

Förslag till ny enhet för övergripande nationell styrning och samordning

Arbetsgrupp 1, Styrning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 SAMMANFATTNING	3
2 INLEDNING.....	5
2.1 BAKGRUND.....	5
2.2 ARBETSMETOD	5
3 UTGÅNGSPUNKTER.....	6
3.1 GRUNDLÄGGANDE UTGÅNGSPUNKTER	6
3.2 TEORETISK REFERENSRAM	6
3.2.1 Centralisering eller decentralisering?	7
3.2.2 Definitioner.....	8
4 ENHETENS MANDAT OCH UPPDRAG.....	8
5 GRÄNSSNITT	9
6 UTVALDA OMRÅDEN INOM EFFEKTIV HANDEL	9
7 MERVÄRDEN.....	10
7.1 HELHETSILD.....	11
7.2 ÖVERGRIPANDE STYRNING.....	11
7.3 SAMORDNING.....	11
7.4 UPPFÖLJNING.....	11
8 FÖRSLAG	12
8.1 ALTERNATIVFÖRSLAG	12
8.2 HUVUDFÖRSLAG.....	12
8.2.1 Multifunktioner	12
8.2.2 Resurser	12
8.2.3 Placering.....	13
8.2.4 Arbetsuppgifter.....	13
8.2.4.1 Enhetens inledande arbete	13
8.2.4.2 Arbetsuppgifter	13
8.2.4.3 Arbetsuppgifter för enhetens ledning	15
8.2.5 Samordning på enheten.....	15
8.2.6 Multifunktion Kontroll	16
8.2.6.1 Kompetenser.....	19
8.2.6.2 Mervärden	19
8.2.7 Multifunktion Utredning	19
8.2.7.1 Kompetenser.....	20
8.2.7.2 Mervärden.....	20
8.2.8 Multifunktion Samverkan	20
8.2.8.1 Kompetenser.....	21
8.2.8.2 Mervärden.....	22
9 SATELLITER.....	22
10 SAMBAND MED ÖVRIGA AG:S FÖRSLAG	24
11 FÖRSLAG SOM BÖR UTREDAS VIDARE.....	24
12 OMRÅDEN SOM BÖR SES ÖVER.....	24
13 KÄLLFÖRTECKNING.....	26
BILAGA.....	27

1 Sammanfattning

Uppdraget

I Tullverkets arbete med utveckling och ominriktning av verksamheten inrättades fyra arbetsgrupper. Arbetsgrupp 1 fick i uppdrag att utreda och lämna förslag på inrättandet av en ny enhet. Enheten ska ha funktioner för nationell styrning och samordning av Brottsbekämpningens operativa verksamhet och de delar av Effektiv handels verksamhet som berörs. I uppdraget ingick det att redovisa:

- På vilket sätt den nya enheten effektiviserar och utvecklar verksamheten
- De funktioner som ska ingå i den nya enheten
- Arbetsuppgifter och resursbehov för den nya enheten. Arbetsgruppen har erhållit ett tilläggsdirektiv om att inte ta ställning till resursbehovet.
- Gränssnittet mot processledningarna och den operativa verksamheten

Ny enhet effektiviserar och utvecklar verksamheten

Den nya enheten kommer att förändra, effektivisera och utveckla verksamheten bland annat genom att:

- Ha ett tydligt mandat för en enhetlig styrning av den operativa verksamheten
- Upprätthålla en kontinuerlig helhetsbild av den operativa verksamheten
- Snabbt reagera på förändringar, hot och möjligheter som organisationen ställs inför
- Vid behov ha möjlighet till kraftsamling av resurser
- Prioritera samordnat och effektivt
- Avlasta de båda processledningarna och övrig operativ verksamhet
- Utveckla de beröringspunkter som finns mellan processerna
- Vid behov konkretisera och förtydliga inriktningar
- Fortlöpande följa upp, analysera och ge förslag till utveckling av den operativa verksamheten

Funktioner i den nya enheten

Enheten ska ha funktioner för nationell styrning och samordning av Brottsbekämpningens operativa verksamhet samt de delar av Effektiv handels verksamhet som berörs. Därför föreslår arbetsgruppen följande:

- Enheten organiseras utifrån olika perspektiv som är baserade på den huvudsakliga lagstiftning som styr den operativa verksamheten
- De olika perspektiven, som vi i förslaget kallar *multifunktioner*, delas upp i tre områden:
 - Kontroll
 - Utredning (tullkriminal)
 - Samverkan
- Enheten koordinerar arbetet i de tre multifunktionerna som arbetar integrerat och får därmed en helhetsbild över all berörd operativ verksamhet

De delar av Effektiv handel som berörs är:

- Riskanalysverksamheten

- Efterkontrollverksamheten
- arbetet med varuundersökningar
- arbetet med SMT (den del som ligger inom EH/AEO-certifiering)
- arbetet med Säkerhet och skydd

Anledningen till att dessa områden omfattas är att de tillsammans med Brottsbekämpningens kontrollverksamhet utgör grunden till en gemensam kontrollverksamhet och i förlängningen ett Tullverk. Med detta skapas en helhetssyn och ett effektivare utnyttjande av gemensamma resurser som är en förutsättning för ett gott selekteringsarbete.

Arbetsuppgifter för den nya enheten

Den nya enhetens arbetsuppgifter kommer bland annat att bestå av:

- Styrning
- Samordning
- Prioritering
- Kommunikation och samverkan
- Omvärldsbevakning
- Uppföljning
- Dialog (ställa krav och fånga upp behov)
- Vara en aktör i verksamhetsplaneringen

Enhetens gränssnitt mot processledningarna och den operativa verksamheten

Det går grovt sett att identifiera två nivåer som utgör ramarna för diskussion och beskrivning av gränssnittsfrågor:

- HK-nivån där processledningarna befinner sig – där strategiskt utvecklingsarbete med sak-, policy- och normgivningsfrågor sker
- Den operativa nivån som består av den nya enheten och KC

2 Inledning

2.1 Bakgrund

För att effektivisera och utveckla Tullverkets verksamhet behöver ett antal åtgärder vidtas och Tullverket har efter beslut av GD tillsatt fyra arbetsgrupper som ska utreda ett antal områden.

För kunna styra Tullverkets förebyggande, kontrollerande och brottsbekämpande verksamhet utifrån verksamhetens behov och tillgängliga resurser ska en ny enhet för styrning och samordning inrättas. Enheten ska stå för samordning och styrning av den operativa verksamheten på en övergripande nivå

För att kunna uppnå målen i Vision 2012 krävs att Tullverket effektiviserar sin förebyggande, kontrollerande och brottsbekämpande verksamhet. Nyckeln till att förbättra resultaten och effektivisera verksamheten är att selektionen blir bättre. Den oinriktning av verksamheten som kommer att ske fram till 2012 ska, oavsett flöde, fokusera på att förbättra urvalet av kontrollobjekt. För en stark förbättring av resultatnivån krävs också förbättrade metoder för att upptäcka organiserad och storskalig smuggling i godsflödet. För att uppnå detta krävs att styrningen och samordningen av Tullverkets förebyggande, kontrollerande och brottsbekämpande verksamhet effektiviseras. En ny enhet ska därför inrättas med funktioner för nationell styrning och samordning av Brottsbekämpningens operativa verksamhet, samt de delar av Effektiv handels verksamhet som berörs.

Arbetsgrupp 1 – Styrning har fått i uppdrag att utreda och föreslå hur den enhet som beskrivs kan se ut. Detta ska utredas och genomföras av Brottsbekämpningen och Effektiv handel i samverkan. Uppdraget ska redovisa:

- vilka funktioner som ska ingå i den nya enheten
- vilka arbetsuppgifter enheten ska ha
- hur gränssnittet mot processledningarna och den operativa verksamheten ska se ut
- vilka resurser enheten har behov av. Arbetsgruppen har erhållit ett tilläggsdirektiv om att inte ta ställning till resursbehovet.

2.2 Arbetsmetod

Arbetsgruppen har haft 14 arbetsmöten sedan starten i slutet av augusti. Arbetsgruppen har haft flera möten med Arbetsgrupp 2 (AG 2) och Arbetsgrupp 4 (AG 4).

Arbetsgruppsordföranden har haft täta möten med övriga ordföranden i de andra arbetsgrupperna.

Ett antal intervjuer har genomförts med bl.a. processägarna, produktionsprocessägarna för Effektiv handel, operativa chefer (OPL-chefer), verksamhetschefer inom både Brottsbekämpning och Effektiv handel, Yngrerådet vid KC Gränsskydd Stockholm. För en fullständig intervjuförteckning hänvisas till källförteckningen.

Dokumenterat material såsom rapport *Åtgärder för verksamhetsutveckling med en budget i balans*, *Analysprojektets slutrapport*, inspirationsboken *Verksamhetsstyrning ger resultat* från ESV, *Regeringsbeslut Ju2008/5776/PO*, internrevisionsrapporter, interna arbetsdokument, VP för Effektiv handel, handlingsplaner för riskanalys och efterkontroll har gått igenom och analyserats.

Avstämningar med referensgruppen har skett kontinuerligt, både genom närvaromöten och genom e-post och telefonsamtal. Deltagarna i referensgruppen har inkommit med skriftliga synpunkter på samtliga rapporter som lämnats till samordningsgruppen.

Till uppdraget har även en OVB-rapport genomförts, se bilaga.

3 Utgångspunkter

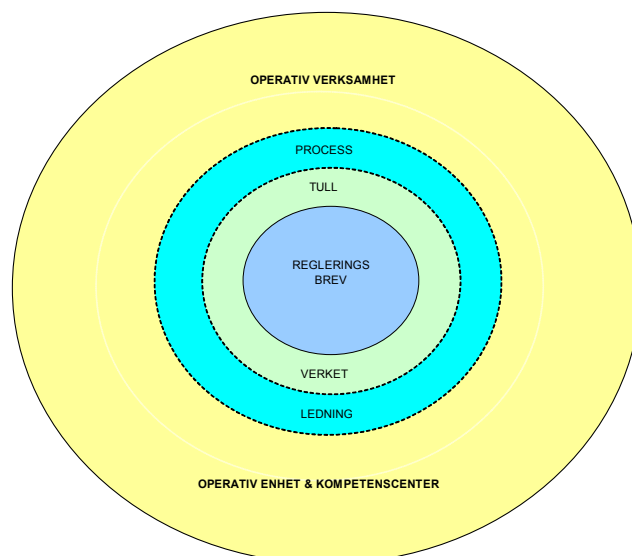
3.1 Grundläggande utgångspunkter

Flera utgångspunkter för arbetsgruppen stod klara tämligen tidigt och blev allt tydligare under arbetets gång, de kan sammanfattas i:

- Operativ enhet
- Övergripande nivå
- Stort mandat
- Klar lägesbild över den operativa verksamheten
- Selektion – framgångsfaktor som ska leda till bättre resultat
- Enheten avlastar åt två håll – både åt processledningar och operativ verksamhet
- Mervärde
- Deltar i verksamhetsplaneringen¹

3.2 Teoretisk referensram

I dagsläget är det svårt att placera Tullverket på en given plats enligt vedertagna organisationsteorier vilket inte är syftet här, däremot kan aspekter av det hela diskuteras då en ny enhet ska inrättas. Det kan vara särskilt viktigt med en analytisk ram i de fall motiven för en organisationsförändring upplevs som oklara vilket arbetsgruppen har fått indikationer om i många av de intervjuer som genomförts.



¹ Enheten är *en* aktör i arbetet med verksamhetsplaneringen men formerna för detta fördjupar sig inte arbetsgruppen i.

Ovanstående skiss av organisationen visar arbetsgruppens grundläggande tanke vilket innebär övergripande styrning av vissa delar av den operativa verksamheten. Både den organisatoriska strukturen och arbetsprocessen för styrning visualiseras. I centrum av bilden finns regleringsbrevet avseende Tullverket och verksamhetsplanering hos processledningarna tar vid. VP produceras i dialog med enheten som är en del av den operativa verksamheten. Enheten är ansvarig för att omsätta VP i praktiken vilket betyder att i dialog med övrig operativ verksamhet utarbeta handlingsplaner, inriktningar och prioriteringar. En del frågor går dock direkt från processledningarna förbi enheten till den operativa miljön då denna inte är inblandad i all operativ verksamhet.

3.2.1 Centralisering eller decentralisering?

Inrättandet av den nya enheten kan, beroende på utgångspunkt, uppfattas antingen som en centralisering eller en decentralisering, dvs. frågan om var beslutsmaktbefogenheterna finns eller flyttas. Nedan kommer att visa att det snarare handlar om en decentralisering.

Centralisering innebär att beslut förs upp och fattas på en högre nivå i organisationen, dvs. att kompetenscentrens inflytande minskar i betydelse. För Tullverket i stort har det följande fördelar:

- Förenklar koordinering
- Ger överblick
- Dubbelarbete undviks
- Snabbare reaktioner på de övergripande hot och möjligheter Tullverket ställs inför

Dessa fördelar ligger väl i linje med att skapa en ny enhet och uppdraget i sin helhet.

Avgörande för enhetens framgång är att ansvar och mandat för den nya enheten klargörs, dvs. att det handlar om övergripande styrning av den operativa verksamheten och att ledning och styrning på en mer detaljerad nivå därmed stannar kvar och i vissa delar utvecklas på KC-nivå. Denna tydlighet ger decentraliseringens fördelar:

- Ledningen blir mindre belastad (processledning och nya enheten)
- Ledningen kan fokusera (processledning och nya enheten)
- Utrymme för individerna, bl.a. ökad kreativitet och motivation och, i de fall det krävs, nyttjande av lokal kännedom
- Operativa resurser blir mer flexibla

Även här framträder önskvärda effekter som även dessa harmoniserar väl med en ny enhet och uppdraget i sin helhet. Med detta avses *inte* att Tullverket är en platt organisation. Den är fortsatt snarare att likna vid en processororienterad linjestabsorganisation.

Det går att se enhetens tillkomst som en ren decentraliseringsprocess, dvs. beslutsmandat förs ned på en lägre nivå i organisationen från processledningsnivå där beslutsmakt och övergripande ansvar idag finns men samtidigt upplevs som bristande i vissa delar. Fördelar ovan, både vad gäller centralisering och decentralisering, är fortsatt aktuella oavsett hur man ser på detta.

Tillkomsten av den nya enheten drar nytta av de båda ytterligheternas fördelar. Avvägningen handlar om att å ena sidan tillvarata fördelarna med helheten och å andra sidan utveckla former för flexibilitet och detaljplanering längre ned.

3.2.2 Definitioner

För att skapa en gemensam bild över t.ex. vem som ansvarar för vad och vad som ska göras är det viktigt att först definiera vad orden verkligen betyder. Ett omvärldsbevakningsuppdrag (bilaga) som är en del av underlaget till denna rapport innehåller ett resonemang om definitioner. I det uppdraget undersöktes bl.a. lydelserna i ordböcker, intervjuer med ett mindre antal personer genomfördes och resonemang fördes. Detta kan sättas i relation till vad som framkom i det stora antalet intervjuer som genomförts av arbetsgruppen.

Sammanfattningsvis visar det sig att styrning kan vara och uppfattas som något övergripande och mer strategiskt samt som en nyans hårdare och starkare än vad ledning är och uppfattas som. Styrning säkerställer att organisationen går åt samma håll, att man rör sig mot rätt mål men hur man i detalj tar sig dit är mindre intressant (man lägger sig inte i detta, dvs. man har inte kännedom om den bästa vägen). Begreppet tenderar att vara något negativt laddat, att styra med hela handen, att bestämma och utöva makt.

Strategisk styrning är något övergripande som sker på längre sikt. Det betyder en mer allmän styrning mot målen. Begreppet är mer abstrakt än operativ styrning och är något som Tullverkets ledning ägnar sig åt, t.ex. den långsiktiga planeringen där Tullverkets vision 2012 ingår.

Begreppet ledning kan vara och uppfattas som att en grupp är på väg åt ett känt håll och på vägen får stöttning och coachning. Det är ett mer konkret begrepp, kvalitetsaspekten av styrning, som kopplas samman med ledarskap. Om styrning handlar om att ta sig mellan punkt A och B så handlar ledning om att ta sig dit via ytterligare punkter, dvs. mer i detalj identifiera den bästa vägen. Ord som inflytande, engagemang och guidning är centrala begrepp. Begreppet är mer positivt laddat och mjukare.

Den operativa styrningen är mer konkret, den sker i det dagliga arbetet och på en detaljerad nivå. Inom ramarna för den strategiska styrningen löses löpande uppgifter i den operativa verksamheten, tillvägagångssätt kan förändras och vägar att gå justeras beroende på situation.

Begreppet samordning betyder att organisera och koordinera olika verksamheter för ett gemensamt syfte. Spretande tendenser uppmärksammas och lösa trådar samlas ihop. Detta leder till att resurserna synkroniseras, dubbelarbete undviks och man går i takt vilket leder till en effektivare verksamhet.

För ett vidare resonemang i definitionsfrågan hänvisas till bilaga 1.

4 Enhetens mandat och uppdrag

Arbetsgruppen föreslår:

Enhetens uppdrag är att säkerställa att processledningarnas inriktning fullföljs av den operativa verksamheten inom vissa verksamhetsområden.

Uppdraget genomförs genom att enheten:

1. Vid behov konkretiserar och förtydligar inriktningar
2. Samordnat utnyttjar operativa resurser
3. Identifierar och om möjligt åtgärdar strukturella hinder eller andra omständigheter som motverkar den samlade operativa förmågan att fullfölja processledningarnas inriktningar inom uttalade ansvarsområden

4. Sammanställer och analyserar omfattningen av och orsaker till att prioriterad inriktning inte kan fullföljas fullt ut. Föreslår åtgärder.

Förutsättning för uppdragets genomförande är att:

- Enheten ges befogenhet att styra, samordna och prioritera operativ verksamhet och resurser i sådan omfattning som enheten bedömer nödvändigt för att genomföra processledningarnas inriktningar

5 Gränssnitt

Arbetsgruppen har fortlöpande arbetat med gränssnittsfrågor som dock i enskilda situationer är svåra att beskriva i detalj. Sådana frågor får utformas i takt med att enheten finner formerna för sitt arbete. Det kan till och med vara kontraproduktivt att ta fram något på ett så tidigt stadium som enheten i sitt initiala arbete är bäst lämpad att identifiera.

Gränssnittsfrågorna berörs ändå på flera ställen i rapporten, bl.a. när den nya enhetens multifunktioner och arbetsuppgifter redovisas. Det går grovt sett att identifiera två nivåer som utgör ramarna för diskussion och beskrivning av gränssnittsfrågor:

- HK-nivån där processledningarna befinner sig – där strategiskt utvecklingsarbete med sak-, policy- och normgivningsfrågor sker
- Den operativa nivån som består av den nya enheten och KC. Enheten har ett övergripande ansvar för styrning, samordning och prioritering av visst operativt arbete på en övergripande och nationell nivå. På KC:na sker det operativa arbetet och detaljplaneringen.

Enhetens gränssnitt kan även hänföras till den vidare diskussionen om de mervärden som enheten möjliggör.

6 Utvalda områden inom Effektiv handel

Nedan följer en beskrivning av vilka områden inom Effektiv handel som kommer att påverkas av den nya enheten och varför vi föreslår dem samt vilka konsekvenser enhetens införande får för verksamheten.

Vilka områden:

- Riskanalysverksamheten
- Efterkontrollverksamheten
- arbetet med varuundersökningar
- arbetet med SMT (den del som ligger inom EH/AEO-certifiering)
- arbetet med Säkerhet och skydd

Motivering till varför:

- för att skapa Ett Tullverk och sträva mot en gemensam kontrollverksamhet
- samtliga områden utom säkerhet och skydd har inslag av selektering och/eller kontrollverksamhet helt eller till vissa delar
- samtliga områden har beröring med minst en del inom brottsbekämpningsprocessen antingen genom ansvars- och/eller resursfrågor
- få till stånd en helhetssyn över områden där den idag saknas
- effektivare utnyttjande av gemensamma resurser

Konsekvenser:

Skapandet av en ny enhet för styrning och samordning av den operativa verksamheten kommer per automatik att innebära konsekvenser både för Effektiv handel och Brottsbekämpningen och både på strategisk och operativ nivå. Detta helt enkelt för att en ny aktör träder in på banan. En aktör som har mandat att styra, samordna och prioritera inom stora delar av verksamheten.

Effektiv handel styrs idag nationellt via sina nationella KC medan Brottsbekämpningen samordnas nationellt i de Operativa råden. När enheten införs med ett styrande mandat kommer den övergripande styrningen av såväl Effektiv handel som Brottsbekämpningen att förändras. Detta kommer att ge konsekvenser bl.a. för de delar av Effektiv handel som berörs av den nya enheten. I dagsläget är det närmast omöjligt att i detalj beskriva konsekvenserna men processledningarna måste i det fortsatta arbetet med införandet av enheten beakta detta faktum.

Men, det är av stor vikt att se möjligheterna i detta, främst av två viktiga anledningar:

- 1) Enheten ägs och styrs av processledningarna genom t.ex. VP och här är enheten en aktör för att föra ut valda delar av styrdokument m.m. Enheten utgör inte en egen nivå i VP-arbetet.
- 2) Den nya enheten ska verka på ett operativt övergripande plan och med Tullverkets bästa för ögonen. Den dagliga operativa verksamheten på KC-nivå behöver inte nämnvärt beröras av att en ny enhet skapas. På KC-nivån sker även fortsättningsvis den dagliga verksamheten avseende detaljplanering och det löpande arbetet. Se även avsnitt *Gränssnitt*.

7 Mervärden

Arbetsgruppen ser den nya enheten för övergripande styrning och samordning som ett viktigt steg mot ETT TULLVERK och att nå målen i Vision 2012. De mervärden som arbetsgruppen vill betona är:

- Helhetsbild
- Övergripande styrning
- Samordning
- Uppföljning

I uppdraget står det att arbetsgruppen ska beskriva hur en förändring bidrar till att effektivisera och utveckla verksamheten, vilket i förlängningen ska förbättra resultaten. Arbetsgruppen vill betona det mervärde som den nya enheten ger för kärnverksamheten och processledningarna.

Detta kommer att beskrivas och förklaras utifrån de problem och möjligheter som har identifierats, vilket till stor del framkommit i intervjuerna där representanter för verksamheten gav uttryck för följande:

- Avsaknad av helhetsbild av operativ verksamhet
- Brist på övergripande styrning

- Brist på samordning inom och mellan processerna
- Brist i uppföljning

Under arbetets gång har bilden av den nya enheten som en problemlösare av ovanstående farhågor växt sig allt starkare i arbetsgruppen.

7.1 Helhetsbild

Den nya enheten kommer att ha en kontinuerlig och övergripande helhetsbild av vad som sker i den operativa verksamheten. Den är en garant för att beslut om inriktningar av olika slag och särskilda prioriteringar genomförs samordnat och effektivt. Förutsättningar för detta är tillräckliga mandat och oavbruten kommunikation men kommer även att förstärkas genom att enheten är en naturlig partner i verksamhetsdialogen och planeringsprocessen. Den efterfrågade helhetsbilden kommer att tillhandahållas av enheten och vara till gagn för hela Tullverket.

7.2 Övergripande styrning

Det är ett komplext uppdrag att implementera en verksamhetsplan och det görs på olika sätt inom de respektive processerna fastän båda kan beröras. Enheten har rollen att konkretisera de övergripande budskapen i den operativa verksamheten. Uppdraget (och ansvaret) är att samordnat kraftsamla och styra resurserna i de berörda verksamheterna inom de båda processerna mot nedbrutna inriktningar samt att följa upp åtgärder och resultat. I och med att fler verksamheter enhetligt går i takt mot ett gemensamt mål bedöms detta vara ett mervärde.

7.3 Samordning

Enheten, som en integrerad del i den operativa verksamheten, är utifrån sitt helhetsperspektiv (KC- och processöverskridande) väl lämpad att konkret bidra med nationella prioriteringar och övergripande styrning då enheten är förankrad både i den operativa verksamheten och processledningarna. Enheten blir således en garant för att Tullverkets resurser används klokt och samordnat.

7.4 Uppföljning

Erfarenheter, generellt för olika organisationer, har visat att faserna följa upp och analysera för att sedan välja relevant agerande inte används maximalt vilket kan leda till att utvecklingsprocessen blir svag och organisationen inte lär av vad som görs, dvs. missar att vara en lärande organisation.

Om en samordnad och koordinerad rapportering (uppföljning) från berörda delar av den operativa verksamheten inkommer till enheten och sammanställs och till viss del analyseras på plats skulle sannolikt förhållanden som påverkar gemensamma resultat åt något håll upptäckas. Analyser av större omfattning genomförs på stabsnivå vilket kan föregås av en enklare form av för- eller snabbanalys på enheten. De åtgärder och förslag som kommer ur detta skapar förutsättningar för utveckling av verksamhetens resultat dvs. en mer välgrundad fortsatt planering kan ta vid.

8 Förslag

Arbetsgruppen arbetade initialt utifrån två olika alternativ varav ett innebar total övergripande styrning, alternativförslaget, och det andra viss övergripande styrning, huvudförslaget.

8.1 Alternativförslag

Under insamlingsfasen så har problematiken med att Tullverket har två staber för kärnverksamheterna kommit på tal vid ett flertal intervjuer men även vid övriga funderingar kring organisationsfrågor. En tudelad konstruktion kan försvåra att visionen om *ett Tullverk* nås eftersom vi idag är indelade i två processer med två staber som styr verksamheten tämligen olika.

Arbetet med verksamhetsplanering bör ske gemensamt av Effektiv handel och Brottsbekämpningen och framtagandet av fler tullverksgemensamma mål skulle kunna vara en del på vägen i att integrera staberna och i förlängningen även integrera verksamheterna. Om verksamheternas indelning skulle kunna överbryggas skulle överväganden kring tolkning av regelverket ske mer otvunget för det är syftet med vad man gör, t.ex. användandet av vissa verktyg, som styr vilken lagstiftning som tillämpas – inte var man hör organisatoriskt. Detta skulle ge en gemensam plattform att arbeta tillsammans utifrån och därmed öka förståelsen för varandras arbete och sannolikt resultera i en effektivare resursanvändning

I vårt uppdrag ingick att identifiera vilka funktioner från Brottsbekämpningens operativa verksamhet samt berörda delar av Effektiv handels verksamhet som ska styras och samordnas på en övergripande nivå av den nya enheten. Arbetsgruppen kan se att all övergripande operativ verksamhet skulle kunna styras från den nya enheten. Där ingår med andra ord alla delar av Effektiv handel t.ex. kvalitetssäkring/certifiering och klarering. Staberna för Effektiv handel och Brottsbekämpning skulle kunna slås ihop till en gemensam stab. Vi kan se många fördelar med att staberna integreras och det skulle även underlätta för den nya enheten att styra all övergripande verksamhet.

Vi inser dock att detta kan bli ett allt för stort steg att ta just nu och därför lämnar vi nedanstående huvudförslag.

8.2 Huvudförslag

8.2.1 Multifunktioner

Arbetsgruppen har valt att organisera enheten utifrån tre olika perspektiv baserat på den huvudsakliga lagstiftning som styr den operativa verksamheten. Perspektiven, eller sektorerna som betecknas multifunktioner, är uppdelade i tre delar; kontroll, utredning samt samverkan. Arbetet koordineras genom de tre multifunktionerna. Dessa är inte skilda från varandra utan ska ses som delar av en helhet. Samordningen som sker i enheten (se särskilt avsnitt *Samordning på enheten*), dvs. mellan enhetens tre multifunktioner, skapar helhetsbilden över all berörd operativ verksamhet.

8.2.2 Resurser

Arbetsgruppen har inte tagit ställning till den exakta bemanningen på enheten enligt tilläggsdirektiv utan förordar en successiv uppbyggnad av enheten.

8.2.3 Placering

Arbetsgruppen har inte tagit ställning till var den nya enheten rent fysiskt ska placeras utan lämnar frågan vidare till samordningsgruppen.

8.2.4 Arbetsuppgifter

Nedan följer först en beskrivning av inledande arbetsuppgifter för enheten, sedan följer normalt förekommande arbetsuppgifter på enheten och slutligen arbetsuppgifter för enhetens ledning.

8.2.4.1 Enhetens inledande arbete

Hur enhetens inledande arbete kommer att se ut på enheten är förmodligen inte möjligt och heller inte önskvärt att i nuläget beskriva i detalj. Enheten måste hitta former för arbetet, komma igång och skapa en struktur. De anställda på enheten kommer att få inleda sitt arbete med att gå igenom beskrivningar av enheten, bl.a. den slutrapport som arbetsgruppen (AG 1) lämnar, för att komma igång med arbetet.

För att finna formerna kommer följande frågor initialt att vara aktuella:

- Definiera och tydliggöra ansvarsområden och roller inom enheten och mellan enhetens multifunktioner samt mellan dessa och enhetens ledning
- Kommunikation och dialog, t.ex. möten och mötesformer både inom och utom enheten (t.ex. in- och utrapporteringsvägar, deltagande i div. ledningsgrupper, arbetsgrupper och andra nätverk samt finna kontaktpunkter i olika delar av organisationen)
- Tillvägagångssätt för upprätthållande av den löpande överblicken
- Definiera vilken information från den operativa verksamheten som är nödvändig och i vilken form för överblick och helhetssyn
- Beredning av beslutsunderlag
- Identifiera oklara gränssnittsfrågor mellan den nya enheten, processledningarna och KC
- Finna kontaktpunkter med olika delar av organisationen
- Former för deltagande i verksamhetsplaneringen
- Översyn av (vissa) redan existerande mötesformer
- Klargöra den roll enheten har vad gäller kontakt med andra myndigheter, både nationellt och internationellt

8.2.4.2 Arbetsuppgifter

Förutsättningar för att enheten övergripande ska kunna styra, samordna och prioritera den operativa verksamheten är att helhetsbilden upprätthålls, en löpande uppdatering sker, att former för uppföljning och skapande av enhetlighet finns. Det finns en rad arbetsuppgifter som säkerställer att förutsättningarna lyckas.

Arbetsuppgifterna är aktuella för hela enheten, dvs. för alla multifunktioner och kan därför ses som generella. Hur olika frågor i detalj ska lösas kommer enheten i sitt inledande arbete att få lösa (se ovan, *enhetens inledande arbete*). I övrigt hänvisas till de stycken som benämnts *exempel på mervärden som ger förutsättningar för bättre resultat* där mer information om arbetsuppgifter kan utläsas.

- Dialog åt olika håll

Dialog är inte en egentlig arbetsuppgift men den är en förutsättning för många göromål och uppgifters genomförande och kommer att vara central. Angående hur formaliserat detta blir och kommer att se ut, uttryckt i t.ex. mötesformer och kontaktpunkter, hänvisas till *enhetens inledande arbete*.

Varje tjänsteman som ingår i någon av multifunktionerna kommer dock att föra dialog i olika omfattning med KC- och verksamhetsrepresentanter, processledningarna, sin egen multifunktion, övriga multifunktioner och ledningen för enheten.

- Samordning

På enheten måste en samordning för att hålla reda på den samlade lägesbilden finnas. Detta beskrivs i separat avsnitt då detta är en kritisk framgångsfaktor.

- Omvärldsbevakning

Samtliga som ingår i multifunktioner måste hålla sig rimligt ajour med vad som händer och är aktuellt inom sitt område, inte bara i själva verksamheten utan även i form av yttre påverkansfaktorer. För detta bedrivs omvärldsbevakning och andra möjligheter till kunskapsinhämtande används.

Dessa aktiviteter behöver inte nödvändigtvis fullt ut genomföras av ansvarig på enheten utan kan säkerställas på andra sätt, t.ex. via uppdrag eller att nyttja redan befintligt sådant arbete och kompetens som finns i andra delar av organisationen.

- In- och utrapportering

Mängder av information som finns i den operativa miljön måste komma enheten till kännedom. Detaljer är var för sig tämligen ointressanta utifrån enhetens övergripande perspektiv men samlade kan de visa på större mönster och avvikelser. Inrapportering av sådant får göras samlat och regelbundet i syfte att upprätthålla överblick och helhetssyn för att möjliggöra samordning och prioritering. Rapportering har också att göra med uppföljning. Intressanta övergripande observationer kommuniceras till kritiska punkter i organisationen främst via inriktningar, handlingsplaner och prioriteringsbeslut samt förändringar i dessa.

- Beredande möten

Ärenden ska beredas för beslut hos enhetens ledning. Beredande möten bör inbegripa alla de tre multifunktionerna för även om det inte är känt innan beredningstillfället kan beröringspunkter mellan multifunktionerna upptäckas och samordningsvinster hastigt konstateras och prioriteringsfrågor aktualiseras. Forumet är en viktig del för att säkerställa att enheten verkar som en helhet, dvs. att respektive multifunktion vet vad som sker i övriga.

- Behov och kravställare

Enheten ska fungera som en samordnare och kravställare genom att fånga upp verksamhetens behov, kanalisera detta och andra frågor rätt samt följa upp frågornas vidare gång. Problem i verksamheten ska tas på allvar och göras konkreta, dvs. undersöka om det är fakta, rykten eller pseudoproblem.

- Arbets- och rutinbeskrivningar

Enheten arbetar övergripande i den operativa verksamheten. Övrig verksamhet ska vara självgående i annat än övergripande frågor. Kontakten mellan övrig operativ verksamhet och enheten, alla de beslut som tas avseende mer detaljerade frågor och i enskilda ärenden samt

gången i annat informationsflöde får regleras i bl.a. arbets- och rutinbeskrivningar av olika slag. Enheten har en central roll i upprätthållandet av denna dokumentations aktualitet.

- Former för att verksamheten ska vara delaktig

Verksamheten ska vara delaktig och medveten om vad som händer. Det sker i samband med att VP rullas ut och omsätts i verksamheten men kan göras på flera sätt, t.ex. genom att delta i att ta fram förslag på prioriteringar inom vissa områden, t.ex. i SMT-verksamheten eller viss tullrevisionsplanering. Beställningar och uppdrag kan läggas ut i verksamheten dels för att säkerställa delaktighet men även för att de som befinner sig mitt i den operativa verksamheten ofta är väl förtrogen med densamma.

- Arbete med VP och verksamhetsdialog

Enheten kommer att vara en aktör i verksamhetsplaneringen. Särskilt kritisk är rollen när VP:n utformas och när ansvaret för att den omsätts i praktiken läggs på enheten, dvs. när handlingsplaner och inriktningar färdigställs. Innan varje moment är färdigt har en omfattande informell dialog med processledningarna respektive verksamheterna skett.

I perioder kommer enheten att vara mer upptagen med den övergripande verksamhetsdialogen och däremellan koncentrerad på fortlöpande kommunikation i den operativa verksamheten.

8.2.4.3 Arbetsuppgifter för enhetens ledning

Arbetsuppgifter för enhetens ledning:

- Ingår i effektiv handels respektive brottsbekämpningens ledningsgrupper
- Beslutsfattare i alla frågor som rör enhetens ansvarsområde
- Leder och styr verksamheten inom enheten
- Har ansvar för tilldelad budget
- Ansvarar för budget- och verksamhetsuppföljning för enheten
- Har övergripande personalansvar för enheten och direkt för biträdande chefen
- Har övergripande arbetsmiljöansvar alt/ har direkt arbetsmiljöansvar för personalen på enheten beslutsfattare i alla frågor som rör enhetens ansvarsområde
- Håller planeringssamtal, lönesättande samtal och lönesamtal
- Deltar i löneförhandlingar som rör enheten
- Har det ansvar och de befogenheter som finns beskrivet i AO 2 kapitlet

8.2.5 Samordning på enheten

Enheten ska övergripande styra och samordna Brottsbekämpningens hela operativa verksamhet samt de delar av Effektiv handel som berörs. För kunna upprätthålla en optimal och aktuell helhets- och lägesbild över den operativa verksamheten krävs att samtliga tjänstemän på enheten har helhetsbilden klar för sig. Överblicken gäller främst den verksamhet som ingår i den multifunktion de befinner sig inom.

En total överblick förutsätter att multifunktioner inom enheten arbetar i nära samarbete, dvs har täta kontakter med varandra. Enheten blir det nav där den samlade bilden över det operativa arbetet tillhandahålls.

Två möten i veckan i detta syfte, t.ex. måndags- och torsdagsmöten, skulle kunna vara en möjlig lösning. Dessa möten är även beslutsberedande. Här görs en genomgång av läget och aktuella frågor inom respektive multifunktion dryftas samt en dragning av ärenden som kräver

beslut och olika slag av samordning mellan multifunktioner. Ett sådant forum ger en god samlad blick över läget och skapar utrymme för reflektion.

Sammanfattningsvis, samordning är avgörande för framgång och det är något som enheten har att ta itu med som en initial arbetsuppgift varför vidare läsning kan ske under avsnitt *enhetens inledande arbetsuppgifter*. Ovan får ses som en utgångspunkt kring hur frågan skulle kunna lösas. Att leverera en färdig lösning här kan vara att krångla till frågan, den måste finna sina egna mer exakta former på enheten.

8.2.6 Multifunktion Kontroll

I multifunktion Kontroll läggs grunden till den gemensamma kontrollverksamheten i Tullverket. Inom den kontrollerande verksamheten så samverkar Effektiv handel och Brottsbekämpningen redan i dag i olika utsträckning och vi ser ett mervärde med att dessa områden styrs övergripande men framförallt samordnas av den nya enheten.

För att nå bättre resultat så måste Effektiv handel och Brottsbekämpningen arbeta ännu mer tillsammans och det leder till ett effektivare utnyttjande av gemensamma resurser som är en förutsättning för ett gott selekteringsarbete.

Underrättelse- och riskanalysverksamheterna inklusive SMT

Enhetens arbete med underrättelse- och riskanalysverksamheterna syftar till att erhålla en samlad bild över dessa verksamheters totala arbete nationellt. Både underrättelse- och riskanalysarbetet är en del av den kontrollerande verksamheten då syftet med dessa verksamheter bl.a. är att förse kontrollverksamheten med kontrollobjekt.

Båda verksamheterna ägnar sig åt underrättelseverksamhet där metoder många gånger kan vara desamma. Här kan en möjlighet till kunskapsutbyte i två avseenden synas, både avseende metodkunskap men även sakkunskap. Sådana samordningsvinster leder till bättre selektering och de mer uppenbara beröringspunkterna kan dock främst hänföras till flödet tredjelandstrafik. Det bör dock framhållas att Brottsbekämpningens underrättelseverksamhet främst berör flöden med andra EU-länder. Men även här kan t.ex. Effektiv handels logistikkunskaper tillföra mervärden.

Inom riskanalysverksamheten bedrivs både operativt och strategiskt arbete. Oberoende av detta bör relevanta delar av verksamheten styras och samordnas från enheten. Inom Brottsbekämpningens motsvarighet underrättelse ser det inte ut på samma sätt. De strategiska analytikerna som idag tillhör nationella resurser inom Brottsbekämpningen skulle kunna komplettera bilden och underställa enheten avseende styrning, samordning och prioritering för deras arbete. Arbetsgruppen anser att frågan i särskild ordning bör ses över separat.

Riskanalys och Operativ underrättelse kan få uppdrag från olika delar av verksamheten, inkl. staber. Enheten står inte i vägen för detta utan det gäller snarare att finna former för att känna till vad som pågår i den operativa verksamheten för att kunna ha förutsättningar för att styra och samordna optimalt. Att ha en övergripande lägesbild klar för sig kräver att en övergripande tanke bakom allt underrättelsearbete finns.

SMT-arbete bedrivs inom båda processerna och är en möjlig och, rätt använd, bra underrättelsekälla för Tullverket. Enheten kan på en övergripande nivå styra SMT-resurserna så att informationsinsamlandet riktas åt önskvärdt håll, t.ex. vilka företeelser, branscher m.m. vi vill prioritera och vilka vi kan välja bort. Detta kräver ett mycket nära samarbete med

underrättelse- och riskanalysverksamheterna. Se vidare under avsnitt *Säkerhet och skydd inom ramen för AEO*.

En annan arbetsgrupp (AG 2) ser över själva integreringen av verksamheterna, se även avsnitt *samband med övriga AG:s förslag*.

Gränsskyddsverksamheten

Enhetens arbete med gränsskyddsverksamheten syftar till att erhålla en samlad bild över arbetet och att på en övergripande operativ nivå möjliggöra styrning, samordning och prioritering av verksamheten.

Enheten övervakar att gränsskyddsgruppernas arbete har rätt riktning, dvs. att samma nationella övergripande mål eftersträvas. Enheten styr och samordnar gränsskyddsgrupperna via styrdokument som handlingsplaner, inriktningar och nationell aktuell hotbild (NAH).

Planeringen av aktiviteter ska följa de styrdokument som säkerställer att gränsskyddsgrupperna går åt samma håll. Enheten måste därför ha tillgång till gränsskyddsverksamhetens planering vilket betyder att planeringssystemen måste göras enhetliga för den nationella överblicken. Uppföljningen sker sedan med lämpliga verktyg, varav LIST kan vara ett och åtgärds katalog för NAH ett annat. Avvikelse från den inslagna vägen tas om hand på enheten och följs upp.

Enheten arbetar för att handlingsplaner och andra dokument enhetliggörs på lämpligt sätt, t.ex. en nationell handlingsplan istället för en geografiskt uppdelad.

Efterkontroll (Tullrevision)

Efterkontrollens huvuduppgifter är att skydda uppbörden (fiskal verksamhet) samt att bekämpa ekonomisk brottslighet. I arbetet ingår också att tillse efterlevnaden av in- respektive utförelse-restriktioner. Syftet med kontrollerna är att se att uppgifter som ett företag lämnat i tulldeklarationerna är riktiga samt att alla varor som importerats och exporterats anmälts och att företagen har bra rutiner kring tullhanteringen. Har inte reglerna följts ska ärendet lämnas vidare för brottsutredning.

Arbetsgruppen föreslår att det är hela efterkontrollens verksamhet, både tullrevision och eftergranskning, som på en övergripande nivå ska styras och samordnas från enheten.

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet berör verksamheter inom både Effektiv handel och Brottsbekämpningen. Riskanalys ska identifiera och selektera ut operatörer som kan antas ägna sig åt denna brottslighet. Efterkontroll genomför tullrevisioner och eftergranskningar hos operatörer och överlämnar de ärenden där ekonomisk brottslighet misstänkts till Brottsbekämpningen för utredning.

Det viktigt att ”hela kedjan” fungerar. Inom både Effektiv handel och Brottsbekämpningen ska handläggningen av denna typ av ärenden prioriteras. Den nya enheten kan bidra till att en effektiv bekämpning uppnås genom att hålla ihop detta arbete på en övergripande nivå.

Det är främst inom tullrevision som den huvudsakliga bekämpningen av ekonomisk brottslighet sker, men ett ärende som eftergranskas kan övergå i en tullrevision. Ett ärende som eftergranskas kan också överlämnas direkt till Brottsbekämpningen för brottsutredning.

Personal från Efterkontroll bistår Tullkriminalen i arbetet med ekobrottsbekämpningen genom att delta i förundersökningar och husrannsakingar, se mervärden för multifunktion Utredning.

Varuundersökning och andra varukontroller

Både Effektiv handel och Brottsbekämpningen är inblandade i arbetet med varuundersökningar och andra typer av varukontroller (immaterialrätt, produktsäkerhet, exportbidrag, vägning av bananer). Ansvaret för dessa varukontroller, bl.a. spärrläggning och urval för exportbidragskontroller, ligger inom processen Effektiv handel och resurser för genomförandet hämtas huvudsakligen från Brottsbekämpningen. Idag saknas en komplett bild av Tullverkets totala arbete med denna typ av varukontroller. Med en komplett bild kan Tullverkets resurser användas på ett mer effektivt sätt. Arbetsgruppen ser inga negativa konsekvenser för någon av processerna av att ovan kontroller övergripande styrs och samordnas från enheten. En följd blir att enheten, som en ny aktör, vid behov kommer att ha en nära dialog med respektive process.

Säkerhet och skydd inom ramen för AEO.

Säkerhet och skydd är inget egentligt förebyggande eller kontrollerande område i sig, utan mer av karaktären EU-gemensamt arbetssätt där Tullverket använder resurser från de båda kärnverksamheterna. Därför skulle det passa utmärkt in i multifunktion Kontroll.

Enhetens arbete med Säkerhet och skydd syftar till att erhålla en samlad bild över arbetet och att på en övergripande operativ nivå möjliggöra styrning, samordning och prioritering av verksamheten. Idag utgörs resurserna inom Brottsbekämpningen gällande AEO även SMT. Arbetsområdena är väldigt olika men viktiga för Tullverket ur olika aspekter vilket utgör en källa till prioriteringsproblematik. Ju större antal AEO-ansökningar, desto mer minskar möjligheten till SMT-arbete.

Det nationella ansvaret för Tullverkets certifieringsverksamhet inom AEO ligger idag hos verksamhetschefen för kvalitetssäkrade operatörer som till sin hjälp vad gäller Säkerhet och skydd har en funktionsansvarig tillika sponsor från Brottsbekämpningen. Säkerhet och skydd ingår i EU-konceptet AEO och detta berör alltså inte bara säkerhetsfrågor utan i än högre grad även tullförenklingar mm, dvs. rena Effektiv handelfrågor.

Medan certifieringsverksamheten inom Effektiv handel styrs nationellt från ett KC så har Brottsbekämpningen verksamheten resursmässigt uppdelad på tre.

Brottsbekämpningen och Effektiv handel ges genom enheten som diskussionspartner chansen till en jämbördig insyn och påverkansmöjlighet på det som rör Säkerhet och skydd men även som tidigare nämnts, SMT.

Övrigt - Föranmälan (summarisk införsel- och utförseldeklaration)

Från den 1 juli 2009 ska alla varor som förs in eller ut ur gemenskapen förämnas. Vid mottagandet av uppgifterna i föranmälan ska införseltullkontoret/exporttullkontoret utföra en lämplig riskanalys, först och främst för säkerhets- och skyddsändamål, innan varorna ankommer till eller avgår från gemenskapens tullområde. Beroende på utfallet av riskanalysen kan en fysisk kontroll av varor behöva genomföras.

Hur hanteringen av riskanalysen på föranmälan och den eventuella fysiska kontrollen ska genomföras är ännu inte fullt ut fastställd. Dessa frågor hanteras inom CTS projektet

Gränspassage/föranmälan. Hanteringen av den fysiska kontrollen, från beställning till genomförande skulle kunna gå till på samma sätt som med varuundersökningar.

8.2.6.1 Kompetenser

Multifunktion Kontroll ska ha god kunskap och kännedom om:

- Tullverkets organisation, mål och prioriteringar
- beredningsförfaranden och beslutsordning inom Tullverket
- Tullverkets operativa verksamhet
- riskanalys- och underrättelseverksamhet
- efterkontrollverksamheten
- gränsskyddsverksamheten
- initialkontrollverksamheten
- AEO

8.2.6.2 Mervärden

Exempel på mervärden som ger förutsättningar för ett bättre resultat:

- Samlad bild över underrättelse- och riskanalysarbetet
- Säkerställande av att underrättelsearbetet harmoniserar med operativ verksamhet
- Planeringsarbetet harmoniserar med andra planeringsdokument, t.ex. tullrevisionsplan
- Samlad bild över gränsskyddsverksamheten
- Samordnad inriktning och gemensamma mål säkerställs
- Avvikelse uppmärksammas och följs upp
- Att verksamhetsgemensamma dokument skapas vid behov och/eller görs enhetliga
- Tydliggör vad som ska prioriteras gällande resursfördelning mellan SMT och Säkerhet och skydd
- Möjliggör ett bättre användande av SMT som ett verktyg i selekteringsarbetet, t.ex. genom att vara en diskussionspartner vid prioritering mellan hög och lågriskoperatörer
- Genom att initiera gemensam resurs-, resultat- och måluppföljning får Tullverket en komplett bild över arbetet med varuundersökningar och andra typer av varukontroller
- Möjliggör att i ett tidigt skede kunna vara med och påverka formerna för hur det processöverskridande arbetet med föranmälan ska genomföras, styras, samordnas och följas upp
- Säkerställa att ärenden där ekonomisk brottslighet misstänks prioriteras inom både Effektiv handel och Brottsbekämpningen

8.2.7 Multifunktion Utredning

Den nya enheten ska styra, samordna och prioritera det analys-, spanings- och förundersökningsarbete inom och utom projektverksamheten som bedrivs inom tullkriminalen på en övergripande operativ nivå.

Arbete inom tullkriminalen idag sker främst i projektförhållande och denna arbetsmodell har fungerat bra. Dock har det saknats en tydlighet för samordning, ledning och till viss del prioritering av verksamheten på en nationell nivå. Beslut och föreskrifter har inte alltid tolkats på ett likartat sätt i de tre kompetenscentren.

Idag saknas reell möjlighet till att effektivt omfördela tullkriminalresurser alternativt justera inriktning nationellt, exempelvis vid snedbelastning av utredningsbalanser och tillika kontraproduktion.

Tendensen är att allt mer myndighetsöverskridande arbete i kampen mot den organiserade brottsligheten sker och i relation till detta finns ett klart mervärde i att få en enhetligare verksamhet. Förutsättningar ges med den nya enheten att skapa bra underlag till myndighetsöverskridande operativa råd.

Till den nya enheten föreslås att Tullverkets enhet för kommunikationsövervakning (TEK) knyts. TEK utgör en vital del idag i projektverksamheten, där det redan finns en samlad bild om teknisk inhämtning för projektverksamheten.

Det saknas idag modell och beslut som säkerställer nationell hantering av känslig information ur taktiskt känsliga arbetsmetoder, exempelvis omsättning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel för mervärde i den operativa verksamheten. Det här är exempel på en fråga som enheten kan driva.

8.2.7.1 Kompetenser

Multifunktion Utredning ska ha god kunskap och kännedom om:

- Tullverkets organisation, mål och prioriteringar
- beredningsförfaranden och beslutsordning inom Tullverket
- Tullverkets operativa verksamhet
- Tullkriminalverksamheten
- lagstiftning, bl.a. registerlagstiftning och rättegångsbalken
- tillgängliga/tillämpliga rättsliga instrument för tullkriminalverksamheten

8.2.7.2 Mervärden

Exempel på mervärden som ger förutsättningar för ett bättre resultat:

- Samlad övergripande bild av projektverksamheten
- Möjliggör en nationell prioritering avseende uppstart av projekt och för insatser med exempelvis olika typer av teknisk inhämtning
- Ökar förutsättningar till ökad samordning för effektivare bekämpning av ekonomisk brottslighet
- Möjligheter till nationell hantering av information
- Ökat utnyttjande av exempelvis nätverksanalyser för omsättning till operativ verksamhet
- Effektivare åtgärda snedbelastning och justera inriktning
- Bidrar till nationellt samordnad utveckling av förundersökningsarbetet
- Bidrar till effektivare utnyttjande av kontrollerande personal vid inledande av förundersökning

8.2.8 Multifunktion Samverkan

Samverkan är en beståndsdel i Tullverkets vision att nå uppsatta mål 2012.

Tullverket samverkar nationellt och internationellt med myndigheter, näringsliv och andra partners. Det gäller både Effektiv handel och Brottsbekämpningen.

Den nya enheten är lämpad för att upprätthålla en operativ helhetsbild inom samverkansområdet. Genom bildandet av den nya enheten skapas dessutom förutsättningar för att etablera en effektiv struktur för att kanalisera strategiska frågor in i den operativa verksamheten och vice versa.

Det dagliga enskilda operativa samarbetet internationellt och nationellt genomförs huvudsakligen med resurser från Tullverkets olika kompetenscenter. Till sitt förfogande finns exempelvis egna och andra utlandsstationerade sambandsmän inom ramen för det nordiska polis och tullsamarbetet (PTN). Samverkan kan avse gemensamma inriktningar tillsammans med OLAF, Europol, WCO, regionala sambandskontor eller andra svenska och utländska myndigheter och organ.

I den internationella samverkan använder sig kärnverksamheten delvis av olika kanaler för sin kommunikation med samverkanspartners.

Effektiv handel hanterar t.ex. löpande AM-meddelanden (OLAF) och s.k. RIF-meddelanden (MS och TAXUD).

Inom Brottsbekämpning sker fortlöpande informationsutbyte i andra kommunikationskanaler, t.ex. genom ”Mar-Info”, ”Balkan-Info”, ”Cigg-Info”, CEN (WCO), Europol Analytical Work Files. Gemensamt för de olika kommunikationerna är att informationerna rör risker och hot av olika slag. En bättre helhetsbild över kärnverksamhetens totala engagemang inom dessa områden ökar förutsättningarna att effektivisera verksamheterna som berörs.

Rådsarbetsgruppen för tullsamarbete (TUS), OLAF, TAXUD, WCO m.fl. initierar återkommande gemensamma kontrollaktioner där EU:s medlemsstater förväntas delta. I ökad utsträckning berörs såväl Effektiv handel som Brottsbekämpningen av de enskilda aktionerna.

Nationellt sker regelbunden och daglig extern samverkan både inom Effektiv handel och Brottsbekämpningen. Förutom samverkan på ad-hoc basis och i enskilda ärenden sker även en mer systematiskt samverkan som i förekommande fall beslutas i särskild ordning.

Berörda myndigheter, däribland Tullverket har fått i uppdrag² av regeringen att etablera regionala underrättelsecenter (RUC) på ytterligare fem platser i Sverige för att totalt uppnå åtta i landet. Dessutom skall det säkerställas en bred myndighetsrepresentation i vad som benämns ”Operativa Rådet”. Den nya enheten kan genom att upprätthålla en uppdaterad läges- och helhetsbild inom Tullverkets operativa ansvarsområde bidra med beslutsunderlag till tullverkets representant i ett sådant forum.

Samverkan som sker inom ramen för förundersökning står utanför multifunktionens kontroll men bevakas tillsammans med multifunktion Utredning.

8.2.8.1 Kompetenser

Multifunktion Samverkan ska ha god kunskap och kännedom om:

- Tullverkets organisation, mål och prioriteringar

² Regeringsbeslut, JU2008/5776/PO

- beredningsförfaranden och beslutsordning inom Tullverket
- Tullverkets operativa verksamhet
- den operativa verksamhetens totala engagemang i extern samverkan (helhetssyn)
- att kunna bedöma förutsättningar, konsekvenser och effekter/nytta av samverkan
- samverkande myndigheter/organ, dess syftet och verksamhet av betydelse för Tullverket
- tillgängliga/tillämpliga rättsliga instrument för samverkan

8.2.8.2 Mervärden

Exempel på mervärden som ger förutsättningar för ett bättre resultat:

- Tidigare operativ förankring och engagemang
- En helhetsbild över både nationell och internationell samverkan
- Effektivare nyttjandegrad och uppföljning av operativa resurser, inklusive egna sambandsmän
- Bättre koordinering av internationella gemensamma aktioner
- Ökad förutsättning att synliggöra det vi väljer och vad vi väljer bort
- All strukturerad samverkan följs upp

9 Satelliter

Arbetsgruppen är av uppfattningen att Tullverkets utlandsstationerade sambandsmän, Rikssambandscentralen (RSBC), Tullverkets enhet för kommunikationsövervakning (TEK), samt sambandsmannen vid Rikskriminalpolisen med fördel kan knytas till den nya enheten som s.k. satelliter.

Med satellit menar gruppen att det, till skillnad från enheten, är en funktion som har en egen verksamhet med fysisk arbetsplats på distans från sin organisatoriska hemvist och som används av hela eller delar av Tullverket och som styrs från enheten.

Rikssambandscentralen är ett exempel på en funktion som inte har en naturlig koppling till ett visst KC men som ändå ingår i KC Gränsskydd Stockholm (KCGS), detsamma gäller Internationell Beredning (IB) dit Tullverkets utlandsstationerade sambandsmän administrativt är placerade. Sambandsmannen vid Rikskriminalpolisen är också knuten till IB men har sin huvudsakliga arbetsplats vid Rikskriminalpolisen.

TEK är en nationell resurs med placering vid KCGS men med placering av centralen på annan plats och med enheter för bearbetning vid KCGS, KC Gränsskydd Malmö (KCGM) samt KC Gränsskydd Göteborg (KCGG).

Arbetsgruppen har diskuterat fördelen av att dessa knyts till den nya nationella enheten. Samtliga nämnda funktioner har ett stort mått av reaktiv verksamhet, dvs. man agerar utifrån behov uppkomna i ärenden och gör det på distans. Nämnda verksgemensamma operativa resurser samt sambandsmannen vid Rikskriminalpolisen bör ha en tydligare nationell övergripande operativ styrning än idag, vilket är något som den nya enheten kan erbjuda.

Bakgrund

Sambandsmän och RSBC

Gemensamt för de utlandsstationerade sambandsmännen och RSBC är att de redan är nationella resurser men att den operativa styrningen inte är optimal i dagens organisation. Förhållandet har framkommit i en tidigare intern rapport inom brottsbekämpningsprocessen varför arbetsgruppen tagit fasta på detta. Rikssambandscentralen (RSBC) tillhör idag KCGS och är en funktion som servar olika delar av Tullverket. RSBC har idag tillgång till en mängd olika system och utför en rad olika uppgifter. Trots att arbetsgruppen har inte tillräcklig med kunskap om förhållandena på RSBC, dess förmåga och nyttjandegrad känns det naturligt att knyta även RSBC till den nya enheten.

Sambandsman Rikskriminalpolisen

Tullverket har sedan början av 1980-talet haft en sambandsman vid Rikskriminalpolisen. Fram till Tullverkets omorganisation 2004 bemannades funktionen från central funktion, då den fördes över till KCGS och sedermera till IB. Samverkan på nationell nivå har varit naturlig som ett komplement till samverkan med regionala polismyndigheter. Att även sambandstjänsten vid Rikskriminalpolisen knyts till den nya enheten för övergripande samordning och prioritering känns naturligt.

TEK

När det gäller TEK och delar av verksamheten som bedrivs där finns föreskrifter i TFS 2005:35 som reglerar genomförandet av hemlig televlyssning och hemlig övervakning inom Tullverket. Enheten är verksamhetsmässigt direkt underställd processägaren men är placerad som nationell resurs vid KCGS som har ett administrativa ansvar. TEK upprätthåller en daglig minutoperativ överblick över ärenden/projekt som har tekniskt stöd som hanteras genom funktionen. Arbetsgruppen ser TEK som en viktig funktion att bidra med övergripande information om volym, intensitet och prioritering av teknikanvändning, något som arbetsgruppen anser väsentligt för att upprätthålla en så komplett läges- och helhetsbild som möjligt av den samlade operativa verksamheten.

Övrigt

Arbetsgruppen är medveten om att det inte ingår i uppdraget att föreslå några åtgärder som innebär organisationspåverkan som ligger utanför det egentliga uppdraget. I ett fall har ändå diskussioner förts i arbetsgruppen som skulle få en sådan konsekvens.

Det gäller arbetsuppgifter som ligger på IB. IB är som nämnt en funktion som inte anses naturligt tillhöra något visst KC, därmed drar arbetsgruppen slutsatsen att deras arbetsuppgifter inte heller gör det. Vissa av de arbetsuppgifter som berör IB idag skulle kunna överföras till den nya enheten, exempelvis att vara kontaktpunkt internationellt i operativa frågor. Arbetsuppgiften avseende koordinering av internationella kontrolloperationer föreslår arbetsgruppen redan är en uppgift som ligger vid nya enheten vilket därigenom påverkar IB:s nuvarande roll.

Internationell beredning (IB) står till förfogande med stöd avseende biståndsframställningar som hanteras med stöd av gällande bi- och multilaterala tullsamarbetsavtal som Sverige alternativt EU har slutit med annat land. Biståndsframställningar kan också hanteras med stöd av internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Verksamheten behöver denna typ av stöd men det kanske närmast borde ligga på processledningarna att erbjuda detta.

Funktionen IB är central koordineringsenhet för svensk tull i Neapel II konventionen för ömsesidigt bistånd och samarbete. RSBC är alternativ kontaktpunkt dygnet runt med mandat för koordinering av samverkan i brådskande fall.

IB involveras även i varierande omfattning i nationell koordinering av gemensamma kontrollaktioner inom ramen för bl.a. EU och WCO. Dessutom sköter funktionen en del av de åtaganden svensk tull har gentemot WCO och Europol. IB sammanställer även veckovis rapporter över beslag och trender.

Delar av dessa områden anser arbetsgruppen naturligt skulle höra hemma på den nya enheten.

Arbetsgruppen föreslår att konsekvenser avseende förslagen gällande de s.k. satelliterna och delar av IB's arbetsuppgifter mer i detalj genomlysas i särskild ordning. Här måste också beaktas det administrativa stöd som satelliterna är i behov av.

10 Samband med övriga AG:s förslag

AG 2 – Integrering

Det finns ett direkt samband med AG 2:s arbete och under arbetets gång har avstämningar mellan AG skett. Se vidare AG 2:s rapport.

AG 3 – Norrland

Sambandet med AG 3:s förslag rör den styrning och samordning som Norrlandfunktionen faller under. Denna kan vara i behov av ett mer omfattande styr- och samordningsstöd vilket har beaktats av AG 1. I det fortsatta arbetet med enheten och Norrlandsfunktionens införande får formerna för detta utvecklas.

AG 4 – Verksamhetsstöd

Det finns ett starkt samband med AG 4:s förslag i den bemärkelsen att enheten behöver samma administrativa stöd som KC:n. Om de ovan beskrivna s.k. satelliterna knyts till enheten så är även de i behov av administrativt stöd.

11 Förslag som bör utredas vidare

Arbetsgruppen föreslår att nedanstående områden får utredas vidare i särskild ordning:

- Geografisk placering av enheten
- De strategiska analytikernas eventuella knytning till enheten
- Konsekvenser avseende förslagen gällande satelliterna och delar av IB:s arbetsuppgifter

12 Områden som bör ses över

Arbetsgruppen vill föra fram några områden som har uppmärksamrats vid intervjuerna. Dessa områden kan behöva belysas närmare.

- Översyn av Tull-Alfa för ökad flexibilitet avseende ändring av tjänstgöringslistor
- Avlastning administrativ börda för chefer inom Brottsbekämpningen

- Förbättrat systemstöd, framför allt avseende selekteringsarbete men även nationella planeringssystem för olika aktiviteter
- Verksamhetsmodell för att hantera den löpande verksamheten inom tullkriminalen

13 Källförteckning

Skriftligt material

Rapport ”Åtgärder för verksamhetsutveckling med en budget i balans”, Dnr TV0-2007-340
Rapporter från organisationsutredningarna ”Framtidens tullverk” och ”Justering av brottsbekämpningsorganisationen”
Rapport ”Analysprojektet”, Slutrapport 2002-09-03
Revisionsrapport ”Granskning av principer för styrning och ledning inom Tullverket”, Dnr TV0-2007-207
Revisionsrapport ”Granskning av systemstödet inom Brottsbekämpningsprocessen”, Dnr TV0-2007-706
Effektiv handels verksamhetsplan 2008
Handlingsplaner för riskanalys- och efterkontrollverksamheten för 2008
Uppdragsstyrd omvärldsbevakning avseende underlag för Arbetsgrupp 1 – Styrning, 2008-10-02
Regeringsbeslut, JU2008/5776/PO
Inspirationsbok ”Verksamhetsstyrning ger resultat”, Ekonomistyrningsverket, ESV 2006:26
Diverse interna arbetsdokument

Intervjuer

Ulf Rolander, processägare, Effektiv handel
Lennart Poring, produktionsprocessägare, Effektiv handel
Lisbeth Hanzén, produktionsprocessägare, Effektiv handel
H-P Ohlsson, chef Efterkontroll, KC Företag
Suzanne Brindeby, Sponsor Efterkontroll KC Företag
Rolf Gådefors, chef Riskanalys, KC Företag
Lennart Nilsson, processägare, Brottsbekämpning
Lars Kristoffersson, chef Operativ ledning, KC Gränsskydd Stockholm
Tomas Blixt, chef Tullkriminalavdelningen, KC Gränsskydd Stockholm
Mikael Lindgren, chef Gränsskyddsavdelningen, KC Gränsskydd Stockholm
Gun Wicklén, chef Operativ underrättelse, KC Gränsskydd Stockholm
Ing-Marie Ottosson, tullinspektör, gränsskyddsgrupp, KC Gränsskydd Stockholm
Peter Nilsson, tillförordnad kompetenscenterchef, KC Gränsskydd Malmö
Rolf Bårdskär, chef Tullkriminalavdelningen, KC Gränsskydd Malmö
Anders Åkesson, biträdande chef Tullkriminalavdelningen, KC Gränsskydd Malmö
Jan Hedlund, chef Gränsskyddsavdelningen, KC Gränsskydd Malmö
Lars Bäckström, biträdande chef Gränsskyddsavdelningen, KC Gränsskydd Malmö
Ronny Persson, chef Operativ samordning, KC Gränsskydd Malmö
Anders Trädgårdh, ställföreträdande chef för Operativ samordning, KC Gränsskydd Malmö
Tony Magnusson, chef Operativ ledning, KC Gränsskydd Göteborg
Ingela Östmark, biträdande chef Tullkriminalavdelningen, KC Gränsskydd Göteborg
Rolf Martinsson, biträdande chef Gränsskyddsavdelningen, KC Gränsskydd Göteborg
Christina Hasselgren, chef Operativ underrättelse, KC Gränsskydd Göteborg
Annica Lundgren, chef Operativ Samordning, KC Gränsskydd Göteborg
Yngrerådet vid KC Gränsskydd Stockholm samt medarbetare från KC Företag (riskanalys och tullrevision)
Referensgruppen

Bilaga

Se separat bilaga.