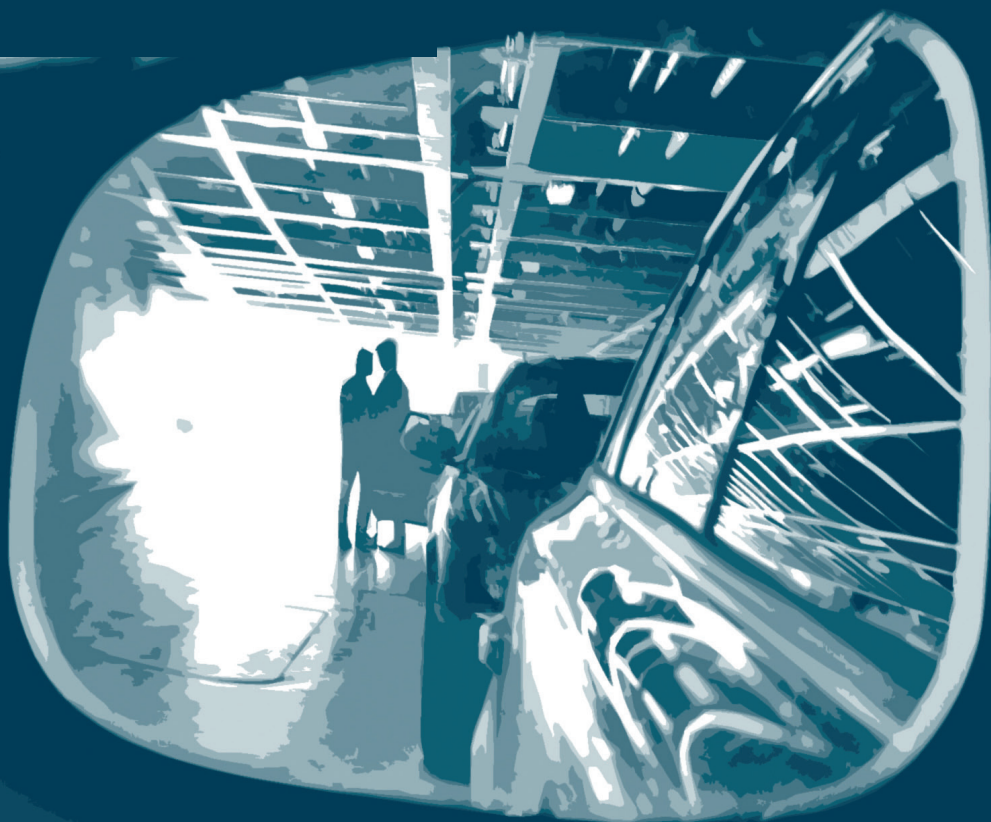


Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet

– brister i styrning och uppföljning

RIR 2019:11



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-518-3

RIR 2019:11

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet

– brister i styrning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Susanna Honnér har varit föredragande. Revisor Linnéa Olander och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Susanna Honnér

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet.

Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

MYNDIGHETSGEMENSAMT ARBETE MOT ORGANISERAD BROTTSLIGHET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Begreppsdefinitioner	11
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	15
2 Regeringens styrning	18
2.1 Myndigheternas olika uppgifter och ansvar	18
2.2 Regeringsuppdrag	19
2.3 Målet med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet	22
2.4 Samordningen på Regeringskansliet	25
2.5 Styrning genom regleringsbrev och instruktion	25
2.6 Ingen öronmärkt finansiering för det myndighetsgemensamma arbetet	27
2.7 Myndighetsdialoger och informella kontakter	28
2.8 Prioritering av det myndighetsgemensamma arbetet	29
2.9 Regeringskansliets uppföljning av myndigheternas arbete	30
2.10 Iakttagelser	31
3 Det myndighetsgemensamma arbetet	33
3.1 Organisation och struktur för det myndighetsgemensamma arbetet	33
3.2 Myndighetsinterna förutsättningar	39
3.3 Myndighetsgemensamma förutsättningar – strategisk styrning	40
3.4 Myndighetsgemensamma förutsättningar – operativ styrning	43
3.5 Uppföljning av den myndighetsgemensamma verksamheten	50
3.6 Iakttagelser	54
4 Slutsatser och rekommendationer	57
4.1 Har regeringen styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt?	57
4.2 Har myndigheterna skapat förutsättningar för att nå målen?	59
4.3 Sammanfattande slutsats	62
4.4 Rekommendationer	63
Referenslista	64
Bilaga 1. Myndigheternas respektive uppgifter	66

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Metodbilaga

MYNDIGHETSGEMENSAMT ARBETE MOT ORGANISERAD BROTTSLIGHET

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och syfte

På uppdrag av regeringen har myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet sedan 2008 samarbetat för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Totalt tolv myndigheter har deltagit i samarbetet; Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. De har upprättat en gemensam organisation och struktur för att bedriva underrättelsearbete samt för att fatta beslut om att genomföra operativa insatser på nationell och regional nivå. Verksamheten är omfattande – myndigheterna uppskattar att de under perioden 2013–2018 tillsammans lagt ner mer än 2,8 miljoner arbetstimmar och haft kostnader på minst 1,4 miljarder kronor.

Regeringen beslutade 2015 att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet skulle utvecklas och gav därför myndigheterna i uppdrag att bland annat genomföra organisatoriska förändringar samt möjliggöra samverkan på lokal nivå med ett särskilt fokus på utsatta områden. Regeringsuppdragen har slutredovisats men verksamheten fortgår.

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås.

Granskningens två revisionsfrågor är:

1. Har regeringen styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt?
2. Har de samverkande myndigheterna skapat förutsättningar för att uppnå målen?

Granskningens resultat

Riksrevisionens sammanfattade iakttagelser och bedömningar av de två revisionsfrågorna presenteras nedan. Sammanfattningen avslutas med Riksrevisionens slutsats.

Har regeringen styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt?

Regeringen har inte inriktat det myndighetsgemensamma arbetet eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt

Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna och de ansvariga departementen är överens om att det övergripande målet med det myndighetsgemensamma arbetet är att myndigheterna tillsammans ska bekämpa organiserad brottslighet. Det har dock lämnats till myndigheterna att själva formulera vad det myndighetsgemensamma arbetet mer konkret ska uppnå. Det myndighetsgemensamma arbetet har under delar av perioden 2008–2017 funnits angivet i vissa av de samverkande myndigheternas regleringsbrev men ingen myndighet hade arbetet uttryckligen inskrivet i sitt regleringsbrev 2018 och ingen myndighet utom Polismyndigheten har arbetet inskrivet i sin instruktion. Regeringskansliet menar att det fortsatta arbetet ska ske inom ramen för myndigheternas ordinarie uppdrag, och därigenom kan eventuella målkonflikter undvikas.

Den myndighetsgemensamma verksamheten ska finansieras inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag. Regeringen har därmed inte förtydligat hur mycket medel som ska gälla för verksamheten. Fem av myndigheterna har under perioden 2013–2018 åskat pengar för sitt deltagande utan att någon extra finansiering har erhållits. Fyra av tolv myndigheter anser i nuläget att finansieringen av det myndighetsgemensamma arbetet är problematisk. Merparten anser heller inte att regeringen har tydliggjort hur de ska prioritera detta arbete i förhållande till övrig verksamhet.

Ingen regelbunden samordning eller uppföljning av respektive myndighets del

Regeringens uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet sker i huvudsak genom den gemensamma årliga rapport som sammanställs av Polismyndigheten. Regeringskansliet gör dock ingen regelbunden uppföljning av respektive myndighets del i det myndighetsgemensamma arbetet. Regeringens informella dialoger med myndigheterna kring arbetet sker till synes inte heller regelbundet. Vidare saknas en regelbunden samordning mellan ansvariga departement vad gäller styrningen av de samverkande myndigheterna och inget departement har ett uttalat ansvar för det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Har de samverkande myndigheterna skapat förutsättningar för att uppnå målen?

Det finns tillräckliga myndighetsinterna förutsättningar

Representanterna för de olika myndigheterna som gemensamt arbetar mot organiserad brottslighet upplever att de har fått bra förutsättningar av den egna myndigheten för att förstå vilket ansvar och vilka befogenheter de har inom ramen

för det myndighetsgemensamma arbetet, hur de ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det myndighetsgemensamma arbetet och hur de ska vidareföra kunskap inom den egna myndigheten.

Strategiska inriktningen styr underrättelseverksamheten och insatserna

Riksrevisionen har funnit att inriktningen på det myndighetsgemensamma arbetet styrs av den gemensamt framtagna strategiska inriktningen. Detta baseras bland annat på de enkäter som Riksrevisionen genomfört, där en majoritet av myndigheternas representanter i olika samverkansforum svarat att den strategiska inriktningen styr verksamheten. I Riksrevisionens aktgranskning framkom också att myndigheterna utgick från någon av de för tillfället gällande inriktningarna i de underlag som låg för beslut om nationella insatser.

Myndigheterna har inte skapat tillräckliga förutsättningar för att uttala sig om huruvida verksamheten nått målen

Myndigheterna har formulerat mål för verksamheten men har inte gjort en bedömning av måluppfyllelsen i relation till målformuleringen. I den årliga återrapporteringen till regeringen för myndigheterna fram att de har svårt att värdera måluppfyllelsen, effekterna och samhällsnyttan med verksamheten. Myndigheterna uppger vidare att det är en utmaning att följa upp det operativa arbetet. Uppföljningen försvåras även av att det inte finns gemensamt överenskomna och använda uppföljningsmetoder samt att myndigheterna har olika organisationer för uppföljning. Även då den regionala verksamheten uppges vara omfattande återrapporteras den endast i begränsad utsträckning. Majoriteten av myndigheterna kan inte heller uppge tid och kostnad för myndighetens del av det myndighetsgemensamma arbetet på regional nivå.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna i vissa delar skapat tillräckliga förutsättningar för det myndighetsgemensamma arbetet, men att de inte skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna följa upp verksamheten och därmed uttala sig om dess måluppfyllelse och effektivitet.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte har haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. En stor del av regeringens ansvar har delegerats till myndigheterna och därigenom har dessa fått ett stort utrymme att tolka uppdraget och avgöra omfattningen. Uppföljning är därför särskilt viktigt, inte minst då arbetet fortsätter att öka i omfattning sett till antalet involverade myndigheter och den mängd resurser som tas i anspråk. Riksrevisionen anser dock att regeringen inte i tillräcklig utsträckning följt verksamheten för att försäkra sig om att den når sina mål.

Baserat på de bedömningar som presenterats ovan är Riksrevisionens sammanfattande slutsats att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen kan nås, framför allt då det saknas tillräckliga förutsättningar för att de ska kunna uttala sig om den myndighetsgemensamma verksamhetens måluppfyllnad. Besläktat med detta är också att det saknas uppgifter för att kunna följa den totala resursåtgången, varför det alltså än mindre går att uttala sig om effektiviteten i arbetet.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet. Detta för att kunna förtydliga styrningen i de frågor som uppstår hos myndigheterna.
- regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för såväl de enskilda myndigheternas del av arbetet som det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Riksrevisionen rekommenderar de samverkande myndigheterna att

- skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

1 Inledning

Regeringen tog 2008 beslut om att ge dåvarande Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i gemensamt uppdrag att upprätta en organisation som säkerställde en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.¹ Arbetet har sedan successivt utökats med tre myndigheter: Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Regeringen beslutade 2015 att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet skulle utvecklas och gav därför de sammanlagt tolv myndigheterna i uppdrag att bland annat genomföra organisatoriska förändringar samt möjliggöra samverkan på lokal nivå med ett särskilt fokus på utsatta områden.² Regeringsuppdragen har slutredovisats men verksamheten fortgår.

Myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet ingår i arbetet mot organiserad brottslighet. Myndigheterna har upprättat en organisation och struktur för det gemensamma arbetet och bedriver tillsammans underrättelsearbete samt fattar beslut om att genomföra operativa insatser på både nationell och regional nivå. Verksamheten är bland annat inriktad på strategiska personer som bedriver organiserad brottslighet och bedöms vara samhällsfarliga.³ Verksamheten är omfattande – myndigheterna uppskattar att de under perioden 2013–2018⁴ tillsammans lagt ner mer än 2,8 miljoner arbetstimmar⁵ och haft kostnader på minst 1,4 miljarder kronor⁶. I dessa siffror ingår alltså inte den verksamhet mot organiserad brottslighet som varje myndighet bedriver enskilt eller i andra konstellationer.

¹ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

² Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

³ Den myndighetsgemensamma verksamheten kan sedan 2016 även inriktas mot utsatta områden eller av särskilda skäl inriktas mot annan allvarlig och omfattande organiserad brottslighet. Den myndighetsgemensamma organisationen och verksamheten beskrivs närmare i kapitel 3.

⁴ Till och med oktober 2018.

⁵ Riksrevisionens frågeformulär ställt till Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Tio av myndigheterna kunde uppge uppskattade timmar för myndighetens medverkan under perioden januari 2013-oktober 2018.

⁶ Ibid. Åtta av myndigheterna kunde uppge uppskattade kostnader för myndighetens medverkan under perioden januari 2013-oktober 2018.

1.1 Motiv till granskning

Riksdag och regering har uttalat att organiserad brottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och att den är en stor utmaning för många statliga aktörer.⁷ Riksdagen har konstaterat att en effektiv bekämpning av organiserad brottslighet förutsätter aktivitet från aktörer från hela samhället och att myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet berörs.⁸

Riksrevisionen ser att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet är av betydande omfattning, förutom i timmar och kronor också genom att det innefattar 12 myndigheter som skiljer sig åt vad gäller uppgifter och mål.

Motivet för att genomföra denna granskning är att det är väsentligt att den organiserade brottsligheten bekämpas effektivt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Eftersom det myndighetsgemensamma arbetet pågått i över 10 år, men inte granskats av någon extern part i dess nuvarande form,⁹ ser Riksrevisionen att det är motiverat att granska verksamhetens måluppfyllelse.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås. Granskningens två revisionsfrågor är:

1. Har regeringen styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt?
2. Har de samverkande myndigheterna skapat förutsättningar för att uppnå målen?

Avgränsningar

Granskningen omfattar det arbete som skett inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet med tyngdpunkt på de senaste fem åren, det vill säga tidsperioden 2013–2018. I vissa fall har det dock varit möjligt att granska arbetet från 2008 och framåt.

Granskningen har fokuserat på myndigheternas styrning av verksamheten, i syfte att säkerställa måluppfyllelsen av det myndighetsgemensamma arbetet som

⁷ Bet. 2008/09:JuU22, prot. 2008/09:101 samt 2015/16:JuU20, rskr. 2015/16:197. Regeringsbeslut. Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, JU2015/09350/PO. 2015.

⁸ Bet. 2008/09:JuU22, prot. 2008/09:101 samt 2015/16:JuU20, rskr. 2015/16:197.

⁹ Det myndighetsgemensamma arbetets första ett och ett halvt år utvärderades av Brottsförebyggande rådet år 2011. Brottsförebyggande rådet. *Bekämpning av organiserad brottslighet*, Brå rapport 2011:20. 2011.

helhet. Granskningen har inte omfattat det arbete mot organiserad brottslighet som myndigheterna bedriver utanför det myndighetsgemensamma arbetet. Granskningen har inte heller omfattat kvalitet eller effektivitet i enskilda insatser eller underrättelsearbetet.

1.3 Begreppsdefinitioner

1.3.1 Definition av organiserad brottslighet

Regeringen har inte definierat begreppet organiserad brottslighet men myndigheterna har gemensamt kommit fram till att det ska röra sig om minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete och i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Myndigheterna poängterar att de använder sig av en vid definition av organiserad brottslighet för att alla de samverkande myndigheterna ska ha möjlighet att beskriva de kriminella aktörer de möter i sin verksamhet.¹⁰

1.3.2 Definition av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet

Det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet innefattar Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. I denna rapport syftar vi på det myndighetsgemensamma arbete som bedrivs med utgångspunkt i regeringsuppdragen från 2008¹¹ och 2015¹² när vi refererar till "det myndighetsgemensamma arbetet".

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 Regeringens styrning av de samverkande myndigheterna

Regeringens styrning är återkommande föremål för riksdagens ställningstaganden. I finansutskottets betänkande med anledning av 2010 års förvaltningspolitiska proposition tydliggjorde riksdagen att "styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive

¹⁰ Nationella underrättelsecentrumet. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*, 2017, s. 3.

¹¹ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

¹² Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

verksamhet”. Genom att regeringen lämnar uppdrag till myndigheterna delegerar den därmed en del av sitt ansvar.¹³ Regeringens styrning blir tydlig om myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att myndigheten har rimliga möjligheter att genomföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.¹⁴ Regeringen tillämpar så kallad tillitsbaserad styrning. Med tillitsbaserad styrning avser regeringen en styrning som både tydliggör vad som ska uppnås och ger ett så stort handlingsutrymme som situationen tillåter för den som ska utföra verksamheten. Styrningen ska även omfatta en uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning.¹⁵

Regeringens styrning i förhållande till förvaltningsmyndigheterna tar sig i regel uttryck genom instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut samt finansiering. Konstitutionsutskottet (KU) menar att myndigheters grundläggande uppgifter och förutsättningar bör anges i instruktionen medan regleringsbrevet i första hand är avsett för den årliga styrningen av myndigheten, exempelvis tidsbegränsade uppdrag eller om det finns en koppling till myndighetens finansiering.¹⁶

Regeringen kan diskutera myndighetens verksamhet genom så kallade informella kontakter. Konstitutionsutskottet har dock återkommande framhållit att det är väsentligt att informella kontakter snarare är mer inriktade mot informations- och kunskapsutbyte än styrning.¹⁷ Regeringskansliet har uttalat att den årliga myndighetsdialogen bör dokumenteras på lämpligt sätt för att ligga till grund för överväganden i det fortsatta styrnings- och uppföljningsarbetet, till exempel för att analysera behovet av förändringar i myndighetens instruktion eller regleringsbrev.¹⁸

Utifrån de uttalanden som riksdag och regering har gjort enligt ovan, utgår Riksrevisionen från följande kriterier vid bedömningen av om regeringen har styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt.

¹³ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 35 och bet 2009/10 FiU:38, s. 11.

¹⁴ *Ibid*, s. 98.

¹⁵ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 2, s. 86.

¹⁶ Bet. 2015/16:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 85–86. Konstitutionsutskottet hänvisar till *Anvisning för arbetet med regleringsbrev från Finansdepartementets budgetavdelning*, cirkulär nr Fi 2014:3, 2014-09-12.

¹⁷ Bet. 2015/16:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 62. och bet. 2016/17:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 107.

¹⁸ Regeringskansliet. *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, cirkulär nr FI 2017:2, s. 15.

Tydlig och samordnad styrning

Även när regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna har regeringen fortfarande ansvar för att styra myndigheterna mot de mål som har satts upp. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör styra det myndighetsgemensamma arbetet genom mål som tydliggör vad myndigheterna ska uppnå, och genom att förtydliga de uppgifter, uppdrag, prioriteringar och medel som ska gälla för den myndighetsgemensamma verksamheten. Ett sätt för regeringen att tydliggöra myndigheternas gemensamma uppdrag är att det framgår av exempelvis regleringsbrev eller instruktion. Regeringen bör även se till att målen för det myndighetsgemensamma arbetet inte står i konflikt med myndigheternas övriga mål, uppgifter och uppdrag. Detta för att ge myndigheten rimliga möjligheter att genomföra sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt.

Uppföljning

Regeringen bör även regelbundet följa upp det myndighetsgemensamma arbetet för att tillse att verksamheten når sina mål och för att få tillräckliga underlag för fortsatt styrning. Ett sätt för regeringen att hålla sig informerad är genom de informella kontakterna. Riksrevisionen anser även att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet regelbundet bör samordnas mellan ansvariga departement.

1.4.2 Myndigheternas skapade förutsättningar

Myndigheterna har både ett gemensamt och ett eget ansvar för att skapa förutsättningar för att nå målen för det myndighetsgemensamma arbetet. Det egna ansvaret utgår ifrån att varje myndighet är självständig och att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.¹⁹ Varje myndighetsledning ansvarar bland annat för att den egna verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.²⁰ En del av de förutsättningar som kommer att gälla för den myndighetsgemensamma verksamheten skapas därmed av varje myndighet internt.

Samtidigt har myndigheterna gemensamt givits ett ansvar för verksamheten genom regeringsuppdragen 2008 och 2015. Regeringen anger i sin skrivelse *Tillsammans mot brott* att tydliga mål och gemensamma arbetsmetoder är förutsättningar för en god samverkan och att en välfungerande samverkansstruktur behövs på såväl nationell som regional och lokal nivå. Vidare

¹⁹ 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

²⁰ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

anges att samverkan främjas av rutiner som tydliggör hur samverkan ska bedrivas såväl internt som externt samt av att dessa rutiner är förankrade hos ledningen i de olika organisationerna.²¹ Även i regeringens uppdrag till myndigheterna 2008 underströks att väl utvecklade former för samverkan över myndighetsgränserna är ”en viktig framgångsfaktor i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten”.²² Samverkan är alltså en viktig förutsättning för att myndigheterna ska nå sina gemensamma mål.²³

Utifrån de yttranden som riksdag och regering har gjort enligt ovan, utgår Riksrevisionen från följande kriterier vid bedömningen av om myndigheterna gemensamt har skapat förutsättningar för att nå målen.

Målstyrning

Varje myndighet är självständig och har ett eget ansvar för att den egna verksamheten bedrivs effektivt. Riksrevisionen anser vidare att myndigheterna ansvarar för att ge sina respektive representanter i det gemensamma arbetet tillräckliga förutsättningar för att arbeta myndighetsgemensamt. Riksrevisionen anser att varje myndighet därför behöver förtydliga vilket ansvar och vilken befogenhet dess representanter har inom det myndighetsgemensamma arbetet, hur representanterna ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det myndighetsgemensamma arbetet samt hur representanterna ska föra vidare kunskap inom den egna myndigheten.

Samtidigt agerar myndigheterna tillsammans i det gemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Riksrevisionen anser därför att myndigheterna också gemensamt ansvarar för att skapa förutsättningar för att nå de gemensamma målen. Det innebär att myndigheterna behöver ha en gemensam strategi för hur det myndighetsgemensamma arbetet ska uppnå målen, och säkerställa att verksamheten arbetar utifrån denna strategi.

Gemensamma riktlinjer och rutiner

Riksrevisionen anser också att det är rimligt att förvänta sig att myndigheterna har gemensamt framtagna och dokumenterade riktlinjer för hur samverkan ska bedrivas, vilka roller och vilket ansvar myndighetsrepresentanterna har och vilka

²¹ Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*, s. 28.

²² Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

²³ Det saknas en generell definition av samverkan. Begreppet samverkan avser den dialog och det handlande som sker mellan myndigheterna i syfte att nå ett gemensamt mål. Det kan då ses som inkluderande både samarbete (ett gemensamt arbete i en avgränsad uppgift) och samordning (koordination av resurser). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Samverkan - för säkerhets skull!*, 2011, s. 16–20.

gemensamma arbetsmetoder som gäller. Vidare bör det finnas dokumenterade rutiner för beredning och beslut som medger en långsiktig planering.

Uppföljning

Riksrevisionen anser även att myndigheterna har både ett gemensamt och ett eget ansvar för att det myndighetsgemensamma arbetet, och resultatet av det, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. De behöver därmed ha skapat förutsättningar för att kunna följa upp verksamheten för att tillse att de mål som satts upp nås och att verksamheten bedrivs effektivt.

1.5 Metod och genomförande

Riksrevisionen har inhämtat underlag till granskningen genom dokumentstudier, aktgranskning, intervjuer, skriftliga frågor till myndigheterna och ansvariga departement samt genom enkäter.

I syfte att kartlägga regeringens styrning har i huvudsak instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag studerats. För att få en bild av vad som avhandlats i dialog mellan regeringen och myndigheterna har Riksrevisionen också studerat den dokumentation som finns hos Regeringskansliet, inriktad mot kontakter mellan ansvariga departement och de samverkande myndigheterna under perioden 2013–2018.

Vidare har Riksrevisionen studerat myndighetsspecifika underlag såsom årsredovisningar, verksamhetsplaner och budgetunderlag för att få information om respektive myndighets verksamhet kopplat till det myndighetsgemensamma arbetet. Myndighetsgemensamma dokument såsom överenskommelser mellan de samverkande myndigheterna, mötesanteckningar, rapporter, årlig åiterrapportering av det myndighetsgemensamma arbetet och slutredovisning av regeringsuppdrag har även det utgjort underlag för att se hur myndigheterna gemensamt har styrt och åiterrapporterat sitt gemensamma arbete. Riksrevisionen har också gått igenom de protokoll som förts under den gemensamma beredningen av nationella insatser. De protokoll som undersöktes fördes under perioden januari 2013-oktober 2018.

Riksrevisionen har även granskat akterna för samtliga myndighetsgemensamma insatser som föreslagits²⁴ på nationell nivå under perioden januari 2013-juni

²⁴ Se vidare i avsnitt 3.4.3 hur de gemensamma insatserna bereds och beslutas på nationell nivå. Aktgranskningen gäller endast underlag till föreslagna insatser, och inte det faktiska genomförandet eller resultaten av insatserna.

2018.²⁵ Syftet var att undersöka vilka överväganden som ligger till grund för ett beslut om att inleda eller inte inleda en insats samt hur en insats motiveras. Aktgranskningen utgjorde även underlag till Riksrevisionens intervjuer med representanterna i operativa rådet²⁶.

För att få information om regeringens styrning av myndigheterna har intervjuer genomförts med ansvariga tjänstemän på Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet.²⁷ Dessa tre departement samt Arbetsmarknadsdepartementet har även besvarat skriftliga frågor gällande regeringens styrning av respektive myndighet. För att få information om vilka förutsättningar myndigheterna har skapat och den myndighetsgemensamma styrningen av arbetet har intervjuer genomförts med samtliga myndigheters representanter i operativa rådet samt vissa ansvariga vid sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet.²⁸

Ett frågeformulär har skickats ut till samtliga tolv myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. Frågeformuläret bestod av ett antal frågor med öppna svar. Genom frågeformuläret har myndigheterna inkommit med administrativ och ekonomisk information om myndighetens deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet. Även frågor om regeringens styrning har täckts in genom detta frågeformulär.

Webbenkäter har skickats ut till myndigheternas representanter i fyra olika samverkansforum på nationell och regional nivå.²⁹ Enkäterna innehöll frågor om representanternas uppfattning om de myndighetsinterna förutsättningarna och den myndighetsgemensamma styrningen, men även frågor om effektiviteten i det specifika forumet som representanten arbetar i. Svaren bestod av fasta svarsalternativ och återges på aggregerad nivå i rapporten. Antal respondenter i de fyra enkäterna uppgick till totalt 198 stycken.³⁰ Respondenterna hade på de flesta av frågorna även möjlighet att svara *Vet ej* eller *Varken eller* (neutral). Enkätresultaten redovisas i rapporten genom att uttrycket *majoriteten* innebär en

²⁵ Det finns inget centralt arkiv av insatser som beslutats regionalt, utan denna dokumentation hanteras av respektive regionalt samverkansråd. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.

²⁶ Operativa rådet består av representanter från samtliga myndigheter. Rådet är bland annat ansvarigt för att besluta om att inleda myndighetsgemensamma insatser på nationell nivå. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.

²⁷ Arbetsmarknadsdepartementet avböjde intervju med Riksrevisionen och har därför endast besvarat frågor skriftligt.

²⁸ Sekretariatet bytte i oktober 2018 namn till Sekretariatet för myndighetssamverkan.

²⁹ Enkäterna skickades till nationella underrättelsecentrumets styrgrupp, nationella underrättelsecentrumets handläggargrupp, regionala samverkansråd och regionala underrättelsecentrum. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.

³⁰ Se vidare i elektronisk bilaga 2.

andel på 50 procent eller högre, medan den *absoluta majoriteten* innebär en andel på 90 procent eller högre.

1.5.1 Medverkande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Susanna Honnér och projektmedarbetaren Linnéa Olander.³¹ Referenspersonen Jenny de Fine Licht, fil. dr i statsvetenskap vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

1.5.2 Faktagranskning av rapporten

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet) och Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till granskningsrapporten.

1.5.3 Granskningsrapportens disposition

Granskningsrapporten är disponerad på följande sätt:

Kapitel 2 innehåller empiri och iakttagelser kring regeringens styrning av de samverkande myndigheterna.

Kapitel 3 innehåller empiri och iakttagelser kring vilka förutsättningar de samverkande myndigheterna skapat för att uppnå målen med det myndighetsgemensamma arbetet.

I kapitel 4 drar Riksrevisionen sina slutsatser om huruvida regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att målen nås samt lämnar rekommendationer till regeringen och de samverkande myndigheterna.

³¹ Även Paulina Svensson och Karoline Edström har medverkat i en del av granskningen.

2 Regeringens styrning

Riksrevisionens kriterier (som presenteras i avsnitt 1.4.1) för att bedöma om regeringens styrning är tydlig och samordnad är följande:

- Regeringen ska styra myndigheterna mot de mål som har satts upp.
- Regeringen bör styra det myndighetsgemensamma arbetet genom mål som tydliggör vad myndigheterna ska uppnå, och genom att förtydliga de uppgifter, uppdrag, prioriteringar och medel som ska gälla för den myndighetsgemensamma verksamheten. Ett sätt för regeringen att tydliggöra myndigheternas gemensamma uppdrag är att det framgår av exempelvis regleringsbrev eller instruktion.
- Regeringen bör se till så att målen för det myndighetsgemensamma arbetet inte står i konflikt med övriga mål, uppgifter och uppdrag. Detta för att ge myndigheterna rimliga möjligheter att genomföra sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt.
- Regeringen bör regelbundet följa upp det myndighetsgemensamma arbetet för att tillse att verksamheten når sina mål och för att få tillräckliga underlag för fortsatt styrning. Ett sätt för regeringen att hålla sig informerad är genom de informella kontakterna.
- Styrningen bör regelbundet samordnas mellan ansvariga departement.

2.1 Myndigheternas olika uppgifter och ansvar

De tolv myndigheterna har olika uppgifter och verksamheter. Riksrevisionen gör utifrån myndigheternas instruktioner tolkningen att majoriteten av myndigheterna till del har brottsbekämpande³² eller brottsförebyggande³³ uppgifter, men att några av dem saknar sådana uppgifter (se även bilaga 1). Dessa har i stället exempelvis i uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott.³⁴

Skatteverket skiljer sig i visst avseende från övriga samverkande myndigheter då myndigheten medverkar i det myndighetsgemensamma arbetet genom tre olika verksamhetsområden som organisatoriskt är skilda från varandra: beskattning, brottsbekämpning och folkbokföring. Skatteverket har inom ramen för skattebrottsenheten en brottsbekämpande uppgift medan

³² Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket (skattebrottsenheten), Tullverket och Åklagarmyndigheten.

³³ Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och Kriminalvården.

³⁴ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket.

beskattningsverksamhetens uppgift bland annat är att fastställa och ta ut skatt och folkbokföringsverksamhetens uppgift bland annat är att ansvara för folkbokföring och personnamn.³⁵

Gemensamt för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket samt Skatteverket (skattebrottsenheten) är att de har brottsbekämpande uppgifter och bedriver underrättelseverksamhet³⁶. Även Åklagarmyndigheten har brottsbekämpande uppgift enligt instruktion men bedriver inte underrättelseverksamhet.³⁷

Kriminalvården, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket (genom sin beskattnings- och folkbokföringsverksamhet) och Kronofogdemyndigheten har inte brottsbekämpande uppgifter, och med undantag av Kriminalvården bedriver de inte underrättelseverksamhet.³⁸ Dessa myndigheter kan bidra i det myndighetsgemensamma arbetet dels genom att genomföra administrativa åtgärder (exempelvis att besluta om återkrav eller stoppa utbetalningar, besluta om skattehöjningar, utmäta tillgångar, genomföra preventiva insatser mot klienter), dels genom att ge myndigheter med brottsbekämpande uppgifter information.

2.2 Regeringsuppdrag

Regeringen har huvudsakligen styrt inriktningen på myndigheternas arbete med att upprätta en organisation för det gemensamma arbetet genom de två särskilda regeringsuppdrag som återges nedan. Bakgrunden till det första regeringsuppdraget var att regeringen år 2007 tog initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten och gav ett antal experter i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som skulle lägga grunden till en mer effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Förslagen redovisades i promemorian *Nationell mobilisering – överväganden och förslag*.³⁹ När uppdraget gavs till experterna fanns redan ett visst samarbete mellan myndigheter kring organiserad brottslighet men detta var inte formaliserat.⁴⁰ Det

³⁵ Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Skatteverkets uppgift att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet omfattar alla dessa verksamhetsområden.

³⁶ Underrättelseverksamhet är verksamhet som går ut på att samla, bearbeta och analysera information för att klargöra om brottslig verksamhet har eller kan komma att utövas. SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 418.

³⁷ För en mer utförlig beskrivning av myndigheternas uppgifter se bilaga 1.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ds 2008:38, *Nationell mobilisering – överväganden och förslag*.

⁴⁰ Till exempel hade Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Kriminalvården representanter i det Nationella underrättelsecentrum (NUC) som höll på att byggas upp. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.

fanns även några forum för arbete mot organiserad brottslighet på plats, men dessa var enbart till för Polisen.⁴¹

2.2.1 Regeringsuppdraget 2008–2009

Regeringen tog 2008 beslut om att dåvarande Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten skulle vidta åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten. Den befintliga samverkan som bedrevs på nationell nivå samt i vissa regionala forum skulle vidareutvecklas. Rikspolisstyrelsen fick ett särskilt uppdrag att inrätta så kallade aktionsgrupper med sammanlagda resurser på 200 personer⁴² som skulle medverka i insatser, samt att ansvara för all samordning av det myndighetsgemensamma arbetet. I uppdraget låg också att, utöver att permanenta tre befintliga regionala underrättelsecentrum, etablera ytterligare fem sådana på olika platser i landet. Myndigheterna fick i gemensamt uppdrag att upprätta en organisation som säkerställde en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Regeringen underströk vikten av att myndigheterna sammanställde en myndighetsgemensam nationell lägesbild som grund för det gemensamma arbetet. I syfte att uppnå effektivitet och uthållighet skulle myndigheterna även besluta om en gemensam strategisk inriktning för verksamheten.⁴³ Uppdraget slutredovisades 2009. Arbetet har trots det pågått och på initiativ av myndigheterna har samverkan sedan 2008 års regeringsuppdrag utökats med tre myndigheter; under 2010 anslöt Försäkringskassan, under 2013 tillkom Migrationsverket och under 2014 trädde Arbetsförmedlingen in. Att dessa myndigheter kom med i det gemensamma arbetet skedde på initiativ från de redan samverkande myndigheterna och

⁴¹ Operativa rådet fanns men var enbart till för Polisen. Det fanns aktionsgrupper men dessa var inte uppsatta som fasta nationella basstationer. Vidare fanns tre tillfälliga regionala underrättelsecentrum. Ds 2008:38, *Nationell mobilisering – överbäganden och förslag*. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.

⁴² I uppdraget från regeringen angavs att det skulle inrättats särskilda aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och vid Rikskriminalpolisen. Rekryteringen till grupperna var genomförd när den sammanlagda resursen utgjorde 200 personer. Dessa polisresurser avsattes för att endast arbeta i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet och ingick därmed inte i polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens linjeverksamhet. Regeringsbeslut, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

⁴³ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008. Med anledning av regeringsuppdraget slöt myndigheterna även en överenskommelse för det gemensamma arbetet: Rikspolisstyrelsen. *Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket om vissa åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten* (POA 400-4599/08). 2009-05-28.

fastställdes genom beslut i samverkansrådet. De tre myndigheterna ingick sedan i den krets av myndigheter som inkluderades i regeringsuppdraget som kom att ges till myndigheterna 2015.⁴⁴

2.2.2 Regeringsuppdraget 2015–2017

Regeringen beslutade i december 2015 att utveckla arbetet mot organiserad brottslighet och gav de sammanlagt tolv myndigheterna i uppdrag att genomföra organisatoriska förändringar med anledning av Polismyndighetens omorganisation. Myndigheterna skulle själva utforma organisationen på såväl nationell som regional nivå. En central del i uppdraget var att myndigheterna även skulle utveckla samverkan på lokal nivå med ett särskilt fokus på utsatta områden, och inkludera fler brottsområden i arbetet. Myndigheterna skulle vidare säkerställa att de hade en effektiv och långsiktig samordning med det lokala brottsförebyggande arbetet.⁴⁵ Regeringen ändrade i samband med regeringsbeslutet 2015 inriktningen i arbetet från ”grov organiserad brottslighet” till ”organiserad brottslighet”. Den nya inriktningen innebar bland annat att brottets karaktär och straffvärde inte alltid behövde vara avgörande vid prioritering mellan olika insatser och åtgärder.⁴⁶ Den i föregående regeringsuppdrag angivna aktionsgruppsresursen på 200 personer omnämndes inte i detta regeringsuppdrag.

Justitiedepartementet uppger i intervju att utkastet till regeringsuppdraget 2015 bereddes med ansvariga departement, genom så kallad gemensamberedning.⁴⁷ Myndigheterna hade sedan möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i uppdraget. Fem av myndigheterna uppger att de medverkade i beredningen inför uppdraget, men att de inte framförde något särskilt till regeringen inför beslutet.⁴⁸ Regeringsuppdraget slutredovisades av myndigheterna 2017.⁴⁹ I 2015 års regeringsuppdrag anges att det myndighetsgemensamma arbetet har bedömts vara framgångsrikt och att det är regeringens intentioner att arbetet ska fortsätta

⁴⁴ E-post från sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2019-01-17.

⁴⁵ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

⁴⁶ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 14.

⁴⁷ Intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25.

⁴⁸ Kustbevakningen, Säkerhetspolisen, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Polismyndigheten. Polismyndigheten mottog en så kallad underhandsberedning innan regeringen tog beslutet och var positivt inställd till uppdraget. Tullverket uppger att ett utkast till regeringsbeslut möjligen kan ha passerat myndigheten för kommentarer men att de inte deltog aktivt i framtagandet av underlag till regeringsbeslutet. Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär.

⁴⁹ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*. 2017.

och utvecklas.⁵⁰ Samtliga av de berörda departementen uppger även att arbetet ska fortsätta trots att regeringsuppdraget slutredovisats.⁵¹

I regeringsuppdraget framkom att i de fall fler myndigheter tillkom under uppdragets genomförande skulle även de inkluderas i arbetet.⁵² Under 2017 påbörjade myndigheterna ett arbete med att involvera nio nya myndigheter i det myndighetsgemensamma arbetet.⁵³ Sekretariatet uppger i en intervju att myndigheterna inte valdes ut av regeringen utan genom att de samverkande myndigheterna gjorde en bedömning utifrån vilka myndigheter som skulle kunna stärka samhällets samlade insatser mot organiserad brottslighet. De tillkommande myndigheterna ska medverka i en förenklad form som nätverksmyndigheter.⁵⁴

2.3 Målet med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet

Regeringskansliet framför två olika övergripande mål för det myndighetsgemensamma arbetet: dels ska arbetet bidra till att uppnå det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och att öka människors trygghet,⁵⁵ dels ska det uppfylla det som stipuleras i myndighetsförordningen⁵⁶: att genom att samarbeta med varandra och andra aktörer ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁵⁷ Vidare framförs att syftet är att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den organiserade brottsligheten.⁵⁸ Samarbetet är ett medel för att uppnå målet om att

⁵⁰ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

⁵¹ Intervju med Socialdepartementet 2018-09-19, intervju med Finansdepartementet 2018-09-18, Intervju med Justitiedepartementet 2018-09-25. Arbetsmarknadsdepartementet svar på skriftliga frågor 2018-09-29. Arbetsmarknadsdepartementet uppger att "Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har bedömts vara framgångsrik och då uppdraget lämnades 2015 var det regeringens intention att satsningen skulle fortsätta samt att den skulle utvecklas."

⁵² Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

⁵³ Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁵⁴ Exempelvis genom nätverksträffar och genom att upprätta en funktionsbrevlåda som myndigheterna ska kunna kontakta. Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 3 och intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

⁵⁵ Arbetsmarknadsdepartementets svar på skriftliga frågor 2018-09-29 och intervju med Socialdepartementet 2018-09-19.

⁵⁶ 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

⁵⁷ Intervju med Finansdepartementet 2018-09-18, intervju med Socialdepartementet 2018-09-19 och intervju med Justitiedepartementet 2018-09-25.

⁵⁸ Arbetsmarknadsdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-29, intervju med Socialdepartementet, 2018-09-19 och intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25.

motverka brottslighet. Grunden är att fler myndigheter ska arbeta tillsammans utifrån sina respektive uppdrag och därmed åstadkomma mer än om de arbetat enskilt.⁵⁹

Myndigheternas syn på vad målet är överensstämmer till stor del med Regeringskansliets syn. Vissa myndigheter konkretiserar även målet något mer. Även om myndigheterna formulerar målet med det myndighetsgemensamma arbetet på något olika sätt för merparten av myndigheterna fram att målet är att gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten⁶⁰ genom att reducera kapaciteten hos aktörer inom den organiserade brottsligheten.⁶¹ Migrationsverket och Arbetsförmedlingen menar också att det myndighetsgemensamma arbetet ska förebygga utnyttjandet av, och felaktiga utbetalningar från, välfärdssystemen.⁶² Migrationsverket menar dessutom att myndigheterna ska arbeta gemensamt mot organiserad brottslighet för att ”värna samhället socialt och ekonomiskt”.⁶³ Tullverket menar att deltagandet bidrar till en sammantagen högre samhällsnytta jämfört med att myndigheterna arbetar var för sig. Myndigheten menar vidare att den uppnådda samhällsnyttan är ett mått på hur effektiv deras brottsbekämpning har varit.⁶⁴ Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten anser att myndigheterna tillsammans kan bidra till ett mer rättssäkert och tryggare samhälle.⁶⁵ Alla myndigheter understryker i någon mån att det är genom att arbeta tillsammans som arbetet blir mer effektivt än om myndigheterna arbetat enskilt.

2.3.1 Delar av uppdraget kan ge upphov till målkonflikter

Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet menar att regeringen tillser att målet för det myndighetsgemensamma arbetet och myndigheternas övriga mål och uppgifter inte står i konflikt med varandra genom att det i myndigheternas instruktioner framgår att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i det arbetet samverka med berörda parter.⁶⁶ Finansdepartementet menar att det myndighetsgemensamma arbetet har gått ut på att skapa en struktur för hur myndigheterna ska samverka i det förebyggande och brottsbekämpande arbetet.

⁵⁹ Intervju med Finansdepartementet, 2018-09-18 och intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25.

⁶⁰ Svar från Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Skatteverket, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Kustbevakningen på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶¹ Svar från Kronofogdemyndigheten på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶² Svar från Migrationsverket och Arbetsförmedlingen på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶³ Svar från Migrationsverket på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶⁴ Svar från Tullverket på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶⁵ Svar från Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården på Riksrevisionens frågeformulär.

⁶⁶ Arbetsmarknadsdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-29 och Socialdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-28.

Att varje myndighet arbetar utifrån sina uppgifter ska därmed minska risken för målkonflikter och uppdraget har inte detaljstyrts i syfte att ge myndigheterna handlingsutrymme att själva hantera eventuella målkonflikter.⁶⁷

Justitiedepartementet menar att det myndighetsgemensamma arbetet ligger i linje med myndigheternas uppdrag.⁶⁸

En central del i regeringsuppdraget från 2015 var fokus på utsatta områden och samverkan med lokalt brottsförebyggande arbete. Det har överlåtits till myndigheterna att besluta om hur de ska ta sig an detta men ingen av de tolv myndigheterna anser att regeringen har tydliggjort hur myndigheten ska bidra till dessa delar av uppdraget.⁶⁹ Några av myndigheterna uppger att det är ett problem att kombinera ett fokus på utsatta områden eller samverkan med lokalt brottsförebyggande arbete med myndighetens övriga verksamhet. Exempelvis menar Kustbevakningen att det myndighetsgemensamma arbetet sedan 2017 har fokuserat på de utsatta områdena men att de normalt sett inte verkar i dessa områden eftersom det saknas en maritim anknytning.⁷⁰ Myndigheterna lyfter i slutredovisningen av regeringsuppdraget gemensamt fram att det är en utmaning att inte alla myndigheter har en lokal organisation.⁷¹ Ett exempel på det är att Ekobrottsmyndigheten menar att myndigheten normalt sett inte är dimensionerad för att delta på lokal nivå med operativt brottsförebyggande arbete.⁷²

Vidare ger några myndigheter uttryck för att prioriteringen i det myndighetsgemensamma arbetet kan skilja sig från prioriteringen som görs inom myndigheternas huvudsakliga verksamhet. Ekobrottsmyndigheten menar att individer som begår ekonomisk brottslighet i de särskilt utsatta områdena måste prioriteras i det myndighetsgemensamma arbetet. Samtidigt måste myndigheten arbeta mot de individer som nationellt sett är de största förbrytarna och/eller har störst negativ påverkan på samhället. Det är sällan samma individer som finns i de utsatta områdena.⁷³ Skatteverket lyfter fram ett liknande exempel. I deras beskattningsverksamhet har de som huvuduppdrag att fastställa rätt skatt och ska i detta arbete prioritera områden med hög risk för skattefel. Inom myndighetssamverkan görs prioriteringar på andra grunder, och då särskilt i arbetet med de särskilt utsatta områdena. Skatteverket menar att de i vissa insatser

⁶⁷ Finansdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-02.

⁶⁸ Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-05.

⁶⁹ Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär.

⁷⁰ Svar från Kustbevakningen på Riksrevisionens frågeformulär.

⁷¹ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 7.

⁷² Svar från Ekobrottsmyndigheten på Riksrevisionens frågeformulär.

⁷³ Ibid.

ställs inför svårbedömda prioriteringar om huruvida de ska prioritera skatteintresse eller ett mer övergripande samhällsintresse.⁷⁴

2.4 Samordningen på Regeringskansliet

Eftersom de tolv myndigheterna som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet hör till fyra olika departement, Justitiedepartementet⁷⁵, Finansdepartementet⁷⁶, Socialdepartementet⁷⁷ och Arbetsmarknadsdepartementet,⁷⁸ påpekar myndigheterna i sin gemensamma årliga åiterrapportering att det är särskilt angeläget att regeringen samordnar parallella frågor och regeringsuppdrag.⁷⁹ Departementen uppger att det inte finns en interdepartemental grupp för det myndighetsgemensamma arbetet på Regeringskansliet, utan kommunikationen och samordningen gällande det myndighetsgemensamma arbetet uppges ske på förekommen anledning.⁸⁰ Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet uppger att det är polisenheten på Justitiedepartementet som har samordningsansvaret för det myndighetsgemensamma arbetet.⁸¹ Justitiedepartementet menar dock att de inte är formellt ansvariga för samordningen men eftersom statsrådet vid Justitiedepartementet har initierat de två regeringsuppdragen och att det är en brottsbekämpande inriktning i arbetet så blir det naturligt så. Justitiedepartementet understryker dock att ett departement inte kan gå in och styra myndigheter som hör till andra departement.⁸²

2.5 Styrning genom regleringsbrev och instruktion

Regeringen har huvudsakligen styrt inriktningen på myndigheternas arbete med att upprätta en organisation för det myndighetsgemensamma arbetet genom de

⁷⁴ Skatteverkets svar på Riksrevisionens kompletterande frågor med anledning av frågeformuläret. E-post Skatteverket, 2018-11-30. Denna typ av problematik bedömer de dock är mindre för Skattebrottsenheten vars huvuduppdrag är brottsbekämpning.

⁷⁵ Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket och Kustbevakningen. Fram till 2014 hörde Kustbevakningen till Försvarsdepartementet.

⁷⁶ Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

⁷⁷ Försäkringskassan.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen.

⁷⁹ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, 2018, s. 27.

⁸⁰ Intervju med Finansdepartementet, 2018-09-18, intervju med Socialdepartementet, 2018-09-19, intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25 och svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29. Det kan exempelvis ske inför regeringsbeslut, årligen vid myndigheternas åiterrapportering eller om någon myndighet anmäler problem.

⁸¹ Intervju med Socialdepartementet, 2018-09-19 och svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29.

⁸² Intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25.

två regeringsuppdragen från 2008⁸³ och 2015⁸⁴. Regeringen kan även styra myndigheternas arbete genom att ange grundläggande uppgifter i myndighetens instruktion samt tidsbegränsade uppdrag i regleringsbrev.

Riksrevisionen har gått igenom samtliga myndigheters instruktioner och regleringsbrev för åren 2008–2018. Genomgången visar att det enbart är Polismyndigheten som har det myndighetsgemensamma arbetet inskrivet i sin instruktion.⁸⁵ Hälften av myndigheterna⁸⁶, vilka nästan alla är myndigheter med brottsbekämpande uppgifter, har i sina regleringsbrev till och från under perioden 2008–2017 haft mål, uppdrag eller återrapporteringskrav kopplade till det myndighetsgemensamma arbetet.⁸⁷ Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kustbevakningen och Kronofogdemyndigheten har inte haft några skrivningar uttryckligen kopplade till det specifika myndighetsgemensamma arbetet i sina regleringsbrev under den period de medverkat i arbetet.⁸⁸ Ingen av de myndigheter som deltar i det myndighetsgemensamma arbetet har detta arbete uttryckligen inskrivet i regleringsbrevet för år 2018.⁸⁹

⁸³ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

⁸⁴ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

⁸⁵ Enligt 8 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ska Polismyndigheten senast den 31 mars varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova och organiserade brottsligheten. År 2009–2014 fanns ansvaret för återrapporteringen inskrivet i Polismyndighetens regleringsbrev för att 2015 flyttas till instruktionen. Den myndighetsgemensamma återrapporteringen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.2.

⁸⁶ Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

⁸⁷ Utöver regeringsuppdragen 2008 och 2015 som handlat om det myndighetsgemensamma arbetet har uppdragen bl.a. rört redovisning av resultatet av myndighetens del av arbetet för att bekämpa den organiserade brottsligheten.

⁸⁸ Dessa myndigheter har dock exempelvis genom sina instruktioner haft i uppgift att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott (Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans och Migrationsverkets instruktion), eller genom regleringsbrev haft i uppdrag att beskriva vidtagna åtgärder som bedöms ha bidragit till att bekämpa den organiserade brottsligheten (Kronofogdemyndighetens regleringsbrev 2016) eller bekämpa organiserad brottslighet med maritim anknytning (Kustbevakningens regleringsbrev 2017 och 2018). Justitiedepartementet menar dock att tanken med skrivningarna i Kustbevakningens regleringsbrev har varit att myndigheten ska ingå i det myndighetsgemensamma arbetet, men att det ska begränsas till den maritima miljön. E-post Justitiedepartementet, 2019-02-07.

⁸⁹ Svar från Säkerhetspolisen på Riksrevisionens frågeformulär: Säkerhetspolisens instruktion innehåller inget specifikt angående det myndighetsgemensamma arbetet och myndighetens regleringsbrev och dialoger med Justitiedepartementet omfattas av sekretess.

Samtliga fyra departement uppger att de inte anser att det myndighetsgemensamma arbetet behöver anges i regleringsbrev eller instruktion eftersom det framgår av de två regeringsuppdragen, och att deltagandet i det myndighetsgemensamma arbetet faller inom skrivningar i myndigheternas instruktioner.⁹⁰ Tre av departementen hänvisar också till att det av myndighetsförordningen framgår att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁹¹ På fråga från Riksrevisionen uppger samtliga fyra departement att ingen myndighet påtalat behov av att få det myndighetsgemensamma arbetet inskrivet i instruktion eller regleringsbrev.⁹² Flera av myndigheterna uppger också för Riksrevisionen att de inte ser något direkt behov av att få det myndighetsgemensamma arbetet inskrivet i instruktion eller regleringsbrev.⁹³ Det finns dock några undantag: Försäkringskassan menar att det finns ett sådant behov men att det inte påtalats till regeringen.⁹⁴ Åklagarmyndigheten menar att det finns brister i styrningen från regeringen och att ett sätt att åtgärda detta är att skriva in uppdraget och peka på vikten i varje deltagande myndighets regleringsbrev.⁹⁵ Riksrevisionen vet inte om Åklagarmyndigheten har påtalat detta för regeringen. Migrationsverket tror att det möjligen skulle underlätta internt om arbetet fanns omnämnt i regleringsbrevet.⁹⁶

2.6 Ingen öronmärkt finansiering för det myndighetsgemensamma arbetet

Ingen av de tolv deltagande myndigheterna har någon gång under perioden 2013–2018 fått någon särskild finansiering för sitt deltagande i det gemensamma arbetet utan det har hanterats inom ramen för respektive myndighets

⁹⁰ Finansdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-02, Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-05, Socialdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-28 och Arbetsmarknadsdepartementets på skriftliga frågor, 2018-09-29.

⁹¹ Socialdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-28, Finansdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-02 och Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-05. Se 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

⁹² Finansdepartementet uppger att det i vart fall gäller sedan 2017 då myndigheterna fick nya instruktioner och förändrade regleringsbrev.

⁹³ Svar från Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Tullverket på Riksrevisionens frågeformulär.

⁹⁴ Svar från Försäkringskassan på Riksrevisionens frågeformulär.

⁹⁵ Kompletterande svar från Åklagarmyndigheten på Riksrevisionens frågeformulär. E-post Åklagarmyndigheten, 2018-12-07.

⁹⁶ Svar från Migrationsverket på Riksrevisionens frågeformulär.

förvaltningsanslag.⁹⁷ Det gäller också för Polismyndigheten, som inom sitt ordinarie anslag finansierar bland annat sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet och de 200 polisanställda som ingår i de så kallade aktionsgrupperna.⁹⁸ Fem av myndigheterna har dock genom sina budgetunderlag äskat pengar för sitt deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet.⁹⁹ Justitiedepartementet uppger också att Kustbevakningen vid några tillfällen, främst i myndighetens årsredovisningar, har påtalat att myndighetens ambitionsnivå inom det myndighetsgemensamma arbetet fått sänkas något med anledning av personalbrist.¹⁰⁰ Fyra av myndigheterna uppger också till Riksrevisionen att det finns finansiella hinder för deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet och att de i viss mån begränsas i sin möjlighet till deltagande i insatser av resursskäl.¹⁰¹

2.7 Myndighetsdialoger och informella kontakter

Regeringen kan diskutera myndighetens verksamhet genom informella kontakter. Arbetsmarknadsdepartementet har uppgett att det inte finns någon dokumentation av dialogen med Arbetsförmedlingen¹⁰² men Riksrevisionen har tagit del av dokumentation kring de tre övriga ansvariga departementens dialoger med myndigheterna. Gemensamt för dessa är att det finns dagordningar till möten men inga minnesanteckningar. Riksrevisionen kan konstatera att det myndighetsgemensamma arbetet sällan eller aldrig uttryckligen finns med på dagordningarna till mötena.¹⁰³ Samtliga fyra departement menar dock att det myndighetsgemensamma arbetet eller områden relaterade till det kan komma upp

⁹⁷ Svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29, svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01, svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02 och svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05.

⁹⁸ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

⁹⁹ Se exempelvis Tullverkets budgetunderlag för 2018–2020, Kronofogdemyndighetens budgetunderlag för 2019–2021, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2019–2021, Kriminalvårdens budgetunderlag 2018 samt Skatteverkets budgetunderlag 2017–2019.

¹⁰⁰ Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor 2018-10-05.

¹⁰¹ Svar från Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket på Riksrevisionens frågeformulär. Kriminalvården har dock inte uppgett att deras deltagande begränsas.

¹⁰² E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-06-01.

¹⁰³ Dokumentstudier på Socialdepartementet 2018-09-05 (perioden januari 2015-augusti 2018), Finansdepartementet 2018-09-06 (perioden januari 2013-augusti 2018) och Justitiedepartementet 2018-09-20 (perioden januari 2013-september 2018). Vad gäller Justitiedepartementet har Riksrevisionen enbart kunnat ta del av dokumentation kring departementets dialoger med Polismyndigheten; dokumentation kring departementets dialoger med övriga myndigheter saknas. Vad som avhandlas vid månadsmöten och myndighetsdialog med Säkerhetspolisen omfattas av sekretess.

i olika sammanhang, exempelvis när den årliga mål- och resultatdialogen förs eller i samband med att man diskuterar andra frågor.¹⁰⁴

Myndigheternas bild av hur frekvent det myndighetsgemensamma arbetet diskuteras skiljer sig delvis från departementetens syn på detta. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen uppger att det inte förs någon regelbunden dialog om detta med regeringen.¹⁰⁵ Hälften¹⁰⁶ av myndigheterna som hör till Justitiedepartementet uppger att det förs en dialog med regeringen om myndighetens deltagande och hälften¹⁰⁷ uppger att så inte är fallet¹⁰⁸. Myndigheterna som hör till Finansdepartementet uppger dock att det förs regelbunden dialog med regeringen genom den årliga myndighetsdialogen samt vid kontinuerliga möten med statssekreteraren och med myndighetshandläggare.¹⁰⁹

2.8 Prioritering av det myndighetsgemensamma arbetet

Enligt uppgifter från de berörda departementen har regeringen överlämnat till myndigheterna att avgöra hur de ska prioritera det myndighetsgemensamma arbetet jämfört med deras övriga verksamhet.¹¹⁰ Tre av departementen menar dock att regeringen har uttalat att arbetet är en del i myndigheternas ordinarie uppgifter.¹¹¹ Merparten av myndigheterna uppger att de med anledning av regeringsuppdraget 2015 inte anser att regeringen har tydliggjort hur det myndighetsgemensamma arbetet ska prioriteras i förhållande till myndighetens

¹⁰⁴ Intervju med Socialdepartementet, 2018-09-19 och svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01, intervju med Finansdepartementet, 2018-09-18, intervju med Justitiedepartementet, 2018-09-25, svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05 och svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29.

¹⁰⁵ Svar från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen på Riksrevisionens frågeformulär. Arbetsförmedlingen menar att eftersom Polismyndigheten fått uppdragen (Ju2008/5776/PO och Ju2015/09350/PO) ser de det som naturligt att Polismyndigheten har dialogen med regeringen avseende uppdraget.

¹⁰⁶ Svar från Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården på Riksrevisionens frågeformulär.

¹⁰⁷ Svar från Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och Kustbevakningen på Riksrevisionens frågeformulär.

¹⁰⁸ Säkerhetspolisen uppger att det som avhandlas vid månadmöten och myndighetsdialog omfattas av sekretess och Riksrevisionen kan därför inte återge detta. Svar från Säkerhetspolisen på Riksrevisionens frågeformulär.

¹⁰⁹ Svar från Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten på Riksrevisionens frågeformulär.

¹¹⁰ Svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29, svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01, svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02 och svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05.

¹¹¹ Svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01, svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02 och svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05.

andra uppgifter.¹¹² Kriminalvården och Ekobrottsmyndigheten menar att regeringen har framfört att det myndighetsgemensamma arbetet är prioriterat.¹¹³ Däremot ser inte Ekobrottsmyndigheten att det framgår hur arbetet ska ställas i relation till sämre resultat för myndighetens kärnverksamhet till följd av den ökade belastning som det myndighetsgemensamma arbetet inneburit.¹¹⁴

2.9 Regeringskansliets uppföljning av myndigheternas arbete

Av Polismyndighetens instruktion framgår att myndigheten årligen ska redogöra för den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet genom en skrivelse till regeringen.¹¹⁵ Riksrevisionen har frågat de fyra ansvariga departementen hur de följer upp sina respektive myndigheters deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet. Tre¹¹⁶ av departementen uppger att de inte gör någon specifik utvärdering av enskilda myndigheters deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet utan att de följer upp arbetet genom den årliga rapporteringen om samverkan som Polismyndigheten ansvarar för och samtliga departement uppger att det även sker genom den ordinarie uppföljningen¹¹⁷ av myndighetens verksamhet.¹¹⁸ Finansdepartementet menar också att regeringens analys av och slutsats om myndigheternas deltagande i samverkan mot organiserad brottslighet och bidrag till att uppfylla målet för utgiftsområde 3 redovisas till riksdagen i

¹¹² Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen, Kustbevakningen, Försäkringskassan, Tullverket, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Skatteverket. Skatteverket bedömer dock inte att en sådan detaljerad prioritering är nödvändig utan att det bör hanteras av myndigheten. Framkommer i svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär. Skatteverket har dock uppfattat att det myndighetsgemensamma arbetet är prioriterat genom dialogen med övriga myndigheter och sett till uppdragets omfattning. E-post Skatteverket, 2019-02-08.

¹¹³ Svar från Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket på Riksrevisionens frågeformulär. Skatteverket menar dock att för den brottsbekämpande verksamheten (SBE) är prioriteringarna något tydligare eftersom brottsbekämpning är SBE:s primära uppgift. För verksamhetsgrenarna beskattning och folkbokföring finns en rad andra hänsyn och prioriteringar som gör det mer komplicerat.

¹¹⁴ Svar från Ekobrottsmyndigheten på Riksrevisionens frågeformulär.

¹¹⁵ 8 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

¹¹⁶ Svar från Arbetsmarknadsdepartementet på skriftliga frågor, 2018-09-29, svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01 och svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05. Justitiedepartementet hänvisar till att det inte finns något specifikt krav på omfattningen av deltagande.

¹¹⁷ Det vill säga genom årsredovisning, rapporter, myndighetsdialog och muntlig redovisning.

¹¹⁸ Arbetsmarknadsdepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-09-29 och på kompletterande skriftliga frågor, 2018-11-07, svar från Socialdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-01, svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02 och Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor, 2018-10-05.

budgetpropositionen.¹¹⁹ Exempelvis framgår att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har bidragit i arbetet bland annat genom olika administrativa åtgärder som kan minska eller förhindra aktörers möjligheter att fortsätta med olika brottsupplägg.¹²⁰

Finansdepartementet och Justitiedepartementet menar att det myndighetsgemensamma arbetet handlar om en struktur för samverkan och därför inte innehåller några siffersatta mål eller aktiviteter som regeringen bestämt. Det handlar om att följa resultatutvecklingen utifrån indikatorer som myndigheterna redovisar enskilt och tillsammans med de andra myndigheterna.¹²¹ Justitiedepartementet menar att myndigheterna är väl lämpade att själv bedöma resultat relativt nedlagda resurser och ambitioner i deltagandet.¹²²

2.10 Iakttagelser

- Myndigheterna och de fyra ansvariga departementen är överens om att det övergripande målet med det myndighetsgemensamma arbetet är brottsbekämpning.
- Utkastet till regeringsuppdraget 2015 bereddes genom gemensamberedning med ansvariga departement. Det finns dock ingen regelbunden samordning mellan ansvariga departement vad gäller styrningen av de samverkande myndigheterna och inget departement har ett uttalat ansvar för det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.
- De två regeringsuppdragen som handlat om det myndighetsgemensamma arbetet har slutredovisats. I 2015 års regeringsuppdrag anges att det är regeringens intentioner att det myndighetsgemensamma arbetet ska fortsätta och utvecklas. Samtliga av de berörda departementen anser även att arbetet ska fortsätta trots att regeringsuppdraget är slutredovisat.
- Arbetet har under delar av perioden 2008–2017 funnits angivet i vissa av de samverkande myndigheternas regleringsbrev men ingen myndighet, bortsett från att Polismyndigheten har återrapporteringsansvaret inskrivet i sin instruktion, har 2018 uttryckligen det faktiska arbetet inskrivet i vare sig regleringsbrev eller instruktion. Samtliga fyra departement uppger att de inte anser att det myndighetsgemensamma arbetet behöver anges i regleringsbrev eller instruktion då arbetet ryms inom ramen för myndigheternas ordinarie uppdrag och att det minskar risken för målkonflikter.

¹¹⁹ Svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02.

¹²⁰ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 3, s. 12.

¹²¹ Svar från Finansdepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-02 och svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05.

¹²² Svar från Justitiedepartementet på skriftliga frågor, 2018-10-05.

- Det finns ingen öronmärkt finansiering för det myndighetsgemensamma arbetet. Fem av myndigheterna har under perioden 2013–2018 äskat pengar för sitt deltagande utan att någon extra finansiering har erhållits. Fyra av de tolv myndigheterna har uppgett att de i nuläget anser att finansieringen av det myndighetsgemensamma arbetet är problematisk.
- Det myndighetsgemensamma arbetet finns sällan på dagordningarna till dialogerna mellan departementen och myndigheterna och går inte att följa i efterhand eftersom det inte upprättas några minnesanteckningar. Fem av de tolv myndigheterna uppger att de inte har en regelbunden dialog med regeringen om myndighetens deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet.
- Regeringen har överlämnat till myndigheterna att avgöra hur de ska prioritera det myndighetsgemensamma arbetet jämfört med deras övriga verksamhet. Tre av departementen menar dock att regeringen har uttalat att arbetet är en del i myndigheternas ordinarie uppgifter. Merparten av myndigheterna uppger att de inte anser att regeringen har tydliggjort hur det myndighetsgemensamma arbetet ska prioriteras i förhållande till myndighetens andra uppgifter. Några myndigheter framför att prioriteringen i det myndighetsgemensamma arbetet, exempelvis fokus på utsatta områden, och prioriteringen i myndigheternas övriga verksamhet ibland blir motstridig.
- Regeringen följer upp verksamheten genom den gemensamma årliga rapporten som sammanställs av Polismyndigheten men gör ingen regelbunden uppföljning av respektive myndighets del i det myndighetsgemensamma arbetet.

3 Det myndighetsgemensamma arbetet

Riksrevisionens kriterier (som presenteras i avsnitt 1.4.2) för att bedöma om myndigheterna skapat tillräckliga förutsättningar för att nå målen är följande:

- Varje myndighet är självständig och har ett eget ansvar för att den egna verksamheten bedrivs effektivt.
- Myndigheterna ansvarar för att ge sina representanter tillräckliga förutsättningar för att arbeta myndighetsgemensamt. Riksrevisionen anser att varje myndighet därför behöver förtydliga vilket ansvar och vilken befogenhet dess representanter har inom det myndighetsgemensamma arbetet, hur representanterna ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det myndighetsgemensamma arbetet samt hur representanterna ska föra vidare kunskap inom den egna myndigheten.
- Myndigheterna har också ett gemensamt ansvar för att skapa förutsättningar för att nå de gemensamma målen.
- Myndigheterna behöver ha en gemensam strategi för hur det myndighetsgemensamma arbetet ska uppnå målen, samt säkerställa att verksamheten arbetar utifrån denna strategi.
- Myndigheterna bör ha gemensamt framtagna och dokumenterade riktlinjer för hur samverkan ska bedrivas, vilka roller och ansvar myndighetsrepresentanterna har och vilka gemensamma arbetsmetoder som gäller.
- Vidare bör det finnas dokumenterade rutiner för beredning och beslut som medger en långsiktig planering.
- Myndigheterna har både ett gemensamt och ett eget ansvar för att det myndighetsgemensamma arbetet, och resultatet av det, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. De behöver därmed ha skapat förutsättningar för att kunna följa upp verksamheten för att tillse att de mål som satts upp nås och att verksamheten bedrivs effektivt.

3.1 Organisation och struktur för det myndighetsgemensamma arbetet

I och med regeringsuppdraget 2015 överlämnades till myndigheterna att själva utveckla innehåll i den befintliga organisationen för det myndighetsgemensamma arbetet på nationell och regional nivå.¹²³ Uppdraget att utveckla den gemensamma

¹²³ I regeringsuppdraget 2008 specificerades dock organisationen i vissa avseenden då det i uppdraget ingick att etablera permanenta regionala underrättelsecentrum på åtta platser och att Polisen skulle inrätta en aktionsgrupp bestående av 200 personer.

organisationen innebar att myndigheterna behövde avdela fler resurser än tidigare. Den organisation och struktur som myndigheterna etablerade omfattar två geografiska nivåer, såväl strategisk som operativ verksamhet samt både myndighetsgemensamt underrättelsearbete och genomförande av insatser.¹²⁴ Det finns ingen bemanning på lokal nivå, däremot fick myndigheterna genom 2015 års regeringsuppdrag i uppdrag att säkerställa en effektiv samordning med lokalt brottsförebyggande arbete.¹²⁵ Organisationen består av sex olika samverkansforum som beskrivs närmare nedan. Myndigheternas representanter i de olika samverkansforumen har olika roller och ansvar i den strategiska och den operativa verksamheten.

Myndigheterna har kommit överens om att de som huvudregel ska bemanna den gemensamma organisationen på både nationell och regional nivå.¹²⁶ Vissa undantag görs när medverkan i forumet inte är lämpligt utifrån en myndighets uppdrag.¹²⁷ Alla myndigheter medverkar inte i samtliga insatser som beslutas på nationell och regional nivå. Var tillgängliga resurser sätts in är ytterst en prioriteringsfråga för den enskilda myndigheten.¹²⁸

Samverkansforumen omfattar totalt cirka 20 personer (dock ej på heltid) per myndighet. När även myndighetsgemensamma stödfunktioner¹²⁹ räknas in i organisationen uppgår den totalt till cirka 460 personer, varav minst 207 personer arbetar heltid¹³⁰. I detta inkluderas 200 polisanställda som finns utplacerade i

¹²⁴ Polismyndigheten, *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 9. Den vidareutvecklade organisationen har varit i drift sedan januari 2017.

¹²⁵ Behoven på lokal nivå omhändertas genom att "anropa" stöd från regional nivå.

¹²⁶ Myndigheterna har en överenskommelse för det gemensamma arbetet: Rikspolisstyrelsen. *Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket om vissa åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten* (POA 400-4599/08). 2009-05-28. Överenskommelsen gäller och de tre myndigheter som tillkommit efter att överenskommelsen slöts har genom beslut tagna i samverkansrådet utlovat att bemanna organisationen samt följa beslutad inriktning och beslutade riktlinjer. Vid regeringsuppdraget 2015 beslutade myndigheterna om ny inriktning, nya riktlinjer och ny organisation. Ingen skriftlig överenskommelse upprättades då utan beslut taget vid samverkansrådet och protokollering från möte i oktober 2016 gäller. E-post från sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2019-01-17.

¹²⁷ Exempelvis medverkar inte Åklagarmyndigheten i underrättelseverksamheten. De nio nya nätverksmyndigheterna medverkar genom att upprätta en funktionsbrevlåda som myndigheterna ska kunna kontakta.

¹²⁸ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 6.

¹²⁹ Exempelvis sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, NUC och RUC-samordnare och regionala koordinatörer. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.1 och framåt.

¹³⁰ Sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet och aktionsgrupperna. För beskrivning av myndighetsgemensamma forum för samverkan se avsnitt 3.1.1 och framåt.

polisregionerna och ingår i de så kallade *aktionsgrupperna*. Det är personer som i första hand ska utföra uppdrag i myndighetsgemensamma nationella insatser och i andra hand arbeta i myndighetsgemensamma regionala insatser.¹³¹

Myndigheterna uppskattar att de tillsammans lagt mer än 2,8 miljoner arbetstimmar¹³² på det gemensamma arbetet och haft uppskattade kostnader på minst 1,4 miljarder kronor¹³³ under perioden 2013–2018¹³⁴ (se vidare i avsnitt 3.5.3).

3.1.1 Samverkansrådet

Det högsta beslutande organet i den myndighetsgemensamma organisationen är *samverkansrådet*¹³⁵, som består av de tolv myndighetscheferna, vilka möts två gånger per år. Rikspolischefen är ordförande för samverkansrådet. Samverkansrådet fattar strategiska beslut som ska styra inriktningen på det myndighetsgemensamma arbetet. Samverkansrådet har inga skriftliga riktlinjer för det arbete som bedrivs.

3.1.2 Operativa rådet

*Operativa rådet*¹³⁶ består av en representant från vardera av de samverkande myndigheterna och möts en gång i månaden. Ordförande för operativa rådet utses av Polismyndigheten. Operativa rådet ansvarar för styrningen av den nationella operativa verksamheten samt är beredningsorgan och kontaktpunkt för samverkansrådet i strategiska frågor. Operativa rådet beslutar i konsensus om att inleda eller avsluta nationella insatser, tillföra resurser från de myndighetsgemensamma aktionsgrupperna och utse insatsledning. Konsensusbeslutet innebär att en myndighet kan säga ja till att en nationell insats ska genomföras, men samtidigt avstå från att delta.¹³⁷ Representanterna i rådet har

¹³¹ Det kan dock hända att aktionsgrupperna måste gå in i akuta händelser i övrig polisverksamhet. Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

¹³² Riksrevisionens frågeformulär ställt till Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Tio av myndigheterna kunde uppge uppskattade timmar för myndighetens medverkan under perioden januari 2013-oktober 2018.

¹³³ Ibid. Åtta av myndigheterna kunde uppge uppskattade kostnader för myndighetens medverkan under perioden januari 2013-oktober 2018.

¹³⁴ Till och med oktober 2018.

¹³⁵ Rikspolisstyrelsen. *Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket om vissa åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten* (POA 400-4599/08). 2009-05-28.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Intervju med Polismyndighetens representant i operativa rådet, 2018-10-10.

mandat att fatta operativa beslut för sin myndighets räkning. Operativa rådet har även ansvar för att löpande följa upp beslutade insatser. Till skillnad från de forum som beskrivs nedan, har inte operativa rådet sitt ansvar och sina arbetsuppgifter i skriftliga riktlinjer,¹³⁸ utan agerar utifrån upparbetad praxis.

Till stöd för arbetet finns *sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet* (hädanefter hänvisat till som sekretariatet).¹³⁹ De som arbetar på sekretariatet är anställda av Polismyndigheten men ska vara myndighetsneutrala i sin roll. Sekretariatet administrerar både beredningen inför och beslutet av nationella insatser.¹⁴⁰ Sekretariatet tar även inför varje operativt råd fram realtidslägesbilder i samverkan med det nationella underrättelsecentret (se avsnitt 3.1.3). Sekretariatet leder även en utvecklingsgrupp som får uppdrag av strategisk karaktär av operativa rådet.¹⁴¹ Vidare är sekretariatet ansvarigt för att samla in uppgifter och sammanställa statistik för hela det myndighetsgemensamma arbetet för att sedan sätta samman den årliga återrapporteringen till regeringen.

3.1.3 Nationella underrättelsecentrumets styrgrupp

Det *nationella underrättelsecentrumet* (NUC) ansvarar för att samordna den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten i kompetensfrågor och för att tillse att det myndighetsgemensamma underrättelsearbetet likriktas avseende exempelvis metoder. Arbetet i det nationella underrättelsecentrumet leds av en *styrgrupp* bestående av en representant från vardera samverkande myndighet. Ordförande i styrgruppen utses av Polismyndigheten. NUC:s styrgrupp leder alla nationella underrättelseärenden och beslutar i frågor som inte beslutas av samverkansrådet eller operativa rådet. NUC:s styrgrupp kan fatta beslut med 2/3 majoritet om konsensus inte kan nås i en fråga. Ett sådant beslut blir dock inte bindande för den myndighet som röstat emot förslaget. Syftet är att en myndighet ska kunna ställa sig vid sidan om utan att stoppa ett beslut. Styrgruppen har

¹³⁸ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

¹³⁹ Den 5 november 2018 bytte sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet namn till sekretariatet för myndighetssamverkan. I rapporten refererar vi dock till det ursprungliga namnet: sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet. 2018 arbetade totalt sju personer heltid vid sekretariatet.

¹⁴⁰ Inför ett beslut om insats sker en gemensam beredning av förslaget mellan förslagsställaren, samverkande myndigheter samt sekretariatet. Avsikten med beredningen är bland annat att bedöma syfte och mål, tidsplanen för insatsen samt resursåtgång. Därefter gör sekretariatet en bedömning av förslagsärendet utifrån den myndighetsgemensamma inriktningen.

¹⁴¹ Inom ramen för satsningen finns flera olika myndighetsgemensamma nätverk som får strategiska uppdrag av samverkansrådet eller operativa rådet. Det finns nätverk för verksamhetsskydds- och säkerhetsfrågor, juridiska frågor och gemensamma behov av ny lagstiftning samt för gemensamma kommunikationsfrågor. E-post Polismyndigheten, 2019-02-08.

ansvar för att NUC:s handläggargrupp följer den fastslagna inriktningen för verksamheten och för övriga fattade beslut.¹⁴²

3.1.4 Nationella underrättelsecentrumets handläggargrupp

NUC består även av en *handläggargrupp* med en strategisk och en operativ inriktning på underrättelseverksamheten. Samtliga myndigheter, bortsett från Åklagarmyndigheten, har minst en representant i handläggargruppen. NUC:s handläggargrupp sammanställer den nationella lägesbilden och kvalitetssäkrar de underlag som ligger till grund för vilka strategiska personer och utsatta områden som ska prioriteras i arbetet. Det finns en samordnare och en biträdande samordnare som gemensamt leder det dagliga arbetet vid NUC. Samordnaren utses av Polismyndigheten och den biträdande samordnaren utses av någon av de övriga samverkande myndigheterna. Därutöver finns en operativ samordnare utsedd av Polismyndigheten.¹⁴³

3.1.5 Regionala samverkansråd

Den regionala verksamheten leds av de sju¹⁴⁴ *regionala samverkansråden* (RSR). RSR är ett nytt samverkansforum som skapades i och med omorganiseringen av det myndighetsgemensamma arbetet 2017.¹⁴⁵ Varje myndighet utser ett lämpligt antal representanter att ingå i RSR. En myndighet kan dock välja att avstå om den inte har ett uppdrag knutet till regionen.¹⁴⁶ RSR ska styra, leda och prioritera den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten i regionen samt besluta om regionala insatser. RSR ska även besluta om ett förslag till insats ska omhändertas i regionen eller överlämnas för prövning i det operativa rådet (och därmed skapa en nationell insats). Beslut om att genomföra en regional insats ska helst fattas i konsensus, men om det inte är möjligt kan RSR fatta beslut med 2/3 majoritet. I det senare fallet är beslutet inte bindande för den myndighet eller de myndigheter som motsätter sig insatsen. RSR ansvarar även för att bemanna de regionala insatserna med myndighetsinterna resurser och för att följa upp beslutade regionala insatser. RSR har ansvar för att samverka i regionen följer den

¹⁴² Polismyndigheten. *Riktlinjer för Nationellt underrättelsecentrum*, 2017-04-04.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Region syd, Region väst, Region öst, Region Bergslagen, Region mitt, Region Stockholm (inklusive Gotland) och Region nord.

¹⁴⁵ Fram till 2017 leddes de regionala underrättelsecentrumen av en styrgrupp istället för av ett regionalt samverkansråd.

¹⁴⁶ Exempelvis har Kustbevakningen valt att inte medverka i region Bergslagen då denna region inte har en maritim anknötning.

myndighetsgemensamma inriktningen och andra beslut som fattats av samverkansrådet eller operativa rådet.¹⁴⁷

3.1.6 Regionala underrättelsecentrum

Vid de åtta *regionala underrättelsecentrumen* (RUC) sitter minst en representant från varje myndighet, förutom Åklagarmyndigheten.¹⁴⁸ RUC är den initiala kontaktpunkten för myndigheternas underrättelsesamverkan på lokal och regional nivå. RUC ansvarar för att löpande bevaka de gemensamt beslutade prioriteringarna av strategiska personer och utsatta områden samt bereda och ta fram underrättelserapporter eller underlag till förslag avseende insatser för beslut i RSR. Därutöver ska RUC förse NUC med underlag till den nationella lägesbilden samt för prioritering av strategiska personer och för utsatta områden. En samordnare per region utses av RSR och stödjer RUC i det dagliga och praktiska arbetet.¹⁴⁹

3.1.7 Samordning med lokalt brottsförebyggande arbete

Genom regeringsuppdraget 2015 fick myndigheterna i uppdrag att säkerställa en effektiv och långsiktig samordning med det lokala brottsförebyggande arbetet.¹⁵⁰ Ansvaret för hur det arbetet ska läggas upp har lämnats till myndigheterna. Myndigheterna lyfter i sin slutredovisning av uppdraget till regeringen själva fram att de har olika förutsättningar för att kunna arbeta lokalt brottsförebyggande.¹⁵¹ Eftersom ingen annan myndighet än Polismyndigheten arbetar på lokal nivå uppger sekretariatet att det främst blivit ett polisiärt ansvar. Det myndighetsgemensamma lokala brottsförebyggande arbetet går därför via lokalpolisområdena, vilka har kontakt med kommuner, skolor, fastighetsägare, trossamfund med flera.¹⁵² Myndigheterna uppger att det inte finns någon strukturerad koppling till det arbete som lokalpolisen och kommunerna utför,

¹⁴⁷ Polismyndigheten. *Riktlinjer för den myndighetsgemensamma samverkan på regional och lokal nivå mot organiserad brottslighet*, 2017-10-10.

¹⁴⁸ RUC-kontorens placering följer till stor del polisregionernas indelning (inte i Region öst): Malmö, Göteborg, Norrköping, Stockholm, Örebro, Uppsala, Sundsvall och Umeå. Åklagarmyndigheten finns inte representerade i RUC då åklagarens självständiga roll måste upprätthållas för en rättssäker process. Kustbevakningen finns inte representerad i RUC Örebro då det saknas maritim anknytning i Bergslagen.

¹⁴⁹ Polismyndigheten. *Riktlinjer för den myndighetsgemensamma samverkan på regional och lokal nivå mot organiserad brottslighet*, 2017-10-10. Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, 2017, s. 29.

¹⁵⁰ Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

¹⁵¹ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 16.

¹⁵² Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

utan kontakterna sker utifrån lokala initiativ.¹⁵³ I de regioner där det finns prioriterade särskilt utsatta områden deltar dock i regel berörda lokalpolischefer vid de regionala samverkansrådets möten.¹⁵⁴ Sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet menar att arbetet fortfarande har potential att utvecklas.¹⁵⁵

3.2 Myndighetsinterna förutsättningar

Även om myndigheterna har kommit överens om att ha en gemensam organisation har de var och en också en egen styrning och ledning av sin del av verksamheten.

Myndigheterna kan exempelvis ta fram myndighetsinterna styrdokument som ska styra deras del av det myndighetsgemensamma arbetet. Det varierar dock mellan myndigheterna i vilken utsträckning detta har gjorts.¹⁵⁶ En myndighet uppger att den inte alls har specifika styrdokument för det myndighetsgemensamma arbetet¹⁵⁷, medan andra myndigheter har ett flertal. På strategisk nivå har Kriminalvården exempelvis tagit fram en strategi för arbetet under 2017¹⁵⁸ och Ekobrottsmyndigheten samt Migrationsverket har en strategisk inriktning för arbetet som utförs av myndigheterna.¹⁵⁹ Nästan alla myndigheter har instruktioner, föreskrifter eller liknande för den operativa verksamhetens genomförande.¹⁶⁰

Myndigheterna har även ansvar för att skapa goda förutsättningar för sina representanter att arbeta myndighetsgemensamt. Genom Riksrevisionens enkäter framgår det att myndigheternas representanter i NUC:s styrgrupp, NUC:s handläggargrupp, RSR och RUC överlag är nöjda med detta. Majoriteten uppger att den egna myndigheten givit dem ganska eller mycket bra förutsättningar för att förstå vilket ansvar och vilka befogenheter de har som representant för sin myndighet i det myndighetsgemensamma forumet.¹⁶¹ Majoriteten anser också att

¹⁵³ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 25.

¹⁵⁴ E-post Polismyndigheten, 2019-02-08.

¹⁵⁵ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

¹⁵⁶ Myndigheterna har inkommit till Riksrevisionen med en lista över de styrdokument som relaterar till det myndighetsgemensamma arbetet.

¹⁵⁷ E-post från Säkerhetspolisen, 2018-05-03.

¹⁵⁸ Kriminalvårdens årsredovisning 2017 och Kriminalvårdens lista över styrdokument, 2018-05-04.

¹⁵⁹ Ekobrottsmyndighetens lista över styrdokument, 2018-05-07 och Migrationsverkets lista över styrdokument, 2018-04-20.

¹⁶⁰ Riksrevisionen har dock inte granskat innehållet eller efterlevnaden av dessa interna styrdokument. Säkerhetspolisen har uppgett att de inte har några specifika styrdokument för det myndighetsgemensamma arbetet.

¹⁶¹ Riksrevisionens enkät. Andelen som uppger ganska eller mycket bra är 69 procent i NUC:s styrgrupp, 76 procent i NUC:s handläggargrupp, 68 procent i RSR och 76 procent i RUC.

de fått ganska eller mycket bra förutsättningar för att veta hur de ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det arbete de utför myndighetsgemensamt.¹⁶² Majoriteten av representanterna anser också att deras myndighet givit dem ganska eller mycket bra förutsättningar för att veta hur de ska vidareföra den kunskap som genereras i det myndighetsgemensamma arbetet till relevanta delar av sin myndighet.¹⁶³

3.3 Myndighetsgemensamma förutsättningar – strategisk styrning

I regeringsuppdraget 2008 uttryckte regeringen att det myndighetsgemensamma arbetet skulle utgå ifrån en gemensamt framtagna nationell lägesbild, vilken skulle utmytna i en strategisk inriktning. I enlighet med regeringsuppdraget har de samverkande myndigheterna utarbetat en struktur för hur den strategiska inriktningen ska tas fram. Alla samverkansforum har en roll och ett ansvar vad gäller att ta fram och besluta om olika underlag och prioriteringar som ligger till grund för den strategiska styrningen.

3.3.1 Prioritering av utsatta områden

Genom regeringsuppdraget 2015 fick myndigheterna i uppdrag att ha ett särskilt fokus på utsatta områden.¹⁶⁴ Under 2018 har arbetet inriktats mot 22 prioriterade områden.¹⁶⁵ De samverkande myndigheterna har en gemensam prioriteringsmodell som innebär att myndighetsrepresentanter på nationell och regional nivå tar fram myndighetsgemensamma underlag som ligger till grund för vilka utsatta områden som bör prioriteras i varje region.¹⁶⁶ Det varierar om de ansvariga myndighetsrepresentanterna anser att deras ansvar för att ta fram vilka utsatta områden som är prioriterade är tydligt. På regional nivå anser majoriteten av representanterna att detta ansvar är tydligt,¹⁶⁷ medan representanterna på

¹⁶² Riksrevisionens enkät. Andelen som uppger ganska eller mycket bra är 77 procent i NUC:s styrgrupp, 62 procent i NUC:s handläggargrupp, 73 procent i RSR och 65 procent i RUC.

¹⁶³ Riksrevisionens enkät. Andelen som uppger ganska eller mycket bra är 61 procent i NUC:s styrgrupp, 69 procent i NUC:s handläggargrupp och 75 procent i RSR samt 75 procent i RUC.

¹⁶⁴ Begreppet utsatta områden kommer från den kartläggning som Polismyndigheten genomförde 2015 där 53 områden identifierades, varav 14 ansågs särskilt utsatta och därmed prioriterade. Inicialt under 2017 koncentrerades det myndighetsgemensamma arbetet mot dessa 14 särskilt utsatta områden eftersom det av resurs- och koordineringsskäl bedömdes att det inte var möjligt att hantera samtliga 53 områden.

¹⁶⁵ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 11.

¹⁶⁶ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, 2017*, s. 16.

¹⁶⁷ Riksrevisionens enkät. I RSR anser 67 procent att det är tydligt, 19 procent att det är otydligt, 10 procent anser att det varken är tydligt eller otydligt och 5 procent vet ej. I RUC anser 48 procent att

nationell nivå i högre utsträckning anser att deras ansvar i prioriteringsprocessen är otydligt.¹⁶⁸

3.3.2 Myndighetsgemensamma lägesbilder

Den strategiska inriktningen grundar sig i den myndighetsgemensamma nationella lägesbilden som i sin tur har en utgångspunkt i de gemensamt framtagna regionala lägesbilderna.

Regionala lägesbilder

Den myndighetsgemensamma lägesbilden utgår ifrån ett myndighetsgemensamt perspektiv. Myndigheterna menar att det, förutom att brottsligheten ska vara organiserad och allvarlig, även ska finnas goda förutsättningar för myndighetsgemensam brottsbekämpning.¹⁶⁹ Lägesbilden ska påverka hur ett underrättelseärende eller en insats bedrivs.

De regioner som har ett eller flera utsatta områden som ska prioriteras tar fram gemensamma lokala läges- och målbilder för dessa områden, vilka sedan ingår i de regionala lägesbilderna.¹⁷⁰ En regional lägesbild ska tas fram i samtliga regioner. Majoriteten av representanterna i RSR anser att de har ett tydligt ansvar för att ta fram de regionala lägesbilderna.¹⁷¹ I RUC är det lika stor andel som anser att deras ansvar är tydligt, som de som anser att det är otydligt.¹⁷² Utifrån den regionala lägesbilden tar RSR sedan fram en regional målbild för planering av de regionala åtgärderna och insatserna.¹⁷³ Majoriteten av representanterna i RSR anser att RUC:s regionala lägesbilder utgör ett gott underlag för att ta fram en regional målbild.¹⁷⁴

det är ganska eller mycket tydligt, 16 procent att det är ganska eller mycket otydligt, 22 procent anser att det varken är tydligt eller otydligt och 14 procent vet ej.

¹⁶⁸ Riksrevisionens enkät. I NUC:s styrgrupp anser 23 procent att det är tydligt, 30 procent att det är otydligt, 46 procent anser att det varken är tydligt eller otydligt. I NUC:s handläggargrupp anser 31 procent att det är tydligt, 23 procent att det är otydligt, 38 procent anser att det varken är tydligt eller otydligt och 8 procent vet ej.

¹⁶⁹ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 6.

¹⁷⁰ Ibid, s. 11. Under 2017 fanns inga myndighetsgemensamt prioriterade utsatta områden i Region nord och öst.

¹⁷¹ Riksrevisionens enkät. I RSR anser 52 procent att ansvaret är tydligt, 20 procent uppger att det är otydligt, 18 procent att det varken är tydligt eller otydligt och 11 procent anger att de inte vet.

¹⁷² Riksrevisionens enkät. I RUC anser 26 procent att ansvaret är tydligt, 26 procent anser att det är otydligt, 25 procent anger varken tydligt eller otydligt och 23 procent svarar att de inte vet.

¹⁷³ Polismyndigheten. *Riktlinjer för den myndighetsgemensamma samverkan på regional och lokal nivå mot organiserad brottslighet, 2017-10-10*.

¹⁷⁴ Riksrevisionens enkät. I RSR instämmer 53 procent i hög grad att de utgör ett gott underlag, 14 procent instämmer i låg grad och 34 procent uppger att de varken instämmer eller ej.

Nationella lägesbilden 2018–2019

De sju regionala lägesbilderna utgör sedan underlag när NUC tar fram en nationell lägesbild. Den nationella lägesbilden ska innehålla slutsatser och rekommendationer med åtgärdsförslag och utgör beslutsunderlag för de myndighetsgemensamma strategiska åtgärderna.

Den nationella lägesbilden har reviderats vid ett antal tillfällen. Den nuvarande gäller för år 2018–2019. Den nationella lägesbilden innehåller en aktuell strategisk bild av den organiserade brottslighet som det myndighetsgemensamma arbetet ska inriktas mot. Lägesbilden beskriver de typer av brottsaktörer som är aktuella för insatser, vilka brottsområden som är i fokus och vilka verktyg och tillvägagångssätt brottsaktörerna har. Med anledning av regeringsuppdraget 2015 beskriver myndigheterna i den senaste nationella lägesbilden även de utsatta områden som ska prioriteras i det myndighetsgemensamma arbetet.¹⁷⁵

Samtliga representanter i NUC:s styrgrupp och NUC:s handläggargrupp anser att styrgruppen respektive handläggargruppen har ett tydligt ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden.¹⁷⁶ Majoriteten av representanterna i NUC:s handläggargrupp kan dock inte svara på om de anser att de regionala lägesbilderna utgör ett gott underlag för att ta fram en nationell lägesbild.¹⁷⁷

3.3.3 Den strategiska inriktningen

Samverkansrådet beslutar om den myndighetsgemensamma strategiska inriktningen, vilken ska ligga till grund för inriktningen både i underrättelseverksamheten och vid myndighetsgemensamma beslut om att inleda gemensamma insatser på regional och nationell nivå. Den strategiska inriktningen styr övergripande det myndighetsgemensamma arbetet.¹⁷⁸ Nuvarande inriktning gäller från oktober 2016 tills vidare.

Regeringen och myndigheterna är överens om att det övergripande målet är att myndigheterna tillsammans ska bekämpa den organiserade brottsligheten. I den myndighetsgemensamma strategiska inriktningen presenteras de mål som myndigheterna formulerat för verksamheten. Myndigheternas uppdrag och mål är att gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten genom att använda sig

¹⁷⁵ Nationella underrättelsecentrumet. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*. 2017.

¹⁷⁶ Riksrevisionens enkät. I både NUC:s styrgrupp och i NUC:s handläggargrupp anser 100 procent av representanterna att ansvaret är ganska eller mycket tydligt.

¹⁷⁷ Riksrevisionens enkät. 23 procent anser att det är ett gott underlag, 23 procent anser att det inte är ett gott underlag, 38 procent har uppgett att de inte vet och 15 procent att de varken instämmer eller inte.

¹⁷⁸ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

av brottförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återförande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig, samhällshotande organiserad brottslighet nationellt och i lokalsamhället, med särskilt fokus på utsatta områden. Arbetet ska präglas av effektivitet och uthållighet i syfte att långsiktigt uppnå ett mer rättssäkert och tryggare samhälle.¹⁷⁹ En majoritet av representanterna i NUC:s styrgrupp, NUC:s handläggargrupp, RSR och RUC anser också att det myndighetsgemensamma arbetet som helhet, och i det egna forumet, är både effektivt och uthålligt.¹⁸⁰

I den strategiska inriktningen anges vidare att verksamheten ska bedrivas utifrån *minst* en av tre inriktningar. Första inriktningen är mot de *strategiska personer och deras nätverk* som anses utgöra ett hot mot samhället.¹⁸¹ Den andra inriktningen handlar om att när myndighetssamverkan bedöms kunna förbättra brottsbekämpningen kan detta utgöra ett *särskilt skäl* för att inrikta det myndighetsgemensamma arbetet även mot annan allvarlig och omfattande organiserad brottslighet. Den tredje inriktningen är mot vad som bedöms som myndighetsgemensam problematik i de *utsatta områdena*.¹⁸²

Det myndighetsgemensamma arbetet ska även beakta stödet till samhällets samlade åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism och bekämpa terrorism, bekämpa penningtvätt och förebygga, förhindra samt upptäcka brott mot välfärdssystemet.¹⁸³

3.4 Myndighetsgemensamma förutsättningar – operativ styrning

Den operativa verksamheten styrs nationellt av det operativa rådet och regionalt av de sju regionala samverkansråden. Nationella underrättelsecentret ansvarar för att samordna den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten nationellt

¹⁷⁹ Polismyndigheten. *Den myndighetsgemensamma inriktningen för satsningen mot organiserad brottslighet*, 2016-10-11.

¹⁸⁰ Riksrevisionens enkät. 77 procent i NUC:s styrgrupp, 54 procent i NUC:s handläggargrupp, 74 procent i RSR och 83 procent i RUC anser att arbetet som helhet är effektivt. 77 procent i NUC:s styrgrupp, 62 procent i NUC:s handläggargrupp, 71 procent i RSR och 92 procent i RUC anser att arbetet i det egna forumet är effektivt. 77 procent i NUC:s styrgrupp, 69 procent i NUC:s handläggargrupp, 88 procent i RSR och 78 procent i RUC anser att arbetet som helhet är uthålligt. 77 procent i NUC:s styrgrupp, 84 procent i NUC:s handläggargrupp, 86 procent i RSR och 93 procent i RUC anser att arbetet i det egna forumet är uthålligt.

¹⁸¹ Det avgörs utifrån personernas förmåga att kombinera företag eller andra associationsformer i brottslig verksamhet med otillåten eller otillbörlig påverkan samt våld och hot och påverkan på allmänhetens trygghet och säkerhet.

¹⁸² Polismyndigheten. *Den myndighetsgemensamma inriktningen för satsningen mot organiserad brottslighet*, 2016-10-11.

¹⁸³ Ibid.

samtidigt som de regionala samverkansråden ska styra, leda och prioritera den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten och insatserna i regionen.

3.4.1 Underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet är verksamhet som går ut på att samla, bearbeta och analysera information för att klargöra om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Ett av målen med verksamheten är att förse brottsutredande myndigheter med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet, som sedan kan ligga till grund för beslut om att inleda en förundersökning. Underrättelseverksamheten ska dock hållas separerad från förundersökningen.¹⁸⁴

Den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten bedrivs regionalt i de regionala underrättelsecentrumen och nationellt i det nationella underrättelsecentrumet. I det arbetet deltar, med undantag för Åklagarmyndigheten¹⁸⁵, samtliga av de samverkande myndigheterna. Nästan alla bedriver underrättelseverksamhet. De myndigheter som inte gör det (Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan) bidrar istället med information från sina respektive myndigheters kärnverksamheter. Informationen i den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten förmedlas mellan myndigheterna med stöd av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS).¹⁸⁶ Inom ramen för samverkan enligt denna lag ska en myndighet trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan.¹⁸⁷

I enhetlighet med den strategiska inriktningen ska underrättelseverksamheten i det myndighetsgemensamma arbetet inriktas mot strategiska personer och deras

¹⁸⁴ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 418.

¹⁸⁵ I och med att Åklagarmyndighetens huvuduppgifter är att leda utredningen av brott, att fatta beslut om åtal ska väckas eller inte och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen bedriver myndigheten inte någon underrättelseverksamhet. SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*, s. 174.

¹⁸⁶ Denna lag är tillämplig vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Det är endast de myndigheter som regeringen bestämmer som ska vara skyldiga att lämna uppgifter eller som ska få ta emot uppgifter enligt denna lag. Se 3 § lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. I 2 och 3 §§ förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet framgår vilka myndigheter som ska lämna eller få ta emot uppgifter.

¹⁸⁷ En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Se 2 § lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

nätverk, mot problematik i ett utsatt område eller mot annan organiserad brottslighet om det finns särskilda skäl för det. En stor majoritet av representanterna på regional nivå anser också att den strategiska inriktningen är styrande för den regionala underrättelseverksamheten.¹⁸⁸ Majoriteten av representanterna i de regionala underrättelsecentrumen anser också att de regionala samverkansråden sköter sin uppgift att styra och leda verksamheten i RUC ganska eller mycket bra.¹⁸⁹ På nationell nivå anser majoriteten¹⁹⁰ av representanterna i det nationella underrättelsecentrets styrgrupp att den strategiska inriktningen är styrande för arbetet, medan majoriteten i dess handläggargrupp anser att den styr gruppens underrättelseverksamhet i *ganska låg grad*.¹⁹¹ Det nationella underrättelsecentret har även ansvar för att tillse att det myndighetsgemensamma underrättelsearbetet likriktas avseende exempelvis metoder. I NUC:s styrgrupp är andelen som anser att det ansvaret är otydligt, lika stor som andelen som anser att ansvaret är tydligt.¹⁹² I handläggargruppen anser dock den största andelen att detta ansvar är otydligt.¹⁹³

3.4.2 Nationella och regionala insatser

Beslut om att inleda myndighetsgemensamma insatser fattas av operativa rådet på nationell nivå och av regionala samverkansråd på regional nivå. Beslut tas i konsensus i operativa rådet men de regionala samverkansråden kan fatta beslut med kvalificerad majoritet.¹⁹⁴ Ett förslag till insats kan lämnas av en eller flera myndigheter alternativt av ett underrättelsecentrum. En myndighet kan säga ja eller nej till insatsen oberoende av om det i förslaget äskas resurser från myndigheten. Vid ett myndighetsgemensamt beslut åtar sig myndigheterna att bidra med nödvändiga interna resurser för insatsen. Myndigheterna uppger att de

¹⁸⁸ Riksrevisionens enkät. 88 procent i både de regionala samverkansråden och de regionala underrättelsecentrumen anser att den är ganska eller mycket styrande.

¹⁸⁹ Riksrevisionens enkät. Andelen som svarat mycket eller ganska bra är 55 procent, andelen som svarat ganska eller mycket dåligt är 18 procent, andelen som svarat varken bra eller dåligt är 21 procent och andelen vet ej-svar är 7 procent.

¹⁹⁰ Riksrevisionens enkät. 69 procent i NUC:s styrgrupp anser att den strategiska inriktningen styr i ganska eller mycket hög grad, 23 procent anser att den styr i ganska låg grad och 8 procent vet ej.

¹⁹¹ Riksrevisionens enkät. Andelen i NUC:s handläggargrupp som svarat att den strategiska inriktningen styr i ganska eller mycket hög grad är 38 procent, medan 46 procent svarat ganska eller mycket låg grad och 15 procent svarat vet ej.

¹⁹² Riksrevisionens enkät. 46 procent har svarat att de anser att ansvaret är tydligt, 46 procent att de anser att ansvaret är otydligt och andelen som svarat varken eller är 8 procent.

¹⁹³ Riksrevisionens enkät. Andelen som svarat mycket eller ganska tydligt är 39 procent, ganska eller mycket otydligt 46 procent och andelen som svarat varken eller är 15 procent.

¹⁹⁴ Det vill säga två tredjedelars majoritet. Ett beslut som tas med kvalificerad majoritet blir inte bindande för den myndighet som röstat emot förslaget. Syftet är att en myndighet ska kunna ställa sig vid sidan om utan att stoppa ett beslut.

regionala insatserna sedan utvidgningen 2017 är betydligt fler än de insatser som leds av operativa rådet.¹⁹⁵

Vid nationella insatser finns aktionsgrupper¹⁹⁶ att tillgå men resurser kan även behövas från de enskilda myndigheterna. De 200 polisanställda som utgör aktionsgrupperna leds av operativa rådet och det är endast rådet som kan besluta om deras deltagande i insatser.¹⁹⁷ Regionala insatser bemannas av deltagande myndigheter utifrån behovet och det är endast om aktionsgrupper finns tillgängliga som regionerna kan begära dessa resurser. Detta innebär att varje myndighet behöver ha en beredskap för, och en intern samordning av, vilka resurser som finns att tillgå internt innan de säger ja till att medverka i en regional insats.

Åtgärderna som myndigheterna utför inom ramen för insatserna kan exempelvis vara rättsliga såsom brottsutredning och lagföring, eller administrativa såsom stoppade utbetalningar eller skattehöjningar.

3.4.3 Beredning och beslut av nationella insatser

Som stöd för arbetet i operativa rådet finns sekretariatet, som administrerar både beredningen inför, och beslutet av, nationella insatser.¹⁹⁸

Beredning inför möte i operativa rådet

Inför varje möte i operativa rådet har myndigheterna ett beredningsmöte, där myndighetsrepresentanter bland annat diskuterar förutsättningarna för att nå konsensus i de insatsförslag som lämnats för beslut.¹⁹⁹ Vid beredningsmötet kan myndigheterna antingen framföra sitt stöd eller framföra eventuella tveksamheter till den föreslagna insatsen. Om konsensus inte nås i beredningen kan myndigheten/myndigheterna välja att dra tillbaka förslaget. Riksrevisionen har gjort en genomgång av samtliga operativa rådets beredningsprotokoll som förts från 2013 fram till oktober 2018. Genomgången visar att majoriteten av de gånger myndigheterna inte ställer sig bakom förslaget är då det inte anses

¹⁹⁵ Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, 2017, s. 3.

¹⁹⁶ Aktionsgrupperna består av 200 polisanställda, utplacerade i polisregionerna. Dessa resurser är avsatta enbart för att arbeta i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

¹⁹⁷ Intervju med Polismyndighetens representant i operativa rådet, 2018-10-10.

¹⁹⁸ Sekretariatet ansvarar även för realtidsuppdateringar av nationella insatser och samlar in information från pågående regionala insatser så att operativa rådet hålls informerade.

¹⁹⁹ Förslaget till insats kan antingen ha inkommit från regional nivå, där ett regionalt underrättelsecentrum sammanställt ett underlag och ett regionalt samverkansråd beslutat om att föra det vidare till operativa rådet, eller så kommer förslaget från nationell nivå, då det nationella underrättelsecentrumet har sammanställt ett underlag som sedan förs vidare via dess styrgrupp för beslut.

överensstämman med de tre inriktningarna i den då rådande strategiska inriktningen²⁰⁰ eller då insatsen inte anses vara myndighetsgemensam. Myndigheterna kan även begära att underlaget kompletteras om det inte anses finnas tillräckligt med information, eller om förslaget anses vara ottydligt kring vad myndigheterna ska bidra med både vad gäller resurser och åtgärder. Oavsett om konsensus har uppnåtts eller inte i beredningsprocessen kan den förslagsställande myndigheten eller underrättelsecentrumet välja att föra fram insatsen för beslut i operativa rådet.

Beslut i operativa rådet

Riksrevisionen har genomfört en aktgranskning av samtliga insatsförslag som beslutats av operativa rådet mellan januari 2013 och juni 2018. Aktgranskningen visar att Polismyndigheten står som förslagsställare i majoriteten av insatserna²⁰¹ och att operativa rådet nådde konsensus i 36 av 38 insatsförslag. Anledningen som angavs i ett av de två fall som nekades var att insatsen ansåg vara för fokuserad mot polisverksamhet.²⁰²

De insatser som utförs inom det myndighetsgemensamma arbetet ska beslutas utifrån den strategiska inriktningen, vilken gäller från oktober 2016 och vidare. Inriktningar som kan anges är strategisk person, särskilda skäl²⁰³ eller utsatta områden²⁰⁴. Av Riksrevisionens aktgranskning framgår att de tre inriktningarna angavs i beslutsunderlagen ungefär lika många gånger. I merparten av fallen planeras för administrativa åtgärder²⁰⁵ och tillgångsinriktad²⁰⁶ brottsbekämpning. Exekutiva²⁰⁷ åtgärder planeras för i närmare hälften av fallen och lagföring nämns i ungefär en fjärdedel av fallen.

Operativa rådsrepresentanternas syn på beslutsprocesserna

Riksrevisionen har intervjuat samtliga myndigheters representanter i operativa rådet och bland annat frågat vad de anser om beslutsprocesserna i rådet. Riksrevisionen konstaterar att det är blandade uppfattningar om effektiviteten i rådets processer. Två av representanterna anser att beslutsprocesserna i operativa

²⁰⁰ Det har funnits en strategisk inriktning för 2013, en för 2014–2015, en fram till oktober 2016 samt den nu rådande som gäller från oktober 2016 och framåt.

²⁰¹ Detta bekräftas även av Polismyndighetens representant i operativa rådet i intervju 2018-10-10.

²⁰² I det andra fallet har Riksrevisionen inte kunnat finna någon motivering.

²⁰³ Annan organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär där myndighetssamverkan bedöms förbättra brottsbekämpningen.

²⁰⁴ Organiserad brottslighet i ett geografiskt område.

²⁰⁵ Vad gäller administrativa åtgärder handlar det ofta om kontroll och återkrav av bidrag eller skatterevision.

²⁰⁶ Vad gäller tillgångsinriktad brottsbekämpning handlar det ofta om att spåra och betalningssäkra tillgångar samt förverkande av tillgångar.

²⁰⁷ Vad gäller exekutiva åtgärder handlar det ofta om att utmäta skulder eller att säkra tillgångar.

rådet fungerar väldigt bra och att de har utvecklats positivt. Andra anser att beslutsprocesserna behöver utvecklas. Kritiken som framförs rör bland annat att beredningen som sker innan beslutsmötet medför att rådsbeslutet egentligen bara handlar om att säga ja till en insats. Det uppges leda till att det inte blir en diskussion om vilka mål som bör sättas för insatsen, utan det blir oftast det som står i insatsförslaget. Eftersom mål och tillvägagångssätt är otydliga uppges det även leda till att operativa rådet inte kan följa upp eller prioritera mellan pågående insatser och insatsförslag.²⁰⁸

Om en regional insats anses ha nationell betydelse kan de regionala samverkansråden även vidareföra förslaget till insats för beslut i operativa rådet. Majoriteten av representanterna i de regionala samverkansråden uppger att de känner sig säkra på vad ett förslag till nationell insats ska innehålla för att kunna beslutas av operativa rådet.²⁰⁹ Samtidigt anser flera av representanterna i operativa rådet att de regionala underlagen som inkommer, och som ska ligga till grund för deras beslut, behöver förbättras och att det tydligare behöver framkomma hur insatsen ska läggas upp och vilka myndighetsresurser som krävs.²¹⁰

Det är vanligt att de större nationella insatserna förgrenas i olika delar, så kallade underinsatser. I de intervjuer som Riksrevisionen haft med representanterna i operativa rådet framkommer att det inte finns en entydig rutin för att hantera dessa underinsatser. Problemen handlar om att man behöver tydliggöra dels skillnaden mellan en huvudinsats och en underinsats, dels vilka resurser som begärs till vardera del.²¹¹

Vid utgången av 2016 var mediantiden för samtliga insatser som pågått sedan satsningens början ungefär 12 månader²¹² och i myndigheternas gemensamma åiterrapportering 2017 uppgavs att den genomsnittliga tiden en insats pågår hade blivit längre.²¹³ Operativa rådet beslutar även om eventuell förlängning av nationella insatser men representanter uppger att det inte heller i detta skede finns en tydlig rutin. Konsekvensen uppges bli att operativa rådet förlänger en månad i taget, vilket lätt kan adderas till 6 månader i slutändan.²¹⁴ En representant

²⁰⁸ Intervjuer med myndigheternas representanter i operativa rådet 2018-09-25–2018-11-30.

²⁰⁹ Riksrevisionens enkät. 79 procent uppger att de känner sig ganska eller mycket säkra, 18 procent uppger att de är ganska eller mycket osäkra och 3 procent vet inte.

²¹⁰ Intervjuer med myndigheternas representanter i operativa rådet 2018-09-25–2018-11-30.

²¹¹ Ibid.

²¹² Variationen i den tid som insatserna pågått är stor. En insats som inleddes i slutet av 2016 hade enbart pågått under två veckor vid årets utgång och en annan insats hade vid utgången av 2016 pågått i drygt sex och ett halvt år. Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2016, 2017*, s. 16.

²¹³ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 13.

²¹⁴ Intervjuer med myndigheternas representanter i operativa rådet 2018-09-25–2018-11-30.

i operativa rådet lyfter upp att det är svårt att avgöra när en insats är slut och det myndighetsgemensamma arbetet inte behövs längre, medan andra anser att det som avgör är om det är mer effektivt att fortsätta insatsen än att avsluta den. Samtidigt anser vissa representanter att operativa rådet generellt förlänger insatser trots att det inte finns så mycket att gå på, och att det behövs en bättre diskussion om prioritering, både vad gäller i vilka insatser aktionsgrupperna bör arbeta samt vilka insatser som ska förlängas och vilka som bör avslutas.²¹⁵

Slutligen menar en av representanterna i operativa rådet att de underlag som ligger till grund för beslut snabbt är överspelade. Efter beslut är det insatsledaren (vilken utses av operativa rådet) som koordinerar insatsen och operativa rådets roll är endast att tilldela fler resurser från aktionsgrupper eller att förlänga insatser, om detta efterfrågas. Går insatsen över i en förundersökning innebär det att förundersökningssekretess gäller, vilket innebär att operativa rådet inte får vidare information om hur insatsen fortskrider, men övergripande information om förundersökningarna lämnas löpande till operativa rådet då lägesbilder över de nationella insatserna presenteras vid varje råd.²¹⁶

3.4.4 Beslut om regionala insatser

Från 2017 beslutar de sju regionala samverkansråden om regionala insatser. Myndigheterna uppger att det under året beslutades om betydligt fler regionala insatser än under tidigare år.²¹⁷ Liksom på nationell nivå ska även den regionala verksamheten styras av den strategiska inriktningen, vilket den absoluta majoriteten av representanterna i de regionala samverkansråden (RSR) anser att den i hög grad gör när de beslutar om regionala insatser.²¹⁸ RSR har riktlinjer för vilken roll och vilket ansvar de har vad gäller exempelvis beslutsfattande. Utöver dessa riktlinjer får RSR även ta fram egna regionala rutiner för sitt arbete. Majoriteten av representanterna i RSR bedömer att deras regionala rutin för att besluta om²¹⁹, samt förlänga²²⁰ regionala insatser fungerar ganska eller mycket bra. Däremot anser en lägre andel att den regionala rutinen för att besluta om

²¹⁵ Intervjuer med myndigheternas representanter i operativa rådet 2018-09-25–2018-11-30.

²¹⁶ Ibid samt e-post Polismyndigheten, 2019-02-08.

²¹⁷ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017, 2018*, s. 3.

²¹⁸ Riksrevisionens enkät. 90 procent anser att den strategiska inriktningen i ganska eller mycket hög grad är styrande.

²¹⁹ Riksrevisionens enkät. Andelen i RSR som svarat att rutinen fungerar mycket eller ganska bra är 78 procent, medan 5 procent svarat ganska eller mycket dåligt, 9 procent svarat varken eller, 8 procent svarat vet ej och 1 procent har svarat att rutin saknas.

²²⁰ Riksrevisionens enkät. Andelen som svarat att rutinen fungerar mycket eller ganska bra är 76 procent, medan 5 procent svarat ganska eller mycket dåligt, 8 procent svarat varken eller, 10 procent svarat vet ej och 1 procent har svarat att rutin saknas.

regionala underinsatser fungerar bra eller mycket bra.²²¹ Underlagen för att fatta beslut om regionala insatser kommer från de regionala underrättelsecentrumen. För att kunna genomföra en regional insats behöver myndighetsrepresentanterna även kunna säkra interna resurser. Majoriteten av representanterna i RSR uppger att den egna myndigheten gett representanten ganska eller mycket bra förutsättningar för att kunna resurssätta en myndighetsgemensam regional insats med interna resurser.²²²

3.5 Uppföljning av den myndighetsgemensamma verksamheten

Förutom den myndighetsgemensamma årliga rapporteringen har myndigheterna även möjlighet att redovisa sin del av verksamheten genom den egna årsredovisningen samt göra en egen uppföljning av myndighetens tid och kostnader för medverkan.

3.5.1 Redovisning av myndighetens del av verksamheten

Sju av myndigheterna²²³ har under perioden 2008–2017 redovisat myndighetens deltagande i det myndighetsgemensamma arbetet i den egna årsredovisningen. Detta då dessa myndigheter under delar av perioden haft i uppdrag genom regleringsbrev att redovisa arbetet.²²⁴ Det varierar hur omfattande de sju myndigheternas redovisning av arbetet är men gemensamt är att de flesta översiktligt beskriver sin medverkan i olika insatser, deltagandet i de olika samverkanforumen, resursåtgång samt redogör för samverkan i brottsutbytesfrågor. Fyra av de övriga myndigheterna²²⁵ har det myndighetsgemensamma arbetet omnämnt i årsredovisningarna, men kortfattat och inte under samtliga år. Av dessa fyra myndigheter har endast Kriminalvården haft i uppdrag genom regleringsbrev att arbetet ska återrapporeras, och då enbart under två år av perioden. Ingen av de samverkande myndigheterna har det

²²¹ Riksrevisionens enkät. Andelen som svarat att rutinen fungerar mycket eller ganska bra är 60 procent medan 6 procent har svarat ganska eller mycket dåligt, 19 procent har svarat varken eller, 16 procent har svarat vet ej och 1 procent har svarat att rutin saknas.

²²² Riksrevisionens enkät. Andelen som svarat mycket eller ganska bra är 65 procent medan 20 procent har svarat mycket eller ganska dåliga, 13 procent har svarat varken bra eller dåliga och 3 procent har svarat vet ej.

²²³ Kustbevakningen, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

²²⁴ Exempelvis har de haft i uppdrag att redovisa resultatet av myndighetens del av regeringens särskilda satsning för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten eller åtgärder som bedöms ha bidragit till att bekämpa den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisens årsredovisningar omfattas av sekretess.

²²⁵ Kriminalvården, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

myndighetsgemensamma arbetet uttryckligen inskrivet i regleringsbrevet för år 2018.

3.5.2 Gemensam uppföljning och återrapportering

Vid sekretariatet finns i nuläget tre myndighetsgemensamma resurser som arbetar heltid med uppföljningen av det myndighetsgemensamma arbetet och även två resurser som ansvarar för att ge operativa rådet realtidsinformation om underrättelseärenden och pågående insatser på både regional och nationell nivå.²²⁶ Sekretariatet ansvarar även för att samla in uppgifter om verksamheten som helhet, samt för att göra rapporter eller uppföljningar av specifika insatser.²²⁷ Enligt sin instruktion ansvarar Polismyndigheten för att årligen redogöra för det myndighetsgemensamma arbetet i en skrivelse till regeringen.²²⁸ Då sekretariatet är placerat vid Polismyndigheten, är det de som ansvarar för att sammanställa statistik och uppgifter för att kunna sätta samman den årliga återrapporteringen. Den årliga återrapporteringen är dock myndighetsgemensam.

Myndigheterna lyfter i sin återrapportering 2017 fram att uppföljningsprocessen är beroende av ett stort antal personer som förväntas ha relevanta uppgifter som kan härledas till en insats. Det finns dock skillnader i de uppföljningsmetoder som används och vilken organisation för uppföljning som varje myndighet eller underrättelsecentrum har byggt upp.²²⁹ Sekretariatet är exempelvis beroende av de regionala samordnarna för att få information om resultat från, och aktiviteter i, den regionala verksamheten. Men de regionala samordnarna har endast uppföljning som en tillika-uppgift²³⁰ och sekretariatet har oftast inte tid eller möjlighet att kontrollera hur personen som rapporterar in uppgifterna har kommit fram till dem.²³¹ Myndigheterna uppger vidare att uppföljningen försvåras av att det finns ett ganska stort utrymme för att göra olika bedömningar av uppgifternas relevans.²³²

Myndigheterna redovisar i sin gemensamma årsrapport statistik över de nationella insatserna, exempelvis arbetad tid per myndighet och antalet beslutade, pågående och avslutade insatser per år. I årsrapporten redovisas även statistik över nationella och regionala ärenden. Även då den regionala verksamheten uppges

²²⁶ Sekretariatets personal är dock anställda av Polismyndigheten. Periodvis har de som är ansvariga för uppföljningen endast uppgått till en resurs.

²²⁷ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-08.

²²⁸ 8 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

²²⁹ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, 2018, s. 5.

²³⁰ Det innebär att det är en uppgift som ska ske samtidigt som de ordinarie uppgifterna.

²³¹ Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-08. Ibland uppges att vissa fördjupade återkopplingar görs mellan rapportören och sekretariatet.

²³² Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, 2018, s. 5.

vara omfattande²³³ redovisas den endast i begränsad utsträckning i den myndighetsgemensamma åiterrapporteringen. Bland annat saknas statistik över den arbetade tiden för myndigheterna i de regionala insatserna och statistik för de regionala insatserna.

De regionala och nationella utfall som myndigheterna lyfter fram i den årliga rapporteringen rör både lagföring och administrativa åtgärder. Exempel på resultat som rör lagföring är antal åtalade, fängelsedömda och fängelseår. Exempel på resultat till följd av administrativa åtgärder är utfall i miljoner kronor av förverkat utbyte av brott, skadestånd samt företagsbot, utfall i miljoner kronor av skatthöjningar och betalningssäkringar (Skatteverket), återkrävda belopp och skadestånd (Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen), säkrade och utmäta tillgångar (Kronofogdemyndigheten).²³⁴

Utöver den skrivning som myndigheterna har i den strategiska inriktningen (se avsnitt 3.3.3) preciseras inte målen med verksamheten vidare. Myndigheterna uppger i årsrapporten från 2017 att det är en utmaning att följa upp det operativa arbetet då målformuleringarnas grad av konkretisering varierar mycket. Målen omfattar oftast inte det totala arbete som sker och de utfall som redovisas. Myndigheterna uppger vidare att de utifrån myndigheternas redovisade prestationer i vissa fall kan analysera och konstatera kortsiktiga effekter. Effekterna på lång sikt menar myndigheterna är betydligt svårare att avgöra och särskilt att uttala sig om det i en rapport som endast ska behandla ett års verksamhet. Detta påverkar möjligheterna att uttala sig om verksamhetens måluppfyllelse, dess korta och långa effekter samt samhällsnyttan. Myndigheternas gemensamma årsrapport innefattar därmed inte en strukturerad bedömning av måluppfyllelsen av underrättelseverksamheten eller insatserna som genomförts.²³⁵

3.5.3 Tid och kostnad

I den myndighetsgemensamma årsrapporten presenteras antal arbetstimmar i nationella insatser per myndighet. Det finns dock ingen information om antal arbetade timmar på regional nivå eller en redovisning av verksamhetens totala kostnader. Riksrevisionen har därför bett myndigheterna att ange vissa ekonomiadministrativa uppgifter som hänförs till det myndighetsgemensamma arbetet mellan januari 2013 och oktober 2018, exempelvis antal planerade resurser, arbetad tid och totala kostnader (fördelade på nationell och regional

²³³ De flesta insatser pågår regionalt, men de nationella insatserna kan vara mer omfattande. Intervju med sekretariatet för samverkansrådet och operativa rådet, 2018-11-07.

²³⁴ Totalt uppgår detta till 919 miljoner kronor under 2014–2017. Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*. 2018. Bilaga 7.

²³⁵ Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*, 2018, s. 5.

nivå). Myndigheterna fick möjlighet att ange faktiska uppgifter eller, om detta inte fanns tillgängligt, göra en rimlig uppskattning av uppgifterna.

Det varierar om myndigheterna har kunnat inkomma med dessa uppgifter. Det beror på att myndigheterna följer upp det myndighetsgemensamma arbetet på olika sätt, samt har olika förutsättningar för att följa upp beroende på hur de är organiserade. Det har varit särskilt svårt för myndigheterna att ange uppgifter för regional nivå. Exempelvis kan åtta av myndigheterna inte ange uppgifter om arbetad tid på regional nivå.²³⁶ Säkerhetspolisen och Migrationsverket uppger att de inte heller kan ange arbetad tid på nationell nivå.²³⁷ Utifrån de uppskattningar som tio av myndigheterna kunnat inkomma med för perioden 2013-oktober 2018 visar sammanställningen att det myndighetsgemensamma arbetet omfattat minst 2,8 miljoner arbetstimmar.²³⁸

Endast tre av myndigheterna²³⁹ kan ange uppskattade kostnader för det myndighetsgemensamma arbetet på regional nivå. Fyra av myndigheterna kan inte ange sina totala kostnader under tidsperioden.²⁴⁰ För de myndigheter som kan ange kostnaderna är dessa uppgifter uppskattningar utifrån exempelvis årsarbetskrafter och arbetad tid. Totala kostnader under tidsperioden varierar stort mellan de myndigheter som kan ange kostnader, från Arbetsförmedlingen²⁴¹ som uppger att de haft kostnader på totalt cirka 20 miljoner kronor till Polismyndigheten som uppger att de haft kostnader på totalt strax över en miljard²⁴² kronor mellan 2013 och oktober 2018. Utifrån de uppskattningar som

²³⁶ Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär.

²³⁷ Säkerhetspolisen uppger i Riksrevisionens frågeformulär att de, utöver den tidsredovisning av operativt arbete i nationella insatser som sker i den myndighetsgemensamma årliga återrapporteringen, inte följer upp nedlagd tid på ett sådant sätt. Migrationsverket uppger i Riksrevisionens frågeformulär att de arbetar på att få fram ett system som ska kunna visa faktisk nedlagd tid.

²³⁸ Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär.

²³⁹ Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Polismyndigheten. Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär.

²⁴⁰ Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Migrationsverket och Åklagarmyndigheten. Svar från myndigheterna på Riksrevisionens frågeformulär. Säkerhetspolisen och Kustbevakningen uppger att det inte är möjligt att göra en sådan uppskattning då de inte följer upp verksamheten på det sättet. Migrationsverket har inte angivit någon kostnad men uppger att med en uppskattad kostnad på 700 000 kr per årsarbetskraft skulle de ge en uppskattad kostnad om ca 3,9 miljoner per år. Åklagarmyndigheten uppger att eftersom lagföring är deras kärnverksamhet och de har en absolut åtalsplikt, så är det mycket troligt att flera av de ärenden som satsningen genererat ändå skulle ha kommit att lottas in på Åklagarmyndigheten vilket också gör det svårt att beräkna kostnaden.

²⁴¹ Arbetsförmedlingen gick med i det myndighetsgemensamma arbetet 2014.

²⁴² Detta inkluderar även aktionsgruppsresurserna som utgör ungefär 700 miljoner kronor.

myndigheterna kunnat inkomma med för perioden 2013-oktober 2018 visar sammanställningen att det myndighetsgemensamma arbetet har haft en total kostnad på minst 1,4 miljarder kronor.²⁴³

3.6 Iakttagelser

Gemensam organisation

- I och med regeringsuppdraget 2015 utvidgades den gemensamma organisationen och myndigheterna behövde därmed avdela ett större antal resurser än tidigare. Myndigheterna har en gemensam organisation som innebär både strategiskt och operativt samarbete på nationell och regional nivå (i totalt 7 regioner).
- På nationell nivå finns samverkansrådet, bestående av alla myndighetschefer, operativa rådet, som ansvarar för styrningen av den nationella operativa verksamheten samt nationella underrättelsecentrumet (NUC). På regional nivå finns sju regionala samverkansråd (RSR), som styr, leder och prioriterar den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten i regionen samt beslutar om regionala operativa insatser. Det finns även åtta regionala underrättelsecentrum (RUC), vilka arbetar med myndigheternas underrättelsesamverkan på regional och lokal nivå. Myndigheterna uppger att de regionala insatserna sedan utvidgningen 2017 är betydligt fler än de insatser som leds av operativa rådet.
- Myndigheterna har inte en fysisk lokal närvaro utan det lokala brottsförebyggande arbetet går via lokalpolisen. I de regioner där det finns prioriterade särskilt utsatta områden deltar dock i regel berörda lokalpolischefer vid regionala samverkansrådets möten.

Myndighetsinterna förutsättningar

- Det varierar i vilken utsträckning myndigheterna tagit fram interna styrdokument för det myndighetsgemensamma arbetet.
- Representanter i NUC:s styrgrupp, NUC:s handläggargrupp, RSR och RUC är överlag nöjda med de förutsättningar deras myndighet givit dem för att kunna arbeta myndighetsgemensamt.

²⁴³ Varav aktionsgruppsresurserna utgör ungefär 700 miljoner kronor. Denna summa inkluderar 8 av 12 myndigheters (Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Tullverket samt Skatteverket) kostnader och är således en underskattning av den totala kostnaden för samtliga myndigheters deltagande. Arbetsförmedlingen gick med i det myndighetsgemensamma arbetet 2014.

Myndighetsgemensamma förutsättningar

- Uppdraget och målet för verksamheten framgår av den strategiska inriktningen. I den gemensamma årsrapporten har myndigheterna inte gjort en gemensam bedömning av måluppfyllelse i relation till den strategiska inriktningen.
- Den strategiska inriktningen ska övergripande styra både den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten och de insatser som genomförs gemensamt.
- Riksrevisionen har sett att operativa rådet utgår ifrån den strategiska inriktningen när de beslutar om nationella insatser. På regional nivå anser en majoritet av representanterna i båda de myndighetsgemensamma forumen att den strategiska inriktningen är styrande för arbetet. På nationell nivå anser representanterna i ett av de två forumen att den strategiska inriktningen är styrande.
- Det finns inga skriftliga riktlinjer för hur arbetet i operativa rådet ska bedrivas. Vissa av representanterna i operativa rådet anser att beslutsprocesserna i rådet fungerar mycket bra och att de har utvecklats positivt. Andra anser att beslutsprocesserna behöver utvecklas och att insatsförslag bör diskuteras mer för att tydliggöra mål och tillvägagångssätt.
- Det är vanligt att de större nationella insatserna förgrenas i olika delar, så kallade underinsatser, eller att en pågående insats behöver förlängas. Operativa rådet har dock inga skriftliga rutiner för att hantera förekomsten av underinsatser eller för förlängningar av insatser. Konsekvensen av avsaknaden av rutiner på nationell nivå uppges bli att representanterna har svårt att avgöra när en insats ska avslutas. Representanterna anser även att det finns brister i diskussionen om prioritering mellan insatser.
- På regional nivå bedömer dock majoriteten av representanterna att deras rutin för att besluta om, samt förlänga, insatser fungerar bra. Däremot anser en lägre andel att den regionala rutinen för att besluta om underinsatser fungerar bra.

Åtterrapporing och uppföljning

- Samtliga myndigheter som återkommande återrporterat om det myndighetsgemensamma arbetet i sin egen årsredovisning har haft det i uppdrag genom sitt regleringsbrev.
- Det finns skillnader i de uppföljningsmetoder som används och vilken organisation för uppföljning som varje myndighet eller underrättelsecentrum har byggt upp.
- Myndigheternas gemensamma årsrapport innehåller inte en bedömning av måluppfyllelsen av underrättelseverksamheten eller insatserna som genomförts. Myndigheterna uppger att det är en utmaning att följa upp det

operativa arbetet. Korta och långsiktiga effekter menar myndigheterna också är svåra att uttala sig om.

- Myndigheterna redovisar statistik över de nationella insatserna och ärendena. Även då den regionala verksamheten uppges vara omfattande redovisas den endast i begränsad utsträckning i den myndighetsgemensamma återrapporteringen. Bland annat saknas statistik över den arbetade tiden för myndigheterna i de regionala insatserna och statistik för de regionala insatserna.
- Utifrån de uppgifter som tio respektive åtta av myndigheterna har uppskattat framkommer att det myndighetsgemensamma arbetet under perioden 2013-oktober 2018 omfattat minst 2,8 miljoner arbetstimmar samt haft en total kostnad på minst 1,4 miljarder kronor. Majoriteten av myndigheterna kan dock inte ange uppgifter om tid och kostnad för regional nivå.

4 Slutsatser och rekommendationer

4.1 Har regeringen styrt de samverkande myndigheterna på ett tydligt och samordnat sätt?

Riksrevisionens kriterier (som presenteras i avsnitt 1.4.1) för att bedöma om regeringens styrning är tydlig och samordnad är följande:

- Regeringen ska styra myndigheterna mot de mål som har satts upp.
- Regeringen bör styra det myndighetsgemensamma arbetet genom mål som tydliggör vad myndigheterna ska uppnå, och genom att förtydliga de uppgifter, uppdrag, prioriteringar och medel som ska gälla för den myndighetsgemensamma verksamheten. Ett sätt för regeringen att tydliggöra myndigheternas gemensamma uppdrag är att det framgår av exempelvis regleringsbrev eller instruktion.
- Regeringen bör se till så att målen för det myndighetsgemensamma arbetet inte står i konflikt med övriga mål, uppgifter och uppdrag. Detta för att ge myndigheterna rimliga möjligheter att genomföra sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt.
- Regeringen bör regelbundet följa upp det myndighetsgemensamma arbetet för att tillse att verksamheten når sina mål och för att få tillräckliga underlag för fortsatt styrning. Ett sätt för regeringen att hålla sig informerad är genom de informella kontakterna.
- Styrningen bör regelbundet samordnas mellan ansvariga departement.

Regeringen har inte inriktat det myndighetsgemensamma arbetet eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt

I 2015 års regeringsuppdrag bedöms det myndighetsgemensamma arbetet vara framgångsrikt och det anges att regeringens intentioner är att arbetet ska fortsätta och utvecklas. Genomförandet av regeringsuppdraget är slutredovisat, men de samverkande myndigheterna tycks vara överens med regeringen om att arbetet ska fortgå. Det myndighetsgemensamma arbetet har under delar av perioden 2008–2017 funnits angivet i vissa av de samverkande myndigheternas regleringsbrev, dock hade ingen myndighet 2018 arbetet uttryckligen inskrivet i sitt regleringsbrev och ingen myndighet utom Polismyndigheten har arbetet inskrivet i sin instruktion. Regeringskansliet menar att det fortsatta arbetet ska ske inom ramen för myndigheternas ordinarie uppgifter, vilket innebär att det är upp till myndigheterna att själva avgöra hur det myndighetsgemensamma arbetet ska kombineras med respektive myndighets övriga verksamhet. Därigenom anser Regeringskansliet att myndigheterna kan undvika eventuella målkonflikter.

Myndigheterna och de ansvariga departementen är överens om att det övergripande målet med det myndighetsgemensamma arbetet är att myndigheterna tillsammans ska bekämpa organiserad brottslighet. Det har dock lämnats till myndigheterna att själva formulera vad det myndighetsgemensamma arbetet mer konkret ska uppnå.

Genom att ange att verksamheten ska finansieras inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag har regeringen inte heller förtydligat hur mycket medel som ska gälla för verksamheten. Fem av myndigheterna har under perioden 2013–2018 äskat pengar för sitt deltagande utan att någon extra finansiering har erhållits. Fyra av de tolv samverkande myndigheterna anser i nuläget att finansieringen av det myndighetsgemensamma arbetet är problematisk. Då omfattningen av arbetet utökats till att även omfatta utsatta områden och samverkan med lokalt brottsförebyggande arbete behöver myndigheterna avdela mer resurser för arbetet än tidigare. Samtidigt ska arbetet fortsatt finansieras inom förvaltningsanslaget. Riksrevisionen ser därför en risk för att myndigheterna ställs inför en svårare resursprioritering än tidigare.

Merparten av myndigheterna anser heller inte att regeringen har tydliggjort hur de ska prioritera det myndighetsgemensamma arbetet i förhållande till övrig verksamhet. Det kan exemplifieras med att individer och brottslighet i utsatta områden prioriteras i det myndighetsgemensamma arbetet, vilket inte ligger helt i linje med de prioriteringar som annars är angivna för vissa av myndigheterna. För andra myndigheter uppstår utmaningar genom att de normalt sett inte verkar på lokal nivå eller i vissa geografiska områden.

Sammantaget anser Riksrevisionen att regeringen inte har inriktat det myndighetsgemensamma arbetet tillräckligt eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt. Denna slutsats baseras på att det inte finns ett aktuellt regeringsuppdrag till myndigheterna, eller styrning i annan form som regleringsbrev eller instruktion, som anger mål för eller omfattningen av det arbete som myndigheterna förväntas utföra. Myndigheterna måste därför i hög grad själva formulera vad det myndighetsgemensamma arbetet mer konkret ska uppnå. De ställs också som enskilda myndigheter inför prioriteringsbeslut mellan att å ena sidan avsätta resurser till, och följa prioriteringarna i, det myndighetsgemensamma arbetet, och att å andra sidan samtidigt se till att det inte får negativ inverkan på myndighetens övriga verksamhet. Prioriteringsbeslut är förstås något som myndigheter alltid måste fatta men det riskerar i detta fall att ytterst leda till situationer där en myndighet sänker sin ambitionsnivå inom det myndighetsgemensamma arbetet till den grad att det påverkar den gemensamma verksamhetens effektivitet.

Ingen regelbunden samordning eller uppföljning av respektive myndighets del

Regeringens uppföljning av det myndighetsgemensamma arbetet sker i huvudsak genom den gemensamma årliga rapport som sammanställs av Polismyndigheten. Regeringskansliet gör dock ingen regelbunden uppföljning av respektive myndighets del i det myndighetsgemensamma arbetet. Regeringens informella dialoger med myndigheterna kring arbetet sker till synes inte heller regelbundet. Vidare saknas en regelbunden samordning mellan ansvariga departement vad gäller styrningen av de samverkande myndigheterna och inget departement har ett uttalat ansvar för det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att regeringen inte i tillräcklig utsträckning följt upp verksamheten, dels för att tillse att den når sina mål, dels för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning.

Sammanfattande slutsats av regeringens styrning

Sammanfattningsvis anser Riksrevisionen att regeringen inte har tydliggjort vad det myndighetsgemensamma arbetet mer konkret ska uppnå eller hur de enskilda myndigheternas deltagande i arbetet ska prioriteras i förhållande till deras övriga verksamhet. Det har istället överlämnats till myndigheterna att avgöra, vilket lämnar ett stort utrymme för myndigheterna att själva tolka uppdraget och att avgöra dess omfattning.

Givet detta är det viktigt att regeringen regelbundet följer verksamhetens utveckling som helhet, och har regelbunden avstämning med myndigheterna enskilt, för att kunna förtydliga eller förändra styrningen i de frågor som uppstår. Riksrevisionen ser dock inte att detta sker i tillräcklig utsträckning. Riksrevisionen ser heller inte att något departement är ansvarigt för att samordna det myndighetsgemensamma arbetet som helhet. Detta innebär bland annat att det inte görs en samlad analys av det som rapporteras till regeringen om myndigheternas gemensamma verksamhet.

Sammantaget anser Riksrevisionen att regeringen inte har haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet.

4.2 Har myndigheterna skapat förutsättningar för att nå målen?

Riksrevisionens kriterier (som presenteras i avsnitt 1.4.2) för att bedöma om myndigheterna skapat tillräckliga förutsättningar för att nå målen är följande:

- Varje myndighet är självständig och har ett eget ansvar för att den egna verksamheten bedrivs effektivt.

- Myndigheterna ansvarar för att ge sina myndighetsrepresentanter tillräckliga förutsättningar för att arbeta myndighetsgemensamt. Riksrevisionen anser att myndigheten därför behöver förtydliga vilket ansvar och vilken befogenhet dess representanter har inom det myndighetsgemensamma arbetet, hur representanterna ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det myndighetsgemensamma arbetet samt hur representanten ska föra vidare kunskap inom den egna myndigheten.
- Myndigheterna har också ett gemensamt ansvar för att skapa förutsättningar för att nå de gemensamma målen.
- Myndigheterna behöver ha en gemensam strategi för hur det myndighetsgemensamma arbetet ska uppnå målen, samt säkerställa att verksamheten arbetar utifrån denna strategi.
- Myndigheterna bör ha gemensamt framtagna och dokumenterade riktlinjer för hur samverkan ska bedrivas, vilka roller och ansvar myndighetsrepresentanterna har och vilka gemensamma arbetsmetoder som gäller.
- Vidare bör det finnas dokumenterade rutiner för beredning och beslut som medger en långsiktig planering.
- Myndigheterna har både ett gemensamt och ett eget ansvar för att det myndighetsgemensamma arbetet, och resultatet av det, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. De behöver därmed ha skapat förutsättningar för att kunna följa upp verksamheten för att tillse att de mål som satts upp nås och att verksamheten bedrivs effektivt.

Det finns tillräckliga myndighetsinterna förutsättningar

Myndighetsrepresentanterna upplever att de har fått bra förutsättningar av den egna myndigheten för att förstå vilket ansvar och vilka befogenheter de har inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet, hur de ska prioritera mellan sitt ordinarie arbete och det myndighetsgemensamma arbetet och hur de ska vidareföra kunskap inom den egna myndigheten. Baserat på detta ser Riksrevisionen att det råder tillräckliga myndighetsinterna förutsättningar för att representanterna ska kunna arbeta myndighetsgemensamt.

Strategiska inriktningen styr underrättelseverksamheten och insatserna

Inriktningen på det myndighetsgemensamma arbetet ska styras av den gemensamt framtagna strategiska inriktningen. I denna anges bland annat att verksamheten ska bedrivas utifrån minst en av tre inriktningar (se avsnitt 3.3.3). I de enkäter som Riksrevisionen genomfört svarar en majoritet av myndigheternas representanter i olika samverkansforum att de anser att den strategiska inriktningen styr verksamheten. I Riksrevisionens aktgranskning framkom också att operativa rådet utgick från någon av de för tillfället gällande inriktningarna i de

underlag som låg för beslut om nationella insatser. Riksrevisionen bedömer därför att det genom den strategiska inriktningen finns en gemensam strategi som styr underrättelseverksamheten samt inriktningen på de beslutade myndighetsgemensamma insatserna.

Det finns inga riktlinjer eller rutiner för operativa rådet

Arbetet i de regionala samverkansråden och i de regionala underrättelsecentrumen tydliggörs i skriftliga myndighetsgemensamma riktlinjer. Myndigheternas representanter i de regionala samverkansråden anser att de regionala rutinerna fungerar bra vad gäller att besluta om och förlänga insatser, men inte lika bra för att besluta om underinsatser.

Operativa rådet, vars uppgift det är att styra verksamheten strategiskt och operativt, har inga skriftliga riktlinjer för sitt arbete. Detta trots att rådet har det övergripande ansvaret för den nationella verksamheten och styr de 200 polisresurserna som ska arbeta myndighetsgemensamt. Riksrevisionen anser att avsaknaden av riktlinjer för arbetet i operativa rådet riskerar att medföra en osäkerhet, i synnerhet för nyutträdna personer, kring hur samverkan ska bedrivas, vilka roller och ansvar myndighetsrepresentanterna har samt vilka gemensamma arbetsmetoder som gäller. Kontinuiteten i arbetet riskerar därmed att bli personberoende.

Operativa rådet har heller ingen skriftlig rutin för att besluta om underinsatser eller för förlängning av insatser. Konsekvensen av avsaknaden av skriftliga rutiner uppges bli att representanterna har svårt att avgöra hur insatserna ska prioriteras i förhållande till varandra, och att avgöra när en insats bör avslutas. Riksrevisionen anser att detta kan medföra en osäkerhet som i slutändan riskerar att försvåra för en långsiktig planering.

Myndigheterna har inte skapat tillräckliga förutsättningar för att uttala sig om huruvida verksamheten nått målen

Myndigheterna har formulerat mål för verksamheten som framgår av den myndighetsgemensamma strategiska inriktningen. Riksrevisionen kan dock inte se att myndigheterna gjort en bedömning av måluppfyllelsen i relation till målformuleringen i den strategiska inriktningen i den gemensamma återrapporteringen. I återrapporteringen för myndigheterna dock fram att de har svårt att värdera måluppfyllelsen, effekterna och samhällsnyttan med verksamheten.

Myndigheterna uppger vidare att det är en utmaning att följa upp det operativa arbetet. Uppföljningen försvåras även av att det inte finns gemensamt överenskomna och använda uppföljningsmetoder samt att myndigheterna har olika organisationer för uppföljning.

Den regionala verksamheten uppges vara omfattande men återrapporteras endast i begränsad utsträckning. Majoriteten av myndigheterna kan inte uppge tid och kostnad för myndighetens del av det myndighetsgemensamma arbetet på regional nivå. Enligt Riksrevisionen innebär detta att myndigheterna inte kan göra en fullständig återrapportering av en väsentlig del av verksamheten.

Sammantaget anser Riksrevisionen därför att myndigheterna inte har skapat tillräckliga förutsättningar för att säkerställa att redovisningen av resursåtgång och resultat är rättvisande och tillförlitlig. Därmed saknas även förutsättningar för myndigheterna att uttala sig om huruvida verksamheten nått de mål som satts och om den är effektiv.

Sammanfattande slutsats av myndigheternas skapade förutsättningar

Riksrevisionen har funnit att de myndighetsinterna förutsättningarna kan anses vara tillräckliga för att representanterna ska kunna arbeta myndighetsgemensamt. Vad gäller de myndighetsgemensamma förutsättningarna ser Riksrevisionen positivt på att det finns en myndighetsgemensam strategi som styr verksamheten.

Däremot ser Riksrevisionen att myndigheterna inte skapat tillräckliga förutsättningar i andra delar. Avsaknaden av skriftliga riktlinjer och rutiner för operativa rådets arbete gör att arbetet riskerar att bli personberoende och kan försvåra den långsiktiga planeringen. Riksrevisionen anser vidare att myndigheterna inte har skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna följa upp verksamheten och därmed uttala sig om dess måluppfyllelse och effektivitet.

4.3 Sammanfattande slutsats

Syftet med granskningen har varit att granska om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet bedrivs så att målen med verksamheten kan nås.

Riksrevisionen kan konstatera att myndigheterna har upprättat en organisation för hur man regelbundet ska arbeta tillsammans och att de bedriver en omfattande verksamhet. Riksrevisionen bedömer också att myndigheterna i vissa delar skapat tillräckliga förutsättningar för såväl det myndighetsinterna som det gemensamma arbetet. Dock har de inte skapat tillräckliga förutsättningar för att kunna uttala sig om verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte har haft en tillräcklig tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. En stor del av regeringens ansvar har delegerats till myndigheterna som därigenom fått ett stort utrymme att tolka uppdraget och avgöra dess omfattning. Regeringen har inte heller i tillräcklig utsträckning följt verksamheten för att försäkra sig om att den når sina mål. Detta är särskilt viktigt då arbetet fortsätter

att öka i omfattning sett till antalet involverade myndigheter och den mängd resurser som tas i anspråk.

Sammantaget medför detta att Riksrevisionen anser att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen nås, framför allt genom att det saknas tillräckliga förutsättningar för att de ska kunna uttala sig om den myndighetsgemensamma verksamhetens måluppfyllnad. Besläktat med detta är också att det saknas uppgifter för att kunna följa den totala resursåtgången, varför det alltså än mindre går att uttala sig om effektiviteten i arbetet.

4.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet. Detta för att kunna förtydliga styrningen i de frågor som uppstår hos myndigheterna.
- regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för såväl de enskilda myndigheternas del av arbetet som det myndighetsgemensamma arbetet som helhet.

Riksrevisionen rekommenderar de samverkande myndigheterna att

- skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

Referenslista

Bet. 2008/09:JuU22, prot. 2008/09:101.

Bet. 2015/16:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Bet. 2015/16:JuU20, rskr. 2015/16:197.

Bet. 2016/17:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Brottsförebyggande rådet. *Bekämpning av organiserad brottslighet*, Brå rapport 2011:20. 2011.

Ds 2008:38, *Nationell mobilisering – överväganden och förslag.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Samverkan - för säkerhets skull!*. 2011.

Nationella underrättelsecentrumet. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*. 2017.

Polismyndigheten. *Den myndighetsgemensamma inriktningen för satsningen mot organiserad brottslighet*. 2016-10-11.

Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2016*. 2017.

Polismyndigheten. *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2017*. 2018.

Polismyndigheten. *Riktlinjer för den myndighetsgemensamma samverkan på regional och lokal nivå mot organiserad brottslighet*. 2017-10-10.

Polismyndigheten. *Riktlinjer för Nationellt underrättelsecentrum*. 2017-04-04.

Polismyndigheten. *Slutredovisning av regeringsuppdrag (JU2015/09350/PO) att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*. 2017.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10 FiU:38.

Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 3.

Regerings skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*.

Regeringsbeslut. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, JU2008/5776/PO. 2008.

Regeringsbeslut. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, JU2015/09350/PO. 2015.

Regeringskansliet. *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär nr FI 2017:2.

Regeringskansliet, Socialdepartementet. *Handledning för myndigheternas instruktioner*, promemoria 2011-06-14.

Rikspolisstyrelsen. *Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket om vissa åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten* (POA 400-4599/08). 2009-05-28.

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet*.

Bilaga 1. Myndigheternas respektive uppgifter

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är enligt förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ansvarig för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Arbetsförmedlingen deltar i det myndighetsgemensamma arbetet genom sin uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. I detta arbete ska myndigheten samverka med berörda parter. Arbetsförmedlingen har vidare en skyldighet enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Arbetsförmedlingen har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2014.

Ekobrottsmyndigheten

Enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten är myndigheten en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet i den omfattning som anges i förordningen. Myndigheten ska se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring samt arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Ekobrottsmyndigheten ska bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Verksamheten omfattar underrättelseverksamhet, utredning, lagföring och process i domstol. De personalkategorier som arbetar i det myndighetsgemensamma arbetet för Ekobrottsmyndighetens räkning är åklagare, poliser, revisorer, analytiker och andra specialister. De polisoperativa enheterna stöttar särskilt med kriminalunderrättelsetjänst, spaning och hemliga tvångsmedel. Ekobrottsmyndigheten har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Försäkringskassan

Enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan är Försäkringskassan förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras

av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten har till uppgift att bland annat säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Försäkringskassan har vidare en skyldighet enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts. Försäkringskassan har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2010.

Kriminalvården

Kriminalvårdens uppgift är enligt förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården att ansvara för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och att utföra personutredningar i brottmål. I uppgiften ingår även att verka för att återfall i brott förebyggs och att lagföring kan ske på ett effektivt sätt. Enligt instruktionen ska Kriminalvården särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Kriminalvården har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten ska enligt förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten ansvara för indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Myndigheten ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldssättning motverkas. Kronofogdemyndigheten ska vidare förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Kronofogdemyndigheten har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Kustbevakningen

Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har myndigheten i uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I uppgiften att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning och brottsbekämpande verksamhet. Genom sjöövervakningen ska Kustbevakningen förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken samt vidare i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott eller bistå med utredningen av brott. Kustbevakningen ska vara kontaktpunkt för sjötrafiken i fråga om anmälningar enligt föreskrifter om gränskontroll avseende personer och i fråga om sjöfartsskydd enligt

överenskommelse med annan myndighet. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Väneren och Mälaren. Kustbevakningen deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet genom exempelvis underrättelse- och spaningsarbete, men endast i ärenden som har maritim anknytning.²⁴⁴ Av den anledningen ingår Kustbevakningen endast i de regionala underrättelsecentrum som har geografisk anknytning till sjö och hav.²⁴⁵ Kustbevakningen har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Migrationsverket

Migrationsverket är enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, anvisningar till kommuner av nyanlända, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar. Migrationsverket ska i detta arbete säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Migrationsverket har en skyldighet enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) att göra en anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts. Myndigheten ska även bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. Migrationsverket ska vidare samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har. Migrationsverket har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2013.

Polismyndigheten

Av polislagen (1984:387) framgår att till polisens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat, utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal och lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Detta speglar den roll som Polismyndigheten även har inom det myndighetsgemensamma arbetet. Myndigheten bidrar därför brett med de

²⁴⁴ Kustbevakningens årsredovisning 2017, s. 41.

²⁴⁵ Kustbevakningen bemannar därför inte RUC/RSR i region Bergslagen.

resurser som efterfrågas i de olika delarna, från resurser i underrättelseverksamheten till spaning och ingripande verksamheten. Den aktionsgrupp som arbetar på uppdrag av operativa rådet består av 200 polisanställda med olika arbetsuppgifter. Vid polismyndigheten finns även sekretariatet. Enligt förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ska myndigheten varje år redogöra i en skrivelse till regeringen för den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Polismyndigheten har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Skatteverket

Enligt förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska myndigheten fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter så att korrekt underlag finns för skatteberäkning och andra ändamål. Skatteverket ska vidare bland annat ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn, utfärda identitetskort, registrera bouppteckningar samt ansvara för äktenskapsregistret. Av förordningen med instruktion för Skatteverket framgår även att myndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet samt medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Beskattning, folkbokföring och brottsbekämpning utgör tre olika verksamhetsområden inom Skatteverket.

Verksamheten vid skattebrottsenheterna regleras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och omfattar bland annat myndighetens medverkan i brottsutredningar avseende brott enligt skattebrottslagen (1971:69), vissa brott enligt aktiebolagslagen (2005:551), bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, brott enligt folkbokföringslagen (1991:481) samt brott enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. Skatteverket kan därmed bedriva utredningsverksamhet i form av åklagarledda förundersökningar och så kallade förutredningar. Skatteverket utgör inom ramen för detta arbete en brottsbekämpande myndighet. I fråga om de brott som i första hand ska handläggas inom skattebrottsverksamheten får Skatteverket även bedriva underrättelseverksamhet. Denna verksamhet är till stor del inriktad mot att förhindra, upptäcka och avbryta organiserad ekonomisk brottslighet inom främst skatteområdet.

Skatteverket har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen blev en egen myndighet 1 januari 2015. Av polislagen (1984:387) framgår att Säkerhetspolisens uppgifter bland annat är att förebygga, förhindra

och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott samt att utreda och beivra sådana brott. Enligt förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska Säkerhetspolisen bedriva underrättelse- och säkerhetsarbete i egenskap av säkerhetstjänst. Säkerhetspolisens roll inom det myndighetsgemensamma arbetet är att inom ramen för sitt uppdrag kunna delge information, när så är möjligt och relevant, om aktörer med koppling till organiserad brottslighet, som är en del av myndighetens uppföljning.²⁴⁶ Säkerhetspolisen har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Tullverket

Enligt förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska verket fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs, förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket är i den senare delen en brottsbekämpande myndighet. Inom Tullverket är det främst underrättelse- och tullkriminalverksamheten som arbetar med ärenden som rör organiserad brottslighet. Underrättelseverksamhetens ansvar är att genomföra åtgärder som ska leda till utredning av brott medan tullkriminalens ansvar är att genomföra åtgärder inom ramen för utredning av brott (förundersökning). Tullverket har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar enligt förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Myndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, samt arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Åklagarens huvuduppgifter är att leda utredningen av brott, att fatta beslut om huruvida åtal ska väckas eller inte och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen. Åklagarmyndigheten bedriver inte någon underrättelseverksamhet och bemannar därför inte det myndighetsgemensamma underrättelsecentrumen som finns regionalt och nationellt. Åklagarmyndigheten har deltagit i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet sedan 2009.

²⁴⁶ Justitiedepartementets svar på skriftliga frågor om Säkerhetspolisen, 2018-10-05.

Organiserad brottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och är en stor utmaning för många statliga aktörer. Myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet har sedan 2008 samarbetat för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Riksrevisionen har granskat om regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås.

Granskningen har visat att myndigheterna i vissa delar skapat tillräckliga förutsättningar för det myndighetsgemensamma arbetet, men inte när det gäller att följa upp verksamheten och kunna uttala sig om måluppfyllelse och effektivitet.

Granskningen visar vidare att regeringen inte har haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. En stor del av regeringens ansvar har delegerats till myndigheterna som därigenom har fått ett stort utrymme att själva tolka uppdraget och avgöra omfattningen. Uppföljning är därför särskilt viktigt. Riksrevisionen anser dock att regeringen inte i tillräcklig utsträckning följt verksamheten för att försäkra sig om att den når sina mål.

Riksrevisionens samlade slutsats är att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen nås, framförallt då det saknas tillräckliga förutsättningar för att de ska kunna uttala sig om den myndighetsgemensamma verksamhetens måluppfyllnad.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-518-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE