

Uppföljande inspektion av internationella enheten



Tillsynsrapport 2018:5

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, november 2018



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A035.684/2018, Saknr: 128
Omslagsfoto: Lars Hedelin
Upplaga: Intrapolis, internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: November 2018

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
1 Uppdrag och genomförande	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Tillsynsuppdraget	7
1.3 Genomförandet	7
1.4 Rapportens disposition.....	7
2 Uppföljningen av rekommendationerna	8
2.1 Anslagsprognoser och ekonomisk uppföljning	8
2.2 Resultatredovisningen.....	11
2.3 Aktivitetsplanering och uppföljning	12
2.4 Delegation och vidaredelegering av arbetsgivarbefogenheter	13
2.5 Arbetstidens förläggning	14
2.6 Styrdokument och andra styrande dokument.....	16
2.7 Nomineringar till missoner m.m.	18
2.8 Arbetsmiljöarbetet	20
2.9 Utlandstillägg och missionstillägg.....	21
2.10 Utlandsstationeringar och URA-kontrakt	23
2.11 Reseräkningar och beställning av resor	24
2.12 Tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring.....	25
3 Rekommendationer	29
Bilaga	30

Sammanfattning

Under tiden november 2015 - februari 2016 genomfördes en översyn av internationella enheten som resulterade i ett antal slutsatser och 16 rekommendationer. Denna uppföljande inspektion har genomförts i enlighet med Polismyndighetens tillsynsplan 2018 för att bedöma om tidigare lämnade rekommendationer och uppmärksammade brister har beaktats och åtgärdats. Inspektionen har även tagit sin utgångspunkt i det beslut som fattades för att omhänderta rekommendationerna samt undersökt om de vidtagna åtgärderna har lett till en förbättrad styrning och ledning av den internationella verksamheten.

Av de totalt 16 rekommendationer som lämnades vid översynen 2015-2016 bedöms en rekommendation vara åtgärdad och fem rekommendationer som delvis åtgärdade. För övriga tio rekommendationer bedöms tidigare iakttagelser kvarstå, det vill säga rekommendationerna har inte åtgärdats.

Vid fem tillfällen per år lämnar Polismyndigheten anslagsprognoser till Regeringskansliet. De prognoser som avser anslagsposterna för verksamhet utomlands och internationell civil krishantering har överskattats under flera år. Vid den tidigare översynen ansågs huvudproblemet vara att det inte fanns någon långsiktig plan som visade hur Sveriges ambition med fler poliser till FN:s fredsbevarande insatser skulle uppnås. Slutsatsen var att den svaga styrningen hade medfört att betydligt mindre verksamhet hade bedrivits än vad som var målsättningen. Vid denna inspektion har prognoserna inför budgetåren 2016 och 2017 granskats. När det gäller oktoberprognoserna inför det närmast kommande budgetåret uppgick den genomsnittliga överskattningen till 41 procent av utfallet, vilket motsvarade ca 134 miljoner kronor under tvåårsperioden. Det innebär att prognosprecisionen försämrats jämfört med översynen 2015-2016, då den genomsnittliga överskattningen av oktoberprognoserna var 20 procent av utfallet för budgetåren 2014 och 2015, vilket motsvarade ca 61 miljoner kronor. Avsaknaden av dokumenterade rutinbeskrivningar och den rådande otydligheten kring ansvarsfördelningen bedöms som den främsta anledningen till bristerna i prognosarbetet.

Tidigare granskningar har pekat på att den genomförda verksamheten inte har analyserats systematiskt. Resultatinformationen har inte gett svar på om resurserna har fördelats enligt de politiska prioriteringarna och i vilken utsträckning avsedda resultat har uppnåtts. Fortfarande innehåller resultatredovisningen av den internationella verksamheten huvudsakligen annan information än vad återrapporteringskraven i regleringsbrevens efterfrågar. Den stora textmängden till trots, saknas de efterfrågade analyserna av vilka resultat deltagandet lett till. Värdet av resultatredovisningarna som ett underlag för den strategiska styrningen kan därför ifrågasättas.

Verksamhetens behov utgör grunden för hur arbetstiden ska förläggas. Arbetstiderna ska främja en god arbetsmiljö och medge att verksamheten kan bedrivas effektivt och rationellt. Även om arbetstidförläggningar med periodplanerad eller veckoplanerad arbetstid numera i högre grad svarar mot verksamhetens behov, jämfört med läget före översynen 2015-2016, så förekommer komprimerad arbetstidsförläggning. Skälet uppges vara bristande bemanning, men det har varit svårt att se på vilket sätt en komprimerad arbetstid med kort vila mellan arbetspassen och med långa fridagsperioder kan tillgodose verksamhetens behov och kompensera för bristande bemanning då mängden arbetstid inte påverkats. Det går även att ifrågasätta om en sådan arbetstidsförläggning, särskilt i kombination med ett frekvent övertidarbete, är lämplig ur ett arbetsmiljöperspektiv. En hög arbetsbelastning kan inte heller motivera ett beslut att byta rast mot måltidsuppehåll. Snarare är förhållandet ur arbetsmiljösynpunkt ett motiv för att tillämpa rast. Med fast arbetstidsförläggning eller veckoplanerad arbetstid skulle den tid och resurs som åtgår för periodplanering i stället kunna frigöras för

andra arbetsuppgifter. Dessutom skulle arbetsgivarens styrning över bemanningen förenklas och stärkas.

Brister i styrdokumentens utformning eller tillämpningsområde leder ofta till en osäkerhet i organisationen om vad som verkligen gäller och hur verksamheten ska bedrivas. Internationella enheten har vidtagit en del åtgärder som ligger i linje med rekommendationen från översynen 2015-2016, men många av de problem som uppmärksammades under översynen kvarstår. Detta gäller exempelvis praktiska vägledningar och rutiner som verkar styrande men som inte innehåller uppgifter om vem som ansvarar för sakinnehållet, eller i vilken mån de är behörigt beslutade. Det gäller även avsaknaden av nödvändiga rutinbeskrivningar eller regelrätta styrdokument för att åstadkomma en styrning av verksamheten i önskvärd riktning.

Vid översynen 2015-2016 var det framförallt transparensen i urvalsprocessen som väckte frågor. Det hade exempelvis gjorts gällande att det inte gick att få veta på vilka grunder som urval hade gjorts samt att en sökande måste känna en handläggare för att komma ifråga för nominering till en mission. Oavsett riktigheten i dessa påståenden konstaterades att blotta misstanken, om att verksamheten inom området inte bedrivits med opartiskhet och saklighet, räckte för att rubba förtroendet för Polismyndighetens hantering av ansökningsärendena i fråga. Eftersom det saknades ett samordnat och löpande uppföljningssystem av processerna gick det inte heller att följa upp hur ansökningarna hade hanterats och bedömts inför gjorda urval. Vid denna inspektion har det även visat sig att anställningsbeslut har fattats i bemanningsärenden som är avsedda att avgöras genom arbetsledningsbeslut. Det innebär att förtjänst- och skicklighetsbedömningen av de sökandes lämplighet i förhållande till kravprofilen satts ur spel. Därutöver har Polismyndighetens egna riktlinjer åsidosatts för hur bemanning ska gå till. Trots uppmärksammade brister och lämnade rekommendationer i samband med översynen 2015-2016 har inte en ökad transparens och tydlighet i hanteringen med dessa bemanningsärenden uppnåtts.

Rekommendationen om en gemensam beredning av URA-kontrakten har inte fått något faktiskt genomslag. Genom en ordning med gemensam beredning hade Polismyndigheten kunnat undvika brister i URA-kontrakten i form av villkor som tar sin utgångspunkt i obsoleta kollektivavtalsbestämmelser samt överenskommelser om lönetillägg som endast är avsedda för utlandsstyrkan och som dessutom saknar stöd i kollektivavtal och inte överensstämmer med Arbetsgivarverkets råd för tillämpningen av URA.

Det återstår mycket arbete med de tidigare lämnade rekommendationerna om att tillvarata kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring och koppla ihop det med den nationella verksamheten. I dagsläget styrs frågan om erfarenhetsinsamlingar inom Polismyndigheten genom flera riktlinjer som dessutom innehåller omfattande undantagsbestämmelser. Det gör att regelverket om erfarenhetshantering framstår som onödigt svårtillgängligt. En splittrad styrning av hur erfarenheter ska tas omhand riskerar att leda till att bestämmelserna inte efterlevs och det resultat som myndigheten önskar uppnå uteblir.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Bakgrund

Under tiden november 2015 - februari 2016 genomfördes en översyn av internationella enhetens verksamhet,¹ efter ett initiativ av enhetschefen Ann-Marie Orlor. Det huvudsakliga syftet med översynen var att skapa bättre förutsättningar för ledning och styrning av enheten.

Resultatet av översynen visade bland annat att det hade varit svårigheter att uppnå den volym av insatser för internationell civil krishantering och internationellt bistånd som anslagsposterna i regleringsbrevet förutsatte. Det var även svårt att ur årsredovisningen utläsa vilka resultat som deltagandet i insatserna lett till. För att komma tillrätta med problematiken rekommenderades enhetschefen att fastställa genomarbetade rutinbeskrivningar över hur arbetet med prognoserna skulle gå till samt att tydliggöra respektive chefs ansvar. Därutöver rekommenderades enhetschefen att se till att systematiken i analysarbetet inför resultatredovisningen till regeringen förbättrades och att resultatredovisningen tog sin utgångspunkt i det som skulle åstadkommas och återrapporteras.

Rekommendationer lämnades också för att utveckla urvals- och bemanningsrutinerna avseende personal för utlandsstyrkan och internationella utvecklingsprojekt. Dessutom rekommenderades enhetschefen att hantera lönebildning och lönesättning, avseende utlands- och missionstillägg, bland annat utifrån den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Enhetschefen rekommenderades också att fortsättningsvis bereda utlandskontrakten enligt URA² i samråd med HR-avdelningen för att förhindra eventuella jävssituationer och andra otillbörliga intressekonflikter.

Styrdokumentens bristande struktur gjorde det svårt att överblicka de styrande dokumenten och vilka beslut som fattats inom enheten. Förhållandet riskerade att verksamheten inte bedrevs på ett enhetligt och rättssäkert sätt samt i enlighet med intentionerna om en sammanhållen internationell verksamhet inom polisen. Enhetschefen rekommenderades därför att se över de styrande dokumenten och att de regelrätta styrdokumenterna överensstämde med vad som angavs i arbetsordningen om definitioner och övrig styrdokumentsstruktur. Övriga dokument, som interna bestämmelser, planer, policyer och arbetsanvisningar, rekommenderades att bli föremål för en särskild översyn för att bedöma om de skulle revideras, tydliggöras eller upphävas. Därtill borde den interna styrningen och kontrollen stärkas i samband med enhetens hantering av reseräkningar och resebeställningar.

Enhetschefen delade uppfattningen att det fanns brister i ledning och styrning och att verksamheten inte fungerat tillfredsställande. Det ledde fram till ett beslut³ i april 2016 om att genomföra åtgärder utifrån samtliga lämnade rekommendationer. Sju chefer och medarbetare utsågs som ansvariga och tilldelades tidssatta genomförandeuppdrag.

¹ Polismyndigheten. *Översyn av internationella enheten* (A500.742/2015).

² Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands mellan Arbetsgivarverket - OFR/S,P,O, respektive SEKO och Saco-S.

³ A165.440/2016.

1.2 Tillsynsuppdraget

Enligt tillsynsplanen 2018⁴ ska tillsynsfunktionen genom en uppföljande inspektion bedöma om tidigare uppmärksammade brister vid internationella enheten är åtgärdade i enlighet med lämnade rekommendationer samt granska om det kvarstår några brister i ledning och styrning av enheten.

1.3 Genomförandet

Den uppföljande tillsynen har bedrivits som en inspektion och genomförts under första halvåret 2018 av länspolisöversten Madeleine Jufors, kommissarien Ken Petersson och biträdande förhandlingschefen Lars-Göran Stålberg. Inspektionen har i huvudsak varit inriktad på förhållandet under verksamhetsåret 2017.

För att kunna dra slutsatser om åtgärderna med anledning av översynens rekommendationer har lett till en förbättrad ledning och styrning har en genomgång av myndighetens styrdokument och andra dokument på området gjorts. Besök har ägt rum vid internationella enheten i syfte att få en övergripande bild av hur ledningen och styrningen av verksamheten ser ut. Ett antal intervjuer har genomförts med personal som har ansvar för, eller på annat sätt deltar, eller har deltagit i arbetet med att omhänderta rekommendationerna. Därutöver har ett antal personal- och ekonomiadministrativa beslut granskats. Avstämning har skett med polisenheten vid Justitiedepartementet i de delar som avser prognoser och resultatredovisning av internationellt polissamarbete och internationell civil krishantering.

1.4 Rapportens disposition

I detta inledande avsnitt presenteras bakgrunden till, inriktningen och syftet med den uppföljande inspektionen.

I avsnitt 2 redogörs för uppföljningen av de rekommendationer som lämnades i den översyn av internationella enheten som genomfördes under perioden november 2015 - februari 2016. Rekommendationerna behandlas var för sig i respektive underavsnitt. I inledningen av varje underavsnitt finns en kortare bakgrundbeskrivning av den tidigare översynen. Där efter följer de iakttagelser och lägesbeskrivningar som utgör den huvudsakliga grunden för denna uppföljande inspektions slutsatser och bedömningar.

I avsnitt 3 lämnas avslutningsvis ett antal rekommendationer baserade på det som inspektionen lett fram till. Rekommendationerna avser i huvudsak tidigare gjorda iakttagelser som inte blivit åtgärdade.

⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan 2018* (PM 2017:65).

2 Uppföljningen av rekommendationerna

Denna uppföljande inspektion har tagit sin utgångspunkt i de rekommendationer som lämnades i samband med översynen av verksamheten vid internationella enheten. Inspektionen har även utgått från det beslut som fattades för att omhänderta rekommendationerna samt vilka effekter i form av förbättrad styrning och ledning av den internationella verksamheten som åtgärderna lett till.

Av de totalt 16 rekommendationer som lämnades vid översynen bedöms en rekommendation vara åtgärdad och fem rekommendationer som delvis åtgärdade. För övriga tio rekommendationer bedöms tidigare iakttagelser kvarstå, det vill säga rekommendationerna har inte åtgärdats.

2.1 Anslagsprognoser och ekonomisk uppföljning

Bakgrund

Internationella enheten tilldelades 86,2 miljoner kronor 2017, genom del av polisens anslag⁵ och förbrukade 80,4 miljoner kronor. Enheten disponerade även medel från utgiftsområde 7, om 170 miljoner kronor⁶ och förbrukade 167,3 miljoner kronor samt 1,85 miljoner kronor⁷ från utgiftsområde 5. Därutöver finansierade Sida och EU bilaterala utvecklingsprojekt där den sammanlagda förbrukningen uppgick till 26 miljoner kronor. Totalt förbrukades ca 275 miljoner kronor för enhetens verksamhet 2017.

Anslagsposten för internationell civil krishantering, utgiftsområde 7, internationellt bistånd, ska Polismyndigheten använda för att ställa personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet inom ramen för FN-, EU- och OSSE-insatser. Medlen får dessutom användas för kortare insatser, uppdrag eller särskilda projekt i fält i samråd med Regeringskansliet samt till förvaltningskostnader. Närmare villkor framgår av regleringsbrevet.

Polismyndigheten ska använda anslagspost 2 inom utgiftsområde 5 för att ställa personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, främst inom ramen för EU, FN och OSSE, vid högkvarteret eller i fält.

Polismyndigheten ska vid fem tillfällen per år lämna anslagsprognoser till Regeringskansliet. Prognoserna ska avse utgiftsområde 5, anslag 1.2 freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, anslagspost 2, verksamhet utomlands samt utgiftsområde 7, anslag 1:1 bi-

⁵ Regeringen. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten* (Ju2016/08896/LP (delvis), Ju2014/07900/PO (delvis), Ju2015/05405/PO m.fl.).

⁶ Regeringen. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 1:1 biståndsverksamhet, ap.12, internationell civil krishantering – del till Polismyndigheten* (UD2016/21715/IU (delvis) UD2016/21888/ES).

⁷ Regeringen. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, ap.2. Polismyndigheten verksamhet utomlands* (UD2017/13667/KH).

ståndsverksamhet, anslagspost 12, internationell civil krishantering. Prognoserna ska kommenteras dels i förhållande till föregående prognostillfälle, dels i förhållande till budgeten.

Den tidigare översynen som gjordes under tiden november 2015 – februari 2016 visade att prognoserna överskattats under flera år. Den genomsnittliga överskattningen vid ingången av ett nytt budgetår var under åren 2013-2015 ca 20 procent av utfallet, eller totalt 92,7 miljoner kronor under perioden. Huvudproblemet såg ut att vara att det inte fanns någon långsiktig plan som visade hur Sveriges ambition med fler poliser till FN:s fredsbevarande insatser skulle uppnås. Slutsatsen var att den svaga styrningen hade medfört att betydligt mindre verksamhet hade bedrivits än vad som var målsättningen. Av den anledningen rekommenderades enhetschefen att fastställa rutinbeskrivningar över hur arbetet med prognoserna skulle gå till samt att tydliggöra chefernas ansvar.

lakttagelser

Mot bakgrund av bedömningarna och rekommendationerna vid översynen 2015-2016 beslöt enhetschefen i april 2016 att uppdra till en sektionschef att ta fram och tillämpa en modell för prognosberäkningen och ansvarsfördelning. Uppdragen skulle vara helt genomförda senast i december 2016.

Tabell: Anslagsprognosen avser den femte prognosen (oktoberprognosen) året närmast före aktuellt budgetår. Tilldelad anslagspost avser den anslagspost som tilldelades i det ursprungliga regleringsbrevet. Utfallet avser anslagsredovisningen enligt årsredovisningen.

Regleringsbrev	Anslagsprognos	Tilldelad anslagspost	Utfall
Budgetår 2013			
UO 7, anslag 1:1 ap. 12	196 400 000	175 000 000	167 084 000
UO 5, anslag 1:2 ap. 2	3 600 000	2 500 000	1 776 000
Budgetår 2014			
UO 7, anslag 1:1 ap. 12	180 800 000	184 000 000	163 977 000
UO 5, anslag 1:2 ap. 2	2 300 000	3 593 000	1 105 000
Budgetår 2015			
UO 7, anslag 1:1 ap. 12	183 000 000	175 000 000	137 358 000
UO 5, anslag 1:2 ap. 2	1 300 000	4 915 000	3 392 000
Budgetår 2016			
UO 7, anslag 1:1 ap. 12	187 800 000	177 000 000	155 806 000
UO 5, anslag 1:2 ap. 2	5 200 000	4 200 000	4 200 000
Budgetår 2017			
UO 7, anslag 1:1 ap. 12	265 800 000	170 000 000	167 261 000
UO 5, anslag 1:2 ap. 2	4 200 000	1 850 000	1 850 000

Vid denna inspektion har prognoserna, inför budgetåren 2016 och 2017, granskats för de anslagsposter inom utgiftsområde 5 och 7 som Polismyndigheten ska lämna. Oktoberprognosernas genomsnittliga överskattning uppgick till 41 procent av utfallet, vilket motsvarade ca 134 miljoner kronor under tvåårsperioden. Det innebär att prognosprecisionen försämrats jämfört med översynen 2015-2016, då den genomsnittliga överskattningen av

oktoberprognoserna var 20 procent av utfallet för budgetåren 2014 och 2015, vilket motsvarade ca 61 miljoner kronor.

Oktoberprognosen 2016 för utgiftsområde 7, med ambitionshöjningen inför budgetåret 2017, lämnades till regeringen trots att Polismyndigheten ett halvår tidigare i budgetunderlaget för 2017-2019⁸ hade påtalat behovet av ökade resurser nationellt på grund av omvärldsförändringar. Enligt budgetunderlaget behövdes i huvudsak resursbehovet för att hantera det förhöjda terrorhotet och den kraftiga ökningen av antalet migranter till Sverige. Fler resurser behövdes även för gränskontroller, ordningshållning och verkställigheter samt för att förstärka insatsförmågan. Vidare medförde omvärldsförändringarna också ökade krav på utredningsverksamheten och det lokala brottsförebyggande arbetet, samtidigt som Polismyndigheten skulle uppnå målet med en ökad närvaro i lokalsamhället och en ökad förmåga att bekämpa den allvarliga och organiserade brottsligheten.

Fyra månader efter det att oktoberprognosen för utgiftsområde 7, inför budgetåret 2017, lämnades visade det sig att planerade och påbörjade satsningar kraftigt överskattats. Prognosen för åren 2017-2020, om totalt 1 175 miljoner kronor, sänktes i februariprognosen 2017 med 478 miljoner kronor, eller 41 procent.

Vid intervjuer har det framförts att samarbetet mellan internationella enheten och ekonomiavdelningen i denna fråga inte fungerat som det var avsett. Företrädare för internationella enheten anser från sin sida att det är ekonomiavdelningen som sedan oktober 2015 varit ansvariga för prognoserna. Uppfattningen är också att ekonomiavdelningen är ansvariga för att ta fram den rekommenderade rutinbeskrivningen över hur arbetet med prognoser ska gå till.

Ekonomiavdelningen anser att den mest centrala förutsättningen för en förbättrad prognosprecision är internationella enhetens kunskaper om vilken verksamhet som ska bedrivas, men vill också framföra att uppgifterna från departementen upplevts som oklara när det gäller omfattningen av kommande insatser. För att möta behovet av förbättringar i prognosarbetet avser dock ekonomiavdelningen att ta initiativ till en dialog med internationella enheten om hur stödet för att beräkna prognoserna kan anpassas och utvecklas.

Förbättringsåtgärder har hittills stannat vid att en excel-mall för beräkningar tagits fram. Beräkningsmallens prognosförmåga har inte gått att mäta eller följa upp och internationella enheten har inte kunnat redogöra för om mallen uppfyller rekommendationens syfte med en rutinbeskrivning som skulle förbättra prognosarbetet och öka precisionen. Förklaringen till varför rekommendationen som avsåg ett tydliggörande av chefernas ansvar inte har genomförts är att ansvaret för anslagen inte har delegerats vidare.

Bedömning

Även om det är förenat med svårigheter att prognostisera utvecklingen av internationella insatser bör oktoberprognoserna inför det närmast kommande budgetåret vara tämligen säkra. Oktoberprognosen för utgiftsområde 7, inför budgetåret 2017, talade för en kraftig ökning av antalet polisanställda i internationella insatser. Utgångspunkten i prognosen är en höjning av anslaget redan 2017 med 70 procent, jämfört med utfallet för 2016. En sådan höjning beräknades att möjliggöra en ökning av antalet årsarbetskrafter för deltagande i EU:s, FN:s och OSSE:s insatser från 88 årsarbetskrafter 2016 till ca 150 årsarbetskrafter

⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens budgetunderlag 2017-2019* (A383.968/2015).

redan under 2017. Ambitionen med att på en kort tid kraftigt öka antalet polisanställda från Sverige i internationella insatser tycks inte har vägts mot konkreta nationella resursbehov.

Trots enhetschefens målsättning med att förbättra prognosprecisionen har det vid denna inspektion inte framkommit något som tyder på att rekommendationerna och de beslutade åtgärderna har fullföljts. Prognoserna tycks i stället ha byggts på orealistiska förväntningar och har inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till Polismyndighetens samlade uppdrag och resursbehov samt vilka reella förutsättningar det har funnits att på kort sikt ställa fler polisanställda till förfogande för internationella insatser. Vad avser enhetschefens beslut att förtydliga chefernas ansvar för de ekonomiska prognoserna och uppföljningen verkar det inte skett några större förändringar.

För att undvika systematiska fel i prognoserna är det viktigt att redogöra för de antaganden som prognoserna grundas på. De myndighetsbeslut och osäkerhetsfaktorer som har betydelse för prognoserna bör tydliggöras och förändringar, jämfört med föregående prognoser, behöver förklaras. Risken är annars att prognoserna bygger på uppgifter som inte överensstämmer med Polismyndighetens övriga rapportering till regeringen eller innehåller motstridiga uppgifter därtill.

Som även framgick av de tidigare iakttagelserna i översynen 2015-2016, bedöms avsaknaden av dokumenterade rutinbeskrivningar vara den främsta anledningen till bristerna i prognosarbetet och den rådande otydligheten kring ansvarsfördelningen. Sammanfattningsvis har det lett till att de önskade effekterna av enhetschefens åtgärdsbeslut, med anledning av översynens rekommendationer, har uteblivit. Träffsäkerheten har minskat och riskerna för att prognoserna grundas på felaktiga antaganden och bedömningar har ökat.

2.2 Resultatredovisningen

Bakgrund

Redan 2011 granskade internrevisionen styrningen och kontrollen av polisens internationella verksamhet och rekommenderade att resultatredovisningen i större utsträckning skulle inkludera mätningar och andra bevis på att genomförda aktiviteter fått effekter. Internrevisionen ansåg att en sådan redovisning i sin tur skulle indikera den nationella nyttan med den internationella verksamheten.⁹

Vid den tidigare översynen, som gjordes 2015-2016, bedömdes resultatredovisningen som alltför skiftande i form och struktur. Den omfattande redovisningen innehöll i huvudsak sådan information som varken utgjorde beskrivningar av resultatet eller det som i övrigt skulle redovisas enligt regleringsbrevet. Det förelåg därför ett fortsatt behov av att den genomförda verksamheten analyserades systematiskt, så att resultatinformationen gav svar på om resurserna hade fördelats enligt de politiska prioriteringarna och om avsedda resultat hade uppnåtts.

Iakttagelser

I april 2016 beslöt enhetschefen att följa rekommendationen genom att operationalisera den internationella inriktningen och ta fram aktivitetsplaner. Enhetschefen bedömde att dessa

⁹ Rikspolisstyrelsen. *Styrning och kontroll av Polisens internationella arbete* (IR-977-1520/11).

åtgärder skulle tydliggöra kopplingarna mellan aktiviteter och resultat. En gruppchef utsågs som ansvarig för att ta fram och redovisa den operativa inriktningen senast den 30 april 2016.

Resultatredovisningen av verksamheten inom internationell fred och säkerhet sker samlat i årsredovisningen. Den ska bland annat innehålla en bedömning av uppnådda resultat, både avseende prestationer och effekter. Åtterrporteringskravet om att analysera vilka resultat deltagandet lett till har upprepats ordagrant i varje regleringsbrev sedan 2015.

Företrädare för internationella enheten upplever att resultatredovisningen generellt sett inte har förbättrats sedan översynen 2015-2016 och tillstår att det i regleringsbreven ställs tydliga krav på att redovisa resultaten. Enligt uppgift har internationella enheten sedan översynen arbetat med att förbättra resultatredovisningen genom att ta in underlag från missioner för analys. Däremot har internationella enheten inte kommit överens med ekonomiavdelningen om hur strukturen för resultatredovisningen ska se ut och vilka uppgifter som ska användas i årsredovisningen. Det förefaller även oklart för företrädare för enheten om vilka analysmetoder som lämpligen ska användas. Sammantaget upplevs oklarheterna ha påverkat internationella enhetens möjlighet att komma vidare i arbetet.

Bedömning

Regeringen har behov av resultatredovisningarna för sin uppföljning, prövning och budgetering.¹⁰ Förutom att redovisningarna ska ligga till grund för riksdagens ställningstagande av förslagen till anslag i budgetpropositionen kan också resultatinformationen användas för att ompröva och justera insatta åtgärder. Sådana justeringar kan exempelvis göras för att nå målsättningen med att närmare koppla ihop den internationella verksamheten med den nationella.

Åtterrporteringskraven i regleringsbreven är regeringens beställning av resultatinformation från myndigheten och innebär att myndigheten ska redovisa mot det krav som regeringen har angett.¹¹ Om regeringen väljer att ange särskilda åtterrporteringskrav i regleringsbreven kan det också tyda på att regeringen anser att den resultatinformation som hittills har lämnats inte är tillräcklig.

Fortfarande innehåller resultatredovisningen av den internationella verksamheten huvudsakligen annan information än vad åtterrporteringskraven i regleringsbreven efterfrågar. Den stora textmängden till trots, saknas analyserna av vilka resultat deltagandet lett till. Värdet av resultatredovisningarna som ett underlag för den strategiska styrningen kan därför ifrågasättas. Rutinerna för resultatredovisningarna har varit personberoende och är inte dokumenterade och fastställda i rutinbeskrivningar eller andra dokument.

2.3 Aktivitetsplanering och uppföljning

Bakgrund

Vid översynen 2015-2016 noterades att det fanns förslag till lösningar hos medarbetare och chefer för att möta svårigheterna med att uppnå den volym av insatser för internationell

¹⁰ 1 kap. 3 §, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹¹ 3 kap. 1 §, 1 st, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

civil krishantering och internationellt bistånd som anslagsposterna i regleringsbrevet hade förutsatt.

Enhetschefen rekommenderades därför att ta tillvara medarbetarnas kunskaper och erfarenheter och genom ett medarbetardrivet utvecklings- och förbättringsarbete fastställa hur enhetens aktivitetsplanering och uppföljning skulle gå till. Ett sådant arbete bedömdes dessutom leda till ett förbättrat prognosarbete samt att uppföljnings- och återrapporteringsrutinerna utvecklades för exempelvis kontingentschefer och polisrådgivare.

Iakttagelser

Operationaliseringen av den internationella inriktningen och framtagande av aktivitetsplaner var två åtgärder som avsåg att omhänderta rekommendationen. Genomförandeuppdraget att fastställa hur enhetens aktivitetsplanering och uppföljning skulle gå till lämnades till sektionscheferna och skulle vara slutfört senast i juni 2016.

Som ett underlag till denna inspektion har internationella enheten i en skrivelse beskrivit att aktivitetsplaneringen vid enheten följer den struktur för aktivitetsplanering och uppföljning som gäller vid nationella operativa avdelningen. Förslag på aktiviteter diskuteras på gruppdagar och gruppmöten och förs vidare till sektionerna. Utöver de aktiviteter som aggregerats uppåt till avdelningsnivå tas aktiviteter på gruppnivå fram utifrån förbättrings- och problemområden. Uppföljningen av aktiviteterna varierar dock i dokumentationshänseende.

Bedömning

Åtgärderna som internationella enheten har vidtagit för att öka medarbetarnas möjligheter att delta i aktivitetsplaneringen och uppföljningsarbetet ligger i linje med det som rekommenderades i samband med översynen 2015-2016. Det framgår dock inte av skrivelsen eller av övriga underlag i vilken grad aktivitetsplaneringen har resulterat i ett förbättrat prognosarbete och utvecklade uppföljnings- och återrapporteringsrutiner.

2.4 Delegation och vidaredelegering av arbetsgivarbefogenheter

Bakgrund

Vid översynen 2015-2016 granskades beredningsordningen och beslutsnivåerna i ärenden rörande villkor i samband med utrikesstationeringar, ersättningar och förmåner samt uppräkningsnivåer vid sekonderingar. Syftet med granskningen var att undersöka om ärendena var handlagda och beslutade utifrån kraven på en ansvarsfull bedriven arbetsgivarpolitik och i vilken omfattning befogenheterna hade vidaredelegerats.

Granskningen visade att ett flertal ärenden inte hade beretts tillräckligt inför besluten. Det fanns även indikationer på att besluten hade fattats på en nivå där det gick att ifrågasätta om det fanns förutsättningar att ansvara för den statliga arbetsgivarpolitiken.

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser rekommenderades att all vidaredelegering borde vara väl avvägd samt att fattade delegationsbeslut skulle föras in i handläggningsordningen så att det står klart för organisationen vem som har rätt att utöva arbetsgivarens befogenheter.

lakttagelser

Någon förändring vad avser delegeringen av enhetschefens beslutanderätt har inte skett sedan översynen 2015-2016 genomfördes. Den delegation¹² som fortfarande gäller, utöver arbetsordningens delegationsordning¹³, är beslutad 2015 med stöd av rikskriminalpolisens tjänsteföreskrifter¹⁴ från 2013. Enligt handläggningsordningen¹⁵ för nationella operativa avdelningen (Noa), som beslutades 2016, har tjänsteföreskriften fortsatt giltighet. Enligt arbetsordningen¹⁶ ska dock respektive avdelning ansvara för att succesivt upphäva, eller omarbета styrdokument som beslutats före ombildningen av polisen.

Bedömning

Tidigare lämnade rekommendation har inte genomförts, vilket innebär en fortsatt otydlighet om vem som har rätt att utöva arbetsgivarens befogenheter.

2.5 Arbetstidens förläggning

Bakgrund

Samtliga som var stationerade utomlands hade vid översynen 2015-2016 förtroendearbets-tid. När det gällde personal vid internationella enhetens övriga verksamhet kunde det konstateras att någon verksamhetsanalys, i syfte att fånga de långsiktiga verksamhetsbehoven, inte hade legat till grund för beslut om arbetstidsförläggning.

Enhetschefen rekommenderades att säkerställa att verksamhetens krav på bemanning skulle styra arbetstidsförläggningen samt att överväga om det förelåg godtagbara verksamhetsskäl för att tillämpa måltidsuppehåll istället för rast.

lakttagelser

Mot bakgrund av det som framkom vid översynen 2015-2016 beslöt enhetschefen i april 2016 att uppdra till en sektionschef att införa förtroendearbets-tid och att den personal som berördes av rekommendationen planerade arbetstiden utifrån påpekandet. Uppdragen skulle vara genomförda senast den 30 april 2016.

I dagsläget meddelar arbetsgivaren verksamhetens behov i COPS¹⁷ och medarbetarna kan med utgångspunkt från behovet planera när de vill arbeta. Planeringsarbetet avslutas med ett periodplaneringsmöte under arbetstid där alla medarbetare som har möjlighet kan delta. Utöver tiden för den egna planeringen tar ett periodplaneringsmöte cirka 1-1,5 timme i an-

¹² Delegationsbeslut 2015-11-25 (A325.862/2015).

¹³ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten, bilaga 4 och 5* (PM 2018:21).

¹⁴ Rikskriminalpolisen. *Tjänsteföreskrifter om Rikskriminalpolisens organisation samt huvudenheter, chefs för ekobrottskansliet, ekonomidirektörens och chefsjuristens ansvar och beslutsbefogenheter* (Tjf 2013:14).

¹⁵ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (NOA 2016:148).

¹⁶ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2018:21).

¹⁷ Centralt operativt planeringssystem.

språk. Planeringen handlar i första hand om att medarbetarna i förväg väljer fastställda arbetspass.

Arbetstidförläggningar med periodplanerad eller veckoplanerad arbetstid svarar numera i högre grad mot verksamhetens behov jämfört med läget före översynen. Det förklaras främst av att chefer tar större del i planeringsprocessen. Däremot har det inte framgått hur cheferna framför och tydliggör verksamhetsbehoven för medarbetarna. Fortfarande görs det gällande att verksamhetsbehovet talar för att en större andel av arbetstiden förläggs till eftermiddag och tidig kväll istället för till morgon och förmiddag.

Det förekommer fortfarande övertidsarbete och komprimerad arbetstidsförläggning. Förklaringen anges vara en bristande bemanning. Däremot har inte någon systematisk analys av verksamhetens behov genomförts vid SPOC, utan den bygger alltså på en skönsmässig beskrivning av tidigare erfarenheter, snarare än en metodisk bedömning.

En jämförelse av den bokförda övertiden vid internationella enheten har gjorts mellan perioderna 2015-03-01--2016-02-29 och 2017-03-01--2018-02-28, det vill säga dels årsperioden före översynen 2015-2016, dels samma årsperiod efter genomförd översyn. Jämförelsen visar att den bokförda övertiden vid internationella enheten har minskat med 697 timmar, eller 40 procent. Även övertiden inom SPOC¹⁸ har totalt sett minskat med 542 timmar, eller 36 procent.

Till följd av översynen 2015-2016 tillämpas numera rast istället för måltidsuppehåll under dagtid, måndag-fredag för de medarbetare som har periodplanerad arbetstidsförläggning. Vid övriga arbetspass tillämpas fortfarande måltidsuppehåll, vilket motiveras av bristande bemanning och att verksamheten vid SPOC kan ha en hög arbetsbelastning i form av slagningar av Prümfordonsfrågor¹⁹ samt att två ärenden ska kunna drivas parallellt. Minimibemanningen vid SPOC är två medarbetare som förstärks med ytterligare en medarbetare under dagtid. Vid behov upprätthålls bemanningsnivån med övertidsarbete.

Bedömning

Verksamhetens behov utgör grunden för hur arbetstiden ska förläggas. Arbetstiderna ska främja en god arbetsmiljö och medge att verksamheten kan bedrivas effektivt och rationellt.²⁰

Internationella enheten har framfört att det är den bristande bemanningen vid SPOC som är skälet för en komprimerad arbetstidsförläggning. Det är dock svårt att se på vilket sätt en komprimerad arbetstid med kort vila mellan arbetspassen och med långa fridagsperioder kan tillgodose verksamhetens behov och kompensera för bristande bemanning då mängden arbetstid inte påverkas. Det går även att ifrågasätta om en sådan arbetstidsförläggning, särskilt i kombination med ett frekvent övertidsarbete, är lämplig ur ett arbetsmiljöperspektiv.

Huvudregeln enligt arbetstidsavtalet är att tillämpa rast före måltidsuppehåll. Rast är en kollektivavtalad och lagreglerad rättighet som är motiverad av medarbetarnas behov av att få ett uppehåll i arbetet om minst 30 minuter under ett arbetspass.

¹⁸ Single Point of Operational Contact (SPOC) är grupper vid internationella sektionen.

¹⁹ Prüm fordon är en del av Europeisk fordonsinformation som möjliggör registrerings- och chassinummersfrågor mot anslutna europeiska länder.

²⁰ Riktlinjer för arbetstider vid polisen.

Beslutet om att regelmässigt tillämpa måltidsuppehåll istället för rast sker i samband med att internationella enheten fastställer arbetstidsförläggningen. Skälet till att måltidsuppehåll tillämpas har uppgetts vara den höga arbetsbelastningen som råder vid SPOC.

En hög arbetsbelastning kan inte motivera ett beslut att byta rast mot måltidsuppehåll. Snarare är förhållandet ur arbetsmiljösynpunkt ett motiv för att tillämpa rast. Kollektivavtalsreglering gör det dessutom svårt att regelmässigt tillämpa måltidsuppehåll istället för rast. Det gäller särskilt i en verksamhet som präglas av hög arbetsbelastning och bristande bemanning. Ansvar för arbetsmiljön åvilar arbetsgivaren och en hög arbetsbelastning kräver andra åtgärder än att byta rast mot måltidsuppehåll. Dessutom ger tillämpningen av måltidsuppehåll samma effekt som vid komprimerad arbetstid.

Även om verksamhetens behov, främst vid SPOC som har periodplanerad arbetstidsförläggning, varierar under dygnet verkar behovet ändå vara relativt statiskt. I en sådan situation och då verksamhetens bemanning är av avlösande karaktär är det tveksamt vilken verksamhetsnytta periodplanerad arbetstidsförläggning har. Med fast arbetstidsförläggning eller veckoplanerad arbetstid skulle den tid och resurs som åtgår för periodplanering i stället kunna användas för att utföra annat arbete. Dessutom skulle arbetsgivarens styrning över bemanningen förenklas och stärkas.

2.6 Styrdokument och andra styrande dokument

Bakgrund

Vid översynen 2015-2016 förekom en mängd separata dokument som verkade styrande inom den internationella enheten. Bland personalen fanns det ingen samstämmighet om vilka dokument som gällde och i vilken inbördes prioriteringsordning.

Vissa beslut och dokument föreföll vara styrande för hela Polismyndigheten, men återfanns inte i myndighetens gemensamma serie för nationella styrdokument. Av andra dokument som avsåg att styra arbets- och handlägningsrutiner inom enheten framgick det inte huruvida de var behörigt fastställda eller diarieförda. I några fall var det dessutom oklart i vilken omfattning de fortfarande var gällande.

En övergripande slutsats från översynen 2015-2016 var att den bristande styrdokumentstrukturen inom internationella enheten gjorde det svårt att överblicka gällande beslut och styrande dokument. Förutom att förhållandet i vissa fall kunde förklara de svårigheter som fanns att planera och följa upp verksamheten fanns risken att verksamheten inte bedrevs på ett enhetligt och rättssäkert sätt samt i enlighet med intentionerna om en sammanhållen internationell verksamhet inom polisen.

Enhetschefen rekommenderades därför att se över de styrande dokumenten och att de regelrätta styrdokumenterna överensstämde med vad som angavs i arbetsordningen om definitioner och övrig styrdokumentstruktur. Övriga dokument, som interna bestämmelser, planer, policyer och arbetsanvisningar, rekommenderades att bli föremål för en särskild översyn för att bedöma om de skulle revideras, tydliggöras eller upphävas.

lakttagelser

Enhetschefens beslut, med anledning av rekommendationen att se över de styrande dokumenten, sträckte sig till att ta fram preliminära styrdokument i avvaktan på rättsavdelning-

ens klarläggande. Genomförandeuppdraget, som skulle vara slutfört senast den 31 maj 2016, lämnades till två sektionschefer.

Under denna inspektions genomförande har exempelvis Polismyndighetens riktlinjer för utlandsstationerad personal med URA-kontrakt omarbetats och beslutats samt ett arbete inletts för att upphäva myndighetens riktlinje för en enhetlig internationell verksamhet från 2015. Samtidigt kvarstår många av de problem som uppmärksammades under översynen 2015-2016. Detta gäller exempelvis praktiska vägledningar och rutiner som verkar styrande men som inte innehåller uppgifter om vem som ansvarar för sakinnehållet eller i vilken mån de är behörigt beslutade. Det gäller även avsaknaden av nödvändiga rutinbeskrivningar eller regelrätta styrdokument för att åstadkomma en styrning av verksamheten i önskvärd riktning, exempelvis när det gäller tillämpningen av lönetillägg, nomineringar och rekryteringar samt arbetet med prognoser och resultatrapportering.

Bedömning

Brister i styrdokumentens utformning eller tillämpningsområde leder ofta till en osäkerhet i organisationen om vad som verkligen gäller och hur verksamheten ska bedrivas. I och med rättsavdelningens intensifierade arbete med processen för revidering och framtagning av styrdokument inom Polismyndigheten har fokus inom myndigheten ökat på att begränsa och förenkla reglerna och förbättra överblickbarheten av styrdokument. Enligt arbetsordningen²¹ är det emellertid avdelningarna och polisregionerna som har ansvar för respektive sakinnehåll i styrdokumentet inom tilldelat ansvarsområde. De styrdokument som behövs ska därför vara uppdaterade och lämpligt utformade. Därutöver ska tillämpningen av styrdokumentet följas upp och styrdokument som inte längre ska vara gällande ska upphävas och tas bort från intrapolis. Vad som avses med uppföljning av styrdokument framgår av myndighetens riktlinjer.²²

Internationella enheten har vidtagit en del åtgärder som ligger i linje med rekommendationen från översynen 2015-2016. Samtidigt kan det konstateras att graden av riktade och samlade åtgärder från enhetens sida varit allt för begränsade för att se till att samtliga styrdokument och andra dokument som verkar styrande, har varit uppdaterade och behörigt beslutade.

²¹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2018:21).

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer om framtagande och revidering av styrdokument* (PM 2018:7).

2.7 Nomineringar till missoner m.m.

Bakgrund

Vid översynen 2015-2016 kunde det konstateras att beslutet²³ om att rekryteringen till utlandsstyrkan och de internationella utvecklingsprojekten skulle införlivas i samma rekryteringsprocess som gäller för Polismyndigheten i övrigt, inte fått något genomslag.

Det noterades att urvalet av sökande för nominering till utlandstjänst gjordes självständigt av handläggarna utifrån en policy med ett antal kriterier. Policyn, som hade tagits fram av handläggarna själva i samråd med gruppchefen, hade varken varit föremål för någon gemensam beredning inom myndigheten eller formellt beslutats av behörig chef. Det fanns inga möjligheter att i efterhand undersöka vilka bedömningsgrunder som legat till grund för varför den ena sökanden nominerades före den andra.

Därutöver fanns ytterligare en policy som gällde när missionshandläggare själva önskade bli nominerade till en mission. Förutom att policyn gav utrymme för att missionshandläggarna nominerade varandra till missionerna, innehöll policyn mindre långtgående krav än vad som gällde övriga sökande. Det handlade exempelvis om uppehållsperiodens längd mellan den senaste och kommande utlandstjänstgöringen samt kravet på färsk polisiär erfarenhet. Policyn möjliggjorde för en handläggare att föreslå en annan handläggare i gruppen till funktionen som kontingentschef. Så vitt framkom vid granskningen hade urvalsförslagen från handläggarna aldrig blivit föremål för någon omprövning, utan beslutades av enhetschefen enligt förslag. Fattade beslut om nomineringar ansågs dessutom inte vara möjliga att överklaga.

Det var framförallt transparensen i urvalsprocessen som väckte frågor. Exempelvis hade det gjorts gällande att det inte gick att få veta på vilka grunder som urval hade gjorts och att en sökande måste känna en handläggare för att komma ifråga för nominering till en mission. Oavsett riktigheten i dessa påståenden konstaterades att blotta misstanken om att verksamheten inom området inte bedrivits med opartiskhet och saklighet, räckte för att rubba förtroendet för Polismyndighetens hantering av ansökningsärendena i fråga. Eftersom det saknades ett samordnat och löpande uppföljningssystem av processerna gick det inte heller att följa upp hur ansökningarna hade hanterats och bedömts inför gjorda urval.

För att säkerställa att alla ansökningar fortsättningsvis bedömdes utifrån sakliga förutsättningar och att urvalskriterierna präglades av öppenhet och förutsägbarhet rekommenderades chefen för internationella enheten att i samverkan med HR-avdelningen vidta nödvändiga åtgärder för att utveckla rekryteringsprocessen för utlandsstyrkan.

Iakttagelser

Arbetet med anledning av rekommendationen hade påbörjats vid internationella enheten, men avstannade efter en processkartläggning över det rådande läget, eller möjligtvis det önskvärda läget, om hur rekrytering skulle gå till. Skälet till att arbetet avstannade har uppgetts vara personlörighet och ledigheter.

²³ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation.*

Det finns dock en två-sidig promemoria²⁴ publicerad på intrapolis som översiktligt anger vilka tillvägagångssätt som ska gälla i samband med sekunderade och kontrakterade tjänsterna. Vem som ansvarar för innehållet eller vem som eventuellt har beslutat rutinerna ifråga framgår dock inte.

Förutom dessa två åtgärder har inga andra åtgärder, i syfte att utveckla nominerings- och rekryteringsprocessen i enlighet med rekommendationen, framförts eller i övrigt framkommit.

En stickprovsgenomgång av ärenden som avser bemanning till utlandstjänstgöring genom arbetsledningsbeslut av Polismyndighetens anställda har genomförts. Genomgången har visat att myndigheten i placeringsärendena även beslutat att anställa personer från andra myndigheter och placerat dem vid internationella enhetens utlandsstyrka med avsikten att sända ut dem i utlandstjänst. Dessa anställningar har skett utan att de ledigförklarats.

Bedömning

När det gäller bemanning vid Polismyndigheten kan det antingen ske genom arbetsledningsbeslut med eller utan intresseanmälningsförfarande, eller genom rekrytering, det vill säga genom ett anställningsbeslut.²⁵ Ett anställningsbeslut ska fattas på sakliga grunder som förtjänst och skicklighet.²⁶ Skicklighet ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.²⁷

Om Polismyndigheten, som skett i de tidigare angivna stickprovundersökningarna, även fattar vissa anställningsbeslut i bemanningsärenden som är avsedda att avgöras genom arbetsledningsbeslut sätts förtjänst- och skicklighetsbedömningen av de sökandes lämplighet i förhållande till kravprofilen ur spel. Därutöver åsidosätts Polismyndighetens egna riktlinjer för hur bemanning ska gå till. Förfarandet visar att internationella enheten, trots uppmärksammade brister och lämnade rekommendationer i samband med översynen 2015-2016, inte uppnått en ökad transparens och tydlighet i hanteringen med bemanning.

Av enhetschefens beslut om åtgärder²⁸ för att utveckla rekryteringsprocessen framgår att HR inte klarat av att ta över rekryteringsprocessen. Utifrån de intervjuer som genomförts inom ramen för denna inspektion samt det faktum att rekommendationen i fråga avsåg åtgärder som skulle vara initierade från internationella enheten, framstår det som om samarbetet med HR-avdelningen inte fungerat tillfredsställande. Visserligen vidtog en del initiala åtgärder i linje med översynens rekommendationer, men rekommendationen att utveckla rekryteringsprocessen till utlandsstyrkan för att säkerställa att alla ansökningar fortsättningsvis bedöms utifrån sakliga förutsättningar och att urvalskriterierna är transparenta har inte tagits omhand. I arbetsordningen²⁹ regleras process- och verksamhetsansvaret inom myndigheten, så det borde inte råda några oklarheter över hur ansvaret och befogenheterna förhåller sig för att vidta de åtgärder som är nödvändiga.

²⁴ Rutin gällande rekrytering av sekunderade och kontrakterade tjänster, 2017-10-18.

²⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinje för bemanning under 2015-2017* (PM 2015:37).

²⁶ 12 kap. 5 §, regeringsformen.

²⁷ 4 §, 2 st. lagen (1994:260) om offentlig anställning.

²⁸ Beslut 2016-04-15. *Åtgärder med anledning av översynsarbete, internationella enheten* (A165.440/2016).

²⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2018:21).

2.8 Arbetsmiljöarbetet

Bakgrund

Varje år genomförde missionshandläggare och chefer vid utlandssektionen ett stort antal resor till missioner och de svenska kontingenterna. Syftet med besöken var att sektionspersonalen skulle skaffa sig en bild över läget i respektive mission och att fullgöra arbetsmiljöansvaret för den svenska polispersonalen i missionerna. Trots det stod det inte klart vilka åtgärder som skulle utföras på plats och vad som skulle dokumenteras för att uppfylla arbetsmiljöansvaret. Även inom biståndsverksamheten rådde det oklarheter om var ansvaret för att utföra arbetsmiljöuppgifter låg.

Under översynen kunde det konstateras att chefer saknade tillräcklig kompetens för att hantera och fördela arbetsmiljöuppgifter inom de skilda verksamhetsområdena. Enhetschefen rekommenderades att, i samverkan med HR-avdelningen, ta fram rutiner för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet inom enhetens verksamhetsområde skulle utföras och dokumenteras.

Iakttagelser

Med anledning av rekommendationen, om att i samverkan med HR-avdelningen ta fram rutiner som säkerställde det systematiska arbetsmiljöarbetet inom internationella enhetens verksamhetsområde, beslutade enhetschefen att ge en sektionschef ett uppdrag som innebar en grundlig genomlysning. Avsikten var att uppdraget skulle vara slutfört senast den 31 maj 2016.

Efter översynen 2015-2016 har en riktlinje för ansvarsfördelning av arbetsmiljöuppgifter och personaluppföljning vid utlandstjänstgöring³⁰ tagits fram av HR i samarbete med internationella enheten.

Under våren 2016 påbörjades ett arbete med att ta fram ett dokument för vägledning och stöd i samband med de besöksresor som genomförs för att följa upp den svenska polispersonalens arbetsmiljöförhållande vid utlandsstationeringar. Arbetet, som ännu inte avslutats, har bland annat omgärdats av formella gränsdragningsproblem när det gäller dokumentets status och vem som ska fatta beslut om dokumentet.

Bedömning

För att få genomslag i styrningen över arbetsmiljöarbetet är det viktigt att säkerställa kunskaper och kompetens för den personal som ska hantera och fördela arbetsmiljöuppgifterna. I samband med översynen 2015-2016 fanns inte sådan kunskap i tillräcklig utsträckning, och i den mån kunskap fanns var det tveksamt om den användes på rätt sätt.

Rekommendationen i översynen 2015-2016 har föranlett åtgärder i form av framtagna riktlinjer på området samt ett påbörjat, men fortfarande inte avslutat, arbete för att ta fram rutiner för hur arbetsmiljöuppgifterna ska utföras.

³⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ansvarsfördelning av arbetsmiljöuppgifter och personaluppföljning vid utlandstjänstgöring* (PM 2017:44).

Om fastställda rutiner saknas för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet för utlandsstationerad polispersonal ska gå till finns det risk att de besöksresor som genomförs inte ger avsedda effekter.

2.9 Utlandstillägg och missionstillägg

Bakgrund

Under översynen 2015-2016 granskades även handläggning av och beslut om utlandstillägg och missionstillägg. Utöver den individuella lönen, uppbar anställda som sekonderats till polisens utlandsstyrka, ett utlandstillägg och ett missionstillägg vid sidan av de traktamenten³¹ som utbetalades av insatsorganisationen. Utlandstillägget var detsamma för samtliga insatser och uppgick vid tidpunkten för granskningen till 20 000 kronor per månad. Missionstillägget³² per månad varierade mellan 4 000 och 11 500 kronor.

Uppräkningen av tilläggen översteg avsevärt löneutvecklingen i Sverige under motsvarande tid. Under samma period som lönerna för tjänstemän i Sverige ökade med drygt 60 procent hade polisens utlandstillägg ökat med drygt 230 procent, trots att arbetsgivaren har haft ensidig beslutanderätt i frågan. Ärendena hade inte varit föremål för någon beredning med sakkunnig avdelning eller enhet inom dåvarande Rikspolisstyrelsen. Det hade dessutom förekommit att personal som deltagit i handläggningen av ärendena därefter sekonderats till efterföljande missioner.

Mot bakgrund av att det kunde ifrågasättas om lönesättningen och lönebildningen för personal i polisens utlandsstyrka hade hanterats i enlighet med gällande regler rekommenderades enhetschefen att se till att ärendena framgent handlades och beslutades vid annan organisatorisk enhet än vid Noa, inte minst för att förhindra möjliga jävssituationer och otillbörliga intressekonflikter. Enhetschefen beslutade, med anledning av rekommendationen, att uppdra till en sektionschef att inleda en dialog med HR-avdelningen om hur frågan kunde regleras och skötas på ett bättre sätt.

Iakttagelser

Inom internationella enhetens verksamhet förekommer fortfarande lönetillägg som utlandstillägg och missionstillägg, vilka i huvudsak tillämpas för utlandsstyrkan. Vid stickprovundersökningar har det dock visat sig att även medarbetare med URA-kontrakt erhållit utlandstillägg och särskilda lönetillägg. Det förekommer att beslut om utbetalningar av lönetillägg fattas av chefer på sektionsnivå trots att den chefsnivån saknar befogenheter att fatta sådana beslut.

Genom Rikspolisstyrelsens beslut från 2000-01-04 bestämdes grunderna för lön för den som tjänstgör i polisens utlandsstyrka. Något beslut om missionstillägg har inte fattats, utan

³¹ FN - Mission subsistence allowance (MSA), EU - Per Diem, OSSE - Board and Lodging Allowance (BLA).

³² Grundbelopp 4 000:-/mån. Sjukdomsrisk och brister i den medicinska vården 3 500:-/mån. Begränsad rörelsefrihet 2 000:-/mån. Beväpning 2 000:-/mån.

Rikspolisstyrelsen lämnade i sitt beslut enbart information om att det är behörig myndighet för varje mission som särskilt beslutar om missionstillägg ska utgå.³³

Däruöver finns ett beslut från 2011-12-06³⁴ om att revidera missionstillägget. Det är inget beslut om att betala ut missionstillägg, utan avser endast en uppräknig av missionstilläggens delbelopp. Dessa delbelopp betalas fortsatt ut, trots att det inte finns stöd för sådan utbetalning i något beslut.

Av 7 § förordningen (1999:1155) om polisens utlandsstyrka, framgår att ersättningar enligt kollektivavtal ska betalas ut. Trots det har ersättning enligt villkorsavtalets 10 kap.³⁵ inte kommit att tillämpas för utlandsstyrkan. Enligt samma förordning får Polismyndigheten besluta om ersättningar för andra merkostnader än sådana som ersätts med stöd av kollektivavtal. Något sådant beslut om merkostnadsersättningar har Polismyndigheten inte fattat.

Bedömning

Handläggning och beslut om utbetalning av utlandstillägg och missionstillägg hanteras alltså av Noa och har tillsammans med frågor om höjning eller annan justering av lönetilläggen inte ändrats med anledning av rekommendationen i översynen 2015-2016. Utvecklingen har snarare gått i motsatt riktning genom att arbetsgivarens befogenheter, som tidigare utövades av chefen för Noa, getts till chefen för internationella enheten.³⁶

Grunden för utlandstillägget finns i Rikspolisstyrelsens beslut från 2000-01-04, men saknar stöd i såväl Polismyndighetens lönepolitiska strategi³⁷, som i kollektivavtal.

Förutom att missionstillägget inte är uppräknat i Polismyndighetens arbetsordning³⁸, saknar lönetillägget dessutom stöd i kollektivavtal eller i beslut som innebär att lönetillägget ska betalas ut när vissa förutsättningar är uppfyllda. Om missionstillägget ska tillämpas måste därför beslut fattas i varje enskilt fall. Befogenheten att fatta beslut rörande skattefria eller skattepliktiga löneförmåner³⁹ tillkommer numera primärt avdelnings- eller regionpolischef efter tvingade samrådsförfaranden med cheferna för HR-avdelningen och ekonomiavdelningen. Arbetsgivarens befogenheter enligt förordningen (1999:1155) om polisens utlandsstyrka tillkommer primärt chefen för internationella enheten efter tvingade samrådsförfaranden med chefen för HR-avdelningen.

Sammanfattningsvis betalar Polismyndigheten ut missionstillägg utan att det finns stöd i författning, kollektivavtal eller särskilt beslut. Dessutom finns det inget som tyder på att utbetalningarna av tillägget skulle vara motiverat av verksamhetens behov. Det förekommer även att utlandstillägg och andra lönetillägg betalas ut för personal med URA-kontrakt istället för att lönenivån hanteras inom ramen för den individuella lönen. Beträffande myndighetens hantering som innebär att kostnadsersättningar enligt villkorsavtalet inte betalats ut, utan formellt beslut därom, innebär en risk för tvisteförhandlingar avseende kollektivavtalsbrott.

³³ Rikspolisstyrelsen. *Beslut om lön m.m. vid tjänstgöring i polisens utlandsstyrka* (PEB-810-1115/00).

³⁴ Rikskriminalpolisen. *Revidering av missionstillägg för år 2012* (149/11).

³⁵ Villkorsavtalen mellan Arbetsgivarverket - OFR/S,P,O, respektive SEKO och Saco-S.

³⁶ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten: Bilaga 5, 9 b* (PM 2018:21).

³⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens lönepolitiska strategi 2015-2020* (PM 2015:38).

³⁸ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten: Bilaga 5* (PM 2018:21).

³⁹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten: Bilaga 5, 5 f* (PM 2018:21).

2.10 Utlandsstationeringar och URA-kontrakt

Bakgrund

Bedömningen som gjordes vid översynen 2015-2016 var att URA-kontrakten borde handläggas på motsvarande sätt som det rekommenderades att handlägga utlands- och missions-tilläggen, det vill säga på behörigt avstånd från dem som är föremål för kontrakten. HR-avdelningen bedömdes kunna medverka till ett verksamhetsnära stöd och strategisk styrning i samband med upprättandet av URA-kontrakt. Eftersom URA-kontrakt också används inom andra delar av den statliga arbetsmarknaden rekommenderades att arbetsgivarsamverkan med andra myndigheter ägde rum.

För att säkerställa en oberoende och likvärdig hantering samt att förhindra eventuella jävs-situationer rekommenderades enhetschefen att bereda URA-kontrakten gemensamt med HR-avdelningen. Enhetschefen beslutade, med anledning av rekommendationen, att uppdra till två sektionschefer att inleda en dialog med HR-avdelningen om gemensam beredning.

Iakttagelser

Med anledning av rekommendationen i översynen 2015-2016, som innebar en gemensam beredning av URA-kontrakten med HR-avdelningen, gav enhetschefen ett genomförande-uppdrag till två sektionschefer. Uppdraget skulle vara slutfört senast den 1 oktober 2016.

Sedan översynen 2015-2016 har en avdelningsintern riktlinje⁴⁰ om URA-kontrakt tagits fram vid Noa. Riktlinjen innehåller dock ingen bestämmelse eller råd om samråd eller gemensam beredning i enlighet med det tvingande samrådsförfarandet som framgår av Polismyndighetens delegationsordning⁴¹ eller rekommendationen i översynen 2015-2016. Vid granskningen av ett antal URA-kontrakt konstateras att det inte förekommer någon uppgift i kontrakten om att samråd enligt delegationsordningen har ägt rum. Vid intervjuer har det också framgått att det endast är i undantagsfall som internationella enheten samråder med HR-avdelningen i ärenden med URA-kontrakt rörande frågor om anställningsprocessen, inklusive lönesättningen.

Vid en granskning av ett antal URA-kontrakt av senare datum kan det konstateras att det förekommer hänvisningar till kollektivavtalsbestämmelser som vid kontraktens upprättande inte ska tillämpas eller upphört. Vidare förekommer att arbetstagare med URA-kontrakt erhållit lönetillägg i form av utlandstillägg och särskilda lönetillägg.

Bedömning

Rekommendationen om en gemensam beredning av URA-kontrakten har inte fått något faktiskt genomslag, även om det uttrycktes en önskan i den riktningen från enhetschefen i samband med översynen. Genom en ordning med gemensam beredning hade Polismyndigheten kunnat undvika brister i URA-kontrakten i form av villkor som tar sin utgångspunkt i obsoleta kollektivavtalsbestämmelser samt överenskommelser om lönetillägg som endast är

⁴⁰ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelnings riktlinjer för utlandsstationerad personal med URA-kontrakt* (PM 2016:1). (Upphävd 2018-06-28 genom ny riktlinje, PM 2018:2).

⁴¹ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten: Bilaga 5, 3 f* (PM 2018:21).

avsedda för utlandsstyrkan och som dessutom saknar stöd i kollektivavtal och inte överensstämmer med Arbetsgivarverkets råd och kommentarer⁴² för tillämpningen av URA.

2.11 Reseräkningar och beställning av resor

Bakgrund

Vid den stickprovsgenomgång av reseräkningar som gjordes i samband med översynen 2015-2016 konstaterades att reseorder saknades i flera fall. I enstaka fall saknades också giltiga verifikationer i form av kvitto för utlägg. Det förekom även avvikelser från riktlinjerna då det gällde kabinklass vid flygresor och den hotellstandard som bokats. Hotell och flygresor hade även bokats utanför ramavtal och Polismyndighetens eget avtal med resebyrå. Sammantaget tydde det på brister i den interna styrningen och kontrollen.

Enhetschefen rekommenderades att stärka den interna styrningen och kontrollen i samband med enhetens hantering av reseräkningar och resebeställningar.

Iakttagelser

Ett särskilt uppdrag, med innebörden att ta fram förslag till åtgärder, lämnades till en medarbetare vid internationella enheten. Uppdraget skulle vara slutfört senast den 15 april 2016.

Intervjuer har genomförts med berörda vid internationella enheten angående åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen avseende resebeställningar och reseräkningar. Sedan granskningen 2015-2016 har en reseadministratör rekryterats som på heltid bokar resor och granskar reseräkningar. Administratörer har också getts kortare utbildning om vilka regler som gäller i samband med resebeställningar och reseräkningar.

Tjänsteresor inom internationella enhetens verksamhetsområde omnämns i en stor mängd styrande dokument, varav flera inte är uppdaterade. I maj 2016 togs det fram en policy⁴³ för tjänsteresor med flyg utanför Europa. Policyn avser sådana resor som Noa betalar och syftar till att förtydliga de bestämmelser från mars 2013 som finns i riktlinjer⁴⁴ för resor och möten inom polisen. Vid intervjuer har det dock framkommit uppgifter om att policyn, som bland annat innehåller en tolkning av beslutsbefogenheterna, inte ska tillämpas och att det inletts ett arbete med att ta fram en avdelningsintern riktlinje. Skälet till att upphäva policyn och ta fram ett nytt styrdokument har uppgetts vara att policyn inte var i linje med vad som sägs om styrdokument i Polismyndighetens arbetsordning. I sammanhanget noteras dock att riktlinjen⁴⁵ för resor och möten inom polisen fortfarande anses som gällande. Den finns tillgänglig på intrapolis men är däremot inte upptagen i ekonomiavdelningens handläggningsordning som ett styrdokument som har fortsatt giltighet efter 2014⁴⁶. Utöver dessa styrdokument finns ytterligare ett dokument⁴⁷ som bland annat anger vem som har befogen-

⁴² Arbetsgivarverket. *URA – med råd och kommentarer i anslutning till avtalstexten.*

⁴³ Nationella operativa avdelningen. *Policy 2016-05-18 för tjänsteresor med flyg utanför Europa.*

⁴⁴ Rikspolisstyrelsen. *Riktlinjer för resor och möten inom polisen (EA-799-3746/12).*

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten: 7 kap. 4 § 2 st. (PM 2018:21).*

⁴⁷ Nationella operativa avdelningen. *Rutin 2016-12-05 för beslut om resor inom internationella enheten.*

heter att besluta om tjänsteresor samt förmåner och kostnadsersättningar i samband sådana resor. Det framgår även av dokumentet att särskilda rutiner gäller för utlandsstyrkan, vilket tyder på att det kan finnas, eller ha funnits, ytterligare bestämmelser.

Vid stickprovsundersökningar av ett antal reseräkningar framgår att beslut har fattats av chefer som inte haft befogenheter att fatta beslut om utrikes tjänsteresor med förmåner enligt villkorsavtalet och kostnadsersättningar enligt kollektivavtalet.⁴⁸

Bedömning

Vid all vidaredelegering av arbetsgivarens befogenheter finns det i varje led behov av en god intern styrning och kontroll för att skapa ordning⁴⁹ i verksamheten. En betryggande intern styrning och kontroll innebär att den som ansvarar för verksamheten kan förlita sig på att åtgärderna för att hantera identifierade risker är ändamålsenliga och leder till den avsedda effekten.

Internationella enheten har inte genomfört någon systematisk och metodisk riskanalys med fokus på verksamhetsriskerna med hanteringen och regelefterlevnaden i samband med utrikes resor. Som tidigare nämnts i avsnittet om styrdokument och andra styrande dokument, finns målsättningen att antalet regler inom Polismyndigheten ska vara begränsat. De regler som ska finnas ska vara enkla, ändamålsenliga och överblickbara så att önskat resultat uppnås. Regleringen av internationella enhetens hantering av utrikes resor bedöms inte uppfylla dessa krav. Det är därför angeläget att det stora antalet styrdokument och andra styrande dokument begränsas och att de hålls uppdaterade. Därigenom blir styrsignalerna tydligare för verksamheten och den interna kommunikationen kan förbättras så att medarbetarna får en god kännedom om vad som gäller.

Brister i uppföljning av attestrutinerna och chefers bristande kunskaper om vilka beslutsbefogenheter som får utövas kan innebära att tillräckliga förutsättningar för en betryggande intern styrning och kontroll fortfarande saknas.

2.12 Tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring

Bakgrund

I budgetpropositionen ansåg regeringen bland annat att polisens deltagande i biståndsfinansierade insatser utomlands inom ramen för FN, EU och OSSE är av sådan art att det även leder till att skapa trygghet i Sverige.⁵⁰

En förutsättning för att närmare koppla ihop den nationella och den internationella polisverksamheten är att vunna kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring tas tillvara och överförs på ett strukturerat sätt. I syfte att säkerställa ett sådant tillvaratagande

⁴⁸ Jfr ESV:s föreskrifter till 22 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

⁴⁹ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁵⁰ Regeringens proposition. *Förslag till statens budget för 2016, Rättsväsendet* (Prop. 2015/16:1).

tog Polismyndigheten fram en riktlinje⁵¹ med bland annat krav på skriftliga erfarenhetsberättelser och ett centralt erfarenhetsregister.

Parallellt med nämnda riktlinje fanns ytterligare en riktlinje⁵² upprättad vid internationella enheten. Den sistnämnda riktlinjen innehöll motstridiga krav och omfattande undantagsregler för när erfarenhetsberättelser ska lämnas. Därutöver innehöll den ett beslut om att upphäva Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd,⁵³ med bestämmelser om reseberättelser i vissa fall. Beslutet om upphävande ifrågasattes vid översynen 2015-2016, utifrån en formell utgångspunkt, då rätten att upphäva föreskriften inte förelåg vid Polismyndigheten.

Enhetschefen rekommenderades att säkerställa förutsättningarna för att tillvarata och överföra kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring.

lakttagelser

Under 2017 tillkom en ny riktlinje⁵⁴ som bland annat innehåller bestämmelser om återrapportering från utrikes tjänsteresor, besök från utlandet samt internationella samarbeten och projekt. Riktlinjen innehåller omfattande undantag från rapporteringskraven.

Senare samma år tillkom ytterligare en riktlinje⁵⁵ med bestämmelser om ansvarsfördelning för personaluppföljningen vid utlandstjänstgöring. Enligt denna riktlinje ska den utsändande chefen ansvara för att en erfarenhetsberättelse delges till den ordinarie chefen efter medarbetarens hemkomst från utlandstjänstgöringen. Vidare ska den ordinarie chefen ansvara för att erfarenhetsberättelsen tillvaratas samt att det förs en gemensam dialog med medarbetaren.

Dessa två riktlinjer gäller parallellt med riktlinjen för överförande av tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring⁵⁶ som även innehåller bestämmelser om ansvarsfördelning. Först under genomförandet av denna inspektion öppnades ett ärende vid internationella enheten för att upphäva en fjärde riktlinje⁵⁷ från 2015 med överlappande bestämmelser om när erfarenhetsberättelser skulle lämnas.

I dagsläget finns det inget centralt erfarenhetsregister i enlighet med kravet i en av Polismyndighetens riktlinjer⁵⁸ på området. Således finns det inte någon möjlighet att samlat få åtkomst till de erfarenhetsrapporter som utsända polisanställda har upprättat och granska dessa. Det finns heller ingen kunskap vid den internationella enheten om hur erfarenhetsbe-

⁵¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för överförande och tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring* (PM 2015:9).

⁵² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för en enhetlig internationell verksamhet* (A509.015/2015).

⁵³ Rikspolisstyrelsen. *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan om utrikes tjänsteresor m.m.* (FAP 061-2, RPSFS 2012:2).

⁵⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för deltagande i internationellt samarbete, utrikes tjänsteresor och besök från utlandet* (PM 2017:16).

⁵⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ansvarsfördelning av arbetsmiljöuppgifter och personaluppföljning vid utlandstjänstgöring* (PM 2017:44).

⁵⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för överförande och tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring* (PM 2015:9).

⁵⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för en enhetlig internationell verksamhet* (A509.015/2015).

⁵⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för överförande och tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring* (PM 2015:9).

rättelserna hanteras vid polisregionerna, med undantag för region Väst som har en utsedd handläggare med ansvar för personaluppföljningen. I den uppföljning som görs i region Väst ingår bland annat att tillvarata och dokumentera erfarenheterna från utlandstjänstgöringen.

Numera upprättas erfarenhetsberättelser av återvändande sambandsmän, men erfarenhetsberättelserna hamnar dock inte i något centralt erfarenhetsregister. Det förfaller även oklart för ansvariga vilka av de regler som Polismyndigheten tagit fram på området som ska tillämpas.

En åtgärd som enhetschefen vid internationella enheten beslutade med anledning av rekommendationen i översynen 2015-2016 var att på försök placera en internationell strategisk handläggare i polisregion Syd. Handläggaren fick bland annat till uppgift att identifiera lösningar och föreslå åtgärder för att tillvarata kompetensen från genomförda utlandsuppdrag. I slutrapporten från försöksperioden framfördes förslag som innebar strukturerade samtal med den personal som deltagit vid internationella uppdrag samt att skapa möjligheter för den som tjänstgjort utomlands att få föredra erfarenheterna inför ledningsgrupperna. Förslagsställaren menade att åtgärderna på sikt kunde leda till en strategisk nytta för Polismyndigheten. Emellertid ansåg enhetschefen att slutsatserna inte motiverade ett införande av funktionen som internationell strategisk handläggare och avslutade projektet.

Den andra åtgärden som enhetschefen beslutade till följd av rekommendationen var att genomföra en seminarieserie samt att inleda ett arbete för att utveckla rapportskrivandet utifrån tematiska och geografiska erfarenheter. En sektionschef och en medarbetare utsågs som ansvariga för att genomföra åtgärderna.

En seminarieserie i föreläsningsform genomfördes i sex fristående delar. Däremot påbörjades inte arbetet med att ta fram tematiska och geografiska rapporter. Även den utvärdering av åtgärderna, som enligt enhetschefens beslut skulle ske i januari 2017, genomfördes inte. Mot denna bakgrund går det inte att avgöra i vilken utsträckning de beslutade åtgärderna skulle kunna ha bidragit till ökade förutsättningar för överförande och tillvaratagande av kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring.

Bedömning

Med den lösning som nu föreligger styrs frågan om erfarenhetsinsamlingar inom Polismyndigheten genom flera riktlinjer, som dessutom innehåller omfattande undantagsbestämmelser. Det gör att regelverket om erfarenhetshantering framstår som onödigt svårtillgängligt. En splittrad styrning av hur erfarenheter ska tas omhand riskerar att leda till att bestämmelserna inte efterlevs och det resultat som myndigheten önskar uppnå uteblir. De regler som behövs på området bör därför vara ändamålsenligt utformade, överskådliga och enkla att följa. Genom ett samordnat regelverk hade myndigheten kunnat ge en tydlig styrsignal på området med erfarenhetshantering.

Syftet med enhetschefens beslut om åtgärder för att omhänderta rekommendationerna från översynen 2015-2016 var att öka förutsättningarna för att tillvarata erfarenheterna från internationell tjänstgöring. Samtidigt har intresset för varför den nationella och den internationella polisverksamheten inte kopplas ihop i större utsträckning varit för litet. Enligt uppgift har de genomförda seminarierna upplevts som intressanta med relevanta ämnesval för de polisanställda som står inför en kommande utlandstjänstgöring. Seminarierna har i huvudsak varit inriktade på att förmedla information till personal inför deltagandet i olika typer av utlandstjänstgöring och inte syftat till att tillvarata polisanställdas erfarenheter från genomförd utlandstjänstgöring.

Avsikten med att ta fram tematiska och geografiska rapporter var ytterligare en åtgärd för att systematiskt tillvarata erfarenheter och utveckla pågående och kommande verksamhet inom internationell fred och säkerhet. Vidare var rapporterna tänkta att belysa korrelationen mellan den internationella och den nationella polisverksamheten. Upplägget kan jämföras med hur Försvarsmakten omhändertar och analyserar erfarenheter av genomförda insatser med koppling till försvarets nationella förmågeutveckling.

Beroende på tillgång av källmaterial samt graden av systematik och analysansats bedöms initiativet med tematiska och geografiska rapporter kunna bidra till en samlad bild av de insatser som Polismyndighetens personal deltagit i. En sådan samlad bild kan även vara till en strategisk nytta för myndighetens verksamhet nationellt. Men då krävs det att syftet med erfarenhetsinsamlingar klargörs och struktureras samt att det finns system för samla in, bearbeta och analysera materialet, vilket myndigheten idag saknar.

Således återstår mycket arbete med de tidigare lämnade rekommendationerna om att tillvarata kunskaper och erfarenheter från internationell tjänstgöring och koppla ihop det med den nationella verksamheten. Givet ansvarsfördelningen mellan process- och verksamhetsansvar behövs en tydligare nationell styrning för att säkerställa att erfarenheterna tas omhand strukturerat och kommer till praktisk nytta. Bedömningen är att det ingår i processansvaret att säkerställa att resultat uppnås i dessa avseenden.

3 Rekommendationer

Polismyndigheten bör säkerställa att tidigare uppmärksammade brister i ledning och styrning vid internationella enheten blir åtgärdade i enlighet med lämnade rekommendationer och fattade beslut.

- Ta fram en rutinbeskrivning för processen med prognosarbetet och tydliggör vilken enhet eller avdelning som har ansvaret för prognosarbetets olika delar.
- Vidta åtgärder för att förbättra resultatredovisningen med utgångspunkt i vad som ska åstadkommas och återrapporteras.
- Återuppta arbetet med att tydliggöra vem som utövar arbetsgivarbefogenheterna.
- Anpassa arbetstidens förläggning ytterligare till verksamhetens behov och överväg verksamhetsnyttan av att tillämpa periodplanerad arbetstid, jämfört med veckoplanerad arbetstidsförläggning eller fast arbetstidsförläggning.
- Återuppta och slutför arbetet med att se över hur styrdokumenterna och andra styrande dokument är utformade, så att det inte råder något tvivel om vilka dokument som gäller och i vilken inbördes prioriteringsordning.
- Återuppta och slutför arbetet med att säkerställa att alla ansökningar till utlandstjänstgöring fortsättningsvis bedöms utifrån sakliga förutsättningar, gällande regler och att urvalskriterierna är transparenta.
- Prioritera och säkerställ att rutinerna för det systematiska arbetsmiljöarbetet för utlandsstationerad polispersonal tas fram i ändamålsenlig form och blir behörigt fastställda.
- Återuppta arbetet för att åstadkomma en fungerande gemensam beredning och samrådsförfarande med HR-avdelningen rörande lönebildningen och lönesättningen inom internationella enhetens verksamhetsområde. I arbetet bör det ingå att se till att frågorna hanteras i enlighet med gällande regler och att besluten fattas på en nivå som har förutsättningar att tillämpa och ansvara för den statliga arbetsgivarpolitiken.
- Återuppta arbetet för att åstadkomma en fungerande gemensam beredning och samrådsförfarande med HR-avdelningen rörande URA-kontrakten.
- Bygg upp en god intern kontrollmiljö för hanteringen av utrikes resor i syfte att förebygga avsiktliga och oavsiktliga fel.
- Säkerställ att det finns förutsättningar för att tillvarata och överföra kunskaper och erfarenhet från internationell tjänstgöring.

Bilaga



Polisen

Polismyndigheten
Tillsynsfunktionen
Madeleine Jufors

Direktiv

Datum
2018-01-22
Diariennr (åberopas)
A035.684/2018

Saknr
128

Bilaga 1

1 (2)

Direktiv till uppföljande inspektion av internationella enheten

Bakgrund

Vid årsskiftet 2015/2016 genomfördes en översyn av internationella enhetens verksamhet i syfte att förbättra förutsättningarna för fortsatt ledning och styrning av verksamheten. Översynen resulterade i ett antal iakttagelser, bedömningar och rekommendationer.

Enligt ett beslut som fattats av chefen för internationella enheten ska samtliga 16 lämnade rekommendationer åtgärdas.

Av tillsynsplan för 2018 framgår bl.a. att det under 2018 ska göras en uppföljande inspektion av internationella enheten.

Syftet med den uppföljande inspektionen

Syftet med den uppföljande inspektionen är att bedöma om ovan nämnda lämnade rekommendationer är åtgärdade och genomförda, samt om det kvarstår några brister i ledning och styrning inom enheten.

Arbetsmetod

Uppföljningen ska genomföras som en inspektion på verksamhets- och processansvarsnivå.

Genomförande

Länspolismästare Madeleine Jufors uppdras att vara inspektionsledare och genomföra uppföljningen. Kommissarie Ken Petersson uppdras att vara inspektionssekreterare. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs i ett särskilt beslut. Inspektionsledaren ansvarar för att upprätta en plan för genomförandet där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Redovisning ska ske i form av en rapport som ska resultera i överväganden och rekommendationer i förekommande fall. Dessa ska återföras till

Postadress
Polismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm

Besöksadress
Polhemsgatan 30
Stockholm

Telefon
114 14

Webbplats
polisen.se

E-post
registrator.kansli@polisen.se

Rikspolischefens kansli

2018-01-22

A035.684/2018

organisationen för att bidra till verksamhetens utveckling. Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av uppföljningen.

Redovisning av rapporten beräknas ske innan mars månads utgång och ingå i tillsynsfunktionens rapportserie.

Ekonomi

Tillsynsfunktionen ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med uppföljningen. Insatsen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för inspektionsledare och deltagare i uppföljningsgruppen belastar den organisatoriska enhet där respektive befattningshavare är anställd.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektкод	601000137

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson vid tillsynsfunktionen är länspolismästare Madeleine Jufors, eller kommissarie Ken Petersson.



Erik Steen



Madeleine Jufors