



Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet

Internrevisionen

2020-01-22

Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte, mål och revisionsfrågor	4
2.3	Omfattning och avgränsning	4
2.4	Metod och tillvägagångssätt	4
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
3	SYSTEMSYNSÄTTET	6
3.1	Vad är syftet ur intressenternas perspektiv	6
3.2	Efterfrågan	8
3.3	Hur svarar systemet på efterfrågan	10
3.4	Processens effektivitet	11
3.5	Systemfaktorer	13
3.5.1	Struktur/arbetsorganisation	13
3.5.2	Regler/procedurer	15
3.5.3	Mål/mätsystem.....	18
3.5.4	It-stöd.....	23
3.5.5	Kompetens/kultur	23
3.6	Ledningens styrfilosofi och sätt att tänka.....	25
4	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORN	28
5	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV INTERN STYRNING OCH KONTROLL .	29

BILAGA 1: Rikspolischefens beslut

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2016-17 granskat den strategiska styrningen av utredningsverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna styrningen och kontrollen av den strategiska styrningen av utredningsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.




Den strategiska styrningen av utredningsverksamheten kan och behöver förtydligas och förbättras.

Statsmaktens styrdokument för den brottsutredande verksamheten viktat rättssäkerhet¹, kvalitet och effektivitet före kvantitet. Internrevisionens bedömning är att den prioritering regeringen givit uttryck för i styrdokumenten för den brottsutredande verksamheten inte har fått tillräckligt genomslag i Polismyndighetens strategiska styrning där istället fokus riktas mot kvantitativa parametrar.

Internrevisionen konstaterar att polisens utredningsverksamhet uppvisar bristande förändringsbenägenhet och förändringförmåga. Detta yttrar sig bl.a. genom att:

- Polismyndigheten saknar en gemensam syn på hur den brottsutredande verksamheten ska styras.
- Polisens nationella utredningsmetodik (PNU) ska tillämpas i all brottsutredning (enligt det strategiska initiativet ”Utredningsresultaten i Polismyndighetens verksamhetsplan), men har ännu efter fjorton år inte implementerats fullt ut i polisens utredningsverksamhet.
- Processtyrningen har inte fått genomslag i Polismyndigheten. Synen på och hanteringen av Polismyndighetens processtyrning präglas av betydande skillnader och oklarheter. Detta medför att det saknas ett nationellt sammanhållet helhetsansvar för utredningsprocessen.
- Analysförmågan av utredningsverksamhetens utfall och resultat måste utvecklas och stärkas.
- Genomförda kompetensförstärkningsåtgärder måste följas upp och utvärderas på ett strukturerat sätt för att säkerställa effekterna i utredningsverksamheten.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 12 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	8
 Väsentlig brist	4
 Mindre väsentlig brist	

¹ Med rättssäkerhet avses i denna granskningsrapport att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet.

2 Inledning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2016-17 granskat den strategiska styrningen av utredningsverksamheten.

2.1 Bakgrund

Tidigare granskningar och inspektioner har påvisat brister inom den brottsutredande verksamheten vilket tillsammans med den löpande resultatuppföljningen gett bilden av en negativ utveckling. Styrning och uppföljning av utredningsverksamheten är främst inriktad på kvantitet. Detta innebär svårigheter att bedöma kvaliteten i verksamheten. Mot denna bakgrund har internrevisionen bedömt att det finns behov av en systemgranskning med fokus på den strategiska styrningen av Polismyndighetens brottsutredande verksamhet. Med strategisk styrning avses i detta sammanhang en långsiktig och målbaserad nationell styrning.

2.2 Syfte, mål och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om den interna styrningen och kontrollen av den strategiska styrningen av utredningsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.

Målet med granskningen omfattar samtliga punkter i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) med undantag för verksamhetskravet ”med god hushållning av statens medel”.

Revisionsfrågor

- Finns det en tydlig koppling mellan styrningen av utredningsverksamheten och statsmaktens uppdrag till Polismyndigheten att utreda brott?
- Vilken efterfrågan finns på utredningsverksamheten utifrån de olika roller (olika kundperspektiv) som finns i utredningsprocessen?
- Hur svarar systemet på efterfrågan?
- Processens effektivitet?
- Förutsättningar för att bedriva utredningsverksamheten. Hur ser systemfaktorerna ut; struktur/arbetsorganisation, regler/procedurer, mål- och mätsystem, it-stöd samt kompetens och kultur?
- Vilken är ledningens styrfilosofi och sätt att tänka vad gäller förutsättningarna för att bedriva verksamheten och mäta effekterna av den?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar den nationella strategiska styrningen av utredningsverksamheten. Den operativa verksamheten granskas med begränsning till hur den påverkas av och påverkar den strategiska styrningen.

2.4 Metod och tillvägagångssätt

Granskningen har genomförts under perioden januari till juni 2018 av ansvarig revisor Philip Jansson och sakkunniga Marie Wallin, jurist och tidigare kammaråklagare, rätts-

avdelningen (RA), samt Stellan Söderman, poliskommissarie, nationella operativa avdelningen (Noa).

Granskningen har tillämpat systemsynsättet² som metod för genomförandet:

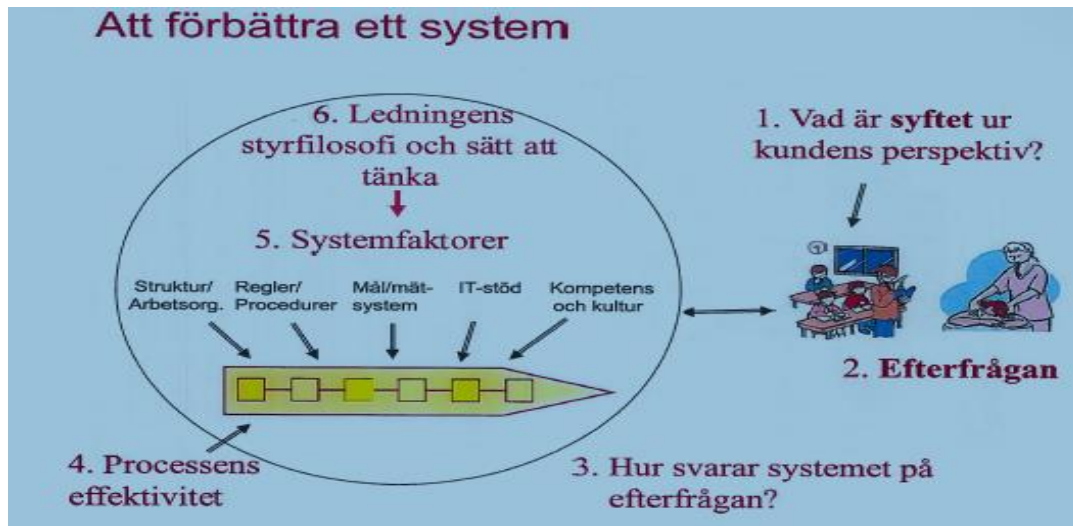


Bild 1.

Internrevisionen har ersatt begreppet "kund" med "intressent". Detta eftersom begreppet intressent bättre beskriver förhållandet mellan polisen och de som direkt eller indirekt berörs av utredningsverksamheten.

Inom ramen för granskningen har internrevisionen tagit del av och analyserat i sammanhanget relevanta externa och interna styrdokument (budgetpropositioner, regleringsbrev, verksamhetsplaner, arbetsordning för Polismyndigheten [AO], handläggningsordningar m.m.) samt interna och externa rapporter med bäring på utredningsverksamheten.

I granskningen har cirka 20 personer intervjuats. Dessa representerar utifrån olika funktioner Polismyndighetens strategiska ledning av den brottsutredande verksamheten.

- rikspolischefens kansli (RPCK)
- Nationella operativa avdelningen (Noa): Processägaren, beredningsenheten, nationella kontaktenheten (NKE), utvecklingscentrum (UC) Syd samt utvecklingschefen
- ekonomiavdelningen (EA): Uppföljning och analys
- polisregion Stockholm: Delprocessägare för bedrägeri
- representanter för den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG)
- representanter för den nationella operativa ledningsgruppen (Nolg).

Rapporten sakgranskades i oktober 2018 av nationella operativa avdelningen/beredningsenheten, utvecklingschefen, ekonomi- och HR- avdelningarna, rikspolis-

² En metod för att följa upp och säkerställa effektiviteten i en verksamhet. Metoden innehåller också en distinktion mellan verklig och onödig efterfrågan.

chefens kansli samt intervjuade representanter för polisregionerna. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i november 2018. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har lämnats av processägaren för utredning och lagföring (UL) samt Rättsavdelningen (RA). Fullständiga åtgärdsförslag återges i bilaga till rapporten. Åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer beslutades den 21 januari 2020 och rapporten beslutades den 22 januari 2020.

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 Systemsynsättet

3.1 Vad är syftet ur intressenternas perspektiv

Iakttagelser

Statmaktens kriminalpolitiska mål för utredning och lagföring är att den brottsutredande verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet och att brottsuppleringen ska öka.³

Av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten framgår att Polismyndigheten ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och öka uppleringen av brott samt göra en bedömning av om vidtagna åtgärder har fått önskade effekter.

Internrevisionen konstaterar efter en genomgång av statsmaktens styrdokument för den brottsutredande verksamheten att rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet viktas före kvantitet.

³ BudgetPROP. 2017/18:1 UTGIFTSOMRÅDE 4, avsnitt 2.4.4, sidan 26.

Polisens uppgift att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal regleras i 2 § punkten 3 (1984:387) polislagen. Av 23 kap. rättegångsbalken (RB) framgår att polisens rättsliga uppdrag grundas på en tvingande rättslig reglering som innebär en skyldighet att ta upp anmälan om brott (anmälningsskyldighet) och att som huvudregel inleda och bedriva förundersökning (förundersökningsplikt). Den senare regleras i 23 kap. 1 § första stycket RB⁴ och har också en direkt motsvarighet i 20 kap. RB om obligatoriskt åtal.

Den straffprocessuella regleringen av den brottsutredande verksamheten genomsyras av rättssäkerhetsintressen och högt ställda krav på objektivitet. En princip av central betydelse för rättssäkerheten är även den om oskuldspresumtion, som innebär att den som misstänks för brott har ska betraktas som oskyldig intill hans eller hennes skuld bevisats.⁵

Den brottsutredande verksamheten har olika intressenter (parter och resurspersoner): statsmakten (tillika uppdragsgivare), misstänkt person, målsäganden/brottsoffer, vittne, anmälare, åklagare samt domstolarna. I en mening är också allmänheten och massmedia i vart fall indirekta intressenter. För samtliga intressenter gäller att polisens brottsutredande verksamhet ska bedrivas rättssäkert, objektivt och skyndsamt.

Av genomförda intervjuer framgår att polisen i den strategiska styrningen av den brottsutredande verksamheten betraktar brottsofferperspektivet som överordnat andra intressen. Liknande resonemang har framförts i andra sammanhang.⁶

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att den prioritering regeringen givit uttryck för inte har fått tillräckligt genomslag i Polismyndighetens interna styrdokument, där istället kvantitativa parametrar utgör underlag för styrning av den brottsutredande verksamheten.

Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten i den strategiska styrningen ska beakta olika intressenters behov så långt möjligt är. I den brottsutredande verksamheten har polisen att förhålla sig till en långtgående och i många avseenden tvingande rättslig styrning. Att Polismyndigheten i sin strategiska styrning av den brottsutredande verksamheten framhåller brottsofferperspektivet som ett överordnat intresse hamnar av detta skäl i konflikt med den rättsliga styrningen.

Bestämmelsen i Art 6 Europakonventionen, med dess princip om rättvis rättegång med den där ingående oskuldspresumtionen, gäller som lag i Sverige. Mot bakgrund av ovan

⁴ "Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats."

⁵ Principen har uttryckligt stöd i Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige och i 2 kap. 23 § Regeringsformen (RF) anges särskilt att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen, vilket ger den en författningsmässigt starkare ställning än en vanlig lag. Det är i Europakonventionens Artikel 6 som det stadgas om oskuldspresumtionen samt om principen "fair trial" som konkret innebär rätten till en rättvis rättegång, att en sådan ska ske inom skälig tid och om de minimirättigheter som måste iaktas för brottsanklagade.

⁶ "Polisen fortsätter att klara upp flera brott", SvD 181107.

"Polisen fortsätter att klara upp flera brott", Aftonbladet 181107.

ställer sig internrevisionen frågande till att brottsofferperspektivet framhålls som ett överordnat intresse i utredningsverksamheten. Internrevisionen anser att det är väsentligt att "tone of the top" i den strategiska ledningen av polisens brottsutredande verksamhet baseras på centrala rättssäkerhetsprinciper. Om enskilda intressegrupper framhålls kan det tolkas som att den rättsliga regleringen är underordnade dessa, vilket kan leda till brist på objektivitet i bedömningen av t.ex. målsägandeberättelser. En effekt av detta kan bli att kraven på att en förundersökning ska bedrivas objektivt eftersätts.

Med utgångspunkt i formuleringen från Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017-2018 och genomförda intervjuer ser internrevisionen en risk för att den strategiska styrningen i delar motverkar att den brottsutredande verksamheten bedrivs objektivt och enhetligt och utifrån gällande lagstadgade krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet.

Internrevisionen vill även framföra att ovan återgivna återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2018 kan uppfattas som en tydlig signal från regeringen att den brottsutredande verksamheten uppvisar betydande generella brister. Detta mot bakgrund av att regeringen i budgetpropositionen 2018/2019 bedömer⁷ att resultatet i den brottsutredande verksamheten inte lever upp till de politiska ambitionerna och medborgarnas berättigade krav och förväntningar.

Rekommendation 3.1.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndighetens ledning i den strategiska styrningen av den brottsutredande verksamheten säkerställer att intressenters behov beaktas utifrån kraven på rättssäkerhet.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på lagenlighet.

3.2 Efterfrågan

Iakttagelser

Med utgångspunkt från systemsynsättet, se bild 1 sidan 5, kan efterfrågan delas upp i värdeskapande efterfrågan och onödig efterfrågan.

Värdeskapande efterfrågan är sådan efterfrågan som polisen behöver för att kunna fullgöra det brottsutredande arbetet. Ett exempel på detta är vikten av att allmänheten anmäler misstanke om brott till polisen. Onödig efterfrågan är sådant som genererar merarbete som en effekt av att myndigheten underlåtit att göra något, gjort fel ur intressenternas perspektiv eller erbjuder bristfälligt bemötande av intressenter och som då genererar merarbete för organisationen.

⁷ BP 2018/2019, Utgiftsområde 4, avsnitt 2:5 Analys och slutsatser avseende utredning och lagföring.

Hur stor del av Polismyndighetens efterfrågan som kan kategoriseras som onödig är oklart men genomförda intervjuer pekar på att brister i samband med anmälningsupptagning vid Polisens kontaktcenter (PKC) samt handlägningsprocesserna (rutinerna) mellan PKC och utredande enheter skapar onödig efterfrågan. Detta som en effekt av att upprättade brottsanmälningar ofta behöver kompletteras och/eller förtydligas efter överlämnande till utredande enhet. Samma förhållande gäller polisanmälan via e-tjänst. Internrevisionen noterar avseende e-tjänsten att det sedan en tid pågår ett utvecklingsarbete under ledning av Nationella kontaktenheten (NKE). Den brottsutredande verksamhet som bedrivs som jourverksamhet tenderar också att skapa onödig efterfrågan.

Av intervjuer och polisens årsredovisning framgår att den s.k. kompletteringsvolymen används för att mäta onödig efterfrågan i den brottsutredande verksamheten. Den definieras i årsredovisningen som: ”Ett mått som ÅM (Åklagarmyndigheten, internrevisionens kommentar) tar fram och som avser andel beslut om att skicka tillbaka förundersökningen till polisen i relation till antal brottsmisstankar med beslut i åtalsfrågan”.⁸

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten behöver utveckla självständiga mått som speglar onödig efterfrågan på området.

Internrevisionens bedömning är att handlägningsprocesserna (rutinerna) mellan Polisens kontaktcenter (PKC) och utredande enheter kontinuerligt måste vara föremål för översyn i syfte att minska inslaget av onödig efterfrågan. Ett exempel på detta är det pågående utvecklingsarbetet av e-tjänsten som kan leda till att onödig efterfrågan minskar och att förutsättningar skapas för ökad kvalitet och effektivitet i den brottsutredande verksamheten.

Att bedriva utredningsverksamheten som jourverksamhet innebär generellt att verksamheten planeras och genomförs utifrån vad som krävs i ett rättsligt perspektiv och inte utifrån faktiska förutsättningar. Effekten blir att utredningsåtgärder som kunnat vidtas i initialskedet inte genomförs. Ärenden måste då överlämnas till annan enhet och annan handläggare och ofta också till annan förundersökningsledare. En ordning som har en generellt negativ påverkan på såväl kvalitet som resursåtgång och effektivitet.

Kompletteringsvolymen beskrivs, både i Polismyndighetens årsredovisning och i genomförda intervjuer, som ett mått på onödig efterfrågan. Internrevisionen konstaterar att Polismyndighetens redovisning i årsredovisningen för 2017 av vad kompletteringsvolymen består av kan tolkas annorlunda i jämförelse med vad som framgår av den definition som lämnas i fotnot 35, sidan 36 i samma dokument. I sak redovisar kompletteringsvolymen ärenden där en enskild åklagare begär komplettering av en enskild polisled förundersökning. Detta behöver inte bero på brister i polisens arbete utan utgår från en annan professions bedömning och då med koppling till beslut i åtalsfrågan.

Kompletteringsvolymen är, enligt internrevisionens bedömning, inte relevant som indikator på onödig efterfrågan och kvalitet av flera skäl då måttet:

⁸ Polismyndighetens årsredovisning 2017, sidan 36.

- inte kommunicerar någon motivering från ÅM tillsammans med beslutet om att begära komplettering av förundersökningen
- endast ger uttryck för en enskild åklagares bedömning och inte om en gemensam riktning från ÅM
- riskerar att leda till en övertolkning av dess innebörd/signalvärde.

Rekommendation 3.2.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring genom framtagande av riktlinjer förstärker förutsättningarna för verksamhetsansvariga att utöva egenkontroll för att bl.a. identifiera och åtgärda onödiga efterfrågan i utredningsverksamheten.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens möjligheter att hålla fast vid uppställda mål påverkas. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

3.3 Hur svarar systemet på efterfrågan

Iakttagelser

Ett av statsmaktens grundläggande krav på Polismyndigheten är att säkerställa att allmänheten har tillgång till en effektiv och enhetlig polisverksamhet över hela landet. Detta är en gemensam uppgift för hela Polismyndigheten.⁹

Efterfrågan uppstår genom att allmänheten anmäler brott till polisen och förväntar sig att polisen utreder det anmälda. Polisen hanterar denna efterfrågan utifrån fastlagd ärendefördelning¹⁰ och arbetsmetodik¹¹.

Polisen har över tid vidtagit åtgärder för att anpassa och dimensionera den brottsutredande verksamheten utifrån efterfrågan. Möjligheten att göra polisanmälan via såväl en e-tjänst som att ringa 114 14 (PKC) är exempel på detta. Till detta kommer den traditionella möjligheten att besöka en polisstation. Ingridande verksamheten tar också upp anmälningar löpande samt upprättar egeninitierade anmälningar.

I de fall där utredningsverksamheten saknar resurs eller förmåga att vidta relevanta utredningsåtgärder i samband med att ett brott anmäls läggs ärendet i s.k. balans i avvaktan på åtgärd. Genomförda intervjuer och genomgång av Polismyndighetens styrdokument visar att polisen saknar enhetliga rutiner för att hantera de balanser av framförallt s.k. volymärenden som regelmässigt uppstår. Dessa ärenden hanteras ofta av polisen

⁹ Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, sidan 22, avsnitt 4.3, punkt 1:

”Den 14 maj 2014 fastställdes huvuddragen i Polismyndighetens detaljorganisation. Den särskilde utredaren beslutade om fördelning av ansvar och uppgifter mellan olika organisatoriska enheter, former för ledning och styrning samt organisationsbilder. Beslutet sammanfattades bl.a. enligt följande:

- I den beslutade organisationen ska en effektiv och enhetlig polisverksamhet tillhandahållas över hela landet genom en myndighet. Detta är en gemensam uppgift för hela Polismyndigheten.”

¹⁰ Nationella brottskatalogen, NBK.

¹¹ Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) och Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG).

genom inrättande av s.k. balanskommissioner (eller motsvarande) vars huvudsyfte är att hantera öppna utredningar. Som regel handlar sådana lösningar om att under begränsad tid omfördela resurser inom och till utredningsverksamheten.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att polisens brottsutredande verksamhet inte bedrivs med den tillgänglighet och enhetlighet som Genomförandekommittén bedömde vara ett grundläggande krav för att polisen skulle kunna tillgodose intressenternas efterfrågan på den brottsutredande verksamheten. De strategiska beslut som fattats om ansvarsfördelning och arbetsmetodik har inte fått avsett genomslag i organisationen.

Ett exempel på avsaknad av relevant strategisk styrning är enligt internrevisionens bedömning de s.k. balanskommissionernas arbete. Dessa handlar i grunden om att hantera effekten av brister i ledning och styrning avseende resurssättning och kompetens i utredningsverksamheten. Erfarenheter av balanskommissionernas arbete visar att kvaliteten och rättssäkerheten i utredningsarbetet ofta blir eftersatt. I gjorda summeringar av balanskommissionernas arbete är fokus ofta antalet ärenden som skrivits av och lagts ned och inte på uppklarade brottsmisstankar. Internrevisionen anser att allt arbete som syftar till att hantera stora ärendevolymer genom inrättande av balanskommissioner eller motsvarande, ska ske utifrån riktlinjer som beslutats av processägaren för utredning och lagföring (UL) och som tydligt bottnar i polisens uppdrag.

Rekommendation 3.3.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring på ett tydligare sätt ska tillvarata de möjligheter till styrning genom framtagande av styrdokument i enlighet med regleringen i AO för att uppnå en högre grad av enhetlighet och tillgänglighet i den brottsutredande verksamheten.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

Polismyndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av rekommendationen. Internrevisionen vidhåller att åtgärder behöver vidtas enligt lämnad rekommendation.

3.4 Processens effektivitet

Iakttagelser

Internrevisionen konstaterar att Genomförandekommittén redan i maj 2014 i det s.k. majbeslutet¹² la fast att processtyrning skulle gälla i Polismyndigheten.

¹² Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum. Beslut den 14 maj 2014.

Chefen för Noa är processägare för huvudprocessen UL med undantag för brottskategorin bedrägeri där chefen för polisregion Stockholm är processägare. Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en viss process inom hela myndigheten och för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten. Den som har processansvar är processägare. I processansvaret ingår bl.a. att följa upp processen genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål. Processansvaret kan inte delegeras.¹³ Internrevisionen har under granskningen noterat att det fortsatt pågår översyns-/utvecklingsarbete med inriktning på processägarskapet inom Polismyndigheten.

Av genomförda intervjuer och Polismyndighetens årsredovisning framkommer att ett mått som används för att beskriva processens effektivitet är genomströmningstider i den brottsutredande verksamheten.

Bedömning

Efter genomförda intervjuer och genomgång av relevanta underlag gör internrevisionen bedömningen att synen på och hanteringen av Polismyndighetens processtyrning präglas av betydande skillnader och oklarheter. Det främsta skälet till detta är att Polismyndighetens AO uppfattas som otydlig och inkonsekvent i beskrivningen av hur processtyrningen ska utövas och vilken ansvarsfördelning som ska gälla. Ett exempel på detta är att avdelningschefen för nationella operativa avdelningen utöver att vara linjeför tillika är både ställföreträdare för rikspolischefen och processägare för kärnverksamhetens tre huvudprocesser; BF¹⁴, UL¹⁵ och SE¹⁶.

Internrevisionen anser att Polismyndigheten saknar ett nationellt sammanhållet helhetsansvar för utredningsprocessen. Beslutet att undanta bedrägeribrott från den nationella processägarens ansvarsområde ställer sig internrevisionen frågande till då varken verksamhetslogik eller sakargument talar för en sådan ordning. En mer logisk ordning vore att den i nuläget största brottskategorin ingår i huvudprocessägarens ansvar och inte sorterar under en linjeverksamhet i en polisregion.

Internrevisionens bedömning är att processtyrningen har svårt att få fäste i Polismyndigheten. Denna bedömning delas av Statskontoret¹⁷ som inom ramarna för sin granskning av Polismyndighetens omorganisation haft synpunkter på detta. Avsaknaden av uppföljning av den brottsutredande verksamheten anpassad till processägarens behov och ansvar, är enligt internrevisionens bedömning en bidragande orsak till att processperspektivet och processtyrningen inte har fått fäste i organisationen.

Internrevisionen konstaterar med stöd av genomförda intervjuer och genomgång av olika dokument att processägaren inte följer upp den verksamhet som bedrivs inom processen utifrån ett nationellt helhetsperspektiv och beslutade mål. Internrevisionen kan därför inte utifrån den grunden bedöma i vilken utsträckning som processen är effektiv i förhållande till det resultat den levererar.

¹³ Se AO 3 kap. 3 §.

¹⁴ Brottsförebyggande arbete.

¹⁵ Utredning och lagföring.

¹⁶ Service.

¹⁷ Statskontoret 2018:18, Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.

Internrevisionens bedömning är att måttet ”genomströmningstider” inte speglar processens effektivitet, utan är ett renodlat kvantitativt mått som inte beaktar kvalitet. Det som mäts är handläggningstider utan koppling till vidtagna utredningsåtgärder i enskilda ärenden. Effektivitetsbedömningar måste, enligt internrevisionens uppfattning, ta hänsyn till både kvalitet och kvantitet. Sannolikt kan fokuseringen på kvantitet härledas till ESV:s handledning¹⁸ om prestationer och effekter och där kvalitet inte är ett resultat (se också avsnitt 3.5.3).

Rekommendation 3.4.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring (i enlighet med Polismyndighetens AO 3 kap. 3 §) och i samverkan med verksamhetsansvariga och EA tar fram en rutin för att följa upp processen genom att bl.a. mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet och redovisning.

3.5 Systemfaktorer

3.5.1 Struktur/arbetsorganisation

Iakttagelser

Den brottsutredande verksamheten bedrivs vid lokalpolisområde, polisområde, regional nivå samt nationell nivå. Arbetsordningen och NBK reglerar vilka brott som ska utredas på vilken organisatorisk nivå. För avsteg från NBK krävs att frågan anmäls till Nolg för diskussion¹⁹ och beslut. Genomförda intervjuer visar dock att så inte alltid är fallet.

Internrevisionen konstaterar att PKC över tid har gått från ett tydligt serviceuppdrag till ett mer uttalat utredningsuppdrag och hanterar i dagsläget cirka 60 procent av samtliga polisanmälda ärenden. Förändringen återspeglas dock inte i de s.k. BESTA-koderna.²⁰ Vidare har det i intervjuerna framkommit att PKC-medarbetare i delar saknar de rättsliga befogenheter som krävs för ett effektivt genomförande av ålagda arbetsuppgifter vilket också skapar onödig efterfrågan. Av intervjuer framgår också att det råder stor rörlighet bland de civilanställda operatörerna på PKC, att det är svårt att rekrytera spetskompetens och att det som regel sitter relativt oerfarna förundersökningsledare på PKC.

Internrevisionen konstaterar också att NBK innebär att ett stort ansvar för utredningsverksamheten har lagts ut på lokalpolisområden och PKC samtidigt som en stor andel av medarbetarna där saknar en bakgrund i utredningsverksamheten. Särskilt gäller detta för lokalpolisområdeschefer som ofta har en bakgrund i det ”blå fältet”.

¹⁸ ESV:s handledning Resultatredovisning (2014:42).

¹⁹ Se beslutsprotokoll A248.471/2016

²⁰ BESTA används som indelningsgrund för att gruppera och redovisa arbetsuppgifterna för anställda som ingår i den partsgemensamma lönestatistiken för det statliga avtalsområdet.

Polisen har etablerat sju utvecklingscentra (UC) som utifrån en indelning i verksamhetsområdesansvar har som uppgift att utveckla polisens förmåga att bl.a. utreda brott. För utredningsverksamhetens del innebär detta att sex av sju UC i nuläget bedriver utvecklingsarbete med koppling till den brottsutredande verksamheten. Utöver detta bedrivs utvecklingsarbete även vid de polisregioner som har processansvar för delar av huvudprocessen utredning och lagföring.

Samtliga UC är regionalt placerade men ingår i den Nationella operativa avdelningen (Noa) och är genom detta då också underordnade chefen Noa (tillika processägare för huvudprocesserna BF, ULoch SE). Styrningen av UC:s verksamhet kommer från olika håll: processägaren, Nolg, NSLG, Noa:s strategiska ledningsgrupp, Utvecklingsledningsgruppen (ULG), den nationella utvecklingsplanen (beslutad av rikspolischefen) och från respektive UC genom egna utvecklingsinitiativ.

Bedömning

Internrevisionens bedömning efter genomförda intervjuer är att det sker avsteg från NBK på regional nivå samt att det i Nolg bereds och beslutas förändringar med bäring på huvudprocessen UL.

Internrevisionens bedömning är att PKC är utredningsverksamhetens frontlinje i dagsläget och att den som en konsekvens av detta bör resurssättas med spetskompetens och därunder beslutsbefogenheter. Internrevisionen konstaterar att så inte sker idag.

Internrevisionens bedömning är också att PKC i dagsläget saknar legala förutsättningar för att fullt ut hantera sitt utredningsuppdrag på ett effektivt sätt. Bestämmelsen i 23 kap. 3 §, fjärde stycket RB att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder innan en förundersökning hunnit inledas gäller endast polisman till skillnad mot 23 kap. 6 § RB som reglerar förutsättningarna under pågående förundersökning och där även annan polisanställd än polisman har rätt att vidta åtgärder. Enligt uppgift är majoriteten av medarbetarna på PKC som tar emot polisanmälan inte poliser. Om PKC ska kunna fullgöra sitt utredande uppdrag i enlighet med intentionerna i PNU krävs därför förändringar i 23 kap. RB. Det är enligt internrevisionen angeläget att Polismyndigheten tar initiativ till en sådan förändring, men också vidtar egna åtgärder för att ytterligare rationalisera denna verksamhet så att onödig intern efterfrågan undviks.

De s.k. BESTA-koderna lägger hinder i vägen för att titulera ”operatörerna” som ”utredare” trots att de de facto är ”utredare” eftersom funktionen utgör det första steget i utredningsprocessen när den tar upp anmälan. Internrevisionens bedömning är att det leder tanken fel att kalla funktionen för ”operatörer” och att deras roll i utredningsverksamheten därigenom riskerar att marginaliseras och göras mindre attraktiv.

Internrevisionen anser att det finns en förbättringspotential när det gäller dels ledningen och styrningen av UC:s verksamhet, dels hur arbetet fördelas mellan UC. Internrevisionens bedömning är att arbetsfördelningen mellan UC tydligare bör utgå från verksamhetsprocesserna. Internrevisionens bedömning är också att det mot bakgrund av den nära kopplingen till processägaren och dennes olika roller sett ur ett linjeperspektiv (chefen Noa är per definition också chef för samtliga UC), finns en risk för att utveckl-

ingsverksamheten planeras och bedrivs i alltför hög grad med utgångspunkt från UC:s egna ambitioner och inte utifrån strategiska verksamhetsbehov.

Rekommendation 3.5.1.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att rikspolischefen vidtar de åtgärder som krävs för att PKC ska ges de rättsliga förutsättningarna för att bedriva utredningsverksamhet på ett mer effektivt sätt.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet och lagenlighet.

Rekommendation 3.5.1.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten renodlar processägarskapet och skiljer det från verksamhetsansvar och ansvar för utvecklingsverksamheten.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens möjligheter att hålla fast vid uppställda mål påverkas. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Polismyndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av rekommendationen. Internrevisionen vidhåller att åtgärder behöver vidtas enligt lämnad rekommendation.

3.5.2 Regler/procedurer

Iakttagelser

Internrevisionen konstaterar att det i 23 kap. 3 § första stycket RB anges att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren kan fatta beslut om att inleda en förundersökning. Vidare anges att om saken inte är av enkel beskaffenhet och det finns en skälig misstänkt ska förundersökningen ledas av åklagare. Så ska även ske i de fall detta är motiverat av särskilda skäl. Denna ansvarsfördelning regleras ytterligare i det s.k. fördelningscirkuläret.²¹

Den brottsutredande verksamheten är styrd av en långtgående rättslig reglering som inbegriper såväl syfte som genomförande och dessutom ställer långtgående krav på kvalitet och spårbarhet. Med utgångspunkt i detta har polisen tagit fram olika metodstöd bl.a. PNU²², PUG²³ samt riktlinjer för brotts- och ärendesamordning.

²¹ PM 2017:19 Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål.

²² Polisens nationella utredningsdirektiv.

²³ Metodstöd för utredning av grova våldsbrott.

Det strategiska initiativet ”Utredningsresultaten i Polismyndighetens verksamhetsplan, slår fast att PNU ska tillämpas i all brottsutredning²⁴. Ett viktigt syfte med detta är att genom långtgående initiala utredningsåtgärder förhindra onödiga överlämningar i utredningsprocessen. Brotts- och ärendesamordning utgör en del av PNU och har som ett syfte att bl.a. också förebygga onödig efterfrågan.

PNU förespråkar en uppdelning mellan förundersökningsledar- och arbetsledarrollen i syfte att dels stärka den dagliga styrningen av utredningsverksamheten, dels skapa större utrymme för förundersökningsledarna att koncentrera sig på den rättsliga styrningen av utredningsarbetet. I denna del har PNU fått ett svagt, om ens något, genomslag i verksamheten. Genomförda intervjuer visar att det hos beslutsfattare finns delade meningar om hur PNU ska tillämpas i ett helhetsperspektiv.

I detta sammanhang noterar internrevisionen att HR-avdelningen utifrån sitt processansvar för personalnomenklatur bereder ett ärende²⁵ med bäring på ändringar i Polismyndighetens funktionslista där förslaget är att begreppet förundersökningsledare ska utgå som anställningsfunktion och ersättas med uppdragsledare. Den information som kommit internrevisionen tillhanda indikerar att någon konsekvensanalys med koppling till PNU inte genomförts.

För mer omfattande brottsutredningar som bedöms utgöra en. s.k. särskild händelse och där polisen behöver organisera och bedriva utredningsarbetet i särskild ordning, ska arbetet organiseras och bedrivas i enlighet med PUG.

Det sätt på vilket utredningsverksamheten planeras och genomförs har ur ett generellt perspektiv inte förändrats på flera decennier vilket innebär att utredningsverksamheten som regel utförs under dagtid eller inom ramen för jourverksamhet.

Införande av nya/förändrade arbetsmetoder har som regel svårt att få genomslag i den brottsutredande verksamheten. Brister i ledning och styrning av utredningsverksamheten leder till att krav inte ställs och att förutsättningar inte skapas för att beslutade förändringar ska få genomslag. I vilken utsträckning utvecklingsinitiativ får genomslag i verksamheten följs heller inte upp på ett enhetligt sätt. Brå-Lean är ett exempel på detta.²⁶ Det brister också i uppföljningen av genomslag för nya arbetsmetoder.

Genomförda intervjuer visar att flera av intervjupersonerna uppfattar att Brå-Lean används i myndigheten, med hänvisning till regeringsuppdraget om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål²⁷ som i nuläget pågår i Polisområde Nord i Stock-

²⁴ Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017-2018, sidan 12.

²⁵ Samråd om ändringar i Polismyndighetens funktionslista, dnr A183.811/2018.

²⁶ Brå hade regeringens uppdrag att utvärdera den satsning på polisen som skedde mellan åren 2006 och 2010 och som resulterade i att antalet poliser blev 20 000 i Sverige. Studien skulle belysa vad de extra resurserna användes till och hur detta påverkade polisens resultat. Inom ramen för uppdraget bedrev Brå ett forskningsprojekt för ökad upplärning av mängdbrott för att få en bild av vad som är rimligt att förvänta sig av polisens utredningsresultat. I detta projekt användes bland annat s.k. ”motiverande mätmetoder” uppdelat på åtta olika kategorier, som inte enbart var kopplade till kvantitet eller lagföring, utan också till kvalitet och rättssäkerhet beträffande polisens egen förundersökningsledning. Projektet som kom att kallas Brå-Lean genomfördes på sidoenheten Normalm i Stockholms City polismästardistrikt under våren 2014 och utmynnade i Brå-rapport 2015:9.

²⁷ Ju2017/06712/DOM (delvis) Ju2017/08090/DOM

holm. Detta uppdrag, har sikte på lagföring och involverar hela rättskedjan. Brå-Lean, vilket nämnts ovan, hanterade både kvalitativa frågor inom polisens förundersökningsledning såväl som att introducera ett nytt sätt att mäta kvalitet på och något genomslag av detta har internrevisionen inte funnit i vare sig polisens operativa arbete eller i dess utvecklingsarbete.

Strukturerad och återkommande egenkontroll med en kvalitativ inriktning förekommer endast undantagsvis i verksamheten.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att nuvarande ordning för ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och åklagaren är ändamålsenlig. Internrevisionen vill dock betona vikten av att Polismyndigheten tillvaratar de möjligheter som detta innebär genom att t.ex. säkerställa tillräcklig kompetens hos de polisiära förundersökningsledningarna. De förändringar i ansvarsfördelningen som inneburit att Polismyndigheten över tid fått utökade befogenheter att leda förundersökning behöver fortsätta med det främsta syftet att öka effektivitet och kvalitet i utredningsverksamheten. Internrevisionen vill betona vikten av en fortsatt kompetensförstärkning av det polisiära förundersökningsledarskapet som en förutsättning för en sådan ansvarsförskjutning

Internrevisionen uppfattar att det hos statsmakten finns en lyhördhet för de behov om förändringar i den rättsliga regleringen som verksamheten kontinuerligt identifierar för att öka effektiviteten i brottsbekämpningen. Det är därför viktigt att Polismyndigheten kontinuerligt arbetar med att identifiera förändringsbehov och kommunicera dessa mot regeringen. Ett exempel på detta är att Polismyndigheten, som redovisats på sidan 14, till regeringen lyfter frågan om nödvändiga förändringar i RB 23 kap. i syfte att bedriva utredningsverksamheten på ett mer effektivt sätt.

Internrevisionens bedömning är att PUG har fått betydligt större genomslag i verksamheten än PNU. Metodstödet PNU har i formell mening varit infört sedan 2004 men i praktiken inte fått genomslag fullt ut i verksamheten. Genomförda intervjuer visar också att det råder tveksamheter om PNU:s status och innehåll. Internrevisionen anser att Polismyndigheten bör vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra och stärka PNU. I detta syfte bör processägaren för utredning och lagföring bli tydligare i sin kravställning och uppföljning gentemot verksamhetsansvariga för utredningsverksamheten och andra processägare. HR:s föreslagna förändringar i Polismyndighetens funktionslista är ett exempel där det är av stor vikt att processägaren för UL säkerställer att intentionerna i PNU beaktas. En annan åtgärd som bör genomföras är att besluta att PNU ska vara en nationell strategi i enlighet med 7 kap. 13§ AO. Strategin bör i detta fall beslutas av rikspolischefen med det huvudsakliga syftet att ytterligare öka tydligheten och stringensen i den strategiska styrningen av utredningsverksamheten.

Internrevisionens bedömning är att det sätt på vilket den brottsutredande verksamheten planeras och genomförs kontinuerligt och på ett fastlagt sätt måste utvärderas och vid behov förändras. Över tid har det t.ex. återkommande diskuterats om det ändamålsenliga i att utredningsverksamheten i huvudsak bedrivs som en dagtidsverksamhet. Olika projekt/försöksverksamheter (t.ex. Brå-Lean) har påvisat goda resultat när utredningsverksamheten bedrivits som en 24/7-verksamhet med en tydligare koppling till ingri-

pandeverksamheten, men detta till trots har inte internrevisionen inte kunnat se något egentligt genomslag för detta i utredningsverksamheten. En slutsats som kan dras av detta är att de omfattande resurstillskott som polisen förväntas få riskerar att inte få förväntade effekter om inte också förändringar sker av hur arbetet bedrivs.

Internrevisionen anser att den dagliga styrningen och ledningen av utredningsverksamheten måste bli tydligare. Detta kräver dels att rekryteringen till arbetsledande funktioner i utredningsverksamheten tydligare betonar ledarskapets betydelse i utredningsverksamheten, dels en ökad tydlighet i vilka parametrar som ska ligga till grund för utövande av den dagliga ledningen och styrningen av verksamheten.

Den brottsutredande verksamheten saknar i dagsläget riktlinjer/regler för strukturerad och återkommande egenkontroll med kvalitativ inriktning. Internrevisionens bedömning är att detta är ett område som behöver utvecklas i syfte att stärka lärandet i vardagen och genom detta på sikt ytterligare öka kvaliteten i verksamheten.

Rekommendation 3.5.2.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten fattar beslut om PNU som strategi för den brottsutredande verksamheten i enlighet med den struktur för styrdokument som regleras i 7 kap. AO.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

Rekommendation 3.5.2.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att beslut om avsteg från PNU alltid bereds inom NSLG och beslutas av rikspolischefen.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens möjligheter att hålla fast vid uppställda mål påverkas. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Polismyndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av rekommendationen. Internrevisionen vidhåller att åtgärder behöver vidtas enligt lämnad rekommendation.

3.5.3 Mål/mätsystem

Iakttagelser

Av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten framgår inga specifika målsättningar för utredningsverksamheten. Övergripande ska dock Polismyndigheten redovisa vilket arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan

och öka uppkläringen av brott, göra en bedömning av om vidtagna åtgärder har fått önskade effekter samt analysera om utredningsverksamheten är ändamålsenligt resurssatt i förhållande till dess arbetsbelastning.

Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018 anger att det långsiktiga målet för utredningsverksamheten är att utredningsresultatet ska förbättras. I verksamhetsplanen anges också att uppföljningen av utredningsverksamheten kommer att utvecklas genom bland annat en mer detaljerad uppföljning. Av det strategiska initiativet för utredningsverksamheten framgår också att utredningsresultaten ska förbättras. Här kan också noteras att ökad lagföring framhålls som de främsta målen för PNU:s arbete med mängdbrott och tillämpningen av ärendesamordning.

Av 3 kap. 20 § AO framgår att chefen för EA är processägare för bl.a. verksamhetsplanering, uppföljning och resultatanalys. Det framgår inte vilken av polismyndighetens huvudprocesser²⁸ som omfattar denna delprocess, men rimligen är det huvudprocessen Ledning och styrning av Polismyndigheten (L/S) som avses och då de delar som i enlighet med 3 kap. 4 §, andra stycket AO faller inom chefen för EA:s ansvarsområde. En rimlig tolkning av detta leder till att chefen för EA har ansvar för att det inom Polismyndigheten finns en process för all verksamhets- och resultatuppföljning, att den finns tydligt beskriven och att den tillämpas på ett enhetligt sätt inom myndigheten.

Enligt 3 kap. 3 § AO innebär processansvar bl.a. ansvar för att följa upp processen och säkerställa att resultat uppnås inom verksamheten genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål. Om detta innebär att varje processägare har eget ansvar för hur uppföljning och resultatanalys ska ske, eller om det är chefen för EA som utifrån stadgandet i 3 kap. 20 § AO har detta ansvar, är inte tydligt utan kan betraktas som en tolkningsfråga.

Processägaren har också enligt 5 kap 10 § AO ansvar för att uppdatera och utveckla för processen relevanta styrdokument. Av 7 kap. AO framgår vilka styrdokument som ska användas inom polismyndigheten och hur de ska förtecknas.

Ett av de strategiska initiativen i Polismyndighetens verksamhetsplan är Utredningsresultaten och där det inledningsvis i brödtexten anges att ”Utredningsresultaten ska förbättras”.

Av 3 kap. 5 § AO framgår att polisregioner och avdelningar har ansvar för att leda den egna verksamheten i enlighet med vad som anges 5 kap. 8 och 9 §§ AO. En del av detta ansvar innebär att varje chef ska ha ansvar för att planera, leda, utveckla och följa upp den egna verksamheten så att arbetet bedrivs kostnads- och resurseffektivt så att uppställda mål nås. Detta ansvar tydliggörs ytterligare i 3 kap. AO genom att ange vilken organisatorisk enhet vid lokalpolisområde, polisområde och region som har verksamhetsansvar för planering och uppföljning av den egna verksamheten.

Genomförda intervjuer visar att EA i första hand ser regeringskansliet och myndighetsledningen som intressent/beställare av den uppföljning och analys som görs av utredningsverksamheten. Processägaren för UL har inte specificerat några egna krav på upp-

²⁸ Polismyndighetens arbetsordning (PM 2018:21) 2 kap. 2 §.

följning. Huruvida processägaren är nöjd med den resultatuppföljning som sker är oklart då EA inte haft någon dialog med denne om detta. Det finns inte heller någon tydlig/beslutad processbeskrivning av utredningsverksamheten att utgå från.

En annan otydlighet som råder är vilken roll processägaren har vad avser resultatuppföljning och verksamhetsanalys. En uppfattning är att processägarskapet endast innefattar att bedöma hur processen i sig fungerar och inte resultatet av den.

Resultatmätning sker utifrån verksamhetsmålspektivet (lagföring) och resultatperspektivet (handläggningstider). Denna uppföljning är inte beställd av någon företrädare för kärnverksamheten utan har utvecklats av EA över tid. EA:s tolkning av AO leder till slutsatsen att det saknas ett nationellt ansvar för att följa upp kärnverksamheten med fokus på huvudprocesserna BF, UL och SE ur ett verksamhetsperspektiv. Verksamhetsansvaret ligger på regionerna och Noa har processansvaret. EA ansvarar enbart för uppföljning och analys.

Resultatuppföljningen inriktas primärt på den redovisning som sker i årsredovisningens finansiella delar och resultatredovisning. Enligt ESV²⁹ är ett resultat en prestation som kan leda till en effekt. Det finns definitioner framtagna av ESV och dessa handlar uteslutande om prestationer och effekter. Kvalitet är inget resultat i de sammanhangen, vilket medför att det inte finns balans mellan kvantitet och kvalitet. De mått som främst används är lagföringskvot, effektiv lagföringskvot samt kompletteringsvolym. Det finns dock enligt EA:s uppfattning inslag av kvalitet i de kvantitativa måtten. Varje månad skickas till exempel en fil med lagföringsbeslut mellan polisen och ÅM. Däremot görs sällan kvalitativa undersökningar av i vilken omfattning polisen fattat korrekta beslut i ärenden. Den senaste undersökningen med detta syfte gjordes 2012-2013. Undersökningar/egenkontroller görs dock i vissa regioner men då i mindre skala. Genomförda intervjuer ger för handen att de intervjuade är överens om att dagens resultatuppföljning av utredningsverksamheten inte fyller sitt syfte då den inte kan ligga till grund för en operativ verksamhetsanalys.

Internrevisionen konstaterar att det saknas en nationell definition av kvalitet i utredningsverksamheten men noterar också att Polismyndighetens årsredovisning, trots avsaknaden av definition av kvalitet, framhåller tre indikatorer som kvalitetsmått: genomströmningstid, kompletteringsvolym och lagföringskvot.

EA har viss dialog med företrädare för processägaren och uppfattningen är att det finns ett ökande intresse från båda parter att utveckla ett närmare samarbete vad gäller kvalitetsuppföljning.

Den mer detaljerade uppföljning av utredningsverksamheten som enligt Polismyndighetens verksamhetsplan ska utvecklas menar EA redan är på plats genom den månatliga redovisning av utredningsresultaten som sker till NSLG. EA menar sammantaget i denna del att uppföljningen inte kan bli så mycket mer detaljerad än den redan är. Däremot finns behov av att bygga upp en betydligt högre analyskapacitet.

²⁹ ESV:s handledning Resultatredovisning (2012:42).

Internrevisionen har också tagit del av Riksrevisionens (RiR) minnesanteckningar från granskning 2017 – Polismyndigheten (POLM).³⁰ RiR pekar i detta sammanhang på ett antal åtgärder som bedöms kunna utveckla analyser och kommentarer till verksamhets resultat för att bättre uppfylla kraven i 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Bedömning

Regeringen betonar i styrdokumentet vikten av det kvalitativa innehållet i utredningsverksamheten medan Polismyndigheten i första hand betonar det kvantitativa innehållet. Signalvärdet av Polismyndighetens interna styrning av den brottsutredande verksamheten är att produktion prioriteras framför kvalitet, något som riskerar att främja statistikbeteende, s.k. ”pinnjakt”.

Uppföljning av den brottsutredande verksamheten har ett tydligt fokus på kvantitativa mått och där det långsiktiga målet är att utredningsresultatet ska förbättras. Detta innebär att flerdimensionella kvalitativa mått för resultatuppföljning saknas. I detta sammanhang vill internrevisionen understryka vikten av att definiera vad som är tillräcklig kvalitet mot bakgrund av det rättsliga uppdraget.

Det strategiska initiativet Utredningsresultaten i Polismyndighetens verksamhetsplan ger flera exempel där huvudsyftet måste förstås vara att öka möjligheterna till lagföring. Detta i kombination med den löpande resultatuppföljning och det sätt på vilket den presenteras och bedöms leder till fokus på brottsupplärning där ökad lagföring i realiteten blir en målbild. Internrevisionen ställer sig tveksam till att ha ökad lagföring som mål för den utredningsverksamhet som sker inom förundersökningsförfarandet.³¹ Polismyndigheten följer här upp ett mått som den ytterst varken äger eller kan styra över. Ur ett rättskedjerspektiv kan dock måttet vara relevant.

Av Polismyndighetens årsredovisning och intervjuer framgår att kvalitet i utredningsverksamheten främst mäts genom måtten genomströmningstid, kompletteringsvolym och lagföringskvot. Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2017 är lagföringskvoten främst en kvalitetsindikator som används för att sätta utredningsresultatet i förhållande till verksamhetsmålet att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på kvalitet m.m.

Internrevisionens bedömning är att varken genomströmningstid, kompletteringsvolym eller lagföringskvot är uttryck för Polismyndighetens självständiga bedömning av kvalitet i utredningsverksamheten. Genomströmningstider speglar endast handläggningstid och inte innehållet i vidtagna utredningsåtgärder. Kompletteringsvolymen är i praktiken endast ett uttryck för en enskild åklagares behov av komplettering i ett enskilt ärende utifrån den egna rollen i rättskedjan. Lagföringskvoten speglar utfallet av en rättslig bedömning på en per definition mer kvalificerad nivå inom rättskedjan.

³⁰ Dnr. 3.1.2–2017-0616.

³¹ Vad gäller ingripandebrott som resulterar i ordningsföreläggande utfärdade av polis, dvs. den utredningsverksamhet som sker med begränsning till RB 23 kap. 22 §, är det relevant att prata om lagföring eftersom Polismyndigheten genom en enskild polisman fattar beslut om lagföring

Internrevisionen konstaterar att det saknas s.k. SMARTa-mål³² för utredningsverksamheten. Utöver detta saknas nyckeltal för uppföljning av utredningsverksamheten som speglar både kvalitet och kvantitet. Sammantaget ser internrevisionen en risk för att Polismyndigheten mäter det som är lätt att mäta och inte det som den borde mäta. Uppföljningsmått som ensidigt tar sikte på kvantitativa parametrar kan i slutändan också gynna beteenden som inte står i överensstämmelse med det rättsliga uppdraget.³³

Internrevisionens bedömning är att bristen på en nationell definition av kvalitet i utredningsverksamheten är allvarlig och ställer sig frågande till att diskutera kvalitet i utredningsverksamheten på det sätt som nu sker i årsredovisningen utan förekomst av en definition.

Uppföljning av den brottsutredande verksamheten har två olika beställare med två olika behov. Dels finns det ett traditionellt behov av redovisning till regeringen som bottnar i föreskrifter från ESV och FÅB, dels har verksamheten ett behov av en uppföljning som analyserar det som händer bakom siffrorna i verksamheten. Internrevisionens bedömning är att regeringens behov tillgodoses men inte verksamhetens. Detta medför att det saknas underlag för verksamhetsanalys ur ett nationellt perspektiv.

Internrevisionens bedömning är också att det saknas stringens i uppföljning av den brottsutredande verksamheten. Som exempel kan nämnas att den bild av utredningsverksamheten som Polismyndigheten förmedlar präglas av att grova brottsutredningar tar mycket i resurser i anspråk på bekostnad av mängdbrott utan att kunna beskriva i vilken utsträckning. Den interna styrningen och uppföljningen av verksamheten fokuserar på de egeninitierade brotten och att redovisa förundersökningsprotokoll till ÅM i dessa ärenden. Internrevisionen konstaterar att det finns förbättringspotential vad gäller processägarens förmåga att följa upp kvaliteten i utredningsverksamheten och vilka effekter den genererar.

Internrevisionens bedömning är att analysförmågan av utredningsverksamheten i stort är utvecklad och av låg kvalitet. Detta medför att det inte är möjligt att styra verksamheten med utfallet som underlag. Polismyndighetens analysförmåga av den brottsutredande verksamheten behöver därför förstärkas.

Rekommendation 3.5.3.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv definierar kvalitet i den brottsutredande verksamheten och tar fram nyckeltal för styrning och uppföljning av detta.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa kon-

³² SMART:a mål är en metod för att formulera mål som är: Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och relevanta samt Tidsbegränsade.

³³ Se t.ex. internrevisionens granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden, A244.678/2016.

sekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

3.5.4 It-stöd

Iakttagelser

Av genomförda intervjuer framgår att den utveckling som skett av DurTvå³⁴ som det enda utredningssystemet har effektiviserat utredningsarbetet. Intervjuerna visar emellertid också att det finns en fortsatt utvecklingspotential på området då befintligt utredningsstöd inte erbjuder ett tillräckligt stöd för utredarna eftersom det inte finns stöd i själva ärendet. Det finns en samsyn hos de intervjuade om att befintligt utredningsstöd behöver utvecklas och innehålla flera verktyg för utredarna. Särskilt har det påtalats att dagens utredningsstöd inte hjälper utredarna att öka kvaliteten i utredningsarbetet. Av intervjuerna framgår också att utredningsverksamheten saknar it-stöd som kan hjälpa chefer och medarbetare att stärka analyskraften i utredningsverksamheten.

Internrevisionen vill i denna del hänvisa till den granskning av verksamhetsstyrd it-utveckling för den brottsbekämpande verksamheten³⁵ som internrevisionen genomfört under våren 2018 och som internrevisionen bedömer som relevant även i denna granskning. Därför lämnar internrevisionen ingen bedömning på området.

3.5.5 Kompetens/kultur

Iakttagelser

Kompetensförsörjningen utgör en viktig del av den strategiska styrningen av utredningsverksamheten och utgör en självklar förutsättning för att öka kvaliteten i den samma.

Internrevisionen konstaterar att Polismyndigheten saknar en gemensam definition/kompetensprofil för funktionen ”brottsutredare”.

Genomförda kompetensförstärkningsåtgärders genomslag i utredningsverksamheten följs i regel inte upp. Internrevisionens intervjuer pekar på att analysförmågan av den brottsutredande verksamhetens utfall och resultat är svag eller obefintlig, och att detta till delar beror på avsaknad av rätt kompetens för att kunna utföra uppgiften.³⁶

Internrevisionen noterar att det saknas samsyn mellan verksamhetsansvariga och processägaren när det gäller tidsuttag för kompetensförstärkning av förundersökningsledarna. Som en följd av detta har processägaren gått med på en förlängning av övergångsre-

³⁴ Polisens digitala utredningsstöd.

³⁵ A370.017/2017, Granskning av verksamhetsstyrd it-utveckling för den brottsbekämpande verksamheten.

³⁶ Se också internrevisionens granskning av lokalpolisområden, A426.510/2017, rekommendation avsnitt 4.

geln beträffande kompetensen för förundersökningsledare³⁷ i ytterligare ett år. Till detta kommer också diskussionen som förts i Nolg om den s.k. PA-delegationen³⁸.

Vad gäller kulturen i den brottsutredande verksamheten konstaterar internrevisionen att den är konservativ när det gäller att anamma nya arbetsmetoder. Enligt den s.k. ”krimkulturen” ska utredningsverksamheten bedrivas dagtid på en utredningsenhet/motsv. Ett tydligt uttryck för denna konservatism är att när ”helt vanlig” utredningsverksamhet förläggas på icke kontorstid kallas den för jourverksamhet.³⁹

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att polisanställda som arbetar inom huvudprocesserna BF, UL och SE ska ha en generell kompetens att utreda brott oavsett grundbefattning/-funktion. Polismyndigheten bör genom processägaren ta fram en definition/kompetensprofil för funktionen ”brottsutredare” som också innefattar flera kunskaps/erfarenhetsnivåer inom ramen för funktionen. En definition av funktionen underlättar att fastställa vilken kompetens den ska ha, vilka arbetsuppgifterna ska vara och kan också utgöra en utgångspunkt för rekrytering till utredningsverksamheten. Den skulle t.ex. även innebära att rekrytering till PKC inte handlar om att rekrytera ”operatörer” utan utredare. Den skulle också förbättra förutsättningarna att följa upp varje individs arbetsprestation och möjligheter att utvecklas inom Polismyndigheten. När det gäller rekrytering av chefer till utredningsverksamheten bör processägaren betona ledarskapsförmågan samt kunskaper om utredningsverksamheten mer än vad som sker i dagsläget.

Mot bakgrund av det stora ansvar för utredningsverksamheten som lagts på lokalpolisområden och PKC är det internrevisionens bedömning att kraftfulla kompetensförstärkningsåtgärder måste riktas mot dessa enheter för att säkerställa en organisatoriskt framtung kompetens i utredningsarbetet, vilket också är en av grundstommarna i PNU. Internrevisionens bedömning är att förlängningen av övergångsregeln beträffande kompetensen för förundersökningsledare och den s.k. PA-delegationen utgör ett grundläggande avsteg från PNU och den vikt den lägger vid en kvalificerad förundersökningsledning som ett nav i en kvalitativ och rättssäker utredningsprocess.

Internrevisionens bedömning är att kompetensförstärkningsåtgärder måste följas upp och utvärderas på ett strukturerat sätt för att säkerställa effekterna i utredningsverksamheten. Polismyndigheten bör också vidta kompetensförstärkningsåtgärder för att stärka analysförmågan av utredningsverksamhetens utfall och resultat. Sådana åtgärder bör också kompletteras med extern rekrytering av personer med för ändamålet relevant kompetens.

³⁷ Dispens från kravet att förundersökningsledare ska ha genomgått den kvalificerade förundersökningsledarutbildningen.

³⁸ Detta är ett polisiärt begrepp som saknar motsvarighet i RB eller förundersökningskungörelsen (1947:948). Ämnet har diskuterats i Nolg men inga beslut har fattats. Begreppet innebär att polismän som saknar formell behörighet att leda förundersökning i vissa fall ändå får fatta beslut som ankommer på förundersökningsledare. I sammanhanget vill internrevisionen också peka på de långtgående möjligheter en polisman har att med stöd av ”fara i dröjsmål” fatta de beslut som inte kan anstå intill dess att en ordinarie förundersökningsledare kan nås.

³⁹ Mer om kultur se internrevisionens granskning av Polismyndighetens kultur A458.144/2017.

Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten i den strategiska styrningen av den brottsutredande verksamheten måste adressera utredningsverksamhetens bristande förändringsbenägenhet och förändringförmåga så att en större andel av utredningsverksamheten kan bedrivas i enlighet med PNU. Det är därför angeläget att kontinuerligt diskutera hur Polismyndigheten ska bli bättre och effektivare i den brottsutredande verksamheten, t.ex. genom att snabbare och i större utsträckning ta till sig erfarenheter från olika projektverksamheter och forskning. Detta för att säkerställa att den resursförstärkning om 10 000 nya medarbetare som aviserats fram till 2024 inte bara fyller luckor och trampar i de gamla upptrampade spåren i den brottsutredande verksamheten.

Rekommendation 3.5.5.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägaren för utredning och lagföring tar fram en kravspecifikation för en brottsutredare utan avgränsning till specifik funktion samt metod för att följa upp effekter av genomförd kompetensutveckling.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

Polismyndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av rekommendationen. Internrevisionen vidhåller att åtgärder behöver vidtas enligt lämnad rekommendation.

3.6 Ledningens styrfilosofi och sätt att tänka

Iakttagelser

Internrevisionen konstaterar inledningsvis att regeringens styrdokument för verksamheten är formulerade med avstamp i rättssäkerhet och kvalitet. I samband med genomförda intervjuer har framhållits att dagsaktuella händelser med politiska återverkningar ofta resulterar i uppdrag till Polismyndigheten. De intervjuade berättar att de upplever att detta får en negativ påverkan på möjligheten till strategisk styrning av den brottsutredande verksamheten.

Den i vid mening långtgående rättsliga reglering som reglerar brottsutredningsverksamheten begränsar polismyndighetens möjligheter att genom styrdokument eller på annat sätt, t.ex. verksamhetsstyrningsmodellen, styra verksamheten operativt. Detta är istället en uppgift för den enskilde förundersökningsledaren.

Polismyndighetens styrmodell fastställer ett antal utgångspunkter som är givna för Polismyndigheten och därmed styrande för verksamhetsstyrningen, bl.a. befintliga strategier t.ex. PNU, Polisens underrättelsemodell (PUM) och PUG.⁴⁰

⁴⁰ Ju 2012:16, sidan 4.

Styrmodellen beskriver också Polismyndighetens styrfilosofi. Med styrfilosofi avses i detta sammanhang ledningens bakomliggande syn på hur verksamheten långsiktigt ska styras och utvecklas.⁴¹ Notera att internrevisionen har genomfört en granskning av Polisens styrning inklusive styrmodell⁴² som i stora delar äger relevans även i denna granskning.

Av genomförda intervjuer framkommer att det på den strategiska nivån i Polismyndigheten saknas en gemensam syn på hur den brottsutredande verksamheten ska styras. Vissa chefer förespråkar en mer handfast styrning medan andra vill styra mer genom de principer som ligger till grund för t.ex. tillitsstyrningen. Det förekommer också att strategiska inriktningar beslutade i NSLG frångås i Nolg pga. där identifierade kortsiktiga verksamhetsbehov.

Beslut, som fattas efter diskussioner i NSLG/Nolg, följs inte upp och föregås inte heller av analyser av vilka eventuella effekter/konsekvenser de har för rättssäkerhet, effektivitet och kvalitet i utredningsverksamheten.⁴³

Företrädare för den strategiska ledningsnivån ger uttryck för att prioriteringen i den brottsutredande verksamheten utgår från den s.k. straffvärdesprincipen, dvs. att brottens straffvärde ligger till grund för hur de viktas i utredningsverksamheten. Detta får i praktiken till följd att brott med låga straffvärden nedprioriteras till förmån för brott med höga straffvärden.

Som internrevisionen också konstaterat ovan är den strategiska styrningen och uppföljningen av den brottsutredande verksamheten i första hand inriktad på kvantitativa parametrar.

Bedömning

Polismyndighetens styrning beslutas både inom ramen för ett mer långsiktigt perspektiv (regleringsbrevet) och utifrån mer situationsanpassade politiska behov. Enligt internrevisionens bedömning försvåras i vissa fall den strategiska styrningen av regeringsuppdrag som inkommer med kort varsel,

Polisens styrmodell fastställer att PNU är en strategi men av Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017 – 2018 framgår inte detta. Polismyndigheten har inte aktivt tagit ställning till styrmodellens verksamhetsstyrning genom strategier.

Internrevisionens bedömning är att myndighetens strategiska styrning i högre grad bör inriktas på och begränsas till, att skapa och vidmakthålla de förmågor som krävs för att brottsutredningar ska kunna genomföras i enhetlighet med det rättsliga uppdraget.

Internrevisionens bedömning är att den strategiska styrningen av utredningsverksamheten kan och behöver förtydligas och förbättras.

⁴¹ Ju 2012:16, sidan 5, Styrningen av verksamheten ska kännetecknas av helhetssyn, EN Polis, närmare medborgarna, effektivitet, långsiktighet och uthållighet.

⁴² A058.733/2018, Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet.

⁴³ Se också internrevisionens granskning av polisens beslutsprocesser, A058.733/2018.

Internrevisionens bedömning är också, efter en genomgång av Polismyndighetens styrdokument och genomförda intervjuer, att den strategiska styrningen av utredningsverksamheten inte fått avsett genomslag i vare sig processtyrningen eller hos de verksamhetsansvariga. Det råder t.ex. delade meningar om vilken status PNU har i organisationen. Till detta kommer också att det inte heller sker någon sammanhållen och nationell kvalitativ uppföljning av varken verksamheten i sig eller effekter av de beslut som fattas om den. Internrevisionen ser sammanfattningsvis, i likhet med Statkontorets slutsatser⁴⁴, att detta till stor del beror på avsaknad av ett tydligt och aktivt processägarskap⁴⁵.

Internrevisionen anser vidare att tillämpningen av den s.k. straffvärdesprincipen som prioriteringsgrund är i strid med förundersökningsplikten och polisens rättsliga uppdrag. Straffskalorna i de olika straffbestämmelserna har som främsta uppgift att instruera domstolarna vid val av påföljd. Beträffande förundersökningsarbetet anvisar de även förutsättningarna för att kunna använda tvångsmedel, t.ex. att fatta beslut om anhållande eller användandet av hemliga tvångsmedel. Att som i nuläget använda straffvärdet som en prioriteringsgrund uppfattar internrevisionen som en alltför summarisk ordning.

Internrevisionen vill avslutningsvis i denna del betona vikten av att kvalitet och rättssäkerhet får ett, jämfört med i nuläget, avsevärt tydligare genomslag i utredningsverksamheten. Kvantitativ uppföljning är självklart av stor vikt men måste kompletteras med kvalitativa mått (nyckeltal) för att kunna utgöra en del i bedömningen av utredningsverksamheten ur ett strategiskt perspektiv. Mot bakgrund av bristen på en tydlig definition och relevanta mätmetoder avseende kvalitet inom polisens utredningsverksamhet, anser internrevisionen att det finns en risk att den kontinuerliga resultatbedömning som görs av NSLG ger en missvisande och i vissa fall alltför negativ bild av utredningsverksamheten.

Rekommendation 3.6.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att rikspolischefen vidtar åtgärder för att säkerställa att den strategiska ledningen och styrningen av Polismyndighetens brottsutredande verksamhet sker i enlighet med den rättsliga regleringen.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens måluppfyllelse enligt regleringsbrev allvarligt påverkas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på lagenlighet.

Rekommendation 3.6.2

Orange – Väsentlig brist

Processägaren för utredning och lagföring bör vidta åtgärder för att på ett tydligare sätt kunna beskriva vilken påverkan regeringsuppdrag har för polismyndighetens förmåga att styra och bedriva den brottsutredande verksamheten.

⁴⁴ Statkontoret 2018:18, Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.

⁴⁵ PM 2018:21 Polismyndighetens arbetsordning 3 kap. 3 §.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens möjligheter att hålla fast vid uppställda mål påverkas. Detta kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Polismyndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av rekommendationen. Internrevisionen vidhåller att åtgärder behöver vidtas enligt lämnad rekommendation.

4 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Internrevisionens konstaterar att statsmakten viktat rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet före kvantitet i sina styrdokument för den brottsutredande verksamheten. Polismyndighetens interna styrning av utredningsverksamheten fokuserar emellertid på den kvantitativa styrningen: utredningsresultatet ska förbättras. Perspektivförskjutningen mot resultat kan, enligt internrevisionens bedömning, leda till risker för rättssäkerheten. Internrevisionen konstaterar också att politiskt betingade, styrsignaler påverkar Polismyndighetens strategiska styrning av den brottsutredande verksamheten.

Den brottsutredande verksamheten har olika intressenter (parter och resurspersoner) med olika behov. För samtliga intressenter gäller att polisens brottsutredande verksamhet ska bedrivas rättssäkert, objektivt och skyndsamt. Brottsofferperspektivet framhålls av representanter för Polismyndighetens strategiska ledning som prioriterat intresse i utredningsverksamheten. Polisens rättsliga uppdrag förutsätter dock objektivitet

Internrevisionen har inte kunnat bilda sig en uppfattning om hur stor del av Polismyndighetens efterfrågan som kan kategoriseras som onödig eftersom myndigheten saknar strukturer och mått för att mäta och följa upp denna. Internrevisionen kan dock konstatera att brister i handläggningsprocesserna (rutinerna) mellan PKC och utredande enheter, polisanmälan via e-tjänst och den brottsutredande jourverksamheten är exempel på sådant som skapar onödig efterfrågan.

Polismyndigheten har över tid vidtagit åtgärder för att anpassa den brottsutredande verksamheten för att möta efterfrågan: den har t.ex. infört möjligheter att göra polisanmälan via en e-tjänst, ringa 114 14 (PKC), beslutat om organisatoriska åtgärder och ansvars- och ärendefördelning samt utvecklat olika metodstöd som t.ex. PNU. Granskningen visar dock att:

- Anmälan via e-tjänst genererar onödig efterfrågan och är i behov av en översyn.
- PKC har över tid gått från ett tydligt serviceuppdrag till ett mer uttalat utredningsuppdrag men saknar i delar verktyg för att fullt ut kunna arbeta i enlighet med den nya inriktningen.
- PNU är ännu inte infört och det finns oklarheter om dess status.
- Polismyndigheten saknar en strategi med utgångspunkt från det rättsliga uppdraget för att hantera volymärenden. Balanskommissioner är tillfälliga resurskoncentrationer med uppgift att avsluta öppna men inaktiva förundersökningar av i första hand mängdbrott som utgör s.k. balanser.
- Polismyndigheten bör göra en översyn av strukturen för UC verksamheten.

Internrevisionen konstaterar att processägaren inte följer upp verksamheten ur ett effektivitetsperspektiv. Detta innebär att internrevisionen inte har kunnat bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning den brottsutredande verksamheten bedrivs effektivt. Internrevisionens bedömning är att processtyrningen inte har fått tillräckligt genomslag i Polismyndigheten med effekt att det saknas ett sammanhållet strategiskt helhetsansvar för utredningsverksamheten.

Fattade beslut om organisation och ansvars- och ärendefördelning tenderar att inte följas alternativt överprövas på lägre organisatoriska nivåer än där besluten fattats. Utredningsverksamhetens frontlinje är inte resurssatt med spetskompetens. Polismyndigheten saknar en definition av ”kvalitet” i den brottsutredande verksamheten. Det saknas SMART:a mål för utredningsverksamheten, mål och uppföljningsmått fokuserar på kvantitativa parametrar. Det finns en risk för att Polismyndigheten mäter det som är lätt att mäta och inte det som borde mätas. Uppföljningsmått som ensidigt tar sikte på kvantitativa parametrar kan i slutändan också gynna beteenden som inte står i överensstämmelse med det rättsliga uppdraget. Analysförmåga av den brottsutredande verksamheten behöver förstärkas.

Polismyndigheten saknar en definition/ kompetensprofil för funktionen ”brottsutredare”. Internrevisionen konstaterar att Polismyndigheten behöver vidta kompetensutvecklingsåtgärder mot både chefer och medarbetare i utredningsverksamheten med utgångspunkt från det rättsliga uppdraget. Åtgärderna måste följas upp och utvärderas på ett strukturerat sätt för att säkerställa deras effekter i utredningsverksamheten.

Förändringsbenägenheten/förändringförmågan i den brottsutredande verksamheten är svag. Den strategiska ledningen bör rikta mer fokus på denna omständighet så att utredningsverksamheten kan bedrivas mer effektivt och i enhetlighet med det rättsliga uppdraget.

Den strategiska styrningen bör i högre grad inriktas på och begränsas till att skapa och vidmakthålla de förmågor som krävs för att brottsutredningar ska kunna genomföras i enhetlighet med det rättsliga uppdraget.

Den strategiska styrningen bör inriktas på kvalitativa nyckeltal med åtföljande förstärkt analysförmåga. Den strategiska styrningen av Polismyndighetens brottsutredande verksamhet bör inte använda straffvärdesprincipen som en prioriteringsgrund eller framhålla enskilda intressentgrupper på ett sätt som kan tolkas som att den rättsliga regleringen kan ifrågasättas.

5 Sammanfattande bedömning av intern styrning och kontroll

Det finns en modell för intern styrning och kontroll som bygger på tre ansvarslinjer. Modellen används både inom privat och offentlig verksamhet. Ansvarslinjerna kan användas för att beskriva vilka som ansvarar för vad inom riskhantering och intern styrning och kontroll.



Ekonomistyrningsverket har beskrivit ansvarslinjerna på följande sätt i ”Handledning - En introduktion till den statliga internrevisionen:

”Den första ansvarslinjen är myndighetens dagliga verksamhet och processer. I myndigheten ska det finnas en god intern kontroll i samtliga delar av den operativa verksamheten. Ansvar och befogenheter ska vara tydliga. Den interna kontrollen ska förebygga fel, avsiktliga eller oavsiktliga, i det som myndigheten gör. Handläggare och chefer är en del i den här ansvarslinjen. Funktioner i den första ansvarslinjen ansvarar för att hantera risker och upprätthålla en effektiv intern styrning och kontroll. Att upprätthålla en hållbar riskkultur är första linjens ansvar.

I den andra ansvarslinjen ligger myndighetens regelbundet återkommande uppföljning och efterkontroller. Chefer, controllers och funktioner som arbetar med risker är en del i den här ansvarslinjen. Uppföljning och efterkontroller görs även av andra funktioner och i olika sammanhang – med andra ord kan många personer ingå i andra ansvarslinjen. Exempelvis personer i stödverksamheten som arbetar med uppföljningar och utvärderingar i ett bredare perspektiv.” Den andra ansvarslinjen är mer funktionellt orienterad. Här avses funktioner som arbetar specifikt med att övervaka risktagande. Dessa funktioner bidrar till att utveckla processer kring intern styrning och kontroll men de har även ansvar för att övervaka första linjens arbete.

Den tredje ansvarslinjen utgörs av internrevisionsfunktionen som arbetar på ledningens uppdrag och granskar första och andra linjens arbete.

Kvaliteten i arbetet i ansvarslinjer påverkar varandra ömsesidigt. Föreligger brister i arbetet med intern styrning och kontroll i första ansvarslinjen leder det inte bara till en högre risk för myndigheten, utan det påverkar även arbetet i andra och tredje ansvarslinjen på ett negativt sätt, t.ex. genom att uppföljning och utvärdering blir onödigt resurskrävande och felfokuserat. Hög kvalitet i riskhanteringen i första ansvarslinjen kan innebära att andra och tredje ansvarslinjen kan arbeta mer proaktivt.

På motsvarande sätt leder brister i andra ansvarslinjen till sämre total riskhantering. Om den andra ansvarslinjen är outvecklad och inte stödjer organisationen med bra styrmedel, modeller och ramverk försvåras första ansvarslinjens riskhanteringsarbete.

I vilken utsträckning ansvarslinjerna är effektiva beror till står del på deras förmåga att samverka kring riskhantering och intern styrning och kontroll.

Internrevisionen har i denna granskning av intern styrning och kontroll av den strategiska styrningen av utredningsverksamheten använt ovanstående modell för att göra en sammanfattande bedömning. Internrevisionen har identifierat följande ansvarslinjer:

- linje 1:
 - Verksamhetsansvariga (regionpolischefer, chefen Noa, chefen EA och chefen HR): har ett ansvar för att leda den egna verksamheten enligt bestämmelser i AO.
 - Nolg: leds av chefen för nationella operativa avdelningen. I gruppen ingår dessutom de biträdande regionpolischeferna, chefen för nationellt forensiskt centrum och biträdande chefen för nationella operativa avdelningen. Av AO framgår att ledningsgruppen främst ska hantera operativa frågor samt chefen för Noa:s processansvar för huvudprocesserna brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service.
 - Utförare: utgör utredningsverksamhetens frontlinje och den som möter intressenter kopplade till det enskilda ärendet.

- linje 2:
 - Rikspolischefen: myndighetschef.
 - NSLG: leds av rikspolischefen och är ett rådgivande och stödjande organ för rikspolischefen. I gruppen ingår dessutom stabschefen, regionpolischeferna och avdelningscheferna. Hanterar frågor avseende strategisk ledning och styrning av Polismyndigheten, innefattande ett helhetsansvar för myndighetens långsiktiga och övergripande förändringsarbete samt utvecklingsverksamhet. Ledningsgruppen ska dessutom hantera frågor som säkerställer en enhetlig ledning och styrning av Polismyndigheten.
 - Processägare (chefen Noa, chefen EA, chefen HR): innebär ett nationellt ansvar för en viss process inom hela myndigheten och för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten. Den som har processansvar är processägare. Vad som ingår i processansvaret framgår närmare av AO.

Granskningen har inte haft fokus på den första ansvarslinjen men där den berörts är internrevisionens bedömning att inslaget av egenkontroll och förmågan att följa upp kvalitet och kvantitet på individnivå i utredningsverksamheten är svag och behöver stärkas och balanseras mot tankarna bakom tillsitsstyrningen. Styrningen av linjeverksamheten i första ansvarslinjen måste tydligare ställa krav på och följa upp förändringsförmågan hos utförarna.

Den strategiska styrningen i andra ansvarslinjen bör inriktas på och begränsas till att skapa och vidmakthålla de förmågor som krävs för att brottsutredningar ska kunna ge-

nomföras i enhetlighet med det rättsliga uppdraget. En översyn bör göras av prioriteringar i utredningsverksamheten så att de bättre korresponderar mot rättegångsbalkens krav på rättssäkerhet. Vidare är det angeläget att inleda diskussioner som syftar till att skapa rättsliga förutsättningar som matchar Polismyndighetens utvecklingsarbete för att möta efterfrågan.

Internrevisionens bedömning är att processtyrningen i andra ansvarslinjen måste få genomslag fullt ut i Polismyndigheten. Processägaren behöver bli mer aktiv i sitt uppdrag. Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten därför bör renodla processägarskapet och skilja det från verksamhetsansvar och ansvar för utvecklingsverksamheten. Internrevisionens bedömning är också att Polismyndigheten bör besluta om ett nationellt sammanhållet helhetsansvar för utredningsprocessen som hanteras av processägaren. Andra ansvarslinjen, processägaren, bör definiera funktionen ”brottsutredare” och i samverkan med HR vidta kompetensförstärkande åtgärder riktade mot polisanställda som arbetar inom huvudprocesserna BF, UL och SE för att höja den generella utredningskompetensen. Processägaren bör fastställa och driva igenom kravprofil för förundersökningsledare och överväga att inte medge dispenser eller undantag från denna.

Åtgärder behöver vidtas för att följa upp utredningsprocessens effektivitet genom nyckeltal. Åtgärder behöver också vidtas för att beslutade förändringar ska få snabbare genomslag i linjeverksamheten. Andra ansvarslinjen bör utveckla SMART:a mål för utredningsverksamheten som speglar kvalitet, kvantitet och effekter ur ett verksamhetsperspektiv. Processägaren kan dels ta stöd av EA i detta arbete, dels resursförstärka med sådan kompetens.

INTERNREVISIONEN



Philip Jansson



Stellan Söderman



Datum
2020-01-21

Beslutsnummer
RPC 1/2020

Diariennr, ärende
A058.733/2018

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Polisintendenten Stefan Eurenus
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Mats Löfving Avdelningschefen Martin Valfridsson Tf. avdelningschefen Ulrika Lundström Avdelningschefen Fredrik Modigh Internrevisionschefen Stina N Kristiansson	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens systemgranskning av polisens utredningsverksamhet.	
Beslut Internrevisionen har genomfört en systemgranskning av polisens utredningsverksamhet. Granskningen har resulterat i tolv rekommendationer. Nationella operativa avdelningen, rättsavdelningen, ekonomiavdelningen samt rikspolischefens kansli berörs av rekommendationerna. Polismyndigheten beslutar följande. Åtgärder enligt rekommendation 3.1.1 Processägaren för utredning och lagföring ska genomföra en översyn av relevanta styrdokument för den brottsutredande verksamheten i syfte att säkerställa att kraven på rättssäkerhet följs. Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen. Översynen ska vara genomförd senast den 31 december 2020. Åtgärder enligt rekommendation 3.2.1 Processägaren för utredning och lagföring ska, genom styrdokument, säkerställa att polisregionerna har rutiner som möjliggör egenkontroll av öppna äldre ärenden. Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen. Översynen ska vara genomförd senast den 31 december 2020. Åtgärder enligt rekommendation 3.3.1 Ingen åtgärd vidtas med anledning av rekommendationen. Chefen för nationella operativa avdelningen har redan i dag processansvar där det ingår att säkerställa enhetlighet, att utveckla samt att följa upp processen, men även att uppdatera och utveckla styrdokument, se 3 kap. 3 § arbetsordningen för Polismyndigheten.	

Åtgärder enligt rekommendation 3.4.1

Chefen för nationella operativa avdelningen ska, i sin egenskap av processägare för utredning och lagföring, vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att uppföljning av processen ska ligga till grund för styrning av Polismyndighetens brottsutredande verksamhet.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2020.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.1.1

Rättsavdelningen har skickat in en framställan till Justitiedepartementet om författningsändringar i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Rättsavdelningen har därmed slutfört den åtgärd som ankommer på avdelningen att göra enligt rekommendationen. Inga ytterligare åtgärder beslutas i denna del.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.1.2

Inga åtgärder beslutas med anledning av rekommendationen.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.2.1

Chefen för nationella operativa avdelningen ska i egenskap av processägare för utredning och lagföring säkerställa att PNU omhändertas inom ramen för det pågående arbetet med framtagande av strategi för polisens utredningsverksamhet.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2020.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.2.2

Inga åtgärder beslutas med anledning av rekommendationen.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.3.1

Chefen ekonomiavdelningen ska, i samverkan med chefen för nationella operativa avdelningen, utreda och tydliggöra förhållandet mellan 3 kap. 3 § och 3 kap. 20 § arbetsordningen för Polismyndigheten vad gäller uppföljning av huvudprocessen utredning och lagföring enligt vad som anges i ekonomiavdelningens handlingsplan för utvecklad uppföljning 2019-2021, 2019-11-01.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för ekonomiavdelningen i samverkan med chefen för nationella operativa avdelningen. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2020.

Åtgärder enligt rekommendation 3.5.5.1

Inga åtgärder beslutas med anledning av rekommendationen.

Åtgärder enligt rekommendation 3.6.1

Rättsavdelningen ska göra en rättsutredning som redogör för den rättsliga regleringen på området och vilka möjligheter till prioritering av ärenden som finns enligt den s.k. straffvärdesprincipen. Rättsutredningen ska lämnas över till chefen för nationella operativa

A058.733/2018

avdelningen som är processägare för utredning och lagföring.

Chefen för rättsavdelningen är ansvarig för att åtgärden genomförs. Utredningen ska vara klar senast den 30 juni 2020.

Åtgärd enligt rekommendation 3.6.2

Rekommendationen lämnas utan åtgärd. Rikspolischefens kansli har redan i dag ett samordningsansvar för de regeringsuppdrag som berör Polismyndigheten.

Kostnad

—

Finansiering

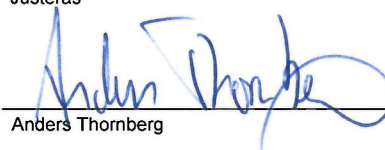
—

Vid protokollet



Stefan Eurenus

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen