhet vid RLC. Processägare för verksamhet vid RLC är chefen för NOA. Processledning utövas via nationell processledare. I processansvaret ingår att styra, utveckla och följa upp processen samt säkerställa enhetlighet. Nationella kontaktenheten har det långsiktiga utvecklingsansvaret för verksamhet vid RLC.

Enligt 3 kap 12 § AO har den operativa enheten i respektive polisregion funktionsansvar för regionens ledningscentral. Funktionsansvar innebär att styra, utveckla och följa upp den egna verksamheten samt säkerställa enhetlighet. Funktionsansvaret omfattar även personal- och arbetsmiljöansvar.

RLC:s uppdrag enligt riktlinje PM 2016:47A är att i nära samverkan med yttre befäl (YB) och jourhavande förundersökningsledare dygnet runt:

- Leda och fördela polisregionens tillgängliga resurs för sådan händelsestyrd verksamhet som kräver att polisen omedelbart eller skyndsamt behöver göra ett ingripande på viss plats.
- Leda viss annan händelsestyrd verksamhet som bör utföras (patrull bör beordras inom 4 timmar) eller åtgärdas av RLC på annat sätt i närtid och som är av sådan karaktär att ledningsansvaret inte bör överlämnas till lokalpolisområde eller annan enhet.

¹ Mottagningslinjen ("frontdesk") utgörs även av PKC och NTV. Med medborgare avses här alla som söker kontakt med polisen via 112 eller 114 14.

- Ta emot och registrera händelser/problem som inte avser akuta ärenden eller händelser som måste hanteras i närtid och överlämna dessa till lokalpolisområde för bedömning och beslut om åtgärd.
- Ta emot och registrera vissa typer av ärenden (trafikärenden och djurärenden där det inte beordras patrull) och överlämna dessa till PKC för fortsatt handläggning.
- Leda särskilda händelser som inte är kända i förväg intill dess polisregion upprättat inre ledningsstab samt säkerställa att sådan ledningsstab kan etableras skyndsamt.
- Utöva taktisk ledning inom polisregion baserat på en operativ lägesbild samt fortlöpande förmedla den till region- polisområdes- och lokalpolisområdesledning samt yttre befäl, jourförundersökningsledare, PKC och Nationella telefonväxeln (NTV).
- Inom uppdraget utgöra polisregionens kontaktyta mot andra myndigheter och organisationer samt fortlöpande samverka med Nationella ledningscentralen (NLC).

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är enligt revisionsplanen att bedöma om RLC leder operativa resurser på ett sätt som har ett tydligt medborgarperspektiv, samt om man kommunicerar effektivt med närliggande funktioner. RLC har en tydlig struktur som ett självständigt system och effektiviteten i systemet är viktig för att hanteringen ska optimeras och ärenden inte ska fördröjas. Efter den fördjupade riskanalysen har därmed syftet formulerats till att bedöma om den dagliga styrningen och ledningen genom RLC bidrar till ökad lokal förankring, framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, stark lokal närvaro och en attraktiv arbetsplats och god samverkan med samarbetspartners. Revisionsfrågorna är utformade enligt systemmodellen för granskning av effektivitet:

- Är uppdraget enligt lagar, förordningar, regleringsbrev och interna styrdokument tydligt och känt i RLC? (kap. 3)
- Hur fungerar kontakterna i de punkter där RLC möter medborgare och andra intressenter? (kap. 4)
- Hur kompetent svarar RLC på normal efterfrågan vad avser innehållet och utförandet av tjänsterna? (kap. 5)
- Är arbetsflödena effektivt organiserade och skapar värde i förhållande till efterfrågan? (kap. 6)
- Stödjer systemfaktorerna som exempelvis arbetsorganisation, medarbetarnas kompetens, regler och procedurer, mål och mätsystem den interna organisationen av RLC? (kap. 7)
- Är styrning, ledning och uppföljning optimalt anpassad till att leverera uppdragen? (kap. 8)

2.3 Verksamhet som ingår i granskningen och avgränsning

- RLC i polisregion Syd och Nord.
- Polisområden och lokalpolisområden i region Syd och Nord.
- NOA/Nationella kontaktenheten (NKE).

Övergripande information har inhämtats från projektet Samhällsgemensam larm- och ledningscentral i Örebro.

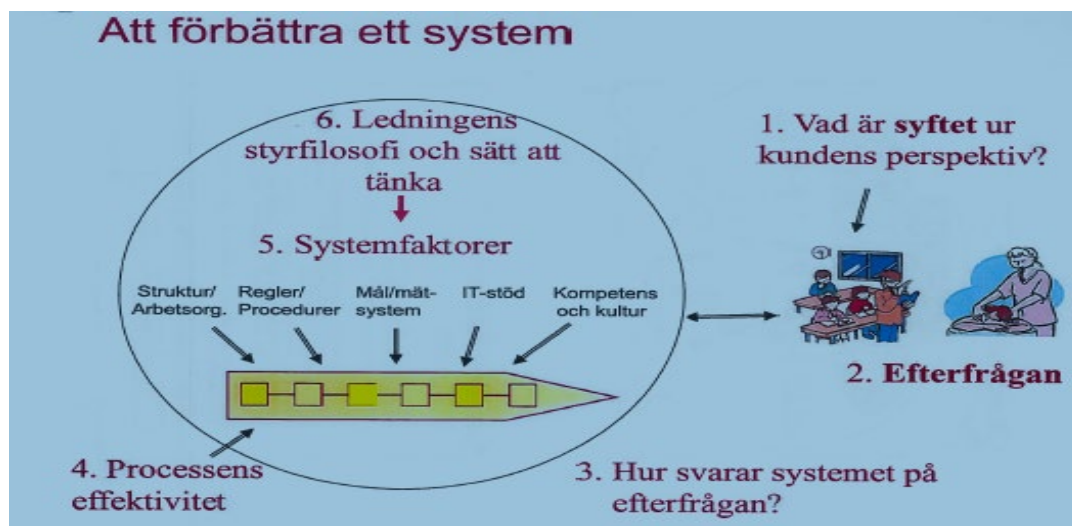
Begreppet system som används i den följande texten omfattar RLC men även kontaktytorna mot angränsande interna funktioner som exempelvis PKC, NTV, JFUL, och yttre befäl (YB).

Granskningen omfattar inte särskild händelse eller NLC:s verksamhet. Granskningen kommer inte heller att omfatta vissa angränsande funktioner såsom PKC, NTV, eller larmcentraler utanför polisens organisation. Däremot ingår en granskning av gränssnittet mot dessa angränsande funktioner.

2.4 Informationsinsamling och metod

Inläsning har skett av styrdokument. Ett drygt 30-tal intervjuer har gjorts med chefer och operatörer hos RLC, chefer och medarbetare i funktioner som angränsar till RLC samt NOA/NKE.

Granskningen har tillämpat systemsynsättet som metod för genomförandet. Systemsynsättet är en modell för att följa upp och säkerställa effektiviteten i en verksamhet.



Granskningen har utförts under perioden januari – april 2019 av internrevisorerna Lars Agerberg och Johan Dixelius.

Rapporten sakgranskades i juli 2019 av NOA/NKE, HR och samtliga polisregioner. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i oktober 2019. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har i januari 2021 lämnats av Noa, HR-avdelningen och polisregionerna. 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 Syftet med systemet

Syftet med systemet (RLC inklusive kontaktytor mot angränsande funktioner) ska bedömas från medborgarnas perspektiv och hur det skapar största möjliga nytta. Granskningen utgår från myndighetens riktlinjer för RLC och en bedömning utifrån systemsynsättet av om systemet levererar effektivt i enlighet med detta, samt om RLC känner till förväntningarna hos de externa och interna målgrupperna. Om systemet uppfyller sitt syfte och sitt uppdrag är det effektivt.

Iakttagelser

Uppdraget till RLC regleras inte specifikt i lagar, förordningar eller regleringsbrev. Regionledningscentralens uppdrag är inte heller närmare reglerat i polisens arbetsordning. Däremot nämns att den operativa enheten i regionen har ansvar för ledningscentralerna och att NOA ansvarar för den nationella ledningscentralen. Uppdraget till RLC är istället beskrivet i detalj i polisens riktlinjer PM 2016:47 del A-C. I riktlinjens del A framgår RLC:s operativa uppdrag (se avsnitt 2.1). I del B framgår att RLC ska utgöra myndighetens första mottagningslinje (frontdesk) för medborgarna vid kontakt med polisen. Del C innehåller en detaljerad beskrivning av ärendeflöde och rutiner.

Av intervjuerna framgår att uppdraget har tolkats så att RLC ska ge service till medborgarna samt hjälpa till med interna och externa kontakter. RLC ska leda den polisiära verksamheten i det akuta skedet, bedöma och prioritera så länge de har den bästa lägesbilden samt resurssätta ärendena med rätt resurs. RLC ska ta emot nödsamtal och skicka patrull, samt leda så långt som RLC har bästa lägesbild.

Av intervjuerna framkommer att uppdraget är känt inom RLC men att det finns behov av att tydliggöra uppdraget främst mot externa samverkansparter men även internt inom polisen.

RLC:s samlade uppdrag är inte målsatt. Dock finns servicemål för prio 1, 2 och 3-ärenden. Fokus har varit att få RLC på plats, vilket har medfört att effektivitetsuppföljning kommit i andra hand. Syftet med att skapa regionledningscentraler var att öka förmågan att leda verksamheten, dvs. ett starkare ledningssystem, särskilt vid komplexa och större händelser. Att uppnå enhetlighet i arbetssättet vid RLC var en annan inriktning. Att bidra till uppkläring av brott och det brottsförebyggande arbetet lokalt är en viktig del av RLC:s uppdrag, men intervjuade uppger att RLC har fullt upp med att klara sitt operativa uppdrag (vaktuppdraget). Enligt den nya prioriteringsordningen skulle prio 5 bidra till att fler ärenden än tidigare hanterades av lokalpolisområdena. Det finns hos flera av de intervjuade en oro för att medborgarna inte längre känner den närhet till polisen som man gjorde tidigare och att verksamheten därmed inte leder till en ökad lokal förankring och ger sämre förutsättningar att klara upp brott.

Bedömning

Det är inte tillräckligt känt hur medborgarna och externa samarbetspartners uppfattar RLC i och med att inga kvalitetsmätningar har gjorts sedan RLC startade. Internrevisionen anser att medborgarnas förväntningar på polisiär service inte har beaktats i tillräcklig omfattning vid ombildningen från LKC till RLC. Fokus i den begränsade kvalitetsuppföljning som skett nationellt har istället inriktats på fullständigheten i implementeringen och enhetlighet i verksamheten.

Mot bakgrund av vad som framkommit under intervjuerna samt förekomsten av onödig efterfrågan (se avsnitt 4) bedömer internrevisionen att RLC:s uppdrag inte är tydligt för

de externa och interna intressenterna. Det finns därmed behov av att tydliggöra uppdraget internt, men även mot externa samverkanspartner för att minska ”skav” och onödig efterfrågan och därmed höja effektiviteten. Konsekvenserna av onödig efterfrågan behandlas följande avsnitt om efterfrågan.

Internrevisionen bedömer att effektiviteten gentemot medborgarna kan ha påverkats av att fokus för införandet har varit mycket på hur systemet ska leverera, men inte på vad. Internrevisionen bedömer dock att RLC:s uppdrag utförs i enlighet med riktlinje PM 2016:47A (se under avsnitt 2.1 ovan) men att det fortfarande sker en utveckling av förmågan i den 6:e punkten, att utöva taktisk ledning. Internrevisionen har inte bedömt den 5:e punkten om att leda särskilda händelser eftersom detta inte ligger inom denna granskning.

Rekommendation

Rekommendation 3.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA, tillsammans med polisregionerna utarbetar och fastställer RLC:s mål och uppdrag utifrån medborgarnas perspektiv och hur RLC skapar största möjliga nytta för samhället.
- NOA, tillsammans med polisregionerna kommunicerar RLC:s uppdrag för att göra det bättre känt såväl internt som externt.
- NOA, tillsammans med polisregionerna analyserar och utvecklar verksamheten vid RLC i syfte att minska avståndet mellan RLC och lokalsamhället.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att RLC och angränsande funktioner inte skapar tillräcklig nytta för medborgarna. Detta kan allvarligt påverka Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev och att polisen inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

4 Efterfrågan

Efterfrågan (verklig och onödig) ska bedömas i alla punkter där medborgare, intressenter och systemet (RLC inklusive kontaktytor mot angränsande funktioner) möts. Bedömningen avser både verklig efterfrågan, det vill säga sådant som systemet ska ha, och onödig efterfrågan, som kan vara sådant som systemet gör i onödan eller som en konsekvens av något som har underlåtit att göra. Granskningen fokuserar på effektiviteten i kontakterna med medborgarna och intressenterna samt om det finns möjlighet att öka precisionen på interaktionen med dem för att minimera onödig efterfrågan. En hög precision på interaktionen ökar effektiviteten i leveransen.

Iakttagelser

Enligt flera av de intervjuade är det idag mindre externt och internt ”skav” än när RLC bildades, delvis för att det nu finns upparbetade kanaler. I början kom mycket kritik från medborgare, media och externa samarbetspartners. Av en intervju framkom att av de medborgardialoger som genomförs idag går det inte riktigt att urskilja en sådan kritik. Däremot har det av andra intervjuer framgått att det fortfarande finns kritik från samar-

betsparters lokalt, t.ex. ordningsvakter som har framfört att det kan vara svårt att få tag i patruller.

Flertalet av de intervjuade menar att det förekommer onödig efterfrågan i RLC:s kontaktytor. De har ett behov av att hålla rent från externa inkommande ärenden som RLC/polisen inte ska ha. En inte obetydlig del av RLC-operatörernas tid går till återkommande samtal i samma ärende när RLC inte skickar patrull. Dessutom inkommer ärenden om suicid och psykisk ohälsa, begäran om handräckningar och multicom-larm (öppna fönster, dörrar etc.) som idag ligger inom RLC:s uppdrag men som skulle kunna hanteras av andra interna eller externa funktioner.

Det har framkommit i intervjuerna att så många som mellan 30 till 50 % av antalet samtal skulle kunna vara sådant som inte ligger inom RLC:s uppdrag. En viss andel icke relevanta samtal kan dock vara acceptabel i och med att RLC inte kan påverka de inkommande samtalen. Intern onödig efterfrågan kan vara förfrågningar från PKC eller NTV, eller samtal från NTV som ingen annan vill ta. Onödig efterfrågan beror ofta på okunskap hos omgivningen om RLC:s uppdrag. Operatören har ingen särskild kod för onödig efterfrågan vilket medför svårigheter att följa upp.

Så kallade ”flaggor” sätts i STORM-systemet när någon brist har uppkommit i kommunikationen med SOS alarm. Dessa brister återkopplas sedan genom samverkansansvarig i kontakt med SOS. Några ”flaggor” sätts däremot inte på andra felaktiga samtal, och det saknas idag en systematisk intern samordning som tar hand om avvikelser i övrigt. Från NTV och PKC sker dock en viss samverkan med RLC för att följa upp felaktiga samtal.

RLC Syd har nyligen etablerat en roll, samverkansansvarig, som har till uppgift att arbeta med relationerna med kommuner, länsstyrelser, rättningsstjänst, SOS Alarm m.fl. Samverkansansvarig vid RLC Syd har ett heltidsuppdrag att höja effektiviteten i relationerna till externa samarbetspartners. Hos RLC Nord finns inte någon utpekad samverkansansvarig funktion. Däremot finns ett ”operativt nav” bestående av två gruppchefer som bl.a. ska hantera avvikelser mot externa och interna parter, exempelvis mot de tre SOS-centralerna och internt mot PKC, JFUL och LPO. Därtill står kommunpolisen för ”kvalitativa” kontakter med externa samarbetspartners. Några utvärderingar av funktionen samverkansansvarig har ännu inte genomförts, eller av rollens effektivitet i systemet. Funktionen är ny och alla regioner har inte hunnit etablera funktionen fullt ut.

Bedömning

Enligt de intervjuade har kritiken mot RLC avtagit. Att kritiken har minskat kan enligt internrevisionen bero på att RLC har blivit etablerad i sin roll, men även på grund av en tillvänjning hos omgivningen. Det kan vara så att intressenterna inte är nöjda, men har vant sig vid ett nytt läge.

Det sker idag ingen strukturerad uppföljning inom polisen av RLC:s relation till medborgare och externa samarbetspartners. För ett 15-tal år sedan genomfördes ett antal kvalitetsmätningar till medborgare för att mäta polisens effektivitet. Några polismyndigheter genomförde undersökningar med hjälp av Svenskt Kvalitetsindex² avseende nöjdhet hos personer som ringt till LKC. Internrevisionen menar att någon form av kvalitetsmätningar bör återupptas för att kunna bedöma om det fortfarande finns ett ”tyst

² Mätningar skedde bl.a. i polismyndigheten i Skåne, polismyndigheten i Kronobergs län och polismyndigheten i Blekinge län.

skav” mot medborgarna och om samarbetsansvariga behöver arbeta mer mot externa parter. Polisen behöver framförallt genomföra kvalitativa mätningar av medborgarnas (brukarnas) uppfattning om lämnad polisiär service. Polisen bör överväga möjligheten att genomföra nya mätningar så att en jämförelse mot tidigare mätningar avseende LKC kan göras.

Den onödiga efterfrågan som noterats av flera intervjuade kan bero på en bristande information om RLC:s uppdrag. Gränssnittet mellan polisens interna funktioner verkar uppfattas som otydligt i många fall. Här kan det finnas ett behov av att informera tydligare internt om vilket ansvar som ligger hos respektive roll. Internrevisionen anser även att en utveckling av samverkansansvarigs roll kan ge positiva effekter.

Iakttagelsen att upp till 50 % av antalet samtal skulle kunna vara samtal utanför RLC:s uppdrag är problematisk utifrån ett effektivitetsperspektiv. En analys behöver göras när det gäller onödig efterfrågan och hur mycket tid som operatörer och befäl lägger på dessa samtal. I analysen bör också ingå att undersöka hur mycket tid patruller lägger på ärenden som polisen inte ska hantera (t.ex. civilrättsliga ärenden). Sannolikt finns här ett utrymme att höja effektiviteten avsevärt. Därtill finns även områden som RLC idag har inom sitt uppdrag som kan behöva analyseras utifrån om de kan hanteras effektivare av någon annan funktion hos polisen eller extern samverkanspart, t.ex. viltolyckor.

Rekommendation

Rekommendation 4.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA, tillsammans med polisregionerna utvecklar samverkansansvarigas uppdrag i syfte att minimera ”skav” och onödig efterfrågan
- NOA, tillsammans med polisregionerna analyserar och kategoriserar vilken onödig efterfrågan som förekommer hos RLC
- NOA tillsammans med polisregionerna genomför kvalitetsmätningar i syfte att bedöma om RLC möter efterfrågan ur ett medborgar- och intressentperspektiv.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att önskad effektivitet inte uppnås i systemet genom att ”skav” och onödig efterfrågan kvarstår mot medborgare och intressenter (både externa och interna). Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

5 Kapabilitet

Kapabilitet avser hur effektivt systemet svarar på normal efterfrågan, som till exempel hantering av inkommande samtal. Det handlar inte bara om innehållet i tjänsterna utan även utförandet, till exempel handläggningstid och kvaliteten i tjänsterna. Granskningen har utgått ifrån att verksamheten ska vara utformad för att klara leveranser under normala omständigheter, men även ha en rimlig beredskap för viss onormal belastning. Flöden och belastning måste kunna mätas och analyseras för att avgöra hur systemet ska

vara dimensionerat. En tillräcklig kvalitet i leverans inom normala intervall är vanligtvis den mest effektiva dimensioneringen.

Iakttagelser

Systemets kapabilitet att svara på inkommande samtal och att resurssätta ärendena bedöms av de intervjuade vara acceptabel, men inte perfekt.

Det har framkommit i intervjuerna att det behövs generellt fler poliser ute på fältet. RLC har flexibiliteten att kunna flytta resurser snabbt över ytan vid behov. Många av de intervjuade menar att det är normalt med en geografisk brist på patruller i glesbygd, men även att det finns ytterligare behov i städerna. Det finns ett storstadsperspektiv vid prioritering av ärenden genom att en anpassning skett till storstadens sätt att prioritera ärenden. Det finns t.ex. en tendens till att hålla patruller kvar i centralorterna om något större skulle hända, istället för att skicka dem på lägre prioriterade ärenden till mer avlägsna platser. Behovet av omprioritering av patruller på grund av högre prioriterade händelserapporter (HR) är dock vanligtvis lågt. RLC-operatörerna tar hänsyn till ett stort antal olika faktorer innan en omprioritering sker, delvis av rättviseaspekt. Patruller som är kodade med prio 8 kan omprioriteras om det behövs bättre för prio 1 och 2. Prio 3 resurssätts så långt resurserna räcker till.

Polisen kan inte få samma tider för patrull på plats som exempelvis räddningstjänsten som har fördelen att vara lokaliserad i varje kommun. I slutbetänkandet av parlamentariska landsbygdskommittén (SOU2017:1) lämnades förslag om krav på att maximal insatstid ska införas för polisärenden där ingripanden ska ske omedelbart. Genom att införa krav på insatstider blir det tydligt för invånarna i landets olika delar vad de kan förvänta sig av polisen vid en akut händelse.

Vissa prio 3-ärenden skulle behöva föras över till prio 5 eftersom ärendena ofta är likartade men det är inte tillåtet att göra så idag enligt riktlinjerna. Syftet med prio 5 är att dessa ärenden ska omhändertas av lokalpolisområdena och återkopplas till medborgarna.

Operatörer vet inte, och kan inte se i systemen hur erfarna poliserna på fältet är (antal år i tjänst). Utsedd platschef och YB kan däremot ge operatörerna den kunskapen om poliserna som tjänstgör. Operatörerna ser dock om poliserna t.ex. har utbildning i Managing Search Operations (MSO) eller förstärkingsvapen (MP-5).

Hög omsättning på personal kan leda till att operatörer agerar okritiskt på de uppgifter som inringaren lämnar. Någon systematisk uppföljning och analys av operatörernas samtal med medborgare (inringare) sker inte. Redan inför omorganisationen identifierades risken att person- och lokalkännedom skulle kunna försämrats. Personalen i RLC har med all sannolikhet en lägre person- och lokalkännedom än i den gamla organisationen med LKC som hade en fördel av närhet i den geografiska omgivningen. En försämring hade förvisso redan skett vid införandet av 21 LKC när det gäller kontakterna med lokalsamhället. Patrullen hade tidigare, när LKC hade mer av ett helhetsuppdrag, en bättre information när de kom fram på plats. Bristande lokalkännedom uppfattas dock inte av medarbetare vid RLC som något stort problem och RLC har ett annat helhetsperspektiv t.ex. när det gäller att använda resurserna i gränsområden mellan olika polisområden. Möjligheten med virtuella lösningar har diskuterats för att stärka person-

och lokalkännedomen hos operatörer. Några av de intervjuade ställer sig positiva till att pröva detta.

Vid några intervjuer har framkommit att kunskapshöjande åtgärder behöver vidtas vid RLC för att stärka bl.a. operatörernas lokalkännedom. Det är viktigt att RLC får del av lokala lägesbilder och annan relevant information. Med sådan kunskap kan RLC utföra sitt operativa arbete effektivare. Nyckeln till framgång för RLC är att hjälpa och stödja den lokala polisverksamheten. Uppbyggnaden av regionalt taktiskt center (RTC) kommer att ge bättre kunskap om brottslighet och lokala problem i realtid. I en intervju har sagts att RTC syftar till att uppfylla två målsättningar, dels att skapa förutsättningar för stöd vid särskild händelse eller insats, dels att ge god kunskap om lokala lägesbilder så RLC kan leda IG-verksamheten effektivt. I praktiken innebär detta en taktisk och strategisk fördelning av tillgängliga resurser.

Att hantera främmande språk bedöms inte vara ett stort problem för operatörerna i RLC. När det inträffar så löser de det i det enskilda fallet.

Bedömning

RLC ska svara på efterfrågan genom att hantera inkommande samtal, prioritera och leda ärendet så länge de har bästa lägesbild. Kapabiliteten att svara på samtal beror på tillgången till operatörer. De intervjuade i RLC Syd och Nord har inte indikerat något problem med köer och väntetider i inkommande samtal. Dock går det för närvarande inte att erhålla någon statistik från systemen som bekräftar detta. Avsaknaden av nationell uppföljning sedan hösten 2017 har medfört att det inte har funnits förutsättningar att utveckla effektivitet i verksamheten. Internrevisionen bedömer att det finns behov av kvantitativ mätning av väntetider i telefon- och radiosystemen för att få en signal om kapaciteten är tillräcklig för en normal efterfrågan. Dimensioneringen av kapaciteten hos RLC byggde från början på dimensioneringsberäkningar från genomförandeprojektet. Numera tycks dimensionering ske utifrån erfarenhet och lokala behov. Om operatörer, befäl och chefer är överens om att kapaciteten mot medborgarna och externa parter är optimal finns enligt internrevisionens bedömning ingen anledning införa någon nyordning.

Kapabiliteten består även av operatörernas förmåga att leda ärendet korrekt och effektivt. Här finns både en kvantitativ begränsning i tillgängliga yttre resurser i varje LPO och en kvalitativ begränsning i operatörens erfarenhet. Oerfarna operatörer har svårare att göra taktiska bedömningar av vilken information som är viktig för patrullen.

Den yttre resursen som RLC har till sitt förfogande är fastlagd i varje polisregion och bygger på behovsbedömning. Eftersom RLC-operatörerna skickar tillgängliga patruller så långt de räcker så finns det sannolikt ett mörkertal av ärenden där patrull skulle ha beordrats om antalet tillgängliga patruller varit större. Storleken på mörkertalet är osäker eftersom dessa fall inte kodas enbart som resursbrist utan även utifrån andra orsaker. Någon nationell statistik som visar antal/andel prio 1 och prio 2 som skrivs av med resursbrist och hur de är fördelade på stad/landsbygd tas för närvarande inte fram systematiskt.

Den konkreta risken för att patrull skickas till felaktig adress tycks ha minskat. Däremot finns ett antal risker i operatörernas minskade person- och lokalkännedom, t.ex. när inringarnas beskrivning av platser inte sker utifrån adress utan ifrån lokala beskrivningar. Vidare kan avståndet till RLC ha medfört att lokalbefolkning, företag, civilsamhället m.fl. har slutat ringa in observationer till RLC om det upplevs ha blivit svårare att föra

en dialog om de lokala förhållandena med den operatör som svarar. I intervjuerna har framförts att person- och lokalkännedom hos operatörer inte är avgörande för att kunna leda verksamheten och kan till stor del lösas genom tekniska hjälpmedel och ökad kunskap om den lokala lägesbilden genom utveckling av RTC. Internrevisionens bedömning är att en begränsad kunskap om den lokala problembilden och andra lokala förhållanden påverkar effektiviteten i operatörens bedömning och hantering av det enskilda ärendet. Internrevisionen anser att man inte ska underskatta betydelsen av person- och lokalkännedom för att nå målen om ökad lokal förankring, framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring av brott i lokalsamhället. Internrevisionen anser att det är svårt att bedöma i dagsläget om en ökad person- och lokalkännedom kan uppnås genom tekniska hjälpmedel och RTC. Polismyndigheten bör därför analysera om, och i så fall i vilken omfattning, polisens kontakter mellan lokalsamhället och lokala intressenter har minskat generellt, och om detta kan ha fått en negativ inverkan på RLC:s effektivitet och på brottsbekämpning och uppkläring av brott i lokalsamhället.

Både intervjuer och statistik visar att många prio 3-ärenden inte resurssätts. Orsakerna är många, men en andel beror sannolikt på resursbrist. En annan anledning är att ärenden inte kan kodas om från 3 till 5, även om de visar sig vara icke pågående. Det är inte klart i vilken omfattning denna statistik är analyserad för att få ett underlag till åtgärder. Att ärenden inte får kodas om till prio 5 kan även medföra att dessa inte hanteras lokalt och att de inte återkopplas till medborgarna.

Rekommendationer

Rekommendation 5.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- Polisregionerna analyserar omfattningen av ärenden där patrull skulle ha beordrats om antalet tillgängliga patruller varit större och vilka verkliga orsaker som ligger bakom detta.
- Polisregionerna omprövar tidigare dimensioneringsbeslut utifrån genomförda analyser så att tillgången till antal patruller kan optimeras utifrån behovet.

Rekommendation 5.2

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA, tillsammans med polisregionerna analyserar om omfattningen av RLC:s kontakter med medborgarna och lokala intressenter har förändrats, och i så fall vilken påverkan det har haft på RLC:s förutsättningar att bidra till ökad lokal förankring, framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring av brott i lokalsamhället.
- NOA tillsammans med polisregionerna bör överväga behovet av att införa maximal insatstid där ingripanden ska ske omedelbart.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att RLC och angränsande funktioner inte skapar tillräcklig nytta för medborgarna. Detta kan allvarligt påverka Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev och att polisen inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

6 Effektivitet i arbetsflödet

Analysen av processernas (arbetsflödenas) effektivitet syftar till att skilja på arbete som skapar värde i förhållande till efterfrågan och arbete som inte skapar värde. Det senare bör designas bort ur processen. Det kan till exempel åstadkommas genom att lösa ärenden vid en första kontakt, eller genom att ärenden så långt som möjligt ska vara kompletta innan de går vidare till nästa steg. Diskussionerna inom detta område berör främst effektiviteten i interna processer. Till exempel om ärenden handläggs i rätt ordning, om stödsystemen stödjer handläggningen, om manuella moment kan automatiseras eller om arbetsmoment kan avvecklas helt. Ett väl designat arbetsflöde är effektivt.

Iakttagelser

Intervjuerna indikerar att planeringen inom RLC fungerar bra. Flödesfrågorna hanteras genom flexibilitet, samverkan och olika speciallösningar.

Flaskhalsar i arbetsflödet kan uppstå när operatörerna inte kan resurssätta med någon patrull inom förväntad tid på grund av ett otillräckligt antal tillgängliga partruller. Resurserna fastställs regionalt och är därmed något som RLC inte kan påverka. Däremot kan RLC prioritera om tillgängliga resurser, vilket dock inte ska ses som en flaskhals utan är en naturlig del i systemets förutsättningar och funktion.

I intervjuer har framkommit att operatörer ibland lämnar över ledningen för tidigt till patrullen när operatören fortfarande har den bästa lägesbilden. RLC upplevs då bli mer av en fördelningscentral. Det har därför framkommit önskemål, särskilt från YB, att operatörerna så långt som möjligt lär känna respektive YB:s arbetssätt och kan anpassa överlämnandet individuellt. Det har även framkommit önskemål på att YB kan få lära känna operatörerna bättre på individnivå för att skapa en smidigare relation i kontaktytan.

Det är ibland många funktioner som operatörerna ska samspela med för att ärenden ska flyta smidigt. Flaskhalsar kan därmed uppstå i överlämnandet mellan de olika interna funktionerna. I vissa fall skickas begäran från RLC till ansvarig funktion (JFUL, stationsbefäl m.fl.) genom ett system där detta ska hämtas upp. Ärendena kan därmed bli liggande i väntan på att funktionen uppmärksammar att operatören väntar på en åtgärd eller en kvittens.

I intervjuerna framkom även att flaskhalsar skapas vid fjällräddning och trafikolyckor med vilt (prio 6) eftersom detta låser operatörer för insatsen och för informationsinhämtning.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det interna arbetsflödet i RLC är i huvudsak effektivt organiserat. Några interna flaskhalsar eller arbetsmoment som inte levererar värde har inte uppmärksamrats. Störningar i arbetsflödet är istället relaterat till interaktionen med de

närliggande funktionerna och en viss ineffektivitet i systemstöd som berörs i följande avsnitt om systemfaktorer.

Antalet tillgängliga patruller har en stor påverkan på arbetsflödet. Detta får till följd att ett stort antal prio 3-ärenden inte resurssätts. Enligt intervjuerna uppfattas däremot inte omprioritering av patruller till högre prioriterat ärende som något problem. Detta är en del i systemets förutsättningar och funktion men kan å andra sidan vara ett problem ur medborgarens synvinkel, exempelvis om omprioriteringar missgynnar glesbygden. Att bedöma om patruller vidtar nödvändiga initiala utredningsåtgärder ingår inte i denna granskning.

Internrevisionen bedömer att arbetsflödet kan underlättas och effektiviseras om kontaktytan mellan operatörer och de patruller/YB som de arbetar med kan anpassas i ökad grad till individuella önskemål hos parterna. Detta har dock blivit svårare att uppnå efter sammanslagningen till större RLC. Det kan även finnas ett behov av att analysera processerna och ansvarsfördelningen mellan funktioner inom RLC och med t.ex. PKC, JFUL och YB för att bygga bort punkter där flödet kan stanna av tillfälligt eller helt. Internrevisionen har noterat att processkartläggningar nyligen har färdigställts och i dessa har identifierats förbättringsmöjligheter i processerna.

De ärenden som låser upp en eller flera operatörer under längre tid kan orsaka en störning i det normala flödet. Sannolikt kan flödet effektiviseras om dessa ärenden vid behov kan läggas över till funktioner utanför RLC som kan specialisera sig på vissa typer av ärenden, exempelvis hantering av viltolyckor eller handräckningar.

Rekommendationer

Rekommendation 6.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA, tillsammans med polisregionerna överväger om kontaktytan mellan operatörerna och de patruller/YB som de arbetar med kan anpassas i ökad grad till individuella önskemål hos parterna.
- NOA tillsammans med polisregionerna analyserar ärendeflöde och ansvarsfördelning mellan RLC och närliggande funktioner för att minimera flaskhalsar.

Rekommendation 6.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- Polisregionerna överväger att skapa särskilda resurser som tar över ledningsuppgiften som låser operatörer med i huvudsak informationsinhämtning.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att det operativa flödet i RLC inte kan optimeras om flaskhalsar kvarstår i den interna arbetsfördelningen. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

7 Systemfaktorerna

Systemfaktorerna omfattar exempelvis arbetsorganisation, medarbetarnas kompetens och erfarenhet, regler och procedurer samt mål och mätsystem. Det kan exempelvis vara effektivare att det operativa arbetet är upplagt i team i stället för att varje medarbetare har sin avgränsade arbetsuppgift. Analysen omfattar hur den interna organisationen stödjer uppgifterna, hur medarbetarnas kompetens och systemstöd kan utnyttjas för att lösa uppgifterna, om verksamheten tillåts vara lärande eller om arbetssättet är fastställt och om resultat mäts för att kunna justera processer och resurser. Systemfaktorer är effektiva när de samverkar mot de gemensamma målen.

Iakttagelser

I RLC Syd är större delen (ca 70 %) av RLC-operatörerna civila och en mindre andel är poliser. I RLC Nord är operatörerna i stort sett uteslutande civila. I intervjuerna framförs att för att bli en trygg operatör som kan sitt uppdrag krävs 1-2 års erfarenhet, och att det upplevs som en trygghet att ha polisiär kompetens/erfarenhet på en del av operatörskadern. Schemalaggningen för operatörerna är betydelsefull. I intervjuerna framkommer att operatörerna i respektive RLC har fått påverka schemat.

I flera av intervjuerna framkommer att personalsituationen är känslig. Arbetsbelastningen, att utbildningen till RLC-operatör är bra, att det är lätt att få jobb på den privata marknaden med erfarenhet från ledningscentral samt att det är svårt att rekrytera internt till RLC bidrar till en hög omsättning på personal. I intervjuerna har även framkommit att RLC dras med ett dåligt renommé som arbetsplats. Detta beror bl.a. på historiken med hög arbetsbelastning. Det kan finnas en risk, främst för poliser, att de kan fastna på RLC i sin karriär, vilket uppfattas som en anledning till att det är svårt att rekrytera poliser till RLC. För de civila RLC-operatörerna finns inte det problemet.

RLC Nord saknar ett ledningsstöd till sektionschefen för RLC som därför måste ta ett större ansvar för operativa uppgifter. Det finns även ett behov av några polisoperatörer för att kunna vikarieförsörja RLC-befälsrollen. Detta medför en hög belastning för RLC-befälen. RLC Nord vill därför frigöra gruppchefer från det operativa arbetet i "hallen" i större omfattning samt att öppna för civila gruppchefer vilket borde kunna fungera eftersom erfarenhet är viktigare än polisfarenhet i den rollen.

I intervjuerna framkommer inte några avvikande synpunkter från RLC-operatörer eller befäl om kvaliteten i utbildningen till RLC-operatör. Befälsutbildningarna och regionala RLC-utbildare fungerar bra. Vissa av utbildningarna sker nationellt (VB, RLC-befäl) och andra regionalt (operatörer). Att utbildningarna inte är samordnade försvårar utbildningsplaneringen. Utbildningarna i sig bedöms dock vara relevanta. Det finns önskemål att skapa en utbildnings-/ utvecklingstrappa för att medarbetarna ska kunna växa i sina roller. Det kan därför behövas en viss överbemanning i RLC för att skapa luft i systemet så det kan ges tid till kompetensutveckling av operatörerna.

RLC har börjat införa start- och avslutningssamtal där det lyfts upp vad som fungerat bra och vad som fungerar mindre bra. De två RLC där internrevisionen genomfört intervjuer har kommit olika långt i uppbygganden av den dagliga styrningen och därmed möjligheten att ta omhand förbättringsbehov.

Kvalitet omnämns på flera ställen i riktlinjen, men vilka kriterier som kvalitet ska mätas emot har inte definierats, varken i kvantitativa eller kvalitativa termer. Någon kvalitetsmätning av medborgarnöjdhet har inte gjorts sedan RLC tillkom och kostnadseffektiv-

teten mäts inte heller. Medborgarnas (inringarnas) uppfattning om kvaliteten i hanteringen av ärenden följs inte heller upp systematiskt idag. Generellt sker uppföljning av nyckeltal eller indikatorer av RLC:s arbete i begränsad omfattning för att styra verksamheten. Det saknas för närvarande ett uppföljningsverktyg för svarstider. Det har därmed inte varit möjligt att följa upp detta på nationell nivå sedan oktober 2017. Det är fortfarande oklart när ett system åter kan vara i drift. Vissa kvantitativa nyckeltal finns men det saknas kvalitativa. Ett nationellt arbete har inletts för att skapa möjlighet för kvantitativ och kvalitativ uppföljning och analys för verksamhet vid polisens frontdesk.

Chefernas och operatörernas uppfattning om systemstöden skiljer sig åt något. Cheferna är vanligen mer positiva och bedömer att särskilt de större systemens funktionalitet är tillräckligt bra. Operatörerna, som fokuserar på användarvänlighet och effektivitet i hanteringen är betydligt mer kritiska. Enligt intervjuer med operatörer och RLC-befäl fungerar snabbvalen i telefonsystemet CORTEX dåligt, adressökningen i STORM beskrivs som omodern och skulle behöva utvecklas eller bytas ut, KC-karta går ner vid många tillfällen och de standardiserade filtren i STORM är inte optimalt uppsatta för att vara användarvänliga. Det finns behov av fler snabbtelefoner för kommunikation mellan operatörerna i RLC-hallen. RAKEL uppfattas ibland som ett trögt system. Det brister främst i positionering av bilar och bärbara Rakel. System måste hänga ihop i alla delar, dvs. system som "pratar" med varandra. Särskilt ledningssystemet och lägesbilderna behöver stärkas. Säkerhets- och tekniklyftet (STL) har dock underlättat för operatörerna och gjort hanteringen snabbare och enklare, bland annat med en bättre fungerande karta.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att systemfaktorer som arbetsorganisation och utbildning är i huvudsak effektivt utformade. Däremot finns utrymme att höja effektiviteten hos RLC vad avser att bygga upp en personalstyrka med erfarenhet. Det behövs även vissa förbättringar i systemstöd samt nyckeltal och indikatorer för att mäta avvikelser mot medborgarnas behov och enhetens målsättningar.

Polismyndigheten måste utöka arbetet för att stabilisera personalsituationen. Schemalaggningsen av operatörerna är en viktig faktor. Dock används olika modeller för schemalaggningsen i RLC Syd och RLC Nord. Ur operatörernas perspektiv är det dock sannolikt viktigare att vara delaktiga i framtagandet av arbetstiderna än vilken modell som beslutas. Detta inte minst eftersom det är en hög personalomsättning som begränsar möjligheten till en effektiv verksamhet. Varje RLC bör därmed få utrymme att anpassa sig till den lokala situationen i enlighet med vad som framgår i riktlinje B avsnitt 19, så länge arbetstiderna följer verksamhetens behov.

I intervjuerna framkom att någon kvalitetsmätning inte sker. Man har tidigare följt upp svarstider, men i övrigt inte några operativa kvantitativa eller kvalitativa indikatorer. Internrevisionen bedömer att detta kan bero på att några kriterier på kvalitet inte har definierats, och att mätsystemen för närvarande inte är i funktion. Detta kan kompenseras av en utvecklad kvalitativ uppföljning som också kan bidra till medarbetarnas möjligheter att påverka sin arbetssituation.

De avvikelser som noteras under dagen i RLC främst genom avslutningssamtal behöver systematiseras ytterligare så att "skaven" kan hanteras på den nivå som har mandat och förutsättningar att omhänderta frågan. Det avser inte minst gränssnittet mellan region och nationell nivå. Den dagliga styrningen vid RLC är fortfarande under uppbyggnad

och utveckling och har inte funnit sina strukturer för att kunna beskrivas som verksamhetsdriven och lärande organisation.

Upplevda brister i systemstöd som är samstämmiga bör dokumenteras och lyftas för prioritering till NOA/NKE och de Rifa-grupper som ska hantera systemutvecklingsbehoven. Därtill bedömer internrevisionen att enkla lösningar, bland annat fler snabbtelefoner för en enkel kommunikation mellan borden och flexibla filter till STORM bör prioriteras för att höja effektiviteten hos RLC.

Internrevisionen har inte fått kännedom om någon resultatmätning eller uppföljning av kostnadsbesparingen med RLC. Det finns sannolikt inte ett tillräckligt underlag från tiden före omläggningen till RLC som kan utgöra en "baseline" för en sådan analys. I någon av intervjuerna sägs att nya lokaler, högre löner, hög personalomsättning, återkommande kostnader för utbildning etc. vid RLC har sannolikt inte inneburit någon besparing utan snarare tvärtom.

Rekommendationer

Rekommendation 7.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA och HR, i egenskap av processägare, i samverkan utökar arbetet för att stabilisera personalsituationen för RLC-operatörerna och befälen. I arbetet bör hänsyn tas till de lokala förhållandena.

Rekommendation 7.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA tillsammans med regionerna utarbetar kvantitativa och kvalitativa nyckeltal och indikatorer för uppföljning och styrning av RLC-verksamheten mot systemets syfte och en optimal effektivitet.

Rekommendation 7.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- Regionernas RLC-funktioner sammanställer och lyfter önskemål avseende de mest angelägna systemstöden och att enkla effektivitetshöjande systemanpassningar ges en hög prioritet.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att RLC inte kan arbeta tillräckligt effektivt om systemfaktorerna inte stödjer medarbetarnas arbete i tillräcklig grad. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

8 Styr- och ledningsfilosofi

En analys av styr- och ledningsfilosofi omfattar graden av hierarki, riktningen på styrningen (uppifrån och ner eller nerifrån och upp) samt produktionsfokus (inifrån och ut) eller medborgar- och intressentfokus (utifrån och in). Frågeställningarna avser bland annat i vilken utsträckning som medarbetarna, medborgarna och intressenterna tillåts påverka utformningen av leveransen eller om uppdragen utförs utifrån regler som fastställts av myndigheten. Effektiviteten i styr- och ledningsfilosofin är mycket en fråga om kultur och mognad snarare än en optimering mot systemets uppdrag.

Iakttagelser

Styrdokumentet för RLC är en riktlinje i tre delar. I riktlinjen del B, avsnitt 20, framgår att de sju ledningscentralerna inte får byggas upp och bedrivs olika i sina grundstrukturer. Där framgår dock även att riktlinjerna ska utgöra en vägledning och ett ramverk som kan förändras efter överenskommelse. I riktlinjen del B, avsnitt 19, framgår att Anpassningar som enbart berör den egna verksamheten ska först analyseras och utredas i syfte att se hur starkt behovet är, och vilken nytta som uppkommer. I riktlinjen framgår att förslag till Anpassningar förväntas komma på initiativ av medarbetarna genom avslutningssamtal och daglig styrning. Om utarbetade förslag påverkar nationella riktlinjer ska förslaget kommuniceras med processledaren vid NOA/NKE innan de införs i verksamheten.

Riktlinjerna för RLC påverkar även andra funktioner, eftersom den berör en större del av polisverksamheten än enbart RLC.

Flera av de intervjuade upplever riktlinjerna som fyrkantiga och överensstämmer inte med de lokala förutsättningarna. Det har framförts i intervjuerna att det finns mycket kvar att arbeta med inom RLC för att bli en medarbetardriven och lärande organisation. Möjligheten för RLC att påverka är främst genom initiativ i befälsgruppen, via RLC-chef. Vissa förändringsförslag kanaliseras också via RIFA-grupperna. Av intervjuerna framgår dock att det är svårt att anhängigöra frågor som den nationella nivån (NKE) måste ta ansvar för. RLC får inte tillräckligt gehör och man upplever en "top-down" attityd från den nationella nivån/ledningen. Ledningen tar inte tillräcklig hänsyn till de regionala förutsättningarna och resurserna, bland annat att regionerna ofta vet bäst vad som behövs lokalt. Regionen har försökt att driva en utveckling nationellt men regionen tvingas ändå att hitta egna lösningar.

Från RLC bedöms att NKE inte är tillräckligt bemannad för att klara att utveckla utbildning, teknik, metod, operativ ledning och externa parter. NKE bör ha en struktur som speglar hur RLC arbetar. Relationen mot den nationella nivån sker genom att RLC-cheferna samverkar med NOA/NKE. NKE har dock mycket begränsad kapacitet för frågor kring RLC.

Bedömning

Många av de intervjuade beskriver polisen som en hierarkisk organisation. Riktningen på styrningen är därmed i huvudsak uppifrån och ner. Internrevisionen bedömer därför att utrymmet för medarbetardriven utveckling är begränsat om lösningarna kommer uppifrån. De detaljerade riktlinjerna har tydligt processfokus, och medför att verksamheten är mer inriktad på produktion och inre effektivitet än på medborgare och intressenter. Internrevisionen bedömer att ett ökat styrningsfokus på medborgarnas och in-

tressenternas behov och önskemål samt ett ökat utrymme för medarbetardrivna och lokalt anpassade lösningar kan bidra till en ökad yttre effektivitet.

Riktlinjen som är styrdokument för RLC är mycket detaljerad och fokuserar tydligt på enhetlighet och att ledningscentralerna inte får byggas upp och bedrivs olika i sina grundstrukturer, men i riktlinjen framgår även också att anpassningar kan ske som enbart berör den egna verksamheten. Enhetligheten är alltså inte helt obligatorisk, men anpassningarna är å andra sidan begränsade genom en formaliserad beslutsprocess.

Lokalt finns ett behov av att göra riktlinjerna mindre detaljerade. Internrevisionen menar att ett centralt övergripande ramverk i balans med den lokala kunskapen om förhållandena kan ge möjlighet till de lokala anpassningar som bedöms som viktiga för att kunna effektivisera verksamheten. Det specifika uppdraget för RLC kan finnas i en riktlinje och processen för operativ ledning i akuta ärenden kan finnas i en annan riktlinje. Nuvarande riktlinje behöver därmed omvandlas till en ram som tillåter lokala anpassningar. Internrevisionen menar att de detaljerade riktlinjerna tillsammans med de begränsade resurserna hos NOA/NKE i praktiken motverkar förslag till lokala anpassningar. Konsekvensen blir att nödvändiga anpassningar genomförs utanför den formella ramen, och att lokalt tappas motivationen för att skapa en lärande organisation. Målsättningarna inom polisen att vara en medarbetardriven och lärande organisation har ännu inte realiserats i någon högre grad inom RLC.

Återkommande problem behöver åtgärdas och förslag på förbättringar från den operativa verksamheten diskuteras. Internrevisionen menar dock att rutinen för att säkerställa att sådant lyfts upp och hanteras effektivt i organisationen kan utvecklas ytterligare. Lösningar som utvecklas gemensamt mellan de operativa verksamheterna och processägarna bör ligga till grund för en enhetlig verksamhet.

Rekommendation

Rekommendation 8.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att

- NOA tillsammans med regionerna omarbetar och förenklar riktlinjen för RLC till ett övergripande ramverk och att de detaljerade rutinerna i den nuvarande riktlinjen omarbetas till en handbok som kan hållas levande på regional nivå.
- NOA underlättar för RLC att anpassa sin verksamhet utifrån sina olika förutsättningar och skapar möjligheten att bli en medarbetardriven och lärande organisation.

Konsekvenserna om rekommendationerna inte följs är att möjligheterna att anpassa RLC:s verksamhet till medborgarnas och intressenternas behov och önskemål begränsas om medarbetardrivna synpunkter och idéer inte når ledningen. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

9 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Inför granskningen hade sex revisionsfrågor formulerats, vilka har besvarats genom internrevisionens granskning:

- Är uppdraget enligt interna styrdokument tydligt och känt i RLC och av externa intressenter?
 - Uppdraget till RLC regleras inte närmare i lagar, förordningar eller regleringsbrev. Uppdraget är istället beskrivet i detalj i polisens riktlinjer PM 2016:47 A-C. Av intervjuerna framkommer att RLC:s uppdrag inte är tillräckligt känt för de externa och interna intressenterna. Det finns därmed behov av att tydliggöra uppdraget internt, men även mot externa samverkanspartner för att minska ”skav” och onödig efterfrågan och därmed höja effektiviteten. Det är inte heller tillräckligt känt hur medborgarna och externa samarbetspartners uppfattar RLC i och med att inga kvalitetsmätningar har gjorts sedan RLC startade.
- Hur fungerar kontakterna i de punkter där RLC möter medborgare och andra intressenter?
 - Den kritik som fanns såväl inom organisationen som externt direkt efter uppstarten av RLC har avtagit. Enligt intervjuade inom polisen har RLC börjat finna sina former och kontaktytorna mot medborgare och samarbetsorganisationer fungerar tillfredsställande. Det är dock inte tillräckligt känt hur medborgarna (inringarna) och externa samarbetspartners uppfattar kontakterna med RLC. Det inkommer ett stort antal ärenden som RLC inte ska ha. En del av dessa är onödig efterfrågan som RLC måste agera på. En annan del är ärenden som helt eller delvis skulle kunna hanteras av andra funktioner. Utan dessa skulle sannolikt en effektivitets- och kvalitetshöjning av RLC:s kärnuppdrag kunna erhållas. Inom RLC har samverkansansvariga utsetts för att främst arbeta med externa ”skav”. Däremot återstår fortfarande att utveckla formerna för att arbeta med de interna ”skaven”.
- Hur kompetent svarar RLC på normal efterfrågan vad avser innehållet och utförandet av tjänsterna?
 - RLC:s förmåga att svara på efterfrågan är i huvudsak beroende av två delar: Tillgången till operatörer och deras kunskap och erfarenhet samt tillgången till yttre resurs och JFUL. Någon systematisk uppföljning och analys av operatörernas samtal med medborgare (inringare) sker inte. Internrevisionen har dock inte noterat några konkreta problem med svarstider under normala förhållanden, men har inte haft tillgång till någon statistik. Förmågan att prioritera det enskilda ärendet är även beroende av operatörens person- och lokal-kännedom. Tillgången till yttre resurser är en begränsning. Patruller beordras så långt dessa räcker till. Detta innebär att det finns ärenden där patrull borde ha skickats, men att detta inte sker på grund av resursbrist.
- Är arbetsflödena effektivt organiserade och skapar värde i förhållande till efterfrågan?
 - Flaskhalsar i RLC:s arbetsflöden är tydligast i överlämnandet mellan de olika funktionerna. Operatören ska lämna över till patrullen när den har fått en bättre lägesbild. Att detta sker vid rätt tillfälle kan variera mellan de olika

uppdragen och bygger till stor del på operatörens erfarenhet. Ett otillräckligt antal tillgängliga patruller kan också fördröja ärendet, t.ex. när patrull måste omprioriteras från annat uppdrag. Detta är dock ingen flaskhals utan snarare en del i systemets normala funktion. RLC ska fortlöpande samverka med främst förundersökningsledare, yttre befäl och patrullerna. Det finns risk för konkurrens om den yttre resursen mellan RLC, förundersökningsledare och ledningen för lokalpolisområdet utifrån deras olika uppdrag och mål. Vissa ärenden som låser operatörer kan också bli en störning för arbetsflödet, bland annat vid hantering av handräckningar eller viltolyckor, där RLC bör kunna lämna över till andra funktioner som kan skapa mervärde.

- Stödjer systemfaktorerna som exempelvis arbetsorganisation, medarbetarnas kompetens, regler och procedurer, mål och mätsystem den interna organisationen av RLC?
 - Omsättningen på operatörer är den huvudsakliga systemfaktor som påverkar RLC:s effektivitet. Omsättningen på operatörer medför att det finns ett stort behov av nyanställning, och en andel av operatörerna är därmed ständigt under introduktion. I vilken grad detta påverkar produktionen är inte kartlagt. Det saknas mätverktyg och det har inte fastställts vilka som är de mest väsentliga nyckeltalen och indikatorerna. En viktig del för arbetsmiljön är systemstöden som till viss del inte bedöms vara tillräckligt användarvänliga.
- Är styrning, ledning och uppföljning optimalt anpassad till att leverera uppdragen?
 - Styrningen av RLC utgår från den detaljrika riktlinjen. Styrningen uppfattas därmed av företrädare för RLC i hög grad som "top-down" från den nationella nivån/ledningen (NKE). Riktlinjerna har fokus på processer, vilket medför att verksamheten är mer inriktad på produktion och inre effektivitet än på medborgare och intressenter. Utrymmet för lokala anpassningar och medarbetardriven utveckling är begränsat och lösningarna kommer uppifrån. Lösningar som utvecklas gemensamt mellan de operativa verksamheterna och processägarna bör ligga till grund för en enhetlig verksamhet.

INTERNREVISIONEN



Lars Agerberg



Johan Dixelius



Datum
2021-03-23

Beslutsprotokoll
RPC 34/2021

Diariennr, ärende
A073.051/2019

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Polisintendenten Stefan Eurenus
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Regionpolischefen Patrick Ungaäter Regionpolischefen Micael Säll Lindahl Regionpolischefen Ulf Johansson Regionpolischefen Ulrika Herbst Regionpolischefen Carina Persson Regionpolischefen Klas Johansson Regionpolischefen Mats Löfving Avdelningschefen Johan Olsson Avdelningschefen Henrik Dider Avdelningschefen Martin Valfridsson Avdelningschefen Gunilla Hedwall Internrevisionschefen Peter Ambrosson	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av regionledningscentralerna.	
Beslut Internrevisionen har granskat regionledningscentralerna (RLC). Granskningen har resulterat i tio rekommendationer. Rekommendationerna berör polisregionerna, nationella operativa avdelningen samt HR-avdelningen. Åtgärder enligt rekommendation 3.1 1. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna utarbeta mål för RLC som utgår från medborgarnas perspektiv. Analyser och kvalitetsmätningar som ska genomföras i enlighet med detta beslut ska ligga till grund för målformuleringen. 2. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna informera om RLC:s uppdrag såväl internt som externt. 3. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna analysera och utveckla verksamheten vid RLC i syfte att minska avståndet mellan RLC och lokalsamhället. Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärderna ska vara klara senast den 31 december 2021. Åtgärder enligt rekommendation 4.1 1. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna analysera vilken onödig efterfrågan som förekommer hos RLC. 2. Nationella operativa avdelningen ska därefter i samråd med polisregionerna utveckla	

samverkansansvarigas eller motsvarande funktions uppdrag i syfte att minimera onödig efterfrågan.

3. Vidare ska nationella operativa avdelningen i samråd med polisregionerna genomföra kvalitetsmätningar i syfte att bedöma om RLC möter efterfrågan från intressenter och medborgare.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärderna ska vara klara senast den 31 december 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 5.1

1. Polisregionerna ska analysera omfattningen av ärenden där patrull skulle ha beordrats om antalet tillgängliga patruller varit större och vilka orsaker som ligger bakom detta.
2. Om behov finns ska polisregionerna ompröva tidigare dimensioneringsbeslut, utifrån ett helhetsperspektiv av verksamheten i regionen, för att anpassa den yttre resursen som RLC disponerar.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive regionpolischef och arbetet ska vara klart senast den 31 december 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 5.2

1. Rekommendationen i första punkten lämnas utan åtgärd då det finns svårigheter att göra jämförelser över tid mot bakgrund av myndighetsombildningen 2015.
2. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna överväga om det finns behov av att tydliggöra för invånarna i olika delar av landet vad de kan förvänta sig av polisen vid en akut händelse.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och arbetet ska vara klart senast den 31 december 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 6.1

1. Rekommendationen i första punkten lämnas utan åtgärd eftersom en ökad individanpassning motverkar införandet av processtyrning.
2. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna analysera ärendeflöde och ansvarsfördelning mellan RLC och närliggande funktioner för att minimera flaskhalsar.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och arbetet ska vara klart senast den 31 december 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 6.2

Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna överväga att minimera de av RLC:s arbetsuppgifter som låser operatörer med i huvudsak informationsinhämtning och utarbeta alternativa lösningar för dessa.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och arbetet ska vara klart senast den 1 juni 2021.

2021-03-23

A073.051/2019

Åtgärder enligt rekommendation 7.1

Nationella operativa avdelningen ska i nära samverkan med HR-avdelningen utöka arbetet för att stabilisera personalsituationen för RLC-operatörerna och befälen. I arbetet bör hänsyn tas till de lokala förhållandena.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen. Arbetet ska vara klart senast den 30 juni 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 7.2

Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna utarbeta en nationell enhetlig modell för kvalitativ och kvantitativ uppföljning och analys av RLC:s verksamhet.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara slutförd senast den 30 september 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 7.3

Polisregionerna ska via regionalt införandeansvariga (rifa) sammanställa önskemål om utvecklingsbehov av de mest angelägna systemstöden samt lämna förslag till systemanpassningar i syfte att effektivisera verksamheten vid RLC.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive regionpolischef och åtgärderna ska vara slutförda senast den 30 juni 2021.

Åtgärder enligt rekommendation 8.1.

1. Nationella operativa avdelningen ska i samråd med polisregionerna revidera gällande riktlinjer för RLC för att dessa lättare ska kunna anpassas till behovet på regional nivå.
2. Nationella operativa avdelningen ska utveckla processen för RLC i syfte att göra verksamheten till en medarbetardriven organisation.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och arbetet ska vara klart senast den 31 december 2021.

Kostnad


-

Finansiering

-

Vid protokollet
För Stefan Eurenus enligt uppdrag

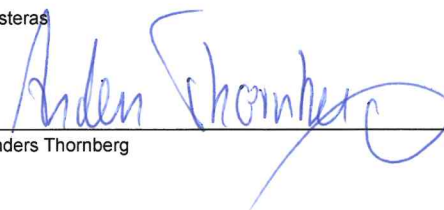
Stefan Eurenus



HÅKAN ÖBERG

Justeras

Anders Thornberg



Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen