



# **Internrevisionens granskning av utredning av grova våldsbrott**

Internrevisionen

2022-11-02

## Internrevisionens granskning av utredning av grova våldsbrott

### INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte, mål och revisionsfrågor .....	5
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning .....	5
2.4	Informationsinsamling och metod .....	6
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
<b>3</b>	<b>OM METODSTÖDET FÖR UTREDNING AV GROVA VÅLDSBROTT</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>STYRDOKUMENT</b> .....	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>POLISMYNDIGHETENS ORGANISATION FÖR ATT UTREDA GROVA VÅLDSBROTT</b> .....	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>PUG UTIFRÅN ETT ANVÄNDARPERSPEKTIV</b> .....	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>FÖRMÅGA TILL KONTINUERLIG UTVECKLING OCH ANPASSNING AV METODSTÖDET</b> .....	<b>17</b>
<b>8</b>	<b>UTVÄRDERING AV ANVÄNDNING OCH UTFALL AV METODSTÖDET</b> .....	<b>19</b>
<b>9</b>	<b>SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA</b> .....	<b>21</b>

### BILAGA

Beslut från RPC om åtgärder, 2022-10-26

## 1 Sammanfattning

Granskningen utförs i enlighet med den reviderade revisionsplanen för 2019-2020.

Pug är avsett som ett stöd vid utredning av grova brott som är av sådan karaktär att särskilda utredningsresurser är motiverade (särskild händelse). Verksamheten uppfattar metodstödet som ändamålsenligt då det beskriver en struktur för hur mer omfattande informationshantering kan hanteras på ett effektivt och rationellt sätt med beaktande av de rättsliga krav som ställs på en förundersökning. Internrevisionens bedömning är att metodstödet har en ändamålsenlig design och leder till en effektiv utredningsverksamhet när det används på avsett vis.

Samtliga polisregioner beskriver i sina inriktningsbeslut en ambition att förstärka förmågan att utreda grova brott/grova våldsbrott. Ett mindre antal polisregioner beskriver också tydligt en vilja att använda metodstödet Pug samt bygga upp en förmåga på området. Internrevisionens bedömning blir dock att inte alla polisregioner uppfyller de krav som metodstödet ställer för att utredningsarbetet i ett tidigt skede ska kunna bedrivas på ett ändamåls- och planenligt sätt, med kompetent personal som är väl förberedda för sina arbetsuppgifter.

Internrevisionen konstaterar att det finns polisregioner som inte lever upp till metodstödet anvisningar om att varje regionsledning ska ha riktlinjer som styr arbetet med grova brott. Det finns polisregioner som inte heller har framtagna handlings- och insatsplaner.

Internrevisionen konstaterar att Pug inte omnämns i Polismyndighetens utredningsstrategi under det avsnittet "Metoder för utredningsverksamheten". Finns i övrigt inte heller någon koppling/referens till Pug i strategin.




Av genomförda intervjuer framgår att de intervjuade anser att det saknas kompetens och resurser för att fullt ut kunna tillämpa metodstödet. Av intervjuerna framgår vidare att det måste finnas möjligheter till anpassning av metodstödet, men att denna inte får innebära att effekten blir att metodstödet inte följs. Den av verksamheten identifierade viktigaste nyckelfunktionen i metodstödet är registerföraren då tillgång till denna funktion i sak blir avgörande för i vilken utsträckning metodstödet kan tillämpas. Detta då struktureringen av den information som inhämtas av utredningsresursen är av helt avgörande betydelse för att utredningsarbetet ska kunna bedrivas effektivt. Avsaknad av registerförarkompetens innebär av detta skäl att det kan ifrågasättas om en utredning då kan bedrivas i enlighet med Pug.

Internrevisionen uppfattar att den ansvarsfördelning som görs i Noa:s handläggningsordning tydligt placerar förvaltningsansvaret för metodstödet Pug vid UC Stockholm. Det framgår också tydligt av handläggningsordningen vad detta ansvar omfattar. Vad som däremot saknas är en tydlig samverkansstruktur med andra berörda enheter. Detta riskerar leda till en suboptimering av förvaltnings- och utvecklingsarbetet vid Noa. Internrevisionen konstaterar i detta sammanhang att motiven för det vid tiden för granskningen pågående arbetet vid Noa med inrättandet av en enhet med övergripande ansvar för förmågeutveckling inom det brottsbekämpande området bekräftar denna bild.

Internrevisionen bedömer att nuvarande resurs vid UC Stockholm inte är anpassad i förhållande till de arbetsuppgifter som åläggs enheten. Ett tydligt exempel på detta är att UC Stockholm i nuläget inte har möjlighet att i någon egentlig omfattning följa upp användningen av metodstödet vid regionerna. Någon sådan uppföljning sker inte heller på annat sätt av processägaren för UL. Genomförda intervjuer leder också till slutsatsen att inte heller regionerna annat än undantagsvis genomför sådana uppföljningar. Detta innebär då att en viktig förutsättning saknas för att metodstödet kontinuerligt ska kunna anpassas till verksamhetens krav och andra relevanta förutsättningar.

Sammanfattningsvis konstaterar internrevisionen att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller polisens interna styrning och kontroll av polisregionernas förmåga att tillämpa metodstödet Pug.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 5 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	<b>Antal</b>
 Mycket väsentlig brist	
 Väsentlig brist	5
 Mindre väsentlig brist	

## 2 Inledning

Granskningen utförs i enlighet med den reviderade revisionsplanen för 2019 – 2020.

### 2.1 Bakgrund

Grova våldsbrott är ett växande problem för rättssamhället. Att utreda sådan brottslighet är som regel resurskrävande då utredningarna snabbt kan bli omfattande. Polismyndigheten har utvecklat ett metodstöd, Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott (Pug)<sup>1</sup>, som är avsett som ett stöd vid utredning av brott som är av sådan karaktär att särskilda utredningsresurser är motiverade.

### 2.2 Syfte, mål och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma polisens interna styrning och kontroll beträffande tillämpningen av metodstödet Pug i samband med utredningar av grova våldsbrott.

Målet är att undersöka om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Revisionsfrågor:

- Hur definieras begreppet "grova våldsbrott"?
- Hur tillämpas metodstödet;
  - Är den grundläggande särskilda utredningsorganisationen som framgår av metodstödet ändamålsenlig och effektiv?
  - Har Pug kommit att bli mer en organisationsform än ett metodstöd?
  - Har Polismyndigheten resurser och kompetens för att tillämpa metodstödet fullt ut i samband med utredning av grova våldsbrott?
  - Uppfattas metodstödet som relevant även i samband med andra grova våldsbrottsutredningar men där behovet av särskilda utredningsresurser inte är motiverade?
- Vilken förmåga har Polismyndigheten att kontinuerligt anpassa metodstödet?
- Hur följer Polismyndigheten upp användningen och utfallet (med utfallet avses vilka kvalitetsindikatorer användningen mäts mot) av Pug.

### 2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Granskningen omfattar processägarens styrning, uppföljning och utveckling av metodstödet samt vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa enhetlig tillämpning av det.

Granskningen omfattar fyra polisregioners tillämpning av Pug: Polisregion Syd, Polisregion Stockholm, Polisregion Mitt och Polisregion Bergslagen.

Granskningen omfattar också Nationella operativa avdelningen (Noa)/Utredningsheten samt UC Stockholm.

---

<sup>1</sup> Dnr A471.285/2016.

Polisregionernas hantering av enskilda ärenden har inte ingått i granskningen, utan endast deras tillämpning av metodstödet Pug. I granskningen ingår inte heller it-stöd.

## 2.4 Informationsinsamling och metod

Inom ramen för granskningen har internrevisionen tagit del av och analyserat i sammanhanget relevanta externa och interna styrdokument (budgetpropositioner, regleringsbrev, Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan, strategiska inriktningar för polisregioner och nationella avdelningar samt handläggningsordningar). Internrevisionen har också tagit del av och analyserat Pug (version 4, september 2017).

Drygt 20 intervjuer har genomförts med representanter från verksamheten på olika nivåer och i olika funktioner (utredare, förundersökningsledare, utredningsenhetschefer, processledare samt utvecklingsfunktioner). De intervjuade har utsetts av respektive region och avdelning.

Granskningen har utförts under perioden december 2020 – mars 2021 av internrevisorerna Philip Jansson och Stellan Söderman. Poliskommissarie Jan Staaf, Polisregion Öst, har medverkat som sakkunnig i granskningen.

Rapporten sakgranskades i juni och juli 2021. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli den 28 september 2021. Rikspolischefen beslutade om åtgärder 2022-10-26. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga 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 Om metodstödet för utredning av grova våldsbrott

Pug är avsett som ett stöd vid utredning av grova brott som är av sådan karaktär att särskilda utredningsresurser är motiverade (särskild händelse). Detta i främsta syfte att säkerställa att grova våldsbrott utreds på ett professionellt och effektivt sätt. Metodiken är också tillämplig vid andra typer av brott och särskilda händelser. Metodstödet är också avsett att vara ett stöd för polisregionernas förberedelse- och planeringsarbete för att kunna tillämpa Pug, samt som ett hjälpmedel vid utbildning.

Pug togs fram inom ett projekt som genomfördes vid Rikspolisstyrelsen 2002 – 2003. En utgångspunkt för arbetet var den s.k. ”mordbibeln” som togs fram under slutet av 1960-talet och publicerades som ett särtryck till den kurslitteratur - KPUS 3 – som användes inom den dåvarande polisutbildningen. Den arbetsmetodik som lades fast i ”mordbibeln” hade till stora delar utvecklats och tillämpats vid Riksmordkommissionen. Då någon revidering av ”mordbibeln” ditintills aldrig skett bedömdes det finnas ett stort behov av en modernisering/anpassning. En annan bidragande orsak till framtagandet av Pug var att bildandet av länspolismyndigheterna bedömdes skapa förutsättningar för att dessa i större omfattning skulle kunna hantera större brottsutredningar utan biträde från Rikskriminalen.

I samband med att det nya metodstödet Pug redovisades av verksamhetsprojektet under 2003 beslutades att dåvarande Rikskriminalpolisen skulle ha ett förvaltningsansvar för Pug. Detta ansvar överfördes sedermera till Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen (RPS) för att i samband med myndighetsreformen 2015 placeras vid Nationella operativa avdelningen (Noa) UC Stockholm.

### 4 Styrdokument

#### Iakttagelser

##### Regleringsbrev

Av regleringsbrevet för 2020 framgår att Polismyndigheten ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och öka uppkläringen av brott. Av Polismyndighetens årsredovisning 2020 framgår att det pågår ett arbete med att omarbета Pug, med ett ännu tydligare fokus på grova våldsbrott med koppling till kriminella miljöer (i sak avgränsat till gängkriminalitet<sup>2</sup>). I arbetet med att omarbета Pug ska vikt läggas vid och koppling ske till de framgångsfaktorer som lyfts i de arbeten som utförts på samma tema, exempelvis i Kunskapsplattformen och i Taktikbeslutet.

##### Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024

Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020-2024 framgår bl.a. polismyndighetens mål om framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring. Vidare framgår att utredningar av grova våldsbrott utgör en betydande belastning för den utredande verksamheten, vilket påverkar polisens förmåga att utreda andra brott. För att möjliggöra en effektiv utredningsverksamhet, såväl vad gäller grova våldsbrott som utredning av andra ärendetyper, behöver ytterligare kompetenser tillföras utredningsverksamheten. Vidare framgår att Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) ska tillämpas i

---

<sup>2</sup> Internrevisionens kommentar.

all brottsutredande verksamhet och att metodstödet Pug utgör ett stöd vid utredning av brott som är av sådan karaktär att särskilda utredningsresurser är motiverade.

En nyckelaktivitet som ska genomföras under perioden 2020-2024 är att öka förmågan att utreda grova brott genom förstärkning av aktionsgrupperna, en annan nyckelaktivitet är att förstärka förmågan att utreda grova våldsbrott för att bidra till en effektivare samlad utredningsverksamhet. Ansvaret för dessa nyckelaktiviteter ligger hos Noa och polisregionerna.

### **Polismyndighetens strategiska inriktningar 2020 – 2024**

Utifrån den strategiska verksamhetsplanen ska polisregioner och avdelningar utforma egna strategiska inriktningar för samma planeringsperiod. De strategiska inriktningarna kan även innehålla ytterligare målsättningar och aktiviteter som identifierats av polisregion/avdelning. Kopplat till de strategiska inriktningarna ska även finnas inriktningar för kompetensförsörjningen vid polisregionen/avdelningen. Inriktningen för kompetensförsörjningen ska visa vilka verksamheter som, under planeringsperioden, har särskilda behov av en ökad förmåga kopplat till mål och aktiviteter. Därtill ska det framgå hur kompetensförsörjningen ska genomföras.

Internrevisionen konstaterar att samtliga polisregioner och Noa har inriktningar och nyckelaktiviteter som ansluter till Polismyndighetens mål om framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring och med koppling till arbetet mot allvarlig och organiserad brottslighet. Samtliga polisregioner beskriver i sina inriktningsbeslut en ambition att förstärka förmågan att utreda grova brott/grova våldsbrott. Ett mindre antal polisregioner beskriver också tydligt en vilja att använda metodstödet Pug samt bygga upp en förmåga på området. I aktuella polisregioner framgår också av nyckelaktiviteterna att de vill inventera, säkerställa och anpassa antal Pug-kompetenser i regionen efter behov samt utbilda fler medarbetare för att kunna förstärka inom Pug verksamheten. Noa har bl.a. som nyckelaktivitet att förstärka förmågan att utreda grova våldsbrott genom metodutveckling och kunskapsöverföring till regionerna.

### **Polismyndighetens utredningsstrategi<sup>3</sup>**

Internrevisionen konstaterar att Pug inte omnämns i avsnitt fem ”Metoder för utredningsverksamheten”. Finns i övrigt inte heller någon koppling/referens till Pug i strategin.

### **Bedömning**

Internrevisionen konstaterar att Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020 – 2024 (avsnitt 4.1) betonar vikten av att PNU ska tillämpas i all brottsutredande verksamhet samt att Pug är avsett som ett stöd vid utredning av brott som är av sådan karaktär att linjeresurserna ska användas i särskild ordning. Motsvarande tydlighet i styrningen av polisens utredningsverksamhet framgår inte av utredningsstrategin som endast beskriver PNU som ett verktyg för att höja kvaliteten och effektivisera hanteringen vid utredning av brott medan Pug utelämnas helt i utredningsstrategin. Vilka bevekelsegrunder som ligger bakom exkluderingen har inte internrevisionen insyn i, men kan konstatera att synen på Pug kan uppfattas som otydlig i Polismyndigheten mot

<sup>3</sup> PM 2021:10, Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten.



bakgrund av att den omnämns i den strategiska verksamhetsplanen men inte i utredningsstrategin. I samband med sakgranskningen har dock ny information framförts som tydliggör och förklarar/motiverar varför Pug inte omnämns. Detta har dock inte påverkat internrevisionens tidigare bedömning.

## Rekommendation

### Rekommendation 4.1

#### Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring (UL) vidtar åtgärder så att Pug, i likhet med PNU, på ett tydligt sätt omfattas av utredningsstrategin.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att Polismyndighetens styrning av utredningsverksamheten kan uppfattas som otydlig och leda till att uppställda mål inte nås. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## 5 Polismyndighetens organisation för att utreda grova våldsbrott

### Iakttagelser

Enligt Arbetsordning (AO) för Polismyndigheten 3 kap. 4 § är chefen för nationella operativa avdelningen, processägare för huvudprocessen utredning och lagföring (UL). Enligt den Nationella operativa avdelningens handläggningsordning, NOA 2020:01, bilaga 1, har Utvecklingscentrum (UC) Stockholm verksamhetsområdesansvar för grova brott enligt metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG), Enligt samma handläggningsordning hanterar UC Väst organiserad brottslighet (f.d. grov organiserad brottslighet).

Enligt Noas handläggningsordning ska Utredningsenheten/Noa biträda polisregionerna i sådana ärenden där polisregionerna har behov av särskild kompetens, t.ex. operativ ledning vid utredning av grova våldsbrott. Vid enheten finns sektionen för särskilt utredningsbiträde som har till uppgift att biträda polisregionerna vid denna typ av ärenden.

I syfte att höja och säkerställa beredskaps- och kunskapsnivån måste berörd personal utbildas och övas i de åtgärder som ska vidtas. All personal måste ha grundläggande kunskap om sin funktion, om aktuella bestämmelser och rutiner samt förmåga att tillämpa de teoretiska kunskaperna.<sup>4</sup> Internrevisionen konstaterar att endast ett fåtal polisregioner vidtagit de beredskapshöjande åtgärder som krävs för att säkerställa tillgång till den kompetens som krävs för ett fullskaligt tillämpande av Pug.

Av metodstödet Pug<sup>5</sup> framgår att det inom polisen ska finnas en nationell bedömandegrupp vid grova våldsbrott. Gruppens uppdrag är att vara en granskningsfunktion vid

<sup>4</sup> Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott (Pug), version 4, september 2017, sidan 15.

<sup>5</sup> Ibid avsnitt 2.3.5.

förundersökningar avseende dödligt våld där det efter 30 dagars utredning inte finns en skäligen misstänkt. Ansvaret och ledningen av Bedömandegruppen är organisatoriskt placerad vid sektionen för särskilt utredningsbiträde. Gruppen ska bestå av 16 erfarna utredningsledare. Noa beslutar om uttag av deltagare i samverkan med polisregionerna. Respektive region eller avdelning ansvarar för egna kostnader i samband med bedömandegruppens verksamhet. Det åligger polisregionerna att inom angiven tid kontakta Noa för att aktivera ett uppdrag. Undantag från tidsfristen får endast ske i avvaktan på analysvar avseende forensisk bevisning som förväntas leda till skälig misstanke. Ett bedömningsuppdrag ska genomföras av minst två personer från andra regioner eller avdelningar än den som handlägger ärendet. Om ärendet är av särskilt stor omfattning eller om det finns andra särskilda skäl, kan ytterligare personal tillföras. Varje uppdrag ska redovisas muntligt på plats samt i en bedömningsrapport.

Uppgifter som framkommit vid intervjuer i granskningen visar att systemet med bedömandegruppen inte fungerar i nuläget och att det beror på att det saknas resurser och erfarna utredare med kompetens att genomföra aktuella bedömningar. Till saken hör också att det råder ett allmänt ansträngt läge på området. Enligt uppgift är antalet begäran som kommer in till sektionen fåtaliga eftersom det är känt i verksamheten att det är svårt att sätta ihop en bedömandegrupp i dagsläget. Ett alternativ som utvecklat sig är att vissa regioner använder erfarna utredare som timanställda i s.k. kallafall-grupper. Ett projekt har också startats vars uppdrag är att utreda möjligheterna att inrätta en s.k. omvänd bedömandegrupp vilken ska identifiera, dokumentera och omsätta framgångsfaktorer i förundersökningar som leder till fällande domar mot dödligt våld i kriminella miljöer.

Samtliga polisregioner reglerar utredningsarbetet mot grova brott i sina handläggningsordningar. Polisregion Mitt reglerar på ett tydligt sätt i sin handläggningsordning också att den regionala Utredningsenhetens verksamhetsansvar bl.a. omfattar Pug-verksamheten. Motsvarande tydlighet framgår av polisregion Västs handläggningsordning av vilken framgår att chefen för den regionala utredningsenheten har ansvar för Pug.

Av metodstödet framgår att respektive polisregion ska ha handlingsplan och insatsplanering för arbetet mot grova brott och att de har ansvar för att det upprättas riktlinjer som styr arbetet med grova brott. Av riktlinjerna bör det framgå vilka resurser respektive region kan säkra samt hur kostnader för ex. resor och traktamenten ska fördelas.<sup>6</sup> Internrevisionen konstaterar att det i flera fall saknas regionala riktlinjer.

## Bedömning

Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten i AO tydliggjort på vilken organisatorisk nivå arbete med grova brott ska ligga.

Internrevisionen konstaterar att det finns polisregioner som inte lever upp till metodstödet anvisningar om att varje regionledning ska ha riktlinjer som styr arbetet med grova brott. Det finns polisregioner som inte heller har framtagna handlings- och insatsplaner. Sammantaget finns det uppenbara brister vad gäller att i förväg skapa en ändamålsenlig

---

<sup>6</sup> Ibid, avsnitt 2.3, sidan 16.

organisation och kompetenssätta den på ett adekvat sätt i enlighet med metodstödet anvisningar.

Internrevisionens bedömning är att några polisregioner inte uppfyller de krav som metodstödet ställer för att utredningsarbetet i ett tidigt skede ska kunna bedrivas på ett ändamåls- och planerligt sätt med kompetent personal som är väl förberedda för sina arbetsuppgifter. Möjligheten att lösa ett brott minskar om det dröjer innan utredningen kommer igång. När ett brott väl inträffat är det för sent att föra organisationsdiskussioner och utbilda personal.<sup>7</sup>

Internrevisionen konstaterar att metodstödet ska tillämpas inom ramen för en särskild händelse vilket innebär att linjeresurser ska användas i särskild ordning. Utredning av grova brott kräver som regel att man koncentrerar resurser och sammanför olika kompetenser. Detta bör ske utifrån den ledningsprocess som tar över i det enskilda ärendet och som beskrivs i Polismyndighetens riktlinjer för operativ ledning vid särskilda händelser (PM 2016:33).

Istället för att skapa en resurs som har som huvuduppgift att hantera grova brott och som en del i detta ska kunna utgöra kärnan i en Pug-utredning, förlitar sig flera regioner på att kunna använda tillgängliga brottsutredare i de nyckelfunktioner som ska besättas då Pug tillämpas, men utan att de medarbetare som kan komma ifråga för detta i ordnade former har förberetts för uppgiften. En brist som förstärks vartefter erfarna brottsutredare lämnar verksamheten utan att ersättas. Detta i kombination med att berörda linjechefer i betydande omfattning saknar såväl erfarenhet som tillräcklig kunskap om vilka krav som ställs för en effektiv tillämpning av Pug, innebär att förutsättningarna för en effektiv tillämpning av metodstödet i många fall saknas. Internrevisionen ser en risk att utifrån dessa förutsättningar ändå försöka arbeta enligt Pug då detta snarare kan få en negativ effekt för såväl det enskilda fallet som för verksamheten i stort.

Internrevisionen noterar att den nationella bedömandegruppen för en alltmer tynande tillvaro p.g.a. avsaknad av resurser och kompetens. Det pågående projektarbetet med s.k. omvänd bedömandegrupp syftar till att i någon mening kompensera för bortfallet av den nationella bedömandegruppens verksamhet. Internrevisionen konstaterar att projektet i sak inte är något nytt eftersom det redan framgår av metodstödet att utvärdering av enskilda ärenden bör ske men då utan begränsning till uppklarade ärenden. Internrevisionen vill också understryka att de ärenden som leder till lagföring och i den meningen bedöms utgöra goda exempel, inte behöver vara de mest lärorika. Bra polisarbete kan inte värderas endast med utgångspunkt från fällande domar då omständigheterna i det enskilda fallet skapar unika förutsättningar. Andra påverkansfaktorer är de insatser som görs av åklagare och domstol. Jämfört med tanken bakom den nationella bedömandegruppens verksamhet blir analysen och utvärderingen smalare, och kommer senare, eftersom den endast ska fokusera på förundersökningar som leder till fällande domar mot dödligt våld i kriminella miljöer. I metodstödet beskrivs den nationella bedömandegruppens funktion som att vara en granskningsfunktion vid förundersökningar avseende dödligt våld. Till detta kommer också att det i ett ansträngt resursläge finns risk för att det inte avsätts tid/resurs för detta när utredningen är avslutad. Således i någon mening samma strukturella problematik som för den nationella bedömandegruppen.

<sup>7</sup> Ibid avsnitt 2.2, sidan 14.

## Rekommendation

### Rekommendation 5.1

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för UL vidtar åtgärder för att säkerställa att samtliga polisregioner har regionala riktlinjer i enlighet med de krav som följer av Pug.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att det kan uppstå brister i Polismyndighetens operativa förmåga att utreda grova brott vilket kan leda till att uppställda mål inte nås. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## 6 Pug utifrån ett användarperspektiv

### Iakttagelser

Av metodstödet framgår att det främst är avsett som stöd vid utredning av grova brott som är av sådan karaktär att de motiverar särskilda utredningsresurser. Exempel på sådana brott är mord, grovt rån, grov våldtäkt, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse samt människorov, särskilt i de fall gärningsmannen är okänd. Delar av den metodik som beskrivs kan dock vara tillämplig även vid andra typer av brott och särskilda händelser.<sup>8</sup>

Internrevisionen konstaterar i denna del att det saknas en närmare definition av ”grova brott”. Är straffvärdet avgörande för vad som är ”grova brott” eller är det modus, eller båda? Genomförda intervjuer ger vid handen att verksamheten inte anser att avsaknad av en tydlig definition utgör ett problem. Enligt uppgift tycker sig verksamheten ha en bra uppfattning om när metodstödet ska tillämpas.

Internrevisionen konstaterar vidare att verksamheten anser att metodstödet är ändamålsenligt<sup>9</sup> då det beskriver en struktur för hur mer omfattande informationshantering kan hanteras på ett effektivt och rationellt sätt med beaktande av de rättsliga krav som ställs på en förundersökning.

Verksamheten anser dock att metodstödet behöver uppdateras i syfte att följa med och möta den utveckling som skett när det gäller grova brott. När metodstödet togs fram var grova brott (t.ex. skjutningar och sprängningar) en sällanföreteelse, till skillnad från dagsläget när den typen av brottslighet blivit allt vanligare.

Det varierar mellan de i granskningen ingående polisregionerna vilken funktion och under vilka förutsättningar som beslut fattas om en initiering av Pug. Av Rättegångsbalken (RB) 23 kap. 1 § framgår att förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som lyder under allmänt åtal har förövats. I det korta tidsperspektivet avgör som regel en polisiär förundersökningsledare om det är aktuellt att tillämpa Pug eller inte. Efter det initiala beslutet

<sup>8</sup> Avsnitt 1.1.

<sup>9</sup> Med det avses att metodstödet leder fram till en insamling och analys av relevant/avgränsad informationsmassa (rationellt).

prövas den initiala bedömningen av linjechef som dels beslutar om resursallokering och vilka funktioner som i närtid behöver bemannas. En del polisregioner har en i förväg framtagna beslutsordning medan andra improviserar med linjeresurser. Av genomförda intervjuer framgår att den praktiska hanteringen sker med utgångspunkt från hur ofta man utreder den här typen av brottslighet. I Polisregion Stockholm har Pug i princip utvecklats till en linjeverksamhet, i andra polisregioner är det en sällanföreteelse som innebär utmaningar. För att underlätta den praktiska hanteringen av den här aktuella utredningsverksamheten framgår av metodstödet att polisregionerna har ansvar för att det upprättas regionala riktlinjer som styr arbetet med grova brott. Av riktlinjerna bör framgå vilka resurser respektive polisregion kan säkra samt hur kostnader för exempelvis resor och traktamenten ska fördelas.

Intervjuade chefsfunktioner framhåller att de tycker att metodstödet är ett bra verktyg för att hantera resurskrävande utredningar. Av intervjuerna framkommer också att det inte är ovanligt att chefsfunktionerna saknar aktuell kompetens- och erfarenhet av utredningsarbete och att det är angeläget att de har tillgång till stödkompetenser som kan stötta dem i beslutsfattande m.m. Det framhålls också att i samband med ombildning av polisen rekryterades chefer som främst hade en bakgrund i den uniformerade operativa verksamheten och i mindre omfattning i den utredande verksamheten. De intervjuade betonade därför vikten av att det finns i förväg förberedda strukturer för att kunna omhänderta olika utredningsscenarior.

Intervjuade undersökningsledare framhåller att det finns en varierande kompetens för att i ett inledningsskede hantera en anmälan om grovt brott. Det finns dock alltid en möjlighet att ringa in kvalificerad kompetens i de polisregioner där grova brott är en sällanhändelse. En del polisregioner har framtagna beredskapsplaner medan andra förefaller lita på turen och lojaliteten hos enskilda medarbetarna när det gäller att få tag på nyckelfunktioner då ett grovt brott inträffat. I polisregion Stockholm där man har stor erfarenhet av att arbeta mot grova brott, har man institutionaliserat i linjen vem som går in direkt som insatschef och som har erfarenhet av den aktuella typen av ärenden. Kompetens och erfarenhet framhålls inte minst mot bakgrund av att det är många linjefunktioner, t.ex. utredare, poliser i yttre tjänst, kriminaltekniker, som alla ska samordnas under utredningens tak.

Av intervjuer med utredare framgår att kompetens och erfarenhet av utredningar av grova brott varierar. Internrevisionen konstaterar också att det ställs krav på den enskilde utredaren, och för den delen även andra linjefunktioner, att förstå i vilket sammanhang han/hon verkar i med utgångspunkt från metodstödet.

De intervjuade framhåller att metodstödet har en ändamålsenlig design men att det saknas kompetens och resurser för att fullt ut kunna tillämpa det. Av intervjuerna framgår vidare att det måste finnas möjligheter till anpassning av metodstödet, men anpassningen får inte vara obegränsad så att effekten blir att metodstödet inte följs. Den av verksamheten identifierade nyckelfunktionen i metodstödet är registerföraren eftersom tillgång till den funktionen och dess kompetens i sak blir avgörande för i vilken utsträckning metodstödet kan tillämpas. Detta då struktureringen av den information som inhämtas av utredningsresursen är av helt avgörande betydelse för att utredningsarbetet ska kunna bedrivas effektivt. Avsaknad av registerförarkompetens innebär av detta skäl att det kan ifrågasättas om en utredning då kan bedrivas i enlighet med Pug.

En annan viktig operativ funktion som framhålls är funktionen brottsplatskoordinator som bl.a. ska underlätta dialogen mellan undersökningsledaren och Nationellt forensiskt centrum (NFC), t.ex. när det gäller att analysera spår med utgångspunkt från bevisvärdering och/eller inriktning av utredningsåtgärder. Undersökningsledarna uppger att de är nöjda med hur denna funktion fungerar och tillgängligheten till den inom resp. region.

De intervjuade uppger att kontakten med NFC i allt väsentligt fungerar men att det tar lång tid för NFC att lämna svar på inlämnat undersökningsmaterial samt att den begärda undersökningen inte alltid utförs trots att reella förutsättningar finns. Sammantaget framgår att undersökningsledarna har en nära och konstruktiv dialog med kriminaltekniker och NFC. Undersökningsledarna i utredningar av grova brott uppger själva att de har tillräcklig kompetens för att bedöma behovet och värdet av forensiska åtgärder, som då också underlättar förståelsen och dialogen med kriminaltekniker och NFC.

Av metodstödet<sup>10</sup> framgår att det i den särskilda utredningsorganisationen måste finnas ett antal förmågor på plats för att både inledande och fortsatta utredningsåtgärder ska kunna genomföras effektivt. Varje polisområde ska kunna bidra till en särskild utredningsorganisation med 5–6 personer för nyckelfunktioner samt cirka 10 förhørsledare. Med nyckelfunktioner avses t.ex. spanings/utredningsledare, brottsplatskoordinator, chef för förhørsenhet, chef för inre enhet, FU-registerförare och operativ analytiker. Resurser som inte kan täckas av den egna regionen måste kunna säkras från närliggande regioner. Förstärkning mellan regionerna hanteras och beslutas vid Noa/beredningsenheten. Kompetens och stödresurser kan även rekvireras från Noa.

Internrevisionen konstaterar att förmågan att operationalisera metodstödet i samband med att ett grovt brott anmäls i första hand handlar om vilken disponibel resurs som finns att tillgå i realtid, samt tillgång till den särskilda kompetens som krävs för att besätta de nyckelfunktioner som metodstödet beskriver. Av intervjuerna framgår att det finns skillnader mellan regionerna i förmåga. Bemanningen av utredningsorganisationen sker som regel genom att resurserna hämtas från polisområden (PO) och/eller lokalpolisområden (LPO). Internrevisionen konstaterar att i de polisregioner där metodstödet tillämpas mer frekvent finns det en tydlig struktur för hur utredningsorganisationen ska bemannas. I de polisregioner som kan betraktas som sällanvändare av metodstödet tillsätts funktioner i utredningsorganisationen normalt sett efter en frivilligt baserad ”beredskapsplanering”.

Av genomförda intervjuer framgår också att i de polisregioner där metodstödet tillämpas mer frekvent har den särskilda utredningsorganisationen kommit att bli institutionaliserad för att i realiteten utgöra en linjeverksamhet. I sak innebär detta att man säkerställer och låser resurser över tid vilket i sin tur också skapar en kontinuitet i förmågan att arbeta i enlighet med Pug.

Det framgår också av intervjuerna att det i samband med att utredningsorganisationen bemannas med resurser från PO eller LPO endast undantagsvis genomförs

---

<sup>10</sup> Avsnitt 2.2.5.

konsekvensanalyser av verksamhetseffekterna för den totala utredningsverksamheten och arbetet med den lokala lägesbilden.

Internrevisionen konstaterar att metodstödet enligt uppgift i delar även tillämpas i samband med andra utredningar av grova brott trots att behovet av särskilda utredningsresurser inte är motiverade. Detta av det främsta skälet att verksamheten har identifierat synergieffekter när det gäller metodiken för informationshantering, analys av information, tydlig organisatorisk struktur och fördelning av ansvarsområden i utredningsteam.

## Bedömning

Internrevisionens bedömning är att metodstödet har en ändamålsenlig design och leder till en effektiv utredningsverksamhet när det används i enlighet med sitt innehåll.

Internrevisionen konstaterar vidare att det i metodstödet inte närmare definieras vad som avses med ”grova brott. I stället för en definition ges ett antal exempel på brottstyper. Internrevisionen delar i den delen verksamhetens bedömning att detta inte nödvändigtvis är problematiskt. Det kan tvärtom vara fördelaktigt med lite elasticitet i bedömningen av när och under vilka förutsättningar verksamheten bör gå in i en särskild utredningsorganisation med tillämpning av metodstödet Pug. Detta förutsätter dock att det finns en grundläggande kompetens om metodstödet på framför allt mellancheftsnivå. I de fall sådan kompetens saknas anser internrevisionen att det bör finnas tillgång till ett kompetensstöd för chefsfunktionen.

I samband med genomförda intervjuer har det framkommit en viss tveksamhet om när en utredning ska hanteras med stöd av Pug. Internrevisionens bedömning med utgångspunkt från lagstiftningen och metodstödet utformning är att den polisiära förundersökningsledaren initialt ska avgöra dels om en förundersökning ska inledas, dels om förundersökningen ska hanteras med stöd av Pug. Detta mot bakgrund av förundersökningsledarens ansvar för förundersökningen i dess helhet<sup>11</sup>.

Internrevisionen konstaterar att metodstödet kan bli än mer effektivt genom en modernisering och uppgradering så att det ännu bättre möter dagens utredningsbehov i de aktuella ärendetyperna. Brott som gängskjutningar och sprängningar var tidigare, när metodstödet en gång togs fram, sällan förekommande brott, men är numera näst intill en vardagshändelse i vart fall i storstadsregionerna. Internrevisionens bedömning är att metodstödet därför behöver utvecklas över tid för att kontinuerligt kunna möta verksamhetens behov.

Internrevisionens bedömning är att tillgången till resurs och kompetens för att besätta framförallt nyckelfunktionerna enligt metodstödet är otillräcklig på myndighetsnivå och därför bör hanteras ur ett nationellt perspektiv.

Bemanningen av den särskilda utredningsorganisationen sker som regel genom att resurser hämtas från PO och LPO. Resurssäkringen sker som regel utan att konsekvensanalyser görs för vad detta innebär för den ordinarie utredningsverksamheten eller för

---

<sup>11</sup> 1a § Förundersökningskungörelse (1947:948)

arbetet mot den lokala lägesbilden. Detta innebär att en strukturerad analys av vad den särskilda utredningsorganisationen i det enskilda ärendet innebär för resultatutveckling i stort och LPO:s målsättningar m.m. saknas. När resurser tas från PO eller LPO innebär det som regel att ärenden med ett lägre straffvärde blir liggande med risk för sämre kvalitet i dessa utredningar. En fråga i sammanhanget är också med vilket författningsstöd dessa ärenden läggs åt sidan.

Internrevisionens bedömning är vidare att bemanningen av den särskilda utredningsorganisationen behöver prövas mer dynamiskt över tid. Intervjuerna ger en bild av att resursbehovet inte tryckprovas i tillräcklig omfattning med utgångspunkt från det aktuella utredningsläget. Det saknas som regel dessutom en löpande kontroll och kontinuerlig analys av resursbehovet över tid. Internrevisionens uppfattning är att bemanningen av den särskilda utredningsorganisationen bör vara mer anpassad till var i utredningen man befinner sig vilket innebär att den över tid kan växa eller krympa i enlighet med aktuellt utredningsbehov.

Internrevisionen konstaterar att i de polisregioner där den särskilda utredningsorganisationen tillämpas mer frekvent har den kommit att i princip bli institutionaliserad. Detta leder också till att den med företräde framför andra utredningar säkerställer de resurser den behöver, ofta till förfång för annan utredningsverksamhet. Internrevisionens bedömning är att man i dessa polisregioner bör överväga att tydligt organisera utredningsverksamheten i den delen som en linjeverksamhet i stället för att konstant ligga i en särskild utredningsorganisation. Man behöver hitta en modell där Pug i vissa regioner kan vara en linjeverksamhet. I regioner där behovet är mer sällsynt förekommande kan övervägas att fortsätta att arbeta med konceptet särskild händelse, på bekostnad av annan verksamhet.

Enligt internrevisionens bedömning finns det tydliga brister när det kommer till styrdokument som t.ex. beredskapsplanering i de polisregioner som mer sällan tillämpar Pug. I dessa polisregioner tillsätts nyckelfunktioner främst utifrån en ”frivilligbaserad” planering.

Internrevisionens bedömning är att den kompetens som finns för att kunna bemanna nyckelfunktionerna i allt för stor utsträckning är otillräcklig. Ett exempel på där verksamheten är särskilt sårbar är tillgången till registerförare. Över tid har utredningsverksamheten tappat kompetens och erfarenhet generellt på utredningssidan och detta sätter spår i förmågan att bedriva Pug-utredningar. Bristen på kompetens och tillgängliga nyckelfunktioner försöker verksamheten kalibrera genom att arbeta med vad den kallar ”Pug-light”. Vad det står för formellt framgår inte och det saknar giltighet som begrepp men efter vad internrevisionen förstår så handlar det mer om att markera att en utredning bedrivs i ”PUG:s anda” än att hävda att metodstödet tillämpas fullt ut.

Internrevisionen ser positivt på att verksamheten i delar tillämpar metodstödet på andra typer av brott än grova brott eftersom Pug i grunden handlar om att säkerställa struktur i utredningsorganisationen och kvaliteten i informationshanteringen. Komponenter i utredningsverksamheten som är viktiga oavsett vilken brottstyp det handlar om.

## **Rekommendation**

### *Rekommendation 6.1*



**Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för UL tar fram en vägledning som stöd för en kontinuerlig analys/bedömning av förväntade effekter för övrig verksamhet i samband med genomförande av utredningar som genomförs i enlighet med metodstödet Pug.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att det kan uppstå brister i Polismyndighetens förmåga att värdera verksamhetseffekterna av Pug-utredningar och leda till att uppställda mål inte nås. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

*Rekommendation 6.2***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för UL i samverkan med polisregionerna över tid säkerställer att de resurs- och kompetenskrav som ställs i Pug kan tillgodoses.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens operativa förmåga att utreda grova brott minskar och kan leda till att uppställda mål inte nås. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## 7 Förmåga till kontinuerlig utveckling och anpassning av metodstödet

### Iakttagelser

Av Nationella operativa avdelningens handläggningsordning, bilaga 1, framgår att ”UC Stockholm har områdesansvar för Grova brott enligt metodstöd för utredning av grova våldsbrott (Pug)”. Varför Pug hamnade på enheten UC Stockholm när UC-organisationen skapades är dock oklart.

Områdesansvar innebär att enhetschefen har bemyndigande att fatta alla de beslut som rör ansvarsområdet och som inte ska fattas av rikspolischefen eller avdelningschefen, att samråda och dela förslag avseende arbetet, att ta fram lämpliga krav på kompetens samt att aktivt följa upp och utvärdera hur arbetet fungerar samt att organisera mottagandet av förbättringsförslag från verksamheten. I arbetsuppgifterna ingår också att ha kontakt med verksamhetsansvariga, att implementera förändringar samt att i samråd med verksamheten ta fram underlag för beslut om lämpliga samverkansformer. Inom enheten är ansvaret för metodstödet Pug placerat vid Brottsbekämpningsgruppen. UC Stockholm bedömer sig i nuläget ha en generellt mycket god förmåga (personrelaterat) att förvalta metodstödet.

Utöver ansvaret för metodstödet har gruppen som uppgift att utveckla och förvalta områden som människohandel, hatbrott och grundläggande fri- och rättigheter, grova brottsfrågor och grova våldsbrott. Gruppen har ett nationellt ansvar för sina ämnesområden. Ett tangerande områdesansvar är Organiserad brottslighet som är placerat vid UC

Väst. Även processledaransvaret för huvudprocessen Utredning och lagföring (UL) som är placerat vid Beredningsenheten/Noa har nära beröringspunkter med UC Stockholms ansvar för metodstödet Pug.

Genomförda intervjuer ger bilden av att ansvarsfördelning mellan UC Stockholm, UC Väst och Beredningsenheten/Noa är otydlig ur ett övergripande perspektiv. Det finns inte någon funktion eller uttalad struktur för samverkan vilket innebär att samverkan främst sker utifrån ett ad-hoc-perspektiv. Detta till trots upplevs samverkan fungera bra och i de flesta fall kan ”stuprörsperspektiv” undvikas och verksamheten hållas ihop. Den pågående översynen av beredningsenheten på Noa och inrättandet av en enhet med övergripande ansvar för förmågeutveckling inom det brottsbekämpande området upplevs också som positivt för förvaltningen av metodstödet Pug.

UC Stockholm har i sitt förvaltnings- och utvecklingsarbete av Pug inga fastlagda rutiner för inhämtning av information från processägaren eller regionerna avseende tillämpning av Pug. Detta av det främsta skälet att processägaren och regionerna generellt inte följer upp tillämpningen av Pug vare sig i enskilda ärenden eller ur ett lednings-/styrningsperspektiv. UC Stockholm har heller inte den resurs som skulle krävas för att i egen regi själva följa upp och utvärdera regionernas tillämpning av metodstödet. Detta leder till att utvecklingsarbetet ofta baseras på egengenererade initiativ och kan på så sätt i viss omfattning bli intressestyrt av medarbetarna i gruppen.

UC Stockholm är kravställare för fem utbildningar med relevans för utredning av grova brott men det finns inte heller i den delen någon ordnad samverkan med processägaren för UL. Utbildning är en extremt viktig del i arbetet med att skapa förutsättningar för att metodstödet Pug ska kunna tillämpas. De utbildningar som krävs vid tiden för granskningens genomförande är:

- Grundutbildning för utredare av grova brott
- Fortsättningsutbildning för utredare av grova brott
- FLO<sup>12</sup>-utbildning (den enda utbildning som genomförs i nuläget)
- Operativ analytiker
- Registerförarutbildning (avvaktar resultatet av pilotprojekt avseende DurTvå+)

Med undantag för FLO-utbildning pågår eller tidsplaneras vid tiden för granskningen inte någon av ovan rubricerade utbildningar i HR:s regi. Ett skäl till detta är att en omorganisation pågår vid HR-avdelningen. UC Stockholm upplever också att det finns vissa brister i samverkan med HR-avdelningen. Bl.a. har kravspecifikationer som upprättats av UC-Stockholm ”slarvats bort” på HR-avdelningen. För att i någon mån tillgodose behov och efterfrågan genomför UC-Stockholm viss utbildning i egen regi.

## Bedömning

Internrevisionen uppfattar att den ansvarsfördelning som görs i Noa:s handläggningsordning tydligt placerar förvaltningsansvaret för metodstödet Pug vid UC Stockholm.

---

<sup>12</sup> Family Liaison Officer.

Det framgår också tydligt av handlägningsordningen vad detta ansvar omfattar. Vad som däremot saknas är en tydlig samverkansstruktur med andra enheter som har överlappande ansvarsområden. Detta riskerar då leda till en suboptimering av förvaltnings- och utvecklingsarbetet vid Noa. Internrevisionen konstaterar i detta sammanhang att motiven för det vid tiden för granskningen pågående arbetet vid Noa med inrättandet av en enhet med övergripande ansvar för förmågeutveckling inom det brottsbekämpande området<sup>13</sup>, bekräftar denna bild.

Internrevisionen bedömer att nuvarande resurs vid UC Stockholm är otillräcklig för att kunna hantera de arbetsuppgifter som åläggs enheten i Noa:s handlägningsordning. Ett tydligt exempel på detta är att UC Stockholm i nuläget inte har möjlighet att i någon egentlig omfattning följa upp användningen av metodstödet vid regionerna. Någon sådan uppföljning sker inte heller på annat sätt av processägaren för UL. Genomförda intervjuer leder också till slutsatsen att inte heller regionerna genomför sådana uppföljningar annat än undantagsvis. Detta innebär då att en av de viktigaste förutsättningarna saknas för att metodstödet kontinuerligt ska kunna anpassa till verksamhetens krav och andra relevanta förutsättningar.

## Rekommendation

### Rekommendation 7.1

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att chefen för Nationella operativa avdelningen (Noa) gör en översyn av UC Stockholms resurstilldelning i förhållande till ålagda arbetsuppgifter.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens operativa förutsättningar att utreda grova brott över tid minskar och kan leda till att uppställda mål inte nås. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## 8 Utvärdering av användning och utfall av metodstödet

### Iakttagelser

Efter genomförda intervjuer kan internrevisionen konstatera att både processägaren för huvudprocessen UL och UC Stockholm utifrån områdesansvar för Pug, saknar rutiner för uppföljning av Pug. I de fall Pug tillämpas i en region eller av Noa sker görs endast undantagsvis någon uppföljning i ordnade former.

Under avsnitt 2.5 Utvärdering i metodstödet beskrivs övergripande hur en utvärdering av utredningsarbetet vid såväl uppklarade som ouppklarade brott ska gå till. Som övergripande syfte anges att analys ska göras av vad som kunnat göras bättre och vad som gjordes bra. Det anges också att utvärderingen i normalfallet ska omfatta utredningen i dess helhet. Utvärderingen ska göras av en oberoende person som inte deltagit i

<sup>13</sup> A279.217/2020 (Noa)

utredningen. Utvärderingen ska redovisas till den operativa chefen som underlag för framtida planering, beredskap och utbildning.

Den sammantagna bilden efter genomförda intervjuer visar en entydigt positiv inställning till vikten och värdet av utvärdering då metodstödet tillämpas. Detta till trots är det ovanligt att en utvärdering i enlighet med 2.5 i metodstödet eller på motsvarande sätt sker. Som främsta skäl till detta anges tidsbrist och att det inte finns någon efterfrågan från ledningen vare sig på central eller regional/lokal nivå. Då granskningen inte omfattat uppföljning och/eller egenkontroll i ett vidare perspektiv finns möjlighet att tillämpning av Pug berörs ur ett mer övergripande perspektiv. Detta är dock inget som framkommit i denna granskning.

Det faktum att den nationella bedömandegruppen i princip inte längre aktiveras innebär en ytterligare begränsning i spridning av kunskap och erfarenhet. Till detta kommer att det vid tiden för granskningen i princip inte genomförs någon specifik ”Pug -utbildning” vilket då också innebär att det erfarenhetsutbyte som regelmässigt sker i samband med utbildning uteblir. Även om detta uppges vara ett tillfälligt avbrott i utbildningsverksamheten visar det på utbildningsverksamhetens betydelse för det erfarenhetsutbyte som regelmässigt sker mellan kursdeltagare. Ett erfarenhetsutbyte som då behöver tillgodoses på annat sätt.

Internrevisionen har i samband med granskningen tagit del av utkast till uppdragsbeskrivning rubricerad *Omvänd bedömandegrupp*<sup>14</sup> där syftet är att identifiera, dokumentera och omsätta framgångsfaktorer i förundersökningar som leder till fällande domar mot dödligt våld i kriminella miljöer. De avgränsningar som görs till fällande domar och dödligt våld i kriminella miljöer leder till slutsatsen att detta arbete inte ska eller kan ersätta de bedömandegrupper som ska aktiveras i enlighet med Pug utan mer kan ses som en komplettering till den utvärdering som beskrivs i Pug. Kopplingen till Pug markeras genom att det i uppdragsbeskrivningen anges att: *”Metodstödet för utredning av grova våldsbrott (Pug) är avsett som ett stöd vid utredning av brott som projektet inriktar sig på.”*

Processägaren för huvudprocessen UL gör inte heller någon uppföljning av tillämpningen av Pug.

## **Bedömning**

Utöver en övergripande brist på insyn i regionernas tillämpning av Pug försvårar också avsaknaden av strukturerad utvärdering förutsättningarna för kontinuerlig anpassning av metodstödet. Detta understryks också av att Pug i vissa regioner tillämpas relativt sällan vilket gör det särskilt viktigt att erfarenheter samlas in nationellt och efter bedömning och bearbetning på central nivå sprids vidare inom myndigheten.

Avsaknad av utbildning och det faktum att den nationella bedömandegruppen i princip inte längre aktiveras behöver också kompenseras genom andra former för kunskapsåtervinning och erfarenhetsutbyte. En möjlighet till detta utgörs av de s.k. ”Kalla-fall-grupperna” som uppfattningsvis tillför betydande verksamhetsvärde.

---

<sup>14</sup> Noa Beredningsenheten 2021-01-12

Internrevisionen uppfattar att Brottsbekämpningsgruppen vid UC Stockholm i nuläget inte är resurssatt för att kunna bedriva den uppföljningsverksamhet i förhållande till polisregionerna som krävs för att säkerställa att metodstödet Pug kontinuerligt anpassas till verksamhetens krav och förutsättningar.

Den rekommendation internrevisionen lämnar i 7.1 om resursöversyn av UC Stockholm är tillämplig även här.

## 9 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Pug är avsett som ett stöd vid utredning av grova brott som är av sådan karaktär att särskilda utredningsresurser är motiverade (särskild händelse) och då i första hand grova våldsbrott. I metodstödet anges inte en närmare en definition ”grova brott” utan det finns endast en exemplifiering av brottstyper. Internrevisionens bedömning är att en avsaknad av definition inte är problematiskt utan att den elasticitet som följer av avsaknad av en definition tvärtom kan vara fördelaktigt. Internrevisionen konstaterar att verksamheten i delar tillämpar metodstödet även på andra typer av brott än grova brott och att detta är bra eftersom Pug i grunden handlar om att säkerställa struktur i utredningsorganisationen och kvaliteten i informationshanteringen. Komponenter i utredningsverksamheten som är viktiga oavsett vilken brottstyp det handlar om.

Metodstödet har en ändamålsenlig design och leder till en effektiv utredningsverksamhet där det används i enlighet med sitt innehåll men att det behöver uppdateras för att bättre följa med och möta den utveckling som skett när det gäller grova brott.

Polismyndighetens styrning av hur Pug ska tillämpas är kontradiktorisk då det nämns i Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020-2024 men inte i den beslutade utredningsstrategin.

Polismyndigheten har i AO tydliggjort på vilken organisatorisk nivå arbete med grova brott ska ligga. Den regionala styrningen i form av riktlinjer, handlings- och insatsplaner är dock behäftad med uppenbara brister för att kunna säkerställa tillräcklig beredskap och tillgång till relevant kompetens för att kunna genomföra en brottsutredning i enlighet med Pug.

Den särskilda utredningsorganisationen som framgår av metodstödet är i grunden ändamålsenlig och effektiv men samtidigt resurskrävande vilket ställer krav på polismyndighetens förmåga att utbilda och kontinuerligt kompetenssäkra de nyckelfunktioner som identifieras i metodstödet. Utredningsverksamheten har över tid generellt tappat kompetens och erfarenhet inom utredningsverksamheten och detta sätter också spår i förmågan att bedriva utredningar med stöd av Pug. I granskningen har det framkommit att det finns brist på kompetens och tillgängliga nyckelfunktioner när den särskilda utredningsorganisationen ska operationaliseras i enlighet med metodstödet anvisningar.

Bemanningen av den särskilda utredningsorganisationen är inte heller oproblematisk eftersom resurser som regel hämtas från PO och LPO och då innebär att utredningsverksamheten på dessa organisatoriska nivåer får stå tillbaka till förmån för enskilda ärenden. Det görs inte heller en mer övergripande konsekvensanalys av detta ur ett

myndighetsperspektiv. Till detta kommer att i de polisregioner där den särskilda utredningsorganisationen tillämpas mer frekvent har den i princip kommit att bli institutionaliserad. I dessa polisregioner bör man överväga att hitta en modell där den här typen av utredningar bör bedrivas som en linjeverksamhet i en fast organisationsform. I regioner där aktuella brottsutredningar är en sällanhändelse kan man fortsätta att arbeta med konceptet särskild händelse.

Internrevisionens övergripande bedömning är att bemanningen av den särskilda utredningsorganisationen behöver prövas mer dynamiskt över tid och kontinuerligt ställas mot aktuella operativa utredningsbehov kopplat till utredningsläget i det enskilda ärendet.

Polismyndighetens förmåga att över tid anpassa metodstödet är relativt låg. UC Stockholm har i sitt förvaltnings- och utvecklingsarbete av Pug inga fastlagda rutiner för inhämtning av information från processägaren eller regionerna avseende tillämpning av Pug. Detta av det främsta skälet att de saknar egna resurser för att själva genomföra sådan inhämtning. Processägaren och regionerna följer generellt inte upp tillämpningen av Pug vare sig i enskilda ärenden eller ur ett lednings-/styrningsperspektiv. Utöver en övergripande brist på insyn i regionernas tillämpning av Pug försvårar också avsaknaden av strukturerad utvärdering förutsättningarna för kontinuerlig anpassning av metodstödet. Detta understryks också av att Pug i vissa regioner tillämpas relativt sällan vilket gör det särskilt viktigt att erfarenheter samlas in nationellt och efter bedömning och bearbetning på central nivå sprids vidare inom myndigheten.

UC Stockholm är kravställare för fem utbildningar med relevans för utredning av grova brott men det finns i den delen inte någon ordnad samverkan med processägaren för U/L. Utbildning är en extremt viktig del i arbetet med att skapa förutsättningar för att metodstödet Pug ska kunna tillämpas. Med undantag för FLO-utbildning pågår eller tidsplaneras vid tiden för granskningen inte någon av de fem utbildningarna i HR:s regi.



Philip Jansson

Stellan Söderman



Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Sakkunniga Eva Molin

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen
Avdelningschefen Gunilla Hedwall <i>GH</i>
Avdelningschefen Martin Valfridsson <i>MV</i>

Ärende
Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av utredning av grova våldsbrott.

Beslut
Internrevisionen har granskat utredning av grova våldsbrott. Granskningen har resulterat i fem rekommendationer.
Polismyndigheten beslutar följande.
<b>Åtgärd med anledning av rekommendation 4.1</b>
Av Polismyndighetens utredningsstrategi <sup>1</sup> framgår att det är metoderna i polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) som ska användas i utredningsverksamheten. Metodstödet för utredning av grova brott är ett av flera metodstöd som används inom ramen för PNU. Det pågår redan ett arbete inom Polismyndigheten med att revidera metodstödet för utredning av grova brott i syfte att göra det mer användarvänligt och tillgängligt.
<b>Åtgärd med anledning av rekommendation 5.1</b>
Processägaren för utredning och lagföring ska i samverkan med polisregionerna förtydliga i Polismyndighetens metodstöd för utredning av grova våldsbrott avseende beslutsfattande om och när en utredning ska bedrivas eller resurssättas enligt metodstödet.
Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2023.
<b>Åtgärd med anledning av rekommendation 6.1</b>
Processägaren för utredning och lagföring ska i samverkan med polisregionerna och ekonomiavdelningen ta fram ett verktyg som gör det möjligt att följa upp och bedöma hur genomförandet av utredningar av grova

<sup>1</sup> Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10).

våldsbrott med stöd av Polismyndighetens metodstöd för utredning av grova brott påverkat den övriga verksamheten.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2023.

#### **Åtgärd med anledning av rekommendation 6.2**

Processägaren för utredning och lagföring ska i samverkan med polisregionerna verka för en ändamålsenlig resurs- och kompetensdimensionering utifrån hur metodstödet för utredning av grova våldsbrott används.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2023.

#### **Åtgärd med anledning av rekommendation 7.1**

Processägaren för utredning och lagföring genomför under 2022 en översyn av utvecklingsverksamhetens organisation och uppdrag. Rekommendationen kommer att omhändertas inom ramen för det pågående arbetet.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2023.

Kostnad -

Finansiering -

Vid protokollet



Eva Molin

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och  
polisregioner  
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna  
Skyddsorganisationen