



Polisers syn på utredning av mängdbrott

Uppdraget "Satsningen på fler poliser"

Polisers syn på utredning av mängdbrott

Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”

Rapport 2013:20

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-16-7
URN:NBN:SE:BRA-525

© Brottsförebyggande rådet 2013
Författare: Anna-Lena Beutgen, Anna Eksten, Linnea Littmann
Omslag: Lotta Sjöberg
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: åtta.45, Solna 2013

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Brås bedömning	13
Summary	20
Brås assessment	29
Bakgrund	37
Inledning.....	39
Metod	41
Anmälningssupptagning vid PKC	43
Huvudresultat i tidigare studier.....	45
Delstudie ett av PKC-verksamheten	45
Delstudie två av PKC-verksamheten.....	50
Utryckningar (LKC).....	57
Förstahandsåtgärder.....	65
Huvudresultat i tidigare studier.....	66
Brås studie	67
Teknisk bevisning.....	73
Generellt om utredningsarbetet	80

Andra faktorer som kan förklara bristerna i resultat	85
Personalresurser	86
Mängdbrott är svårutredda	93
Brist på erfarenhet men god kompetens	94
Låg status.....	97
För lite feedback – både nedåt och uppåt	98
Trivsel och arbetsmotivation	102
Bilaga 1. Metod	106
Bilaga 2. Tidigare studier om PKC.....	115
Bilaga 3. PNU – Polisens nationella utredningskoncept.....	118
Bilaga 4. Enkäterna.....	119
Referenser	120

Förord

Brå har i uppdrag att utvärdera den satsning på fler poliser som regeringen genomfört. Satsningen innebär att närmare 2 500 nya poliser har tillkommit sedan 2006 och att antalet poliser nu är cirka 20 000. Regeringen har i olika sammanhang betonat att satsningen ska bidra till ökad synlighet, mer planlagt brottsförebyggande arbete och högre personupplärning. En första avrapportering gjordes i maj 2013 med rapporten *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* (2013:12).

Detta är den andra rapporten inom ramen för uppdraget och kompletterar den slutrapport som regeringen begärt till den 1 oktober 2014. Studien har gjorts för att få en närmare bild av hur poliser själva ser på vilka problem och vilka möjligheter till förbättringar som finns inom den brottsutredande verksamheten. Den bygger främst på enkäter till en stor mängd poliser, men även på intervjuer, deltagande observationer och statistik. Samtidigt med denna presenteras en ytterligare rapport, som på motsvarande sätt belyser polisens brottsförebyggande arbete (Brå 2013:21).

Studien har genomförts och skrivits av Anna Eksten, som också har varit projektledare, Anna-Lena Beutgen, Linnea Littmann, Jonas Malmkvist, samtliga utredare vid Brå, samt enhetschef Stina Holmberg. Lektor Rolf Granér och docent Peter Lindström har granskat rapporten vetenskapligt och lämnat värdefulla synpunkter. Rikspolisstyrelsen har sakgranskat rapporten, och samråd har skett med Åklagarmyndigheten.

Stockholm i december 2013

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

År 2006 tillfördes polisen nya resurser för att bidra till ökad synlighet, mer planlagt brottsförebyggande arbete och högre personupplärning. Mot bakgrund av detta har Brottsförebyggande rådet, Brå, fått i uppdrag av regeringen att analysera polisens arbete. I en första rapport (Brå 2013:12) beskrev vi hur de cirka 2 500 nya poliser som tillkommit måste ses som en relativt begränsad satsning i praktiken. Utifrån olika tillgängliga mått beskrev vi också hur de extra resurserna har fördelats på olika verksamheter och hur resultatet av arbetet utvecklats. I resultatredovisningen framgick att polisens resultat i stort har utvecklats positivt under den studerade tidsperioden men att andelen personupplärade brott inte har ökat. Brå bedömde inte heller att polisen har använt de extra resurserna på bästa sätt för att höja personupplärningen. Utifrån Brås analys tycks nämligen ingripandeverksamheten och mängdbrottsutredning inte fått ökade resurser.

Varför satsningen i sig inte lett till en högre personupplärning förklaras alltså i den första delrapporten. Syftet med den här rapporten är att lyssna på vad anställda inom polisen själva anser står i vägen för en ökad personupplärning av främst mängdbrott, oberoende av satsningen. Vad ser de för hinder och problem i arbetet? Här avses både sådana problem som de anser har förvärrats på senare år och problem som funnits under längre tid.

Rapporten belyser brottsutredningsprocessen från anmälan till slutredovisning. Fokus ligger på mängdbrott, eftersom de utgör stommen i polisens verksamhet – och har lägst upplärning.¹ Resultaten bygger främst på en enkätstudie som skickades till 1 203 polisanställda i fyra län,² där totalt 656 poliser med olika funktioner svarat på en rad frågor. Vi har också gjort deltagande observationer, intervjuer och en analys av registerdata.

Samtidigt med föreliggande studie presenteras en rapport som rör polisens brottsförebyggande arbete (Brå 2013:21). Den bygger

¹ Med mängdbrott avses sådana brott där förundersökningen vanligtvis leds av en polisiär förundersökningsledare. Exempel på brott som ingår i Brås studie är stöld, häleri, misshandel, inbrott, bedrägeri och skadegörelse.

² Södermanland, Uppsala, Värmland och polismästardistrikt City i Stockholm

på liknande material från tre andra län.³ Båda rapporterna är egna initiativ från Brå, och presenteras utöver de två rapporter som regeringen har begärt i sitt uppdrag.

Varierande kvalitet i anmälningar från PKC

Det första steget i utredningsprocessen är att polisen upprättar en brottsanmälan. En anmälan kan ske på flera olika sätt: genom ett telefonsamtal till polisens kontaktcenter (PKC), via internet, genom ett besök på ett poliskontor eller av en polispatrull som skickas till brottsplatsen av Länskommunikationscentralen (LKC). Majoriteten av anmälningarna, 60 procent, upprättas på PKC, antingen genom ett telefonsamtal eller genom en internetanmälan.

Tidigare studier har påtalat att det finns vissa brister i kvaliteten på de anmälningar som upprättas och godkänns av PKC (RiR 2010, RPS 2011a, RPS och ÅM 2013). Den synen delas av de förundersökningsledare⁴ utanför PKC som intervjuats i vår studie. De som arbetar på PKC och intervjuats av Brå i denna studie anser själva att problemen främst gäller internetanmälningar. Det anmälningssättet infördes för att öka tillgängligheten och effektivisera anmälningsprocessen. Flera av de intervjuade tycker inte att internetanmälningarna lett till någon effektivisering – snarare till merarbete eftersom mycket tid går åt till att komplettera anmälningarna i efterhand. Inte heller de FU-ledare utanför PKC som intervjuats, tycker att internetanmälningarna håller måttet.

Utökade befogenheter för operatörer och FU-ledare efterfrågas för att öka effektiviteten

De anställda på PKC delar synen från de tidigare utredningar som föreslår att operatörerna ska få befogenhet att hålla förhör per telefon i samband med anmälan. Det skulle underlätta både beslutet om förundersökning och den fortsatta brottsutredningen. Ett förslag om en lagändring för att möjliggöra detta behandlas också för närvarande inom regeringskansliet.

De anställda på PKC anser även att FU-ledarna på PKC borde få utökad befogenhet att lägga ned anmälningar för samtliga länspolismyndigheter – inte bara dem som hör till deras eget län vilket är huvudregeln idag. Om de direkt kan lägga ned ärenden som inte är utredningsbara behöver ärendena inte granskas av ytterligare personer eller ligga i balans⁵ innan det skrivs av. På så sätt minskar antalet överlämningar, och såväl arbetstid som handläggningstid kan förkortas. Anledningen till att FU-ledarna på PKC ännu inte har befogenheter att fatta beslut på nationell nivå sägs ofta vara

³ Blekinge, Norrbotten och Västra Götaland

⁴ I den fortsatta rapporten benämns de FU-ledare.

⁵ Balanser är ärenden som till följd av tidsbrist läggs på hög i väntan på utredning.

att polisen i den berörda myndigheten har kunskapen om den lokala brottsligheten, och därmed större möjlighet att avgöra om ett ärende är utredningsbart eller inte. Dessutom kan myndighetens poliser ha nytta av att få en samlad bild av brottsligheten i sitt område och därigenom upptäcka eventuella samband mellan anmälningar.

Slutligen önskar de operatörer på PKC som intervjuats att målen för verksamheten tydligare skulle lyfta fram utredningsaspekten i deras arbete med att ta upp anmälningar. I dag mäts PKC främst utifrån hur snabbt operatörerna besvarar samtalen. De vill även att deras förmåga att få fram optimal information i anmälningarna skulle beaktas när verksamheten följs upp. Annars är det svårt för den enskilde operatören att legitimera den extra tid det tar att göra anmälan så användbar som möjligt i den fortsatta utredningsprocessen.

Små skillnader i andel utredda och slutredovisade ärenden när man jämför om de anmäls på PKC eller en polisstation

Brå fann inga påtagliga skillnader mellan hur stor del som utreds av anmälningar upprättade per telefon på PKC jämfört med på polisstation, särskilt inte när hänsyn tas till tiden från brott till anmälan och brottets allvarlighetsgrad. Resultatet var överlag detsamma när det gäller andelen slutredovisade ärenden. Andelen inledda förundersökningar samt andelen slutredovisade ärenden är däremot högre när anmälan tas upp av poliser i yttre tjänst. Dessa ärenden har dock andra förutsättningar att klaras upp, eftersom det finns möjlighet till direkta förstahandsåtgärder på ett annat sätt än vid övriga anmälningsförfaranden. Internetanmälningar tycks i minst utsträckning utredas och slutredovisas när man, så långt möjligt, studerar jämförbara anmälningar.

För lite tid för utredningsinsatser i den yttre verksamheten

Förstahandsåtgärder⁶ förutsätter att en patrull finns på plats. Huruvida en patrull ska avsättas för ett ärende eller inte avgörs på Polisens länskommunikationscentral (LKC). Där arbetar operatörer dygnet runt med att ta emot samtal från SOS Alarm (112).⁷

⁶ Med förstahandsåtgärder avses t ex förhören av misstänkt, målsägande och vittnen som görs av patrullerna på plats. Andra exempel är spaning efter misstänkt, dörrknackning eller fotografering av brottsplatsen och eventuella skador på person eller föremål.

⁷ De tar även emot akuta samtal som kopplas till LKC via polisens kontaktcenter (114 14) och radioanrop från polispatruller.

Personalen på LKC som intervjuats upplever att allt fler brådskande ärenden rings in till Polisen. Samtidigt menar de att det blivit svårare att få tag på patruller för utryckning på grund av att antalet patruller inte ökat och en stor andel patruller är helt eller delvis fredade för andra uppgifter. Det kan gälla till exempel planlagt brottsförebyggande arbete eller civilklädd spaning. Detta stämmer överens med Brås första rapport som visar att LKC överlag inte har fler patruller i dag än före 2006 som främst är avsedda för ingripandeverksamhet.

Det stämmer även överens med enkätresultaten där de flesta anser att den låga uppkläringen av mängdbrott kan förklaras av att det finns för lite tid för förstahandsåtgärder i den yttre verksamheten.

Det som personalen på LKC tvingas prioritera bort är bland annat anmälningar som inte rör något pågående brott. I intervjuer framkommer att polisen i vissa fall inte skickas till dessa platser trots att det ändå kan vara möjligt att göra förstahandsåtgärder.

De förstahandsåtgärder som vidtas är ofta ofullständiga

Förutom att det i vissa fall saknas patruller är det inte heller ovanligt att en patrull, när den väl skickas till en brottsplats, inte vidtar förstahandsåtgärder, eller vidtar ofullständiga sådana. När en patrull väl skickats till en brottsplats menar operatörerna att man undviker att avbryta dem för nya uppdrag innan arbetet avslutats, såvida inte akuta ärenden kommer in som kräver direkt åtgärd. Om patrullerna inte alltid gör tillräckliga förstahandsåtgärder beror det enligt operatörerna på att de på eget initiativ skyndar sig. De vakthavande befäl i Brås studie, det vill säga de på LKC som har ansvar för hur patrullerna används, anser dock överlag att patrullerna inte har tid att göra långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen på grund av hög arbetsbelastning.

När Brå slutligen frågat de poliser som själva arbetar i yttre tjänst bekräftar de att LKC inte aktivt avbryter dem på plats och de anser även att de vidtar förstahandsåtgärder när de skickas till en brottsplats. Men det framkommer att de tycker att det ofta saknas tid att göra ett utförligt arbete.

En "tidstjuv" som många tar upp är de administrativa uppgifterna efter en utryckning. Särskilt nämner de att IT-systemen som används vid avrapportering har brister.

Att förstahandsåtgärderna inte görs så utförligt som vore önskvärt bekräftas av utredare och FU-ledare. Det som de främst nämner är:

- att möjliga förhör inte hålls och att de förhör som görs är bristfälliga
- att kontaktuppgifterna till parterna och vittnen är ofullständiga samt
- att det ibland saknas avrapporteringspromemorior.

Det framkommer också i svaren från enkätstudien att en fjärdedel av poliserna rutinmässigt avstår från att vidta förstahandsåtgärder när det gäller vissa brottstyper. Exempel på brottstyper som bortprioriteras är cykelstöld och skadegörelse.

Sammantaget framkommer det från deltagarna i studien tre problem när det gäller förstahandsåtgärder av mängdbrott:

1. Det saknas patruller att skicka på alla ärenden.
2. Patrullerna gör sällan långtgående utredningsåtgärder i mängdbrottsärenden i den omfattning som är tänkt utifrån PNU.⁸
3. Det finns brister i de förstahandsåtgärder som görs.

Ökade krav på teknisk bevisning ökar arbetsbördan – men har ingen tydlig effekt på personuppleringen

En faktor som påverkar förutsättningarna för att misstänkta blir lagförda är hur höga krav som ställs på teknisk bevisning. En allmän uppfattning är att kraven på teknisk bevisning har ökat från åklagare och domstolar under den studerade tidperioden (2006–2012). Ett tecken på det är att antalet ärenden rörande mängdbrott som kommer in till Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) har ökat med två tredjedelar sedan 2006. Resultaten från vår studie tyder också på att även kraven på andra typer av ”teknisk bevisning”, som polisen själv tar fram, har ökat, till exempel bilder från övervakningskameror.

Att uppfylla dessa krav innebär ett merarbete i utredningsprocessen och att utredningstiden förlängs genom till exempel väntan på svar från SKL. FU-ledarna i vår studie bekräftar att mer tid än tidigare läggs på att söka teknisk bevisning. Deras bild är dock splittrad om huruvida det ökade arbetet med teknisk bevisning leder till fler eller färre uppklarade brott. FU-ledarna anser också att patrullerna sällan samlar in den tekniska bevisning från brottsplatsen som hade varit möjligt att skaffa fram. Det gäller till exempel foton eller övervakningsfilmer av brottsplatsen, de inblandade och de eventuella skadorna.

För att avlasta yttre personal och höja kvaliteten på arbetet har antalet lokala brottsplatsundersökare (lokus) ökat under 2000-talet. Deras kompetens är uppskattad, men de uppfattas sällan vara tillgängliga på kvällar och nätter, då flest brott begås.

Flera brister i det fortsatta utredningsarbetet

I en öppen fråga i enkäten till poliserna om anledningen till att uppleringen av mängdbrott inte är högre tog en fjärdedel av de svarande upp brister i utredningsarbetet utöver förstahandsåtgärder. Det som de främst tog upp var

⁸ Polisens Nationella Utredningskoncept (se bilaga 3)

- att många överlämningar mellan olika instanser tar tid och försenar utredningarna,
- att möjligheten att uppmärksamma seriebrottslighet försummas genom dålig brottsamordning,
- att stora balanser gör att mängdbrottsärenden blir gamla innan de utreds, och att de därmed blir svårare att klara upp,
- att för många utredningsbara ärenden läggs ner samt att vissa FU-ledare prioriterar bort för många anmälningar.

Mängdbrott prioriteras inte i praktiken

På vår fråga om varför uppkläringen av mängdbrott inte är högre är bristande fördelning av personalresurser den vanligaste förklaringen. Det som flest tog upp var att det behövs fler poliser i yttre tjänst för mängdbrottsärenden. Den allmänna bilden är att regeringens satsning på fler poliser inte lett till att det finns fler patruller för utryckning och förstahandsåtgärder. Tre fjärdedelar uppfattar att mängdbrott i princip prioriteras, men av de öppna svaren framgår att det ofta är en prioritering på pappret som inte märks ute i verksamheten. Många FU-ledare och utredare anser att resurser för ofta tas till annat. Dessutom svarar nästan samtliga respondenter i enkäten att arbetet med mängdbrott har låg status. Detta återspeglas även i de öppna svaren där mängdbrott och enheter som främst arbetar med mängdbrott beskrivs i negativa ordalag.

Kunskapen behöver öka

Utöver en önskan om mer tid för arbete med mängdbrott tog många poliser i enkäten upp att de som arbetar med dessa brott i yttre tjänst behöver mer erfarenhet och kunskap. Bland annat nämndes att poliser i yttre tjänst måste få bättre kunskap om hur man gör fullständiga förstahandsåtgärder. Många av de svarande anser det vara ett problem att majoriteten av poliserna i ingripande-verksamheten är relativt nyutbildade och ofta byter tjänst ganska snabbt. Tidigare forskning visar att det inte bara finns nackdelar med nyanställda poliser. De är ofta väldigt motiverade och drivna och har med sig värdefull kunskap som verksamheten tjänar på att ta tillvara (Holgersson 2005).

De flesta svarande anser att FU-ledare och utredare är kompetenta. I intervjuer med FU-ledare i de fyra utvalda myndigheterna framkom en önskan att operatörer på PKC får mer utbildning i juridik för att öka kvaliteten i anmälningarna.

Lågt i tak och lite feedback

I tidigare intervjustudier med poliser framgår att de upplever att regelbunden feedback har en positiv effekt på den enskilde po-

lisans utveckling, samtidigt som det också kan leda till en effektivare utredningsprocess. I samma intervjustudier framgår dock att det inom polisen är ovanligt att ge feedback på utfört arbete och det även är ovanligt att få feedback från åklagare (Holgersson 2005, Brå 2009:1). I Riksrevisionens rapport om hantering av mängdbrott framgår dessutom att kvaliteten i feedbacken varierar (RiR 2010).

Vår studie bekräftar dessa resultat. Bara 16 procent av yttre personal svarar att de regelbundet får feedback från sina chefer på utförda förstahandsåtgärder. En ännu mindre andel, åtta procent, svarar att de får feedback från utredare och FU-ledare på utförda förstahandsåtgärder. Mindre än hälften av dem som får feedback anser att den är konstruktiv. I intervjuer med operatörer på PKC framkommer dock en något mer positiv bild. De flesta av dem anser att de får regelbunden feedback från FU-ledare på PKC. Omfattningen av feedback från utredare och FU-ledare i senare led är dock väldigt begränsad.

Därtill kommer att många upplever att det är lågt i tak inom myndigheten. Bara drygt 60 procent som svarade på enkäten instämmer i påståendet: *Jag känner mig välkommen att lämna förslag till förbättringar*. Ännu färre, en fjärdedel, instämmer i påståendet att *det är tillåtet att påpeka fel och brister i deras myndighet*. Detta går i linje med resultaten från Polisförbundets medlemsundersökning från 2012⁹ och Polisens egen medarbetarundersökning från 2013 (SCB 2013), som båda tyder på att det finns utvecklingsbehov när det gäller en öppen dialog inom Polisen.

Poliserna trivs bra och är motiverade ...

Trots bristerna som identifieras i den här studien uppger de flesta att de trivs bra på sin arbetsplats och tycker att deras arbetsuppgifter är givande. Även om bara hälften anser att de har de uppgifter de helst vill arbeta med, anger de flesta att de är motiverade att göra ett bra jobb.

... men ledning och verksamhetsmål bidrar inte till ökad motivation

Även om de flesta polisanställda i enkäten anger att de är motiverade är de mindre nöjda med hur deras närmaste chefer, och än mindre hur ledningen¹⁰ motiverar dem. De flesta anser att de fått

⁹ http://www.polisforbundet.se/nyheter/PF_2012_Medlemsunders%C3%B6kning.pdf [2013-11-13]

¹⁰ Vilka respondenterna definierar som *ledning* framgår inte av enkätsvaren. Holgerssons studie (2005) visar att när personalen uttrycker sitt missnöje över "ledningen" kan det röra sig om närmaste chefen men det är vanligare att de syftar på distriktledningen, länsledningen eller RPS.

god information om vilka verksamhetsmål de har. Däremot anser de inte att verksamhetsmålen presenteras på ett motiverande sätt. Bara en femtedel upplever att chefer och ledning är bra på att förklara varför dessa verksamhetsmål finns.

Brås bedömning

Ett av de främsta syftena med Brås studier om satsningen på polisen är att få en bild av i vad mån verksamhetsresultaten har förbättrats till följd av satsningen och om inte, vad det beror på. I föreliggande delrapport ligger fokus på utredning och lagföring av mängdbrott. Att personuppkläringen när det gäller denna typ av brott inte ökat förklarades i vår första rapport med att resursökningen i praktiken inte var så stor och att polisen inte i huvudsak prioriterade arbete som genererar högre uppkläring av mängdbrott, när de fördelade resurserna (Brå 2013:12). I den här rapporten går vi vidare för att höra vad anställda inom polisen själva uppfattar står i vägen för en bättre personuppkläring oavsett satsningens storlek.

Responsen på den första rapporten har varit positiv från polisens medarbetare. Den övervägande reaktionen är att ”det som alla vet äntligen har visats”. I denna rapport är det också prioriteringen av resurser till arbete med mängdbrott som de allra flesta tar upp som det största problemet relaterat till låg uppkläring. Främst lyfter man fram att det är för få poliser i ingripandeverksamheten. Men de svarande tar även upp bristen på resurser inom andra delar av kärnverksamheten, till exempel för mängdbrottsutredare.

Ett återkommande gensvar på Brås första rapport från länspolismyndigheterna, som Brå har varit i kontakt med, är att både länsledningarna och Rikspolisstyrelsen uppfattade resursökningen som större än den var och att de därför såg möjligheter att inrätta tjänster och grupper som man tidigare inte har haft resurser till. De har inrättats dels utifrån behov som Polisen själv har sett, dels utifrån ett ständigt växande uppdrag till Polisen. Det har lett till att resursökningen inte ”räckte” till den yttersta kärnverksamheten.

Tidigare kända problem

Även om fokus i denna rapport ligger på brister i utredningsarbetet och hur man ska komma vidare med dessa vill Brå initialt lyfta fram att vi i arbetet med studien fått en bild av att polisen överlag fungerar väl och har engagerade medarbetare. Precis som med alla verksamheter finns det dock förbättringsmöjligheter. Läsaren bör också ha i åtanke att slutsatserna främst bygger på resultat från fyra av landets polismyndigheter och att många av dem som fick enkäten inte besvarade den.¹¹

¹¹ Mer om urvalet och bortfall går att läsa i bilaga 1.

De problem kring utredningsarbetet som, utöver resurserna, lyfts upp i den nu genomförda studien är i mångt och mycket inte några nyheter utan har belysts i tidigare undersökningar. Det intressanta är att de kvarstår. Det kan tolkas på två sätt. Antingen har Polisen inte arbetat med att lösa problemen eller så har lösningarna som arbetats fram, till exempel PNU,¹² inte gett önskad effekt. Att effekterna uteblivit kan i sin tur tolkas på två sätt. Antingen har åtgärderna för att lösa problemen genomförts men visat sig inte vara effektiva, eller så har åtgärderna inte blivit genomförda i myndigheterna i praktiken. Oavsett vad förklaringen är krävs nu att Polisen arbetar vidare med att försöka lösa problemen som tycks stå i vägen för ökad personuppläsning. Nedan diskuteras ett antal åtgärder som Brå ser som intressanta i det sammanhanget. Förslagen är disponerade utifrån utredningskedjan och inte utifrån prioritet.

Brister i förstahandsåtgärderna

Brå identifierar två problem med förstahandsåtgärder som är relaterade till *resursbrist*. Dels att det med dagens sätt att använda de samlade resurserna, inte finns tid att skicka patruller till många mängdbrottsärenden, dels att patrullerna i de fall de åker till brottsplatser sällan gör långtgående utredningsåtgärder i mängdbrottsärenden så som är tänkt utifrån PNU. De vakthavande befäl som besvarat enkäten anser att den främsta orsaken till det är den höga arbetsbelastningen för ingripande personal.

Därtill tas det upp i enkäten att patrullerna inte har tillräcklig *kunskap* om hur förstahandsåtgärder ska utföras för att optimalt bidra till utredningen. FU-ledare och utredare beskriver att det ofta finns brister i de förstahandsåtgärder som vidtas. I stor utsträckning relaterar man det till erfarenhetsbrist, eftersom majoriteten av ingripandepersonalen är relativt nyanställd.¹³

Man kan också tänka sig att *motivationen* att göra långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen inte är så hög med hänsyn till att befälen överlag inte anser att det finns tid till långtgående förstahandsåtgärder och att FU-ledare och utredare sällan eller aldrig kommenterar de utredningsåtgärder som patrullerna gjort. Den bild patrullerna får borde då rimligen bli att förstahandsåtgärder inte är ett prioriterat område.

I detta sammanhang bör också påpekas att tidsbristen inte endast påverkar utredningsåtgärderna på brottsplatsen utan även arbetsmiljön för personalen. Flera intervjuade poliser har fört fram att en av orsakerna till att ingripande personal allt tidigare söker

¹² Polisens nationella utredningskoncept, se bilaga 3.

¹³ Att personalen i ingripande verksamheten främst består av personer som är nya i tjänst går att läsa mer om i första rapporten om satsningen på fler poliser (Brå 2013:12)

sig vidare till mer attraktiva tjänster, som specialgrupper eller utredning, är att arbetet periodvis är stressigt. Möjligheten att redan efter ett par år byta arbetsuppgifter har ökat i och med inrättandet av nya tjänster under tiden för satsningen.

Möjliga lösningar för bättre förstahandsåtgärder

Redan i den första delstudien betonade Brå att mer av de extra resurserna borde ha gått till ingripandeverksamheten. Brås uppfattning är att polismyndigheterna i första hand bör prioritera den yttersta kärnverksamheten och att särskilda grupper och specialisttjänster sedan får tillsättas när möjligheten finns. För att detta ska vara möjligt krävs också att Polisen centralt ställer rimliga krav på vilka grupper och roller som måste finnas i polismyndigheterna. I det sammanhanget är det också önskvärt att riksdag och regering så långt som möjligt ser över om bredden i polisens uppdrag skulle kunna minskas. Många av de specialisttjänster som inrättats under senare år speglar polisens ökade arbetsuppgifter.

Även *inom* ingripandeverksamheten finns arbetsuppgifter som inte kan ses som kärnuppgifter och där det skulle vara önskvärt att se över om de kan minskas. Ett exempel är handräckningar¹⁴ som har ökat kraftigt de senaste åren och tar allt mer av patrullernas tid.

Förutom alternativet att omfördela resurser, så att en större andel tjänster går till ingripandeverksamheten, ser Brå också andra lösningar för att öka antalet långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen. Den lösning som ligger närmast till hands är att tydligare styra när poliserna i ingripande verksamhet arbetar. Även om man inom vissa myndigheter har arbetat med frågan tycks bristen på patruller fortfarande variera under olika tider på dygnet och olika veckodagar. Inom flera polismyndigheter borde polisen ta ytterligare ett steg i riktning mot att ingripandepersonalen i större utsträckning förlägger sin arbetstid till de mest brottsbelastade tiderna.

Ett alternativ som inte innebär att resurser omfördelas, vare sig över tid eller mellan tjänster, är att prioritera om bland de uppgifter som den ingripandepersonalen har. Den rapport om polisens brottsförebyggande arbete, som presenteras samtidigt med denna (Brå 2013:21), kan enligt Brås mening tjäna som ett underlag för en diskussion om hur mycket resurser som bör läggas på allmän patrullering utan något planerat fokus, vilket tycks vara en relativt vanlig uppgift på vardagar för ingripandepersonal. För denna typ av brottsförebyggande arbete finns inget stöd i forskning på området. En möjlighet skulle vara att låta en del av den tid som används för patrullering istället användas för att göra långtgående

¹⁴ Handräckning innebär att polismyndigheten bistår en annan myndighet med transport av en person. Se kapitlet *Utryckningar (LKC)*.

utredningsåtgärder vid mängdbrott. Den frigjorda tiden skulle till exempel kunna användas för utredningsåtgärder på brottsplatsen i ärenden som man till följd av tidsbrist inte har kunnat åka på direkt. I en del sådana ärenden kan det vara fruktbart att göra utredningsåtgärder på brottsplatsen när tid finns.

Ytterligare en åtgärd för att förbättra situationen som enligt Brås mening ligger nära till hands, är att minska patrullernas tid för administration. De administrativa uppgifterna när ett ärende ska avrapporteras tar lång tid – tid som skulle kunna användas på ett bättre sätt. Att IT-systemen måste förbättras är också något som regeringen lyft fram. De gav därför i september 2013 statskontoret i uppdrag att granska Polisens ledning och styrning kring dessa frågor (Justitiedepartementet 2013a).

Motståndet mot att ge feedback måste brytas

Att ha en stor andel nyexaminerade kan i mångt och mycket ses som en tillgång eftersom de ofta har hög motivation. Nackdelen är att de saknar erfarenhet. I den studie som vi nu gjort framkommer att yttre personal sällan eller aldrig får feedback på utförda första-handsåtgärder och att deras kompetens därmed inte utvecklas på det sätt som vore möjligt. Redan i tidigare studier framkommer att det finns en kultur inom polisen att inte ge varandra feedback (Granér 2004, Holgersson 2005, Brå 2009:1).

FU-ledare och utredare anser också att de sällan får återkoppling på sitt arbete från åklagare. På samma sätt tar de svarande i den parallella studien om polisens brottsförebyggande arbete upp att de sällan får återkoppling i sitt arbete. Detta motverkar den individuella kompetensutvecklingen och med största sannolikhet också motivationen hos medarbetarna. När vi intervjuat chefer och FU-ledare om förklaringar till att man inte ger feedback, tar de ofta upp att det inte är kutym att ge återkoppling på någons arbete. Enligt Brås mening är det viktigt att man tar itu med detta motstånd mot att ge synpunkter på andras arbete och ge handledning kring hur man ger konstruktiv, lärande feedback.

Avsaknaden av konstruktiv kritik tycks dessutom gå i båda riktningarna. I studien framkommer att flertalet av de svarande inte anser det tillåtet att påpeka fel och brister hos chefer och ledning. Detta är en kultur som motverkar utvecklingen av Polisen. Det är viktigt att Polisen vidtar åtgärder för att komma tillrätta med detta problem.

Utökade befogenheter och större ansvar till operatörerna på PKC

Det har inom Polisen funnits en viss oro för att anställda på PKC skulle vara sämre på att upprätta anmälningar än personal på en polisstation. Införandet och utvidgningen av PKC under senare år

skulle därmed ha bidragit till att personuppklaringen inte höjts. Brå har i den undersökning som gjorts inte hittat något stöd för detta. Det finns inget som tyder på att det skulle vara sämre kvalitet på de ärenden som kommer in till polismyndigheterna via PKC än på de som tas upp på polisstationerna.

Därmed inte sagt att PKC inte kan utvecklas. I och med att de flesta anmälningar i dag, närmare 60 procent, upprättas på PKC bör även små satsningar på verksamheten kunna påverka polisens resultat i stort. Utifrån våra observationer på PKC och intervjuer med berörda ser vi en tydlig potential att öka kvaliteten på anmälningsupptagningen. Det kan ske genom en mer omfattande grundutbildning för operatörerna. Det kan också ske genom att ge de civila operatörerna rätten att ta upp förhör, vilket dock kräver författningsändringar. Dessa två åtgärder bör också kunna bidra till att göra arbetet mer stimulerande och därmed minska rörligheten bland operatörerna.

Brottssamordning viktig – men får inte bli en belastning

När anmälningarna väl tagits upp är brottssamordning, det vill säga ärendesamordning och brottsanalys, ett viktigt steg i processen. De flesta som besvarat enkäten tycker dock inte att brottssamordningen fungerar tillfredställande i dag.

En av fördelarna med en välfungerande brottssamordning är möjligheten att avlasta utredningsenheterna genom att lägga ned ärenden som inte är utredningsbara. Det förutsätter dock att det finns en tydlig funktion som utför arbetsuppgifterna och att resultatet kommer till användning. Annars finns risken att samordningen snarare försinkar ärendehantering, eftersom tiden är en viktig faktor för utredningsresultatet.

För stora balanser

I enkätsvaren tas också upp problem med stora ärendebalanser¹⁵ och för få mängdbrottsutredare. En återkommande kommentar i enkäterna är att vanliga mängdbrottsärenden blir liggande på hög i väntan på utredning till följd av att prioriterade ärenden, så kallade ”rödmappar”¹⁶ går före. Att utredarna arbetar med färskare ärenden är direkt avgörande för ett bra utredningsresultat. Brå avser att till slutrapporten titta närmare på hur stora balanserna är och i vilken utsträckning polisen får möjlighet att arbeta med färskare mängdbrottsärenden.

¹⁵ Balanser är ärenden som läggs på hög i väntan på utredning till följd av tidsbrist.

¹⁶ Med ”rödmappar” avses ärenden där det finns någon arresterad. Det medför att de ärendena måste handläggas direkt.

”Mängdbrottsspecialister”

Arbetet med mängdbrott tycks ha låg status inom polisen. För tre av fyra av de undersökta myndigheterna tycks bilden vara att mängdbrott prioriteras i teorin men inte i praktiken. Det kan göra det svårt att rekrytera duktigt folk och gör att många söker andra tjänster. Enligt Brås mening skulle både polisutbildningen och polisedningen kunna lägga ett starkare fokus på att höja statusen på arbetet med mängdbrott. Ett sätt är att arbeta fram en fortbildning för mängdbrottsutredare. Att även låta arbetet med mängdbrott få en specialiststatus skulle kunna ta bort bilden av att detta arbete är mindre viktigt.

Motiverande mål

En viktig aspekt för att vara motiverad i arbetet – utöver feedback – är att man förstår och sympatiserar med verksamhetens mål. Dessutom är det utifrån ett ledningsperspektiv viktigt att målen, som återspeglar ledningens intentioner, förankras och har legitimitet bland operativ personal (Granér 2004). Därför innehöll enkäten även frågor om hur poliser ser på verksamhetsmålen.

De flesta anser att de har fått god information om vilka verksamhetsmål de har, däremot anser bara en femtedel att chefer och ledning är bra på att förklara *varför* dessa mål finns. Ännu färre anser att verksamhetsmålen presenteras på ett sätt som ökar deras motivation. Sammantaget visar svaren att detta är ett viktigt utvecklingsområde för polisen. I mångt och mycket handlar det om att kommunicera ända ut till de sista leden vad det är man vill uppnå istället för att bara kommunicera medlet för att komma dit. Det gäller både brottsutredning och brottsförebyggande arbete.

Rimliga förväntningar

Utöver tid och resurser handlar svaren på frågan om varför inte fler brott personuppläras, ofta om sådant som är svårt eller omöjligt för polisen att förändra. De svarande tar upp att många mängdbrott inte är möjliga att klara upp eller att det skulle kräva orimliga utredningsinsatser i relation till brottens svårighetsgrad. De tycks uppfatta att kritiken mot att uppläkningen är låg och de krav som ställs på att den ska höjas, riktas utan någon riktig medvetenhet om vad som skulle vara realistiskt att uppnå.

I det sammanhanget väcks också frågan om i vad mån faktorer i omvärlden bidragit till att det blivit svårare att personupplära brott. Brå kommer i slutrapporten om satsningen på polisen också att göra en mer uttömmande analys av detta. Bland annat kommer den totala fördelningen av olika brottstyper att belysas. Är det så att andelen svårutredda brott är högre i dag än tidigare? Detta är något som tas upp av flera svarande i studien.

Även i denna studie har exempel på faktorer som ligger utanför polisens kontroll belysts. Ett vanligt påstående är att kraven på teknisk bevisning har ökat. Brå bedömer att så är fallet och att det inverkar negativt på den totala uppklaringsprocenten. I Brås undersökning är FU-ledarna visserligen splittrade i synen på om de ökade kraven på teknisk bevisning kan bidra till fler eller färre överlämningar till åklagare. Den bild som de ger är att det skiljer sig mellan olika typer av ärenden. I de fall kraven avser ärenden där det är möjligt att samla in teknisk bevisning, kan det leda till att en gärningsperson som annars inte kunnat bindas till brottet blir åtalad. Däremot är det för majoriteten av brott som anmäls i efterhand oftast inte möjligt att få fram teknisk bevisning: då blir kraven istället en belastning som gör att fall, där det tidigare till exempel hade räckt med ett vittne, nu får läggas ned. En önskvärd utveckling på detta område skulle enligt Brås mening vara att ta vara på teknisk bevisning när den finns men att kraven generellt inte bör vara högre än tidigare.

Det är viktigt att kraven på ökad personuppläkning utgår från en realistisk bild av vad som är möjligt att uppnå. Brås samlade bedömning, utifrån denna och tidigare studier, är att det finns god potential att öka andelen personupplärad ärenden inom flera brottstyper, men att det då ofta handlar om en ökning på några procentenheter. Detta är viktigt att kommunicera till allmänhet och beslutsfattare. Brå avser därför i den tredje och sista rapporten om satsningen på polisen att belysa vad som är realistiska förväntningar på polisen samt att se över om det finns mer rättvisande sätt än i dag att mäta polisens arbete med utredning och lagföring.

Brå vill slutligen också påpeka att flera av de förslag som vi här tagit upp inte bara syftar till att öka personuppläkningen. Det handlar även om en bättre arbetsplats för de anställda inom polisen, med en jämnare arbetsfördelning och ökad motivation. Sist men inte minst, handlar det om nöjdare ”kunder”, det vill säga nöjdare medborgare som kommer i kontakt med polisen.

Summary

In 2006, new resources were allocated to the police in order to contribute to greater visibility, more planned crime prevention work and higher clearance rate. Against this background, the Swedish National Council for Crime Prevention (Brå) has been commissioned by the Government to analyse the police's work. In the first report (Brå 2013:12), we described how the approximately 2,500 new police officers must be seen as a relatively limited investment in practice. Based on the various measurements available, we also described how the extra resources have been distributed among different units and how the result of the work has developed. The report showed that the police's results have mainly undergone a positive development over the studied period of time (2006–2012), although the percentage of cleared offences has not increased. In Brå's opinion the police have not made optimal use of the extra resources to increase the clearance rate. That is to say, based on Brå's analysis, emergency response teams and investigation units for volume crime do not appear to have been allocated more resources.

Why the investment itself has not led to a higher clearance rate is therefore explained in the first report. The purpose of this report is to listen to what employees within the police force believe stands in the way of increasing the clearance rate, primarily for volume crime, irrespective of the increased number of police officers. What do they perceive as obstacles to and problems in their work? When we speak about problems here, we are referring to both those they feel have worsened in recent years and those that have existed for a long time.

This report highlights the criminal investigation process from filing in a report to referring it to a prosecutor. The focus is on volume crime, as it constitutes the core of police operations – and has the lowest rate of clearance. The results are based primarily on a survey sent to 1,203 employees of police authorities in four counties,¹⁷ where a total of 656 police officers with varying functions answered a number of questions. We have also made participant

¹⁷ Södermanland, Uppsala, Värmland and the Stockholm City Police commissioner district.

observations and conducted interviews as well as an analysis of registry data.

In tandem with this study, a report is presented concerning the police's crime prevention work (Brå 2013:21). It is based on similar material from three other counties.¹⁸ Both reports are Brå's own initiative and are presented in addition to the two reports that the Government requested in its commission.

Background

Organisation of the police in Sweden

Apart from the National Police Board, the National Bureau of Investigation and the Swedish National Laboratory of Forensic Science, the Swedish Police consists of 21 police authorities, one for each county. Each police authority is led by a police board of which a County Chief Commissioner and politicians appointed by the Government are members. The police board decides on operational plans, budget, internal organisation and rules of procedure within the authority, whilst the County Chief Commissioner is responsible for the continuous operations and finances. The police authorities govern their own organisational structure, which creates a certain degree of variation. As a rule though, there are units for investigation and prosecution, crime prevention work and service. The size of an authority varies, both geographically and in the number of police officers employed. In Stockholm, for example, there are over 5,500 police officers, compared with Gotland's barely 100-strong force (Brå 2013:12).

Volume crime

In this report, the police's investigation of volume crime is in focus. The reason for this is that these crimes have a low clearance rate, while they are estimated to constitute 86 per cent of all received cases. Volume crime refers to crimes in which the preliminary investigation is normally led by a police¹⁹ preliminary investigation leader.²⁰ Examples of crimes included in Brå's study are theft, re-

¹⁸ Blekinge, Norrbotten and Västra Götaland.

¹⁹ Prosecutors lead the preliminary investigation when the suspect is detained, when violence or threats within the family or towards close relations are suspected, when the suspect is 15-17 years, when the victim of the crime is under 18 or where the crime is of a serious or complicated nature.

²⁰ Swedish: FU-ledare. Preliminary investigation leader is a position found in different parts of the operations and entails a number of different tasks. Personnel in the field receive directives from preliminary investigation leaders concerning what initial investigation measures and technical investigations shall be carried out. So that received cases can be quickly submitted to the preliminary investigation leader on duty for assessment, it is also important that the inspectors on duty are able to easily make contact with the preliminary investigation leader. Investigators, especially those who do not have a long history of experience, also need to make contact with the preliminary investigation leaders in order to receive directives and feedback.

ceiving stolen goods, assault and battery, breaking and entering, fraud and malicious damage.²¹

Performance measurement: Clearance rate

The most common measurement of performance is the clearance in per cent. In Sweden, there is a difference between offences that are not cleared up, cleared offences and technical clearance. A cleared offence means that a prosecutor has decided to bring the case before court, issued fines or has notified of abstention from prosecution. Technical clearance means that the crime will not or cannot be cleared up. This may for example concern acts that turn out not to be crimes, perpetrators that are under 15 years or crimes committed in another country.

Varying quality in reports from PKC

The first step in the investigation process is that the police fill in a crime report. A crime can be reported in a number of ways: a telephone call to the Police contact centre (PKC), online via the Police website, by a visit to a police station or by a police patrol sent to the crime scene by the Police command center (LKC). The majority of reports, 60 per cent, have been reported to PKC, either by phone or via internet.²²

Previous studies have called attention to certain shortcomings in quality in the reports drawn up and approved by PKC (RiR 2010, RPS 2011a, RPS and ÅM 2013). This view is shared by the preliminary investigation leaders outside of PKC that have been interviewed in our study. The employees working at PKC who have been interviewed by Brå feel that the problems relate primarily to reports made online. This method of reporting was introduced in order to increase accessibility and efficiency in the reporting process. Several of the interviewees do not feel the online reporting system has increased the efficiency. In fact, they believe it has led to more work as a great deal of time is spent filling in additional information after the initial report has been made. The preliminary investigation leaders outside of PKC who were interviewed were also of the opinion that reports made online are not up to standard.

Extended authorisation for operators and preliminary investigation leaders requested in order to increase efficiency

The employees at PKC share the view of those previous investigations suggesting that operators at PKC should be authorised to

²¹ Traffic and narcotics crime are excluded from the definition in this investigation as these types of crime are often cleared up in connection with their discovery.

²² Conversation about ongoing and urgent cases shall be handled by LKC, whilst non-urgent cases shall be handled by PKC.

interrogate the caller reporting the crime. This would facilitate both the decision to launch a preliminary investigation and the ongoing crime investigation. A proposed amendment of a law in order to facilitate this is also currently being handled within the Government Offices.

Those employed at PKC also feel that the preliminary investigation leaders at PKC should have their authorisation extended to allow them to decide whether an investigation should be initiated or not for all county police authorities – not just those that belong to their own county, which is the main rule today. If they could immediately make the decision to close cases that are not investigable, the cases would not need to be examined by additional persons or placed in a queue²³ before being written off. In this way the number of handovers would decrease, and both working hours and administration time can be shortened. The reason that the preliminary investigation leaders at PKC do not yet have authorisation to make decisions on a national level is often said to be that the police officers at the authority in question have knowledge of the local crime situation and that they are therefore better able to determine whether or not a case is investigable. In addition, the authority's police officers may benefit from an overall picture of the crime activity in their area and thereby discover any connections that might exist between cases.

Finally, those working at PKC would like to see the goals more clearly highlighting the investigative aspect of their work. Currently, PKC's performance is measured primarily on how quickly the operators answer calls. They would also like their ability to obtain key information in reports to be taken into account when their activities are followed up. It is otherwise difficult for the individual operator to justify the extra time it takes to make a report as useful as possible in the following investigation process.

Small differences in the proportion of investigated cases and final reports in a comparison of reports to PKC and to police stations

Brå found no marked differences between the cases reported by phone to PKC and those reported to a police station, in terms of the proportion of these that are investigated, especially when taking into consideration the time from offence to report and the seriousness of the offence. Overall, the result was the same in terms of the number of cases with a final report.²⁴ The proportion of preliminary investigations launched and the proportion of cases

²³ Swedish: Ärendebalanser. Due to lack of time, some cases are placed in a queue pending examination.

²⁴ Swedish: Slutredovisad. A final report means that the case has been referred to the prosecutor.

with a final report, on the other hand, are higher when the report is established by police officers on patrol duty. They on the other hand have other potential to be cleared up, as there is an opportunity for initial investigation measures conducted directly on the crime scene in a way which differs from other report procedures. Online reports appear to have the lowest percentage of investigations and final reports when studying comparable reports (as far as is possible).

Lack of time for investigative initiatives on the crime scene

Initial investigation measures²⁵ require the presence of a patrol on location. Whether or not a patrol is to be sent out to respond to a case is determined by the Police command center (LKC).

The interviewed personnel at LKC feel that there has been an increase in the number of urgent reports that are made to the police by phone. At the same time, they feel it has become more difficult to get hold of patrols in the event of an emergency as the number of patrols has not increased and a large proportion of them are wholly or partly committed to other tasks and are not to be disturbed. These other tasks may include planned crime prevention work or plainclothes surveillance. This is in line with Brå's first report, which reveals that overall, LKC does not have more patrols primarily responding to emergency calls today than it did prior to 2006. This is also in line with the results of the survey, where the majority feel that the low clearance rate of volume crime can be explained by a lack of time for initial investigation measures at the crime scene.

Cases that the personnel at LKC are forced to de-prioritise include those that do not concern ongoing crimes. In interviews, it was found that in some cases the police are not dispatched to these locations despite the fact that it might have been rewarding to collect evidence at the crime scene.

Initial investigation measures are often not followed through

Apart from a lack of patrols in certain cases, it is also not uncommon for a patrol not to take initial investigation measures – or to not sufficiently follow them through– when sent to the scene of a crime. When patrols are sent to a crime scene, the operators

²⁵ Swedish: Förstahandsåtgärder. Initial investigation measures include interrogating suspects and questioning the injured party and witnesses, as carried out by patrols on location. Other examples are searching for suspects, door-to-door searches or photography of the crime scene and any injuries to persons/damage to objects.

explain that they avoid interrupting them to give them a new assignment, unless they receive a higher prioritized emergency call that requires immediate attention. According to the operators, if the patrols do not always fully follow through on the investigation measures, it is due to the patrols hurrying on their own initiative. However, the inspectors on duty in Brå's study, i.e., those at LKC responsible for how patrols are used, feel that in general the patrols do not have time to carry out extensive investigative measures at the scene of the crime due to a large workload.

Finally, when Brå asked the police officers themselves, they confirmed that LKC does not actively interrupt them when they are on location, and that they in fact *do* take initial investigation measures when sent to the scene of a crime. But that they feel that often there is not enough time to do the job thoroughly.

A "time sink" that many officers mention is the administrative tasks following an emergency callout. They specifically mention the shortcomings of the IT systems used for reporting crimes.

The fact that initial investigation measures are not followed through to the desired extent is confirmed by investigators and preliminary investigation leaders. They refer primarily to:

- interrogations not being held and shortcomings in those interrogations that are held
- contact information for the parties and witnesses being incomplete
- occasional lack of debriefing memos.

The answers from Brå's surveys also show that a quarter of the officers routinely forgo taking initial investigation measures for certain types of crime. Examples of types of crimes that are de-prioritised are bicycle theft and vandalism.

Three main problems concerning initial investigation measures for volume crime are discernible among the responses from participants in the study:

1. There is a lack of patrols to send on all of the cases.
2. The patrols do not carry out initial investigation measures in volume crime cases to the extent expected based on PNU.²⁶
3. There are shortcomings in the initial investigation measures that are carried out.

²⁶ PNU is the Swedish abbreviation for the National Investigative Concept of the Police, which has been developed by the National Police Board and the county police authorities with the purpose of increasing the low detection rate and increasing the efficiency of the investigative work. The idea is that PNU will be used as a common method for investigating volume crime in all police authorities.

Increased demands for forensic evidence increase the workload – yet they have no clear impact on the clearance rate

One factor that affects the probability to prosecute suspects is how high the requirements for forensic evidence are. It is a common perception that the demands for forensic evidence made by prosecutors and courts have increased over the studied period (2006-2012). One sign of this is that the amount of volume crime cases received by the Swedish National Laboratory of Forensic Science (SKL) has increased by two thirds since 2006. The results of our study also indicate that requirements for other types of “forensic evidence”, which the police produce, have increased, e.g., requests for images from security cameras.

Meeting these requirements entails extra work in the investigation process and an extension of the time taken to complete the investigation as a result of waiting for a response from SKL, for example. The preliminary investigation leaders in our study confirm that more time is now spent on searching for forensic evidence. However, their view of whether the increased work on forensic evidence leads to a higher or lower clearance rate is very much divided. The preliminary investigation leaders also feel that the patrols often do not collect the forensic evidence from the scene of the crime that would have been possible to obtain. This includes photos or security footage of the crime scene, those involved and any injuries.

In order to unburden those working in the field and raise the quality of the work, the number of local crime scene investigators²⁷ has increased during the 2000s. Their competence is appreciated, but they are perceived as seldom available on evenings and nights, times when high frequencies of crimes are committed.

Several shortcomings in the ongoing investigative work

In an open question in the survey sent to the police officers concerning the reason for why the clearance rate for volume crime is not higher, a quarter of the respondents mentioned shortcomings in the investigative work, as well as in initial investigation measures. The most common answers were:

- that many handovers from one instance to another are time consuming and delay the investigations
- that serial crime is left uncovered due to poor coordination of crime efforts
- that volume crime cases become old before they are investigated, and therefore are more difficult to clear up
- that too many investigable cases are closed

²⁷ Swedish abbrev. Lokus

- that some preliminary investigation leaders de-prioritise too many reports.

Volume crime is not prioritised in practice

When asked why the clearance rate for volume crime is not higher, an inadequate distribution of human resources is the most common explanation from respondents. Most respondents mentioned that more police officers are required on patrol duty for volume crime cases. The general picture is that the Government's investment in more police officers has not led to an increase in the number of patrols for emergency matters and initial investigation measures.

Three quarters perceive that volume crime is prioritised in principle, but the open answers reveal that this is often a prioritisation on paper which is not noticed out in the field. Many preliminary investigation leaders and investigators feel that resources are all too often used for other matters. Furthermore, almost all respondents in the survey say that the work with volume crime has a low status. This is also reflected in the open answers, where volume crime and units that work primarily with volume crime are described in negative terms.

A need for increased knowledge

Other than a desire to have more time to work with volume crime, many police officers in the survey mentioned that those on patrol duty working with these crimes need more experience and knowledge. One thing that came up was that police officers on patrol duty must have better knowledge of how to thoroughly follow through initial investigation measures. Many respondents see it as a problem that the majority of police officers in intervention work are relatively newly qualified and often switch duties fairly quickly. However, previous research point out that there are not only disadvantages to newly qualified police officers. They are often very motivated and driven, and have valuable knowledge that would be of benefit for the police force to harness (Holgerson 2005).

Most respondents feel that preliminary investigation leaders and investigators are competent. Interviews with preliminary investigation leaders also found that there is a desire for the operators at PKC to receive more legal education in order to increase the quality of the reports.

Restrictive climate and little feedback

In previous interview studies with police officers, it is clear that they perceive regular feedback to have a positive effect on the individual officer's development, whilst it can also lead to a more

effective investigation process. In the same interview studies, however, it is shown that it is uncommon within the police force to provide feedback on work and that it is also uncommon to receive feedback from prosecutors (Holgersson 2005, Brå 2009:1). Furthermore, in the Swedish National Audit Office's report on the handling of volume crime, it is made known that the quality of the feedback varies (RiR 2010).

Our study confirms these results. Just 16 per cent of those working in the field say that they regularly receive feedback from their superiors for initial investigation measures they have carried out. An even smaller proportion – eight per cent – say that they receive feedback from investigators and preliminary investigation leaders for these measures. Less than half of those who receive feedback feel that the feedback is constructive. Interviews with operators at PKC display a somewhat more positive picture, they feel they receive regular feedback from investigation offers at PKC. However, the quantity of feedback from investigators and preliminary investigation leaders at a later stage is very limited.

In addition, many police officers feel that there is a restrictive climate within the authority. Only some 60 per cent of those that responded to the survey agree with the statement: *I feel that suggestions for improvements are welcomed*. Even fewer – a quarter – agree with the statement that *I am able to point out errors and shortcomings within the authority*. This is in line with the results from the Swedish Police Union's member survey from 2012²⁸ and the Police's own employee survey from 2013 (SCB 2013), both of which indicate that there is a need for development concerning an open dialogue within the Police.

Police officers are content and motivated ...

Despite the shortcomings identified in this study, most respondents state that they are happy in their workplace and feel that their work is rewarding. Whilst only half feel they are doing the kind of work they really want to do, most state that they are motivated to do a good job.

... but the management and operational goals do not contribute to heightened motivation

Though most employees of police authorities in the survey state that they are motivated, they are less satisfied with how their superiors motivate them. Most believe they have received good information about the operational goals set for them. They do not feel, however, that the operational goals are presented in a motivational

²⁸ http://www.polisforbundet.se/nyheter/PF_2012_Medlemsunders%C3%B6kning.pdf [2013-11-13]

way. Only a fifth feel that superiors and management can adequately explain why they have these operational goals.

Brå's assessment

One of the primary goals of Brå's studies of the investment in the police is to gain an overview of the extent to which operational results have been improved as a result of the investment, and if there is no improvement, what the reason for this is. In this interim report, the focus is on investigation of and prosecution for volume crime. The reason why the clearance rate for this type of crime has not increased was explained in our first report; the increase in resources was in practice not very large, and the Police essentially did not use the allocated resources to prioritise work that generates higher clearance rates for volume crime (Brå 2013:12). In this report, we move on to hear what the employees of the police authorities feel stands in the way of higher clearance rates, irrespective of the investment.

The employees of the police authorities have responded positively to the first report. The predominant reaction is that "what everyone known has finally been brought to light". In this report, the de-prioritisation of resources for work with volume crime is also what most mention as the biggest problem related to low clearance rates. One of the main points brought up is that there are too few police officers responding to emergency calls. But the respondents also mention the lack of resources in other parts of the core activities, e.g., for investigators of volume crime.

A recurring response to Brå's first report from county police authorities, which Brå has been in contact with, is that both the county administrations and the National Police Board perceived the resource increase as larger than it actually was and that they therefore saw opportunities to establish services and groups that there were previously insufficient resources for. They have been established partly based on the needs identified by the Police and partly based on a continuously expanding commission to the Police. This has led to the increased resources being insufficient for the outermost core activities.

Previously known problems

Although the focus of this report is shortcomings in the investigative work and how to address this, Brå wishes to initially highlight the fact that in the work on the study we have gained the impression that the police force currently functions well overall and that its employees are devoted. Just as with all operations, however, there is room for improvement. The reader should also keep in mind that the conclusions are based primarily on results from four

of the country's police authorities and that many of those who received the survey did not respond to it.

The problems surrounding the investigative work which, in addition to the resources, is brought up in the recently completed study are in many aspects not new; they have been highlighted in previous studies. What is interesting is that they remain. This can be interpreted in two different ways. Either the Police has not worked to solve the problems or the solutions that have been produced, such as the National Investigative Concept of the Police (PNU), have not had the desired effect. The fact that the effect has not been achieved can in turn be interpreted in two different ways. Either the measures to solve the problems have been implemented but not proven to be effective, or the measures have not been implemented in the authorities in practice. Irrespective of what the explanation is, the Police must now continue working to solve problems that appear to stand in the way of higher clearance rates. Below, a number of measures that Brå considers to be interesting in this context are discussed. The proposals are arranged based on the chain of investigation and not the priority.

Shortcomings in initial investigation measures

Brå identifies two problems with initial investigation measures related to the *lack of resources*. One is that with current means of using the resources, there is no time to send out patrols to many volume crime cases. Another is that even when a patrol is sent out to the scene of a crime, it will seldom carry out extensive investigative measures in volume crime cases in the manner described in PNU. The inspectors on duty that responded to the survey feel that the primary reason for this is the high workload for those working in the field.

In addition, respondents point out that the patrols do not have enough *knowledge* on how initial investigation measures should be carried out in order to best contribute to the investigation. Preliminary investigation leaders and investigators say that there are often shortcomings in the initial investigation measures taken. A large proportion of respondents associate this with lack of experience, as the majority of those working on patrol duty are rather newly qualified.²⁹

It can also be the case that the *motivation* to carry out extensive investigative measures at the scene of the crime is not very high, considering that the inspectors do not feel in general that there is time for extensive initial investigation measures and that the preliminary investigation leaders and investigators seldom or never provide feedback on the investigative measures carried out by the

²⁹ More information on why the intervention workforce consists primarily of newly qualified individuals can be found in report 2013:12.

patrols. This would most likely give the patrols the idea that initial investigation measures are not a prioritised area.

In this context, it should also be noted that the lack of time not only affects the investigative measures at the scene of the crime, but also the personnel's work environment. Several of the officers interviewed have stated that one of the reasons those working on patrol duty are applying for more attractive positions such as special units or investigation at an ever earlier stage is that the work is periodically stressful. The creation of new positions and services during the investment period also enabled the employees to switch duties after only a few years of service.

Possible solutions for better initial investigation measures

Brå had already in the first interim study emphasised that more of the resources should have been allocated to patrols responding to emergency calls. Brå's perception is that the police authorities should first of all prioritise the outermost core activities and that special units and specialist competencies should then be established when possible. For this to be possible, the Police must also centrally set reasonable demands on which groups and roles must exist within the police authorities. In this context, it is also desirable for the Swedish parliament and the Government to review whether the scope of the police's commission can be reduced. Many of the specialist competences established in recent years reflect the expansion of the police's duties.

Within the intervention work too, there are duties that cannot be seen as core duties, and where it would be desirable to review whether they can be reduced. One example is other authorities' request of assistance with transportation,³⁰ which has increased drastically in recent years and takes up more and more of the patrols' time.

Apart from the option to redistribute resources so that a larger proportion of available positions are allocated to emergency operations, Brå also see other possible solutions which would increase the number of extensive investigative measures carried out at the scene of a crime. The solution closest to hand is to have more clear control of when the police patrols actually work. Whilst some of the authorities have worked on the issue, it appears that the lack of patrols still varies at different times of day and on different days of the week. Within a number of the police authorities, the

³⁰ This means that the police authority assists another authority with the transportation of an individual. This may for example involve taking in an individual who refuses to go to the hospital but who is at risk of becoming violent without medication or an individual who is to be deported and requires transport to the airport due to the risk that they will flee.

police should take an additional step in the direction of the officers planning their working hours so that they to a greater extent work during the hours with the highest crime rate.

One alternative which does not involve a redistribution of resources, neither over time nor between services, is to reprioritise the duties of those working in intervention. The parallel report on the police's crime prevention work, which is presented at the same time as this (Brå 2013:21), can according to Brå serve as a basis for discussion on how much resources should be invested in general patrolling without any planned focus, which is seen as a relatively common duty for the intervention workforce in their daily work. The research in this area provides no support for this type of crime prevention work. One possibility would be to allow part of the time used for patrolling to instead be used for extensive investigative measures in connection with volume crime. The freed up time could for example be used for investigative measures at the scene of the crime in cases which due to a lack of time could not be directly responded to. In some of those cases, it may prove fruitful to carry out investigative measures at the crime scene when there is sufficient time to do so.

An additional measure to improve the situation, which according to Brå is close at hand, is to reduce the patrols' time for administration. The administrative tasks in connection with the reporting of a case are very time-consuming – time which could be put to better use. The fact that the IT systems must be improved is another matter highlighted by the Government. For this reason, the Swedish Agency for Public Management was commissioned in September 2013 to audit the Police's management and administration surrounding these issues (Ju2013//PO).

Reluctance to give feedback is a trend that must be broken

Having a large proportion of newly qualified personnel can in many aspects be seen as an asset as they are often highly motivated. The disadvantage is that they lack experience. In the study just carried out, it is revealed that those working in the field seldom or never receive feedback on initial investigation measures they have carried out and that their competence therefore is not developed in a way that would otherwise be possible. Previous studies show that there is a culture within the police force of not giving one another feedback (Granér 2004, Holgersson 2005, Brå 2009:1).

Preliminary investigation leaders and investigators seldom receive feedback on their work from prosecutors. In the same way, the respondents in the parallel study on the police's crime prevention work point out that they seldom receive feedback in their work. This counteracts individuals' professional development and

most likely the motivation of employees as well. When interviewing superior officers and preliminary investigation leaders about the reason for not providing feedback, they often state that it is not common practice to do so. Brå believes that it is important to address this reluctance to give feedback on others' work and provide guidance on how to give constructive feedback that the individual can learn from.

Furthermore, the lack of constructive feedback appears to go both ways. The study reveals that the majority of respondents do not feel they are able to point out faults and shortcomings among superiors and management. This is a culture that counteracts development within the police force. It is important that the Police take measures to address this issue.

Extended authorisation and greater responsibilities for operators at PKC

Within the Police, there have been concerns that employees at PKC would be less good at filling in reports than personnel at a police station. The introduction and expansion of PKC in recent years would thereby have contributed to clearance rates not increasing. In the research carried out, Brå has not found anything to support this assumption. There is nothing indicating that the quality of cases registered by PKC would be worse than those registered at the police station.

That is not to say that PKC cannot improve. Since most reports today – almost 60 per cent – are established by them, small investments in PKC should also have an impact on the police's performance on the whole. Based on our observations at PKC and interviews with those concerned, we see clear potential to raise the quality of the reports. This can be achieved through a more extensive basic training for the operators. It can also be achieved by means of giving the civil operators the right to question the callers, which does however require constitutional amendments. These two measures should also help to make the work more stimulating and thereby lower the mobility among operators.

Coordination of crime cases is important – but must not be a burden

Once the reports are actually established, the coordination of crime³¹ – i.e., case coordination and crime analysis – is an important stage in the process. The majority of those who responded to the survey do not feel, however, that the coordination of crime cases works well at present.

³¹ Swedish: Brottsamordning.

One of the advantages of a functioning coordination of crime is the ability to unburden the investigation units by closing cases that are not investigable. This does however require the presence of a clear function that carries out the tasks and that the results are actually used. The risk is otherwise that the coordination delays case handling instead, and time is an important factor in producing investigation results.

Queues are too long

The officers responding to the survey also mention problems with long case queues³² and a lack of investigators of volume crime. A recurring comment in the surveys is that normal volume crime cases end up being put on hold, due to prioritised cases – i.e. cases in which an individual has been arrested. The opportunity for investigators to work with fresh cases is crucial for a good investigation result. In the next interim study, Brå intends to take a closer look at the amount of cases put on hold and to what extent the police are able to work with fresh volume crime cases.

”Volume crime specialists”

The work with volume crime appears to have a low status within the police force. For three out of four of the investigated authorities, the picture seems to be that volume crime is prioritised in theory but not in practice. This can make it difficult to recruit talent and also means that many apply for other positions. In Brå’s opinion both the police training and police management could focus more on raising the status of work with volume crime. One way of achieving this could be to develop further training for investigators of volume crime. To even allow volume crime a specialist status could remove the preconception that this work is less important.

Motivational goals

One important factor for being motivated at work, other than feedback, is understanding and sympathising with the goals of the operations. It is also important from a management perspective that the goals, which reflect the intentions of the management, are firmly rooted and have legitimacy among operative personnel (Granér 2004). The survey therefore also contained questions about how the police view the operational goals.

The majority feel they have received solid information on *what* the operational goals are, though only a fifth feel that superiors and management are able to provide a satisfactory explanation for *why* these goals exist. Even fewer feel that the operational goals

³² Swedish: Ärendebalanser. Due to lack of time, some cases are placed in a queue pending examination.

are presented in a way which increases their motivation. Overall, the responses show that this is an important area for development for the Police. In many respects, it is a matter of communicating what the Police are trying to achieve – all the way down to the last link in the chain – instead of simply explaining how to get there. This applies to both crime investigation and crime prevention work.

Reasonable expectations

Other than time and resources, responses to the question of why the clearance rate is not higher often relate to matters which are difficult or impossible for the police to change. The respondents mention that many volume crimes cannot be cleared up or that it would require unreasonable investigative measures in relation to the severity of the crime. Their perception seems to be that criticism of the low clearance rate and the demands to raise this is made without any accurate awareness of what is realistically achievable.

In this context, the question of to what extent external factors have contributed to increased difficulties clearing up crimes is raised. In the final report on the investment in the police, Brå will also present a more comprehensive analysis of this. The total distribution of various types of crime, for example, will be highlighted. Is it the case that the proportion of crimes that are difficult to investigate is higher now than previously? This is something touched upon by several of the respondents in the study.

In this study, examples of factors beyond the police's control have also been highlighted. A recurring conception is that the requirement for forensic evidence has increased. Brå's assessment is that this is the case and that it has a negative impact on the total clearance rate. However, the preliminary investigation leaders in Brå's study are divided in their view of whether the greater demands for forensic evidence will result in more or less cases referred to the prosecutor. The picture they provide is that it differs from one type of case to another. If the demands relate to cases in which it is possible to collect forensic evidence, the result may be that a perpetrator who could not otherwise be linked to the crime can be prosecuted. On the other hand, it is not possible in the majority of crimes reported retrospectively to produce forensic evidence. In such cases the requirement is something of a burden and means that where it previously would have been enough with a witness, for example, the final result is that the case must be dropped due to lack of forensic evidence. A desirable development in this area, according to Brå, would be to take advantage of forensic evidence when possible but not to have higher demands in general on this than previously set.

It is important that the demand for a higher clearance rate is based on a realistic picture of what is achievable. Brå's overall assessment, based on this and previous studies, is that there is potential to increase the proportion of cleared up cases within several categories of crime, but that the increase in question is often only a few percentage points. It is important that this is communicated to the public and to decision-makers. Brå therefore intends to highlight in the third and final report just exactly what realistic expectations of the police are and to review whether or not there are fairer ways to measure the police's work with investigation and prosecution than those currently employed.

Finally, Brå also wishes to point out that several of the proposals we have discussed are not only intended to increase the clearance rate. They are also about creating a better workplace for employees of the police authorities, with a more even distribution of labour and increased motivation. Last, but not least, their endeavours are also intended to achieve a higher rate of "customer satisfaction"; i.e., greater contentment among citizens who come in contact with the police.

Bakgrund

Mot bakgrund av de nya resurser som tillförts Polisen sedan 2006, bland annat för att organisationen ska uppnå bättre resultat har Brå fått i uppdrag av regeringen att analysera polisens arbete. I en första rapport (Brå 2013:12) drog vi slutsatsen att de cirka 2 500 nya poliser som tillkommit i praktiken inte var en så stor resursökning som det först kunde framstå som. Rapporten beskrev även hur de extra resurserna fördelades på olika verksamheter och hur resultatet av arbetet utvecklats utifrån olika tillgängliga mått. I studien visas att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat i form av kortare handläggningstider, mer planlagda brottsförebyggande insatser och ett högt förtroende hos allmänheten. Därtill kommer en positiv utveckling av polisens huvuduppdrag, nämligen att minska brottsligheten och öka tryggheten. Alla tillgängliga källor tyder på en minskande brottslighet i samhället och en allt tryggare befolkning. Även om det är många andra faktorer i samhället som har större inverkan på brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten måste utvecklingen ändå ses som positiv även för polisens arbete.

Det område som dock inte har utvecklats positivt är andelen och antalet personupplärade brott. Brå bedömde inte heller att de utökade resurserna i någon större utsträckning utnyttjats för att förstärka arbetet med att utreda mängdbrott, vare sig som ökade resurser för inledande utredningsinsatser av personal i yttre tjänst eller för senare utredningsinsatser.

I föreliggande rapport kartlägger Brå vad som står i vägen för en bättre personupplärning och ringar därmed också in lösningar på dessa problem. Bakgrunden till rapporten är också att Brå behöver underlag för att i slutrapporten kunna analysera polisens förbättringspotential när det gäller personupplärningen. Denna analys behövs för att kunna svara på regeringens fråga om vad som är rimliga förväntningar på polisen när det gäller personupplärningen. För dessa syften har vi med olika metoder gått ut till en stor mängd anställda inom polisen med frågor om vad som står i vägen för ett bättre verksamhetsresultat. Det har dels varit frågor

om problem som tidigare uppmärksammats i olika studier, dels öppna frågor om vad de svarande själva ser som problem i arbetet.

Föreliggande rapport är ett eget initiativ från Brå och presenteras utöver de två rapporter som regeringen har begärt i sitt uppdrag.

Det finns flera tidigare utredningar, främst av Riksrevisionen och Rikspolisstyrelsen, som granskat olika delar av verksamheten och uppmärksammat en rad brister i utredningsarbetet (bland annat RiR 2010, RPS 2011a, RPS 2013b). Dessa utredningar bygger på intervjuer med olika företrädare för Polisen. Syftet med Brås studie är att försöka komma ett steg vidare, bland annat genom att på ett systematiskt sätt fånga synpunkter från en större mängd poliser. Tanken har varit att se om deras bild generellt sett stämmer överens med det som framkommer i de ovan nämnda mer begränsade granskningarna och om olika grupper av poliser har olika syn på verksamheten (yttre personal jämfört med inre personal, chefer jämfört med övriga osv.). Ett ytterligare syfte har varit att få en bild av hur poliser överlag ser på vilka konsekvenser satsningen på 20 000 poliser haft för deras arbete. Vi har med olika källor fångat upp hur poliser själva ser på hur verksamheten fungerar och i möjligaste mån även stämt av deras bild med tillgänglig statistik.

Den här rapporten har fokus på brottsutredningsprocessen från anmälan till slutredovisning. Samtidigt med denna studie presenteras en delrapport som är inriktad på polisens brottsförebyggande arbete (2013:21). En slutrapport som belyser frågan om rimliga förväntningar på polisen och hur polisen ska mätas kommer att publiceras 1 oktober 2014.

Inledning

I föreliggande rapport står polisens utredning av mängdbrott i fokus. Bakgrunden är att få sådana brott klaras upp samtidigt som de uppskattas utgöra 86 procent av alla inkomna ärenden.³³ Med mängdbrott avses sådana brott där förundersökningen vanligtvis leds av en polisiär förundersökningsledare.³⁴ Exempel på brott som ingår i Brås studie är stöld, häleri, misshandel, inbrott, bedrägeri och skadegörelse.³⁵

De aspekter som rapporten huvudsakligen fokuserar på är sådana som tidigare utredningar identifierat som centrala för arbetet med utredningar av mängdbrott. Men rapportens innehåll styrs också av vad poliserna i studien själva tagit upp som centrala problem. Sammanlagt handlar det om följande fem teman:

1. Kvaliteten i arbetet med att ta upp anmälningar som inte är akuta (PKC:s arbete).³⁶
2. Bedömningen av när och om en patrull ska skickas till brottsplatsen vid akuta ärenden (LKC:s arbete).³⁷
3. Arbetet med förstahandsåtgärder.
4. Teknisk bevisning.
5. Generella aspekter om utredningsarbetet.

³³ Antalet inkomna ärenden 2012 uppgick till 1 224 078, varav 1 046 871 var mängdbrottsärenden. (Källa: RPS).

³⁴ Åklagare leder förundersökningen när den misstänkte är frihetsberövad, när våld eller hot inom familjen eller mot nära anhöriga kan misstänkas, när den misstänkte är 15–17 år, när brottsoffret är under 18 år eller när det gäller grov eller komplicerad brottslighet.

³⁵ Trafik- och narkotikabrott utesluts från definitionen i den här undersökningen eftersom dessa brott ofta klaras upp i samband med att de upptäcks.

³⁶ Polisens kontaktcenter (PKC) upprättar anmälningar om brott och förlorat gods, samt tar emot tips och granskar internetanmälningar. PKC nås via telefonnumret 114 14. Se även kapitlet *Anmälningsupptagning vid PKC*.

³⁷ Länskommunikationscentralen (LKC) tar emot larmsamtal och avgör huruvida en patrull ska avsättas för ett ärende eller inte. LKC nås via telefonnumret 112. Se även kapitlet *Utryckningar (LKC)*.

Därefter redovisas ett antal bakomliggande faktorer som kan förklara eller bidra till problemen och vilka förändringar i dessa avseenden polisen skulle önska. Förutom en genomgång av tidigare forskning och utvärderingar tog Brå även hänsyn till olika polisers synpunkter som kom fram vid studiebesök, möten, presentationer och utbildningar. De faktorer som tas upp är:

1. personalresurser
2. brottens karaktär
3. erfarenhet och kompetens
4. arbetsuppgifternas status
5. feedback
6. trivsel och arbetsmotivation.

Metod

Sammanfattning

Följande datainsamlingsmetoder har använts i rapporten (inom parentes de polismyndigheter som ingått i undersökningen):

- Deltagande observation och intervjuer på PKC (Skåne, Stockholm och Norrbotten).
- Statistisk analys av anmälningar (samtliga 21 länsmyndigheter).
- Deltagande observation och intervjuer på LKC (Stockholm, Södermanland, Uppsala och Värmland).
- Deltagande observation och intervjuer med ingripande patruller³⁸ (Polismästardistrikt City i Stockholm, Södermanland, Uppsala och Värmland).
- Sammanställning av inflödet av samtal och händelserapporter upprättade på LKC (Stockholm, Södermanland och Uppsala).
- Enkätstudie (Polismästardistrikt City i Stockholm, Södermanland, Uppsala och Värmland).
- Telefonintervjuer med ansvariga för lokus³⁹ (Polismästardistrikt City i Stockholm, Södermanland, Uppsala och Värmland).
- Telefonintervjuer med FU-ledare (Polismästardistrikt City i Stockholm, Södermanland, Uppsala och Värmland).
- Telefonintervjuer med åklagare (sex olika åklagarkammare).

³⁸ Poliserna hade som huvudsaklig uppgift att åka på LKC-styrda ärenden. Benämningen på tjänsten samt om poliserna i mån av tid även arbetade brottsförebyggande skiljde sig något åt mellan myndigheterna. För tydlighetens skull benämns de i föreliggande rapport enbart som ingripande polis eller ingripande patruller.

³⁹ Lokala brottsplatsundersökare (lokus) har särskild kompetens på det kriminaltekniska området. Syftet med tjänsterna är att avlasta kriminaltekniker och yttre personal och att höja kvaliteten i brottsplatsundersökningarna. Se kapitlet *Teknisk bevisning*.

- I en separat studie som presenteras samtidigt som denna, har uppgifter om det brottsförebyggande arbetet samlats in genom enkäter till poliser i yttre tjänst (Blekinge, Norrbotten och Västra Götaland) samt genom enkäter till närpolischefer (samtliga 21 polismyndigheter).

Val av undersökningsområden

Den här rapportens undersökningar genomfördes i första hand i fyra polismyndigheter.⁴⁰ Områdena valdes utifrån skillnader i storlek, brottsbelastning, ärendeflöde, resultaten för uppkläring och andra förutsättningar som kan antas ha betydelse för det dagliga arbetet med mängdbrott. Även om detta ger bra förutsättningar för att få en bred bild av polisens arbete med mängdbrott är det viktigt att komma ihåg att resultaten inte omedelbart kan generaliseras till samtliga 21 polismyndigheter.

Metodmässiga begränsningar

Den största metodmässiga begränsningen är bortfallet i enkätstudien. Av 1 203 enkäter besvarades 656 stycken, vilket ger ett bortfall på 45 procent. Svarefrekvensen dras ned av ett stort bortfall bland de svarande i City i Stockholm, vilket förklaras av att en stor del av poliserna aldrig tycks ha fått enkäten. Till stor del bedöms bortfallet därför vara slumpmässigt och inte systematiskt. Vi bedömer att svaren, trots bortfallet, ger värdefull information om uppfattningar och åsikter bland poliser som arbetar med mängdbrott. Vidare har datamaterialet som använts för den statistiska analysen av PKC:s arbete begränsningar dels i bortfall, dels i antalet kontrollvariabler.

I bilaga 1 skrivs utförligare om datainsamlingen, förutsättningarna för de undersökta områdena och bortfallets betydelse.

⁴⁰ Med undantag för den statistiska analysen av anmälningar som kommer från samtliga 21 polismyndigheter och för de deltagande observationerna på tre PKC.

Anmälningsupptagning vid PKC

Sammanfattning

Tidigare utredningar har påtalat att det finns vissa brister i kvaliteten på de anmälningar som upprättas och godkänns av PKC. De som arbetar på PKC och intervjuats av Brå i denna studie anser att problemen främst gäller internetanmälningar. De flesta tycker att denna typ av anmälningar inte lett till någon effektivisering – snarare merarbete – eftersom mycket tid går åt till att komplettera anmälningarna i efterhand. Inte heller de FU-ledare utanför PKC som intervjuats, tycker att internetanmälningarna håller måttet – och de tycker även att anmälningarna upprättade via telefon på PKC har varierande kvalitet.

De anställda på PKC delar synen från de tidigare utredningar som menar att operatörerna borde få befogenhet att hålla förhör per telefon i samband med anmälan. Det skulle underlätta både beslutet om förundersökning och den fortsatta brottsutredningen. De anser även att FU-ledarna på PKC borde få utökad befogenhet att lägga ned anmälningar för samtliga länspolismyndigheter – inte bara dem som hör till deras eget län vilket är huvudregeln i dag. Möjligheten att snabbare lägga ned ärenden som ändå inte kommer att utredas är ett sätt att komma åt de många överlämningarna som personalen lyfter fram som ett problem för effektiviteten inom polisen.

Slutligen önskar de som arbetar på PKC att målen för verksamheten tydligare lyfte fram utredningsaspekten av anmälningsupptagningen. I dag mäts PKC främst utifrån hur snabbt operatörerna besvarar samtalen. De vill att även kvaliteten på anmälan ska ha betydelse när verksamheten följs upp. Annars är det svårt för den enskilde operatöreren att legitimera den extra tid det tar att göra anmälan så användbar som möjligt i den fortsatta utredningsprocessen.

Brå har också gjort en statistisk studie där vi undersökt om andelen anmälningar som utreds och slutredovisas varierar utifrån anmälningsförfarande. Resultaten tyder på att det inte finns några påtagliga skillnader mellan anmälningar som upprättats per telefon på PKC jämfört med på polisstation, särskilt inte när hänsyn tas till tiden från brott till anmälan och allvarlighetsgraden. Andelen inledda förundersökningar samt andelen slutredovisade ärenden är högre när anmälan tas upp av poliser i yttre tjänst. Dessa ärenden har dock andra förutsättningar att klaras upp, eftersom det där finns möjlighet till direkta förstahandsåtgärder på ett annat sätt än vid övriga anmälningsätt. I minst utsträckning utreds och slutredovisas internetanmälningar när man, så långt möjligt, studerar jämförbara anmälningar.

Hur polisen tar upp en anmälan kan ha betydelse för om brottet kommer att kunna klaras upp eller inte. Brister kvaliteten kan det medföra att avgörande information går förlorad eller att ärendet kräver onödigt merarbete i efterhand. Anmälan utgör också en viktig handling i en eventuell rättsprocess. Mot denna bakgrund har Brå gjort en särskild studie av Polisens kontaktcenter (PKC), där majoriteten av alla anmälningar upprättas.⁴¹ Syftet har varit att se hur väl arbetet på PKC fungerar och om det finns en potential att förbättra så att fler brott personuppkläras och handläggningen av ärenden blir mer effektiv.

Verksamheten på PKC

PKC etablerades 2005. Deras uppgift var då att över telefon lämna upplysningar till allmänheten och upprätta anmälningar om förlorat gods eller enklare brott. Under åren har arbetsuppgifterna utökats till att de även tar emot tips och granskar internetanmälningar. Möjligheten att upprätta en anmälan via internet har funnits sedan 2006⁴² och är i skrivande stund enbart möjlig för följande brottstyper: stöld, inbrott och bedrägeri. Anmälningar över telefon (114 14) kan göras för alla typer av brott (RPS 2011a). Totalt sett tar PKC årligen emot nästan 800 000 anmälningar om allt från cykelstölder till grov misshandel. Av dessa är drygt en fjärdedel internetanmälningar.⁴³

Verksamheten på PKC är sedan 2009 koncentrerad till sju myndigheter.⁴⁴ Samtliga enheter ansvarar gemensamt för hela landets

⁴¹ 60 procent år 2012 (RPS 2013a).

⁴² Tjänsten har utvecklats ytterligare under 2012.

⁴³ Uppgifter från PKC och RAR.

⁴⁴ Stockholm, Västmanland, Skåne, Halland, Västra Götaland, Norrbotten och Jönköping.

anmälningsupptagning och använder sig av ett nationellt växelsystem.⁴⁵ De allra flesta operatörer på PKC är civilanställda. Därutöver finns det ett antal polisiära förundersökningsledare, så kallade FU-ledare, på varje PKC. Deras uppgift är att gå igenom samtliga anmälningar som upprättats. De kan enbart fatta beslut om ifall en förundersökning ska inledas eller inte för de ärenden som gäller deras eget län, resterande anmälningar granskas enbart för att säkerställa att de håller god kvalitet.⁴⁶ Saknas någon uppgift eller är anmälan otydligt formulerad är det FU-ledarens uppgift att återkoppla till den operatör som upprättat anmälan som då får komplettera den. Efter det skickas anmälan till berörd myndighet.

Huvudresultat i tidigare studier

Ett flertal tidigare studier har granskat verksamheten på PKC (RiR 2010, RiR 2011, RPS 2011a, ÅM och RPS 2013, RPS 2013a, RPS 2013g). Det är främst följande fyra problem som tas upp i dessa studier:

1. Det finns vissa brister i kvaliteten på de anmälningar som upprättas och godkänns av PKC.
2. De civilanställda operatörerna får inte hålla förhör i samband med att de tar upp anmälan och riskerar därmed att missa viktig information.
3. FU-ledarna får inte lägga ned anmälningar från andra län än det egna vilket leder till många överlämningar.
4. Det saknas en samlad operativ ledning för samtliga PKC vilket kan ge regionala skillnader i resultatet.

I bilaga 2 redovisas de tidigare studierna mer utförligt.

Delstudie ett av PKC-verksamheten

Mot bakgrund av de problem med anmälningarnas kvalitet som tidigare lyfts fram, har Brå besökt tre myndigheter med PKC-verksamhet för att få deras synpunkter på PKC:s roll i utredningsprocessen. I stort anser Brå att PKC är en välfungerande verksamhet med många engagerade medarbetare. Huvudfokus ligger dock, liksom i resterande rapport, på att se vad mer som kan utvecklas om Polisen vill höja andelen uppklarade brott. Under studiebesöken låg fokus både på vad som kommit fram i tidigare utredningar och i de intervjuades egna synpunkter. Allmänt kan sägas att de intervjuade i stor utsträckning delar den syn på problemen som

⁴⁵ I RPS promemoria föreslås att det ska finnas en PKC-enhet i varje region och att samtal till 114 14 i första hand ska kopplas till den region där den uppringande befinner sig (RPS 2013g).

⁴⁶ Undantaget är om två polismyndigheter har kommit överens om en samverkan enligt 3 kap. 6 § polisförordningen (1998:1558) (RPSFS 2013:11 FAP 150-1).

tagits upp tidigare. Undantaget är att de inte ansåg att det nödvändigtvis behövs en samlad operativ ledning. Följande avsnitt bygger främst på de intervjuer och den medlyssning som skedde vid de tre studiebesöken.

För att få utredningssidans syn på kvaliteten på anmälningarna från PKC kompletterades materialet med intervjuer med sex FU-ledare som inte arbetar på PKC. De intervjuade FU-ledarna är alla verksamma i de fyra myndigheter som enkäten gick ut till.

Anmälningar via internet uppfattas hålla låg kvalitet

När det gäller kvaliteten i de anmälningar som PKC tar upp, nämns i första hand internetanmälningar som problematiska i Brås intervjuer med personalen på PKC. Möjligheten att anmäla via internet infördes 2006, dels för att öka anmälningsbenägenheten, dels för att öka effektiviteten. Sådana anmälningar svarar i dag för runt en fjärdedel av samtliga anmälningar som kommer till PKC, och antalet har ökat det senaste året.⁴⁷ Flera av de intervjuade ifrågasätter om möjligheten att anmäla via internet verkligen medfört någon höjning av effektiviteten, eftersom deras bild är att många anmälningar inte innehåller den information som behövs och att mycket tid går åt till att komplettera dem.⁴⁸ Ett antal faktorer lyftes fram som möjliga orsaker till bristerna: begränsade språkkunskaper hos anmälaren, att anmälningarna är skrivna i affekt eller, viktigast, att anmälaren har begränsad kunskap om beviskrav. Bristerna anses särskilt tydliga i anmälningarnas fritext. Eftersom de skrivs av anmälaren själv är det något som PKC i väldigt liten utsträckning kan påverka.⁴⁹ Operatörerna som intervjuades beskrev det som frustrerande att utredare i senare led kunde läsa en torftigt skriven internetanmälan och tro att det var en operatör som författat den.

RPS har framfört att en annan möjlig förklaring till att anmälningar med kvalitetsbrister lämnar PKC är att operatörerna har krav på sig att godkänna alla anmälningar via internet inom ett dygn (RPS 2013g). Behöver anmälan kompletteras men operatören på PKC inte lyckats fått tag på anmälaren innan dess skickas ärendet vidare trots att uppgifter saknas. Fördelen med arbetssättet är att ärenden inte blir liggande, men det får som konsekvens att den mottagande myndigheten får ta emot ofullständiga anmälningar.

Inte heller de FU-ledare utanför PKC som intervjuats, tycker att anmälningarna via internet håller hög kvalitet. FU-ledarna bedö-

⁴⁷ Antalet inkomna internetanmälningar är 20 % högre de nio första månaderna 2013 jämfört med samma period år 2012 (Källa: RAR).

⁴⁸ Enligt statistik från samtliga PKC för första halvåret 2013 har en tredjedel av internetanmälningarna blivit kompletterade av operatörerna innan de godkännts av FU-ledare (källa: Polisen)

⁴⁹ Polisen får inte ändra någon uppgift i internetanmälningarnas fritext eftersom den är att anse som en urkund (RPS 2013g).

mer att det underlag de får via sådana anmälningar generellt sett är så pass bristfälligt att de inte kan inleda någon förundersökning. Detta, i kombination med att det rör sig om en stor del ringa brott som anmäls av försäkringsskäl, bidrar till att ärendena ofta skrivs av direkt.

FU-ledare ser brister även i anmälningar per telefon

Även om de anställda på PKC menar att det främst är internetanmälningarna som inte håller tillräckligt hög kvalitet, anser samtliga av de sex intervjuade FU-ledarna utanför PKC att kvaliteten brister även i många av de anmälningar som PKC tar emot per telefon. De anser att det saknas erfarenhet hos operatörerna på PKC och att kunskapen om vad som ska tas upp i en anmälan brister.

En operatör måste locka ut det väsentliga från den människa som ringer, få fram kärnpunkten liksom. Och finns inte erfarenheten kan operatören inte få fram den.

Samtliga FU-ledare som intervjuats anser att de bästa anmälningarna tas upp av en polis på plats. FU-ledarna tycker att en polis generellt har större vetskap om vilka uppgifter som behövs för att påbörja en förundersökning. Men de framhåller också att det finns erfarna operatörer som skriver bra anmälningar. FU-ledarna tillfrågades inte specifikt om de tyckte att anmälningar som upprättas på PKC håller bättre eller sämre kvalitet än anmälningar upprättade på en polisstation.

Kunskaper i språk och juridik anses viktigt

I intervjuerna betonade personalen på PKC vikten av språkkunskaper hos operatörerna. Att kunna flera språk är värdefullt, eftersom alla som gör en anmälan inte kan uttrycka sig fullt ut på svenska. Tidigare fanns det inte någon systematisk kunskap inom PKC över vilka språk operatörerna talar. En åtgärd, som föreslogs av RPS 2011 var att de operatörer som är i tjänst registrerar vilka språk de behärskar. Ringer någon sedan in och önskar upprätta en anmälan på sitt modersmål och en operatör någonstans i landet har registrerat att den behärskar just det språket, kan samtalet kopplas över till denne (RPS 2011a). Systemet med registrering av språkkunskaper är nu infört. Det har dock inte så stort värde om endast få av operatörerna är flerspråkiga. Några av de intervjuade på PKC lyfte fram att det borde finnas fler operatörer som behärskar de språk som talas av de större invandrargrupperna i Sverige. En av anledningarna till att antalet flerspråkiga operatörer inte är högre kan vara att funktionen som operatör på PKC är säkerhetsklassad och därför förutsätter svenskt medborgarskap enligt sä-

kerhetsskyddslagen.⁵⁰ Detta torde till viss del försvåra rekrytering av personer med annat modersmål än svenska.

Det som de intervjuade FU-ledarna utanför PKC starkast efterfrågar är att operatörerna ska ha juridiska kunskaper för att bättre veta vilka uppgifter de behöver få av anmälaren för att en förundersökning ska kunna inledas.

Flera fördelar med ökade befogenheter för operatörerna

Vid de tre besökta myndigheterna är man enig med de tidigare utredningar som menar att de civilanställdas befogenheter är för inskränkta. Majoriteten av både personal och ledning som intervjuats är positiva till möjligheten att utöka de civilanställdas befogenheter så att de kan vidta tidigare utredningsåtgärder som att förhöra målsäganden och vittnen per telefon i samband med anmälan. Det skulle underlätta för FU-ledare att fatta beslut om huruvida förundersökningen kan läggas ned eller inte. Förhoppningen är också att det skulle frigöra arbetstid senare under processen då det är svårt att få tag på anmälare och vittnen när en tid har gått efter det att brottet anmäldes. De intervjuade tog också upp att det skulle vara bättre för de målsägande. Det är påfrestande för brottsutsatta som anmäler att behöva vänta till senare med att få berätta hela sin historia. Ibland kan det ta upp till flera månader efter anmälan innan de blir kontaktade av polisen. Mot denna bakgrund såg personalen på PKC positivt på de förslag som kommit om att öka de civilanställdas befogenheter genom lagändring.⁵¹

Några av de intervjuade FU-ledarna på PKC uttryckte dock viss oro för att ge de civila operatörerna mer befogenheter. De menar att det kräver att operatörerna utökar sin kompetens i förhörsteknik. Därutöver ser de problem med att hålla förhör över telefon eftersom det inte går att säkert identifiera vem det är som ringer. Är det en patrull på plats eller en polisanställd i receptionen som tar upp anmälan kan de be att få se legitimation för att identifiera målsägande eller vittnen, vilket inte är möjligt på PKC.

FU-ledarna vill kunna lägga ned ärenden som hör till andra myndigheter

FU-ledare på PKC får i dag bara besluta om att inleda förundersökning eller att lägga ned ett ärende om det hör till det län där PKC är placerat. Alla andra ärenden, även de som uppenbart inte går att utreda, måste granskas och sedan skickas vidare till be-

⁵⁰ Säkerhetsskyddslagen (SFS 1996:627) 29 §. Lagen ses för närvarande över bland annat för att ta ställning till om kravet på svenskt medborgarskap bör förändras i vissa fall. Resultaten redovisas senast den 30 april 2014 (Dir. 2011:94).

⁵¹ Den lag som man föreslår ska ändras är 23 kap. 3 § tredje stycket RB som innebär att tidiga utredningsåtgärder som förhör innan en förundersökning har inletts endast får hållas av polis eller åklagare (RPS 2013a).

rörd myndighet, som får göra sin egen bedömning. Undantaget är om den polismyndighet där PKC är placerat kommit överens med en annan polismyndighet om att FU-ledarna på PKC även får leda förundersökningen i ärenden som hör till den myndigheten.⁵² I intervjuer med ledningen på PKC nämndes någon enstaka sådan samverkansöverenskommelse men det verkar höra till undantagen. Det finns främst två anledningar till att FU-ledare vid respektive myndighet ska få göra sin egen bedömning: dels kan de ha information att tillföra ärendet och därmed öka utredningsbarheten, dels kan de få en samlad bild av den lokala brottsligheten och upptäcka eventuella samband.

Trots fördelarna med att ta vara på all information som kan utvinnas ur ett ärende anser den intervjuade personalen på PKC att det innebär ett onödigt dubbelarbete när både FU-ledarna på PKC och FU-ledarna i den myndighet ärendet hör till ska granska och bedöma det. Kritik mot dagens system har även kommit från Riksrevisionen (2010) som framhåller att detta förfarande försvårar för polisen att uppfylla kraven på att inleda och bedriva utredningar snabbt. Det är även något ledningen på PKC tog upp i intervjuerna. Utökade befogenheter till FU-ledarna skulle visserligen innebära en viss ökning i arbetsbördan för PKC, men för Polisen nationellt skulle det frigöra en större mängd resurser till utredningsbara ärenden.

Tydligare mål och uppföljning av anmälningarnas kvalitet som underlag i brottsutredning

Att arbetet på PKC ska ses som en integrerad del i den brottsutredande verksamheten omnämns i polisens rapporter (RPS 2011b, RPS 2013d), men utifrån Brås observationer under studiebesöken verkar det vara en bit kvar innan det märks fullt ut i verksamheten. De intervjuade operatörerna önskar att målen för PKC:s verksamhet tydligare ska lyfta fram kvaliteten i anmälningarna. I dag mäts verksamheten främst utifrån hur snabbt operatörerna besvarar samtalen. Målet är formulerat till att 90 procent av inkommande 114 14-samtal ska besvaras inom tre minuter och 95 procent inom fem minuter. År 2012 besvarades 70 procent av samtalen inom tre minuter och 84 procent inom fem minuter.⁵³ Studier av bemötandet visar att de som ringer är nöjda med det bemötande de får⁵⁴ (RPS 2013d).

⁵² Enligt 3 kap. 6 § polisförordningen (1998:1558) (RPS 2013e).

⁵³ Snabbhetsmålen syftar dels till att skapa förtroende för polisen genom snabb service, dels att undvika att den potentielle anmälaren lägger på under väntan och man "tappar" samtalet. År 2012 tappade PKC över en fjärdedel av samtalen. Snabbhetsmålen har hittills aldrig uppnåtts, och personalen på PKC som intervjuats anser att målen var orealistiskt satta redan från början.

⁵⁴ Målet är satt till att 85 procent ska vara nöjda, något som uppnåddes år 2012.

De som arbetar vid PKC är positiva till att aspekterna snabbhet och bemötande vägs in i uppföljningen av verksamheten, men de önskar att även kvaliteten på anmälningen skulle ha större betydelse när verksamheten följs upp. Annars är det svårt för den enskilde operatören att legitimera den extra tid det tar att skriva ner kontaktuppgifter till alla vittnen, ställa utförliga frågor om omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen eller att få anmälarna att känna förtroende för operatören så att de vågar berätta alla detaljer om brottet.

Kunskap, feedback och brottsamordning

Under intervjuerna på PKC ställdes även frågor om kunskapen bland personalen, i hur stor omfattning operatörerna fick feedback på sitt arbete och hur väl brottsamordningen fungerade. Svaren på det redogörs för i senare delar av rapporten tillsammans med svaren från andra personalgrupper inom polisen.⁵⁵

Delstudie två av PKC-verksamheten

Möjligheten att anmäla brott per telefon till PKC, i stället för att besöka ett poliskontor, har funnits sedan 2005 och antalet anmälningar till PKC har ökat, framför allt sedan 2010.⁵⁶ Många frågar sig om detta lett till att kvaliteten på anmälningarna har påverkats. Ovan har flera olika brister diskuterats. Det man befarat är att operatörerna har mindre erfarenhet av anmälningsupptagning än poliser och att detta i kombination med deras begränsade befogenheter leder till mindre information i anmälningarna. Det ses också som en risk att operatörerna får stressa anmälningsupptagningen på grund av kravet på korta väntetider. Mindre stress på poliskontoren och möjligheten att samtala öga mot öga skulle då skapa bättre förutsättningar att få en informationsrik anmälan.

Tidigare studier som visat på kvalitetsbrister bland anmälningar upprättade på PKC bygger främst på intervjuer med FU-ledare eller manuella granskningar av ett begränsat antal anmälningar. De belyser heller inte i vad mån detta påverkar andelen ärenden som utreds och slutredovisas till åklagare. Därför har Brå gjort en statistisk studie där vi avser jämföra liknande brott som anmäls på olika sätt och se om andelen som utreds respektive slutredovisas varierar. De brott som valts ut är misshandel mellan obekanta, bostadsinbrott, förrådsinbrott, biltillgrepp och bedrägeri.⁵⁷

⁵⁵ Se kapitlet *Generellt om utredningsarbetet och Andra faktorer som kan förklara brister i resultat*.

⁵⁶ Enligt uppgifter från Polisen har antalet samtal ökat med 12 procent från år 2006 till 2012. Den största ökningen skedde mellan år 2011 och 2012.

⁵⁷ Brottskoder som ingår: Misshandel: 0355, 0357. Biltillgrepp: 0802. Bostadsinbrott: 9801, 9802. Förrådsinbrott: 0825. Bedrägeri: 0901, 0904, 0913, 0906.

De anmälningsförfaranden som jämförs i Brås delstudie följer i huvudsak den kodning Polisen själv använder sig av men då vi ansåg att den i vissa fall är missvisande har nya kategorier skapats. I förklaringsrutan nedan anges utförligare vad som ingår i Brås kategorier.

Förklaringsruta 1. Polisens anmälningsförfaranden

Operatör på PKC inkluderar ärenden upprättade av civila operatörer på Polisens kontaktcenter (114 14). Ärendet har sedan godkänts av en FU-ledare på PKC innan det skickas till berörd polismyndighet.

Personal på polisstation inkluderar ärenden där den brottsutsatte själv besökt en reception på ett lokalt poliskontor. Oftast är personalen som upprättar anmälan civilanställd men det förekommer även att poliser tar upp anmälan eller tar vid om ett förhör ska hållas.

Internet inkluderar ärenden som den brottsutsatte själv anmält via polisens hemsida. Anmälningarna granskas av en FU-ledare på PKC för att sedan, efter eventuell komplettering som operatörer sköter, godkännas och skickas till berörd polismyndighet.

Polis i yttre tjänst inkluderar ärenden som upprättats av en polisutbildad, ofta efter att ett samtal ringts in till LKC (112) och de skickat ut en patrull. Det kan även vara brott som polisen upptäcker under patrullering eller vid kontroller av olika slag.

Detta avsnitt syftar till att besvara tre frågor.

1. Utreds ärenden som upprättas på PKC i större eller mindre utsträckning än ärenden som upprättas på annat vis?
2. Slutredovisas ärenden som upprättas på PKC i större eller mindre utsträckning än ärenden som upprättas på annat vis?
3. Varierar ärendeinflödet beroende på anmälningsförfarande? Anmäls exempelvis en större andel grova brott eller brott begångna för en längre tid sedan genom ett visst anmälningssätt?

Studien studerar särskilt skillnader mellan PKC och besök på polisstation. Först presenteras resultatet för de olika anmälningssätten i stort, sedan följer en kort fördjupning för respektive brottskategori.

Anmälningar upprättade av polis i tjänst utreds i störst utsträckning – och anmälningar via internet minst

Vår första fråga är om andelen ärenden där beslut tas om att inleda en förundersökning varierar beroende på anmälningssätt. Som resultatet visar i tabell 1 är andelen ärenden där en förundersökning inleds olika beroende på vilken brottstyp som studeras. Överlag utreds dock anmälningar som upprättas på polisstationer i ungefär samma utsträckning som anmälningar upprättade av PKC. För två brottskategorier har anmälningar från PKC utretts i större ut-

sträckning och för tre kategorier anmälningar från polisstationer. Skillnaderna är dock små.

Tabell 1. Procentuell andel ärenden⁵⁸ där FU-ledare beslutat att inleda en förundersökning. Kategoriserat utifrån brottstyp och anmälningssätt (%) år 2012. n = 106 151

	Misshandel (n = 15 805)	Bostadsinbrott (n = 16 391)	Förrådsinbrott (n = 11 336)	Bedrägeri (n = 52 606)	Biltillgrepp (n = 10 013)
Polis i yttre tjänst	91	95	50	86	72
Personal på polisstation	86	63	12	69	35
Operatör på PKC	79	66	9	60	37
Internet	*	58	4	52	25

* Internetanmälan är enbart möjlig för inbrott, stöld, bedrägeri och förlust.

Andelen ärenden som utreds är markant högst bland dem som upprättats av poliser i yttre tjänst för samtliga fem studerade brottstyper. Dessa ärenden har dock andra förutsättningar att klaras upp, eftersom det finns möjlighet till direkta förstahandsåtgärder på ett annat sätt än vid övriga anmälningsförfaranden.

I lägst utsträckning fattas beslut om att inleda en förundersökning för ärenden som upprättats på internet. Två förklaringar till det har förts fram under intervjuer med såväl personal på PKC som FU-ledare i polismyndigheterna; dels författas anmälningarna till stor del av anmälaren själv som ofta saknar kunskap om beviskrav, dels handlar det ofta om brott som anmäls av försäkringsskäl.

Tabell 2. Procentuell andel ärenden⁵⁹ som slutredovisas för respektive brottstyp. Kategoriserat utifrån anmälningssätt (%) år 2012. n = 106 151

	Misshandel (n = 15 805)	Bostadsinbrott (n = 16 391)	Förrådsinbrott (n = 11 336)	Bedrägeri (n = 52 606)	Biltillgrepp (n = 10 013)
Polis i yttre tjänst	21	6	14	38	28
Personal på polisstation	13	4	2	10	5
Operatör på PKC	10	5	1	9	7
Internet	*	2	0	8	3

* Internetanmälan är enbart möjlig för inbrott, stöld, bedrägeri och förlust.

Avsnittets andra fråga besvaras delvis av tabell 2. Som framgår av tabellen följer resultatet för andel ärenden som slutredovisas ungefär samma mönster som för andelen som utreds. Även här har anmälningar upprättade på PKC och de som upprättas efter ett

⁵⁸ I studien ingår inte ärenden som fortfarande var öppna vid insamlingstidpunkten. Det innebär att den faktiska andelen ärenden som slutredovisas beräknas vara något högre än tabellen visar. För utförligare beskrivning av bortfallsanalys, se bilaga 1.

⁵⁹ I studien ingår inte ärenden som fortfarande var öppna vid insamlingstidpunkten. Det innebär att den faktiska andelen ärenden som slutredovisas beräknas vara något högre än tabellen visar. För utförligare beskrivning av bortfallsanalys, se bilaga 1.

besök på polisstation liknande resultat. De anmälningar som tas upp av polisen i yttre tjänst slutredovisas i högst utsträckning, och i minst utsträckning slutredovisas internetanmälningarna.

Brottets grovhet och tid till anmälan förklarar en del av skillnaden

En del av de redovisade skillnaderna mellan anmälningsförfaranden minskar när uppgifterna kontrolleras för tiden mellan anmälan och brottstillfället samt hur allvarligt brottet är. När ärendena undersökts närmare har det nämligen visat sig att inflödet för respektive anmälningsätt skiljer sig markant åt, vilket besvarar avsnittets tredje fråga. Att det finns brott av olika allvarlighetsgrad som har samma brottskod⁶⁰ kan bero på ett antal faktorer. En anledning kan vara att omständigheterna är oklara, exempelvis om det inte går att klargöra ifall en uppbruten dörr är resultatet av ett försök till inbrott eller ett fullbordat inbrott. I de fallen kan ärendet ha kodats med brottskoden för normalgraden och en förklaring inkluderats i beskrivningen av brottet där båda möjligheterna förs fram.⁶¹

Nedan följer en närmare granskning av hur resultatet påverkas i respektive brottskategori när hänsyn tas till skillnader i typ av brott och tid från brott till anmälan.

Misshandel mellan obekanta

I en tidigare studie från Brå (2009:1) har två faktorer visat sig vara betydelsefulla för att ärenden om misshandel mellan obekanta ska klaras upp. Den ena är om polisen gjort förstahandsåtgärder – och förutsättningen för det är betydligt högre om brottet skett tätt in på anmälan. Då kan vittnen höras och kanske till och med gärningspersonen tas på plats. När Brå granskat hur lång tid det dröjer från att ett brott begås till att det anmäls visar resultatet att majoriteten av samtliga anmälningar om misshandel mellan obekanta anmäls samma dag eller dagen efter att det skett. Det skiljer sig dock något åt beroende på anmälningsätt. Av anmälningarna som kommer in till PKC har 8 procent av misshandelsfallen ägt rum för mer än en vecka sedan. Motsvarande siffra för anmälningar upprättade på polisstation är betydligt högre, 20 procent. Minst andel brott som begåtts för mer än en vecka sedan får polis i yttre tjänst kännedom om, 3 procent. Den andra faktorn som visat sig ha betydelse för

⁶⁰ Exempelvis försök till inbrott förekommer bland ärenden med brottskod 9801 (stöld i villa genom fullbordat inbrott) men borde egentligen kodats som 0857 (försök till stöld genom inbrott från villa/radhus).

⁶¹ Överlag är det inte ovanligt med felkodningar, både av ovan beskriven anledning eller av slarv eller okunskap. En kvalitetsstudie som Brå gjort av kriminalstatistiken (2012a) skattar att 12 procent av alla brott i anmälningsstatistiken är felkodade. Huruvida felkodning förekommer mer frekvent bland en viss typ av anmälningsupptagning inom Polisen har inte studerats.

möjligheten att klara upp misshandelsärenden är hur grovt brottet är. Även där är förutsättningarna olika beroende på anmälningssätt. På PKC rör dubbelt så stor andel anmälningar ringa misshandel eller försök till misshandel jämfört med anmälningar som upprättats på polisstation eller av polis i yttre tjänst.⁶²

Jämför vi bara brott som anmälts inom ett dygn och av normalgraden minskar skillnaden mellan anmälningar upprättade på PKC och anmälningar upprättade på polisstation.

Tabell 3. Procentuell andel ärenden rörande misshandel mellan obekanta av normalgraden där FU-ledare beslutat att inleda en förundersökning samt andel ärenden som slutredovisats. Kategoriserat utifrån anmälningssätt (%) år 2012. n = 10 567

Anmälningssätt	Inledd förundersökning	Slutredovisat ärende
Polis i yttre tjänst	91	22
Personal på polisstation	89	13
Operatör på PKC	85	11

Ser vi på andelen slutredovisade ärenden är det knappt någon skillnad mellan ärenden upprättade av operatörer på PKC och ärenden upprättade av personal på polisstation. Även om man kontrollerar för tiden mellan brott och anmälan och brottets allvarlighetsgrad slutredovisas dock en större andel av de anmälningar som upprättas av polis i tjänst än av dem som upprättas på PKC eller polisstation.

Bostadsinbrott

Någon större skillnad i kvaliteten gällande anmälningar om bostadsinbrott har inte kunnat påvisas i tidigare studier, något som skulle kunna förklaras med att polispatrull oftast skickas till platsen och då kan komplettera de uppgifter som saknas (RPS och ÅM 2013). Brås studie visar att förutsättningarna även här är olika beroende på anmälningssätt. Jämfört med andra anmälningssätt gäller en större andel av anmälningarna om bostadsinbrott som upprättas av personal i yttre tjänst inbrott i villa eller radhus. Exkluderar vi lägenhetsinbrott slutredovisas en lika stor andel av ärendena som upprättas av polis i yttre tjänst som av operatörer på PKC och personal på polisstation.

Generellt är det polis i yttre tjänst som tar upp anmälningar om bostadsinbrott, 87 procent. Det kan förklaras med att operatörer på PKC instrueras att koppla över samtalet till LKC om det rör sig om ett inbrott som skett nyligen och det därmed kan finnas spår att säkra. Vi har även granskat hur anmälningar med olika allvarlighetsgrad fördelar sig mellan de olika anmälningssätten. Resulta-

⁶² 12 procent av alla misshandelsärenden upprättade på PKC gäller ringa misshandel eller försök till misshandel, för besök på station och polis i tjänst är siffran 6 respektive 5 procent.

Tabell 4. Procentuell andel ärenden rörande inbrott i villa eller radhus som lett till en förundersökning samt andel ärenden som slutredovisas. Kategoriserat utifrån anmälningssätt. (%) år 2012. n = 11 171

Anmälningssätt	Inledd förundersökning	Slutredovisat ärende
Polis i yttre tjänst	95	7
Personal på polisstation	70	7
Operatör på PKC	77	7
Internet	64	3

tet visar att det är vanligare att ringa 114 14 om det gäller försök till inbrott medan man ringer 112, eller att samtalet kopplas över dit, när det klassas som grovt inbrott. 22 procent av ärendena som tas upp på PKC gäller försök till inbrott, och andelen grova brott är 4 procent. För poliser i yttre tjänst är fördelningen nästan den omvända; 3 procent gäller försök till inbrott och 36 procent grovt inbrott.⁶³

Förrådsinbrott

Anmälningar om förrådsinbrott, det vill säga inbrott i källare eller vind har, till skillnad från inbrott i bostad, inte prioriterats på samma sätt och det finns ingen regel för PKC att koppla över samtalet till LKC. Därmed är andelen anmälningar som upprättats av polis i tjänst betydligt mindre för denna kategori, 7 procent, och nästan samma som andelen som upprättats av personal på polisstation, 6 procent. Majoriteten, 68 procent, anmäls via PKC och 18 procent via en internetanmälan. Bara ett fåtal anmälningar om förrådsinbrott slutredovisas och det finns ingen tydlig skillnad mellan besök på station och PKC.

Bedrägeri

Resultaten när det gäller bedrägerier visar på att det framför allt är ärenden som anmäls till poliser i yttre tjänst som leder till en förundersökning och som även slutredovisas. Det är små skillnader mellan andelen ärenden som utreds och slutredovisas för de övriga tre anmälningssätten. De små skillnader som finns varierar också beroende på vilken typ av bedrägeri som undersöks, exempelvis slutredovisas tio gånger fler ärenden gällande internetbedrägeri jämfört med kontokortsbedrägeri. Tidigare studier (Brå 2012a) har dock visat att felkodningen bland bedrägeriärenden är relativt vanligt förekommande, och resultatet sammanslaget är därför mer rättvisande.

Bilstöld

Mörkertalet för biltillgrepp är litet i förhållande till andra brotts typer. Det beror till stor del på att försäkringsbolagen kräver en anmälan för att betala ut ersättning (Brå 2012b). De flesta an-

⁶³ För personal på polisstation står försök till inbrott för 7 procent, och grova stölder utgör 12 procent. För anmälningar via internet är 3 procent försök till inbrott och 4 procent grovt inbrott.

mälningar om bilstölder upprättas på PKC, 70 procent. Därefter är det vanligast att brottsoffret själv gör en anmälan via internet, 17 procent. Polis i yttre tjänst och polis på station står för vardera 5 och 6 procent. Andelen av anmälningarna som rör försök till biltillgrepp och grov stöld är jämnt fördelad mellan anmälningssätten. Det går heller inte att se någon tydlig skillnad i hur tidigt anmälan sker efter det att brottet inträffat. Skillnaderna mellan anmälningssätten kvarstår även när man tar hänsyn till brottets allvarlighetsgrad och tiden från brott till anmälan. Bilstöld som kommer poliser i yttre tjänst till känna utreds och slutredovisas i högst utsträckning. Skillnaderna mellan de andra tre anmälningssätten är små, men PKC utreder och slutredovisar något fler, tätt följt av anmälningar upprättade av personal på polisstation.

Samma resultat för PKC som för personal på polisstation

Resultat för samtliga brottstyper som studerats visar inte på några påtagliga skillnader mellan hur stor del av anmälningarna som utreds och slutredovisas av dem som upprättats per telefon på PKC jämfört med på en polisstation. Särskilt inte när hänsyn tas till tiden från brott till anmälan och allvarlighetsgraden. Det finns därmed inget som tyder på att det skulle vara skillnad i kvalitet på anmälningssupptagningen. För tydlighetens skull bör dock framhållas att Brås studie inte tar ställning till om det finns brister eller inte i anmälningarna från PKC. Det torde finnas brister vid samtliga anmälningssätt. Det enda vi studerat är om det finns anledning att tro att det är mer omfattande brister i anmälningar som tagits upp av PKC jämfört med anmälningar som upprättas av personal på ett poliskontor. Det har vår studie inte gett något stöd för.

Utryckningar (LKC)

Sammanfattning

Huruvida en patrull ska avsättas för ett ärende eller inte avgörs på Polisens länskommunikationscentral (LKC). Där arbetar operatörer dygnet runt med att ta emot larmsamtal. Flera av de operatörer på LKC som intervjuats upplever att allt fler brådskande ärenden rings in till polisen. Samtidigt menar LKC-personalen att det blivit svårare att få tag på patruller för utryckning på grund av att en stor del av dem är helt eller delvis fredade för andra uppgifter – exempelvis planlagt brottsförebyggande arbete eller civilklädd spaning. Det stämmer överens med resultaten från Brås första rapport (Brå 2013:12) som tyder på att ingripandeverksamheten i många polisområden ligger kvar på samma storleksordning som före satsningen.

Svårigheterna att kunna skicka en patrull gäller bland annat anmälningarna om mängdbrott där ingen av de inblandade är kvar på platsen, men där en brottsplatsundersökning ändå skulle kunna vara värdefull för utredningen. Operatörerna menar dock att i de fall de skickar en patrull till en brottsplats så undviker de att avbryta poliserna för nya uppdrag innan arbetet avslutats. Patrullerna själva och vakthavande befäl anser dock inte att det finns tid att göra långtgående utredningsåtgärder vid mängdbrott.

Poliser som arbetar brottsförebyggande tycker inte att de är fredade från utryckningar. Detta medför att i synnerhet kvaliteten i det icke-planlagda brottsförebyggande arbetet lider av att patruller avbryts för ingripanden.

En genomgång av statistiken från Polisens datasystem där inkommande samtal registreras visar att utryckningstiden varierar mellan de undersökta myndigheterna. Tidigare forskning tyder dock på att den faktiska utryckningstiden inte har någon större betydelse för sannolikheten att gripa någon eller för att ytterligare skador förhindras.

Förutsättningarna för att klara upp ett brott är avsevärt högre om en polispatrull har skickats till brottsplatsen och de fått möjlighet att vidta tidiga utredningsåtgärder som att säkra bevis och hålla förhör (Brå 2009:1, RiR 2010). Huruvida en patrull ska av sättas för ett ärende eller inte avgörs på Polisens länskommunikationscentral (LKC). Där arbetar operatörer dygnet runt med att ta emot samtal från SOS Alarm (112).⁶⁴ Eftersom det inte finns tillräckligt många poliser för att skicka patrull på alla ärenden, utgörs arbetet på LKC till stor del av att prioritera resurserna till de ärenden som är mest akuta.

Mot denna bakgrund har Brå gjort en studie kring arbetet på LKC. Den övergripande frågan är om polisen hanterar de akuta ärendena optimalt för att öka uppkläringen av mängdbrott. I intervjuerna har personalen själv fått lyfta fram vilka hinder och framgångsfaktorer de ser inom verksamheten.

LKC tar emot akuta samtal till polisen

När någon ringer till SOS Alarm (112) för att få kontakt med polisen kopplas han eller hon till närmsta LKC. Samtliga polismyndigheter, utom fyra, har en egen LKC⁶⁵, och de är bemannade dygnet runt, året runt. Verksamheten centraliserades i samband med omorganisationen i slutet av 90-talet, från 143 till 19 LKC. När Polisen ska slå samman till en myndighet 2015 tyder mycket på att antalet LKC ytterligare kommer att minska till sju, en per region.⁶⁶

På varje LKC finns operatörer på plats för att ta emot samtalen. Antalet varierar beroende på myndighetens storlek, tid på dygnet och veckodag. De flesta operatörer är civilanställda. Därutöver tjänstgör ett vakthavande befäl och ett KC-befäl⁶⁷ på varje LKC. Vakthavande befäl har det övergripande strategiska ansvaret och är även, tillsammans med KC-befälet, verksam i det operativa arbetet. Förutom personalen på LKC ansvarar vakthavande befäl även för ledning av den yttre personalen i länet.

Huvudsyftet när en patrull skickas till en brottsplats är att se om det finns något brottsoffer som blivit skadat eller befinner sig i en hotfull situation. I samband med det tar patrullen även upp en anmälan. Därutöver vidtar de, i mån av tid, förstahandsåtgärder.

⁶⁴ De tar även emot akuta samtal som kopplas till LKC via Polisens kontaktcenter (se föregående kapitel) och radioanrop från polispatruller.

⁶⁵ Skåne har en gemensam LKC med Blekinge, detsamma gäller för Kronoberg och Kalmar.

⁶⁶ Genomförandekommittén kommer att besluta om hur LKC ska organiseras 2013-12-20.

⁶⁷ Kommunikationscentralsbefäl, även kallat biträdande vakthavande befäl. I regel finns en per LKC men i de större länen arbetar två KC-befäl samtidigt.

Ärendena har olika prioritet

När operatörerna tar emot ett samtal upprättar de samtidigt en händelserapport över ärendet i datasystemet STORM. Händelserapporten inkluderar en kortfattad beskrivning av ärendet, information om anmälaren samt andra uppgifter som kan vara relevanta för den polispatrull som skickas till platsen eller i ett senare skede om ärendet leder till en polisutredning. Varje händelserapport graderas även utifrån hur pass akut ärendet är. *Prioritet 1* ges till händelser som kräver ett omedelbart ingripande från en patrull. Det kan exempelvis vara en pågående misshandel, självmordsförsök eller butiksrån. Rör det sig om ett bötesbrott eller har gärningspersonen redan lämnat platsen ges i stället *prioritet 2*. Exempel på det är pågående skadegörelse eller omhändertagande av berusade. För att händelsen ska få prioritet 2 krävs dock att det inte är någon akut fara för liv eller hälsa. *Prioritet 3* ges till rutinärenden där brottet inte längre är pågående. Här ingår även åtgärder av servicekaraktär. Exempel på ärenden som får prioritet 3 är trafikolyckor utan personskada, inbrott där gärningspersonen lämnat brottsplatsen och handräckningar.

Handräckning innebär att polismyndigheten bistår en annan myndighet med transport av en person. Det kan exempelvis handla om att hämta en person som vägrar infinna sig på sjukhus men riskerar att bli våldsam utan medicin eller en person som ska utvisas ur landet och behöver transport till flygplatsen på grund av rymningsrisken. Polisen genomför årligen cirka 23 000 handräckningar (exkl. delgivningar). Det totala antalet handräckningsärenden i riket har ökat med 14 procent från 2010 till 2012 (RPS 2013c).

Det är personalen på LKC som väger in omständigheterna i varje enskilt fall och avgör vilken prioritering ärendet får. Prioritering sker i vissa myndigheter av operatörerna, och i andra har endast vakthavande befäl mandat att sätta prioritet 1 och skicka patruller till händelsen. Även i de polismyndigheter där operatören kan fatta ett sådant beslut sker det i dialog med vakthavande befäl, som har det slutliga ansvaret för hur patrullernas arbetstid ska prioriteras. Årligen tar LKC emot cirka 1 600 000 samtal och upprättar 1 736 000 händelserapporter. Ungefär en fjärdedel av händelserapporterna klassas som prioritet 1 eller 2 (RPS 2013g).

Hur hanteras icke-akuta ärenden?

Arbetsuppdelningen mellan LKC och PKC är tydlig i teorin. Samtal om brott som är pågående och akuta ska handläggas av LKC. I praktiken är det dock inte lika enkelt. För allmänheten är det ofta svårt att veta vilket nummer de ska slå. Räknas gårdagens inbrott som akut? Ska en fickstöld anmälas till LKC? Gränsen för vad som kräver en polispatrull på plats och därmed ska hanteras av LKC är ibland oklar. Såväl operatörer på PKC som operatörer på

LKC uppgav i intervjuerna att de dagligen får koppla över ärenden mellan varandra, ett moment som är särskilt tidskrävande för operatörer på PKC som måste vänta kvar i telefon tills LKC kan ta emot samtalet. Det har framförts förslag om att kopplingen mellan PKC och LKC kan effektiviseras genom att ge PKC-operatörerna tillgång till datasystemet STORM.⁶⁸ Då kan de i akuta ärenden som kopplas över till LKC fylla i den information de fått från anmälaren, vilket frigör tid för operatörerna på LKC (RPS 2013g). Det pågår en försöksverksamhet i Skåne, ALVA, där operatörer på PKC specialutbildas för att hantera icke-akuta ärenden (prioritet 3) som rings in till LKC. De arbetar både med STORM och RAR,⁶⁹ vilket gör att de direkt kan fylla i en polisanmälan om någon t.ex. anmäler ett inbrott, samtidigt som de skriver en händelserapport för en eventuell patrull som åker på ärendet. Fokus för ALVA är kvaliteten på tidiga förstahandsåtgärder och förundersökningsbeslut vid framför allt mängdbrott (RPS 2013h).

En nyligen tillsatt projektgrupp ska även utreda om PKC, utöver att ta upp anmälningar och tips, även ska besluta om inledande utredningsåtgärder. Gruppen ska även utreda om LKC:s uppdrag i större utsträckning kan inriktas mot akuta åtgärder (prioritet 1 och 2), kommenderingar och särskilda händelser. Med dessa utgångspunkter ska projektet behandla ansvarsfördelning och samarbete mellan LKC och PKC (RPS 2013g).

Hur hanteras akuta ärenden?

När Brå sett närmare på hur LKC bedömer när och om en patrull ska skickas till brottsplatsen och i vad mån patrullerna gör förstahandsåtgärder vid mängdbrott, är det fem frågor som studerats:

1. Har antalet inkomna samtal ökat sedan 2006?
2. Finns det tillgängliga patruller att skicka på alla ärenden?
3. Hur stor del av de befintliga resurserna i form av yttre personal kan användas till händelsestyrt arbete?
4. Får de patruller som skickas ut tillräcklig tid för att göra långtgående förstahandsåtgärder?
5. Är det någon idé att skicka en patrull till platsen om det inte kan ske direkt när anmälan kommer in?

Personalen på LKC upplever att antalet samtal ökar – och tillgänglig statistik ger visst stöd för det

Flera av de operatörer som intervjuats upplever att antalet inkommande samtal har ökat de senaste åren. För att komplettera deras bild med tillgänglig statistik har uppgifter från LKC:s datasystem

⁶⁸ STORM är ett program i KC-POLIS som används av LKC för att skriva händelserapporter.

⁶⁹ RAR används av hela polisen för anmälningsupptagning.

STORM för åren 2006–2012 efterfrågats. Tre av fyra myndigheter har inkommit med statistik. Det har delvis varit svårt att få fram uppgifterna om inkomna samtal för åren 2006–2010. Den statistik som Brå har fått ta del av stödjer dock till viss del personalens bild, men inte fullt ut. I Uppsala har antalet samtal från 112 legat relativt stabilt och i Stockholm har antalet samtal stadigt ökat under åren 2006 till 2012. Stockholm står även för största ökningen av händelserapporter för högprioriterade och akuta ärenden, en ökning med nästan 16 procent.⁷⁰ I samtliga av de tre studerade polismyndigheter har antalet händelserapporter ökat totalt men då ingår även egeninitierade ärenden av patruller. I Stockholms polismyndighet pågår för närvarande en översyn av den ingripande verksamheten där uppgifter kring utvecklingen av samtal och händelserapporter kommer att analyseras.

LKC saknar patruller att skicka på alla ärenden

Oavsett hur utvecklingen av samtal till LKC sett ut under den studerade perioden uppger personalen på LKC att de så gott som dagligen saknar patruller att skicka på ärenden något som också visade sig under de deltagande observationerna. Bristen på tillgängliga patruller är framför allt kännbar för ärenden med prioritet 2 och 3. För högprioriterade brott (prioritet 2) tar det längre tid att skicka en patrull än operatörerna anser vara rimligt, och för rutinärenden (prioritet 3) är det inte ovanligt att ärendet bortprioriteras helt. Ett sätt att undvika att behöva skicka en patrull är att be personen ringa PKC i stället eller att man försöker sköta ärendet över telefon. Det kan vara ärenden som rör en högljudd fest då operatörerna pratar med personerna som stör och ber dem sänka volymen. Först om ytterligare personer ringer och klagar skickar man en patrull. När beslut tas om att en patrull ska skickas på ett ärende med prioritet 3 väger operatören även in sannolikheten att poliserna ska kunna gripa en gärningsperson. Under de deltagande observationerna uppkom situationer där personer ringde in för att tipsa om bråk på allmän gata. Låg brottsplatsen långt ifrån närmaste tillgängliga patrull bedömde operatören i vissa fall att det inte var värt att skicka en patrull om bråket inte längre var pågående då sannolikheten att hitta gärningspersonen eller ens vittnen var begränsad. När det kommer till akuta ärenden, det vill säga prioritet 1, anser personalen att det så gott som alltid finns patruller att skicka.

När operatörerna på LKC har upprättat en händelserapport över ett ärende kodas även åtgärder för händelsen in, exempel-

⁷⁰ Den generella ökningen av samtal och högprioriterade ärenden i Stockholms polismyndighet är dock jämförbar med den befolkningsökning som skett i länet under samma period. Däremot har minimibemanningen för ingripande poliser i Stockholms varit oförändrad under samma period (Tj 2006:5 141-A) vilket innebär att den faktiska arbetsbördan har ökat.

vis att en patrull har skickats till platsen och senare att ärendet är avslutat. Det finns även en åtgärdskod, 128, som används när åtgärd inte kan vidtas på grund av resursbrist. Tyvärr används koden varken rutinmässigt vid resursbrist eller i samtliga av de besökta myndigheterna. Södermanlands polismyndighet har dock använt koden, framför allt för att i efterhand kunna påvisa att de inte haft resurser att skicka en patrull på ett ärende med prioritet 1 eller 2. Antalet ärenden i myndigheten med åtgärdskod 128 ligger i snitt på strax över 1 000 per år.⁷¹

LKCs bild: Allt fler patruller är fredade från uttryckning

LKC har överblick över samtliga polispatruller som för tillfället är i tjänst inom länet. Finns det en utpekad grupp i länet som arbetar specifikt med LKC-ärenden⁷² är det de som i första hand beordras till brottsplatsen. I mindre län, där det inte finns en särskilt utpekad grupp, kan det i stället vara närpoliserna som står för majoriteten av uttryckningarna. Grupper som för stunden är planlagda för brottsförebyggande insatser samt specialenheter inriktade på exempelvis ungdomar och narkotika eller civilspanare är däremot mer fredade – om det inte rör sig om en högprioriterad uttryckning. För ärenden med lägre prioritet kallas de bara in om de är specifikt lämpade för uppgiften eller om förstärkning behövs för en viss insats under mycket brottsbelastade tidpunkter. Operatörerna beskriver hur bemanningen vid en första anblick kan uppfattas som mer än nog för att täcka in de larm som väntas under kvällen. Men när specialgrupper och planlagda patruller exkluderas är plötsligt antalet inte lika imponerande. I en av de besökta myndigheterna fanns en helgnatt i länets största stad 11 patruller på plats. När civilklädda, hundpatrull och planlagda insatser räknats bort återstod endast 5 patruller.

Känslan av att en allt större andel av poliserna i yttre tjänst är mer eller mindre fredade och därmed inte kan avlasta den renodlade ingripande styrkan är något som tas upp som problematiskt i majoriteten av intervjuerna med personalen på LKC. De uppfattar att satsningar skapas för att vara verksamma under en begränsad period men sedan permanentas.

Poliser som arbetar brottsförebyggande uppfattar inte att de fredas från uttryckningar

När Brå intervjuar poliser i yttre tjänst som arbetar med brottsförebyggande arbete, blir bilden dock något annorlunda. De upplever att det brottsförebyggande arbetet ofta avbryts av LKC-larm och att

⁷¹ 1 637 (år 2010), 1 442 (år 2011) och 782 (år 2012).

⁷² Det kan till exempel vara ordnings-, uttrycknings- eller ingripande poliser.

detta leder till att det brottsförebyggande arbetet får sämre kvalitet. Det framgår av delrapporten om brottsförebyggande arbete i tre län som presenteras samtidigt med denna rapport (Brå 2013:21). Här bör dock nämnas att avbrotten främst uppstår när det rör sig om icke planerat, egeninitierat brottsförebyggande arbete.

Tre fjärdedelar av poliserna i yttre tjänst i den studien anser att deras arbetsplats inte har tillräckligt med resurser för att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete. Även de flesta av de närpolischefer som ingår i studien anser att kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet försämras på grund av att detta arbete avbryts alltför ofta. Deras bild är att det brottsförebyggande arbetet prioriteras ned på grund av en kultur inom polisen där ingripanden och utredning anses vara viktigare.

Operatörerna undviker att avbryta patrull på plats

Nästa fråga är om patrullerna när de skickas ut får tillräcklig tid att vidta fullständiga förstahandsåtgärder. Operatörerna på LKC uppger alla att de drar sig för att avbryta poliser som skickats till brottsplatser för att omdirigera dem till ett annat ärende, såvida det inte är akut behov av patruller. Patrullerna kontaktas därmed i regel inte förrän de själva hör av sig för att säga att ärendet är avslutat och att de åter är lediga för nya uppdrag. Men operatörerna kunde dock se att patruller på eget initiativ ibland ”skyndade på” vissa uppdrag för att snabbt vara tillgängliga igen vid brottsbelastade tidpunkter. Intervjuer med yttre personal bekräftar att LKC mycket sällan eller aldrig avbryter en patrull som skickats på ett uppdrag.

Däremot förekommer det att operatörerna försöker reglera patrullernas arbetsbörda när det är mycket att göra. Under de deltagande observationerna framkom att enskilda operatörer avvaktade med att skicka patrull i vissa fall där det skulle kunna vara givande att ha en polis på plats. Anledningen till det är att de inte vill ”binda upp” dem på en brottsplats om högre prioriterade ärenden skulle komma in. Det förekom även att de, istället för att skicka patrullerna direkt till ett nytt ärende, lät dem åka in till stationen för att avrapportera tidigare händelser. Det för att inte skjuta på all avrapportering till slutet av arbetspasset och riskera att poliserna tvingas arbeta övertid. Något som tidigare varit vanligt förekommande i flera av de besökta myndigheterna och som ledningen nu försöker reglera.

Utryckningstiden varierar – men den har ingen större betydelse

Den sista frågan är i vilken utsträckning det är meningsfullt att skicka patruller till en plats för förstahandsåtgärder om det inte kan ske omedelbart. Den bild som framträtt i denna studie är att

det kan vara av värde, men att det i praktiken inte görs i så stor utsträckning.

Uppgifter från STORM om uttryckningstider är begränsade. Statistik från Stockholm för de tre första månaderna 2013 visar på att det i snitt tar 14 minuter från det att ett samtal kommer in till att en patrull är på plats för ett ärende med prioritet 1, för ärenden med prioritet 2 är motsvarande siffra mer än den dubbla, 32 minuter. Statistik från Uppsala för år 2012 visar på att genomsnittet för prioritet 1 ärenden är 10 minuter och 17 minuter för ärenden med prioritet 2. Tiden har ökat något sedan 2006.

Den forskning som finns på området rör främst vilken betydelse uttryckningstidens längd har. Det är bland annat mot bakgrund av att framkörningstiden varierar mellan orter beroende på trafiktätheten och skillnader i avstånd mellan polisstationer och platser där poliser gör ingripanden. Tillgänglig forskning visar att kort uttryckningstid inte nämnvärt ökar sannolikheten att gripa misstänkta brottslingar och att det är ovanligt att snabb uttryckning förhindrar ytterligare skador (Spelman & Brown 1981).

Utryckningstiden har inte heller visat sig ha en avgörande betydelse för hur nöjd allmänheten är med polisen. Tillfredsställelsen med polisen påverkas snarare av hur väl den faktiska uttryckningstiden överensstämmer med den förväntade uttryckningstiden (Pate m.fl. 1976). I praktiken betyder detta att om man förväntar sig att polisen är på plats efter tre timmar och den faktiska uttryckningstiden är en timme så är man nöjdare än om den förväntade uttryckningstiden är 30 minuter och polisen är på plats efter en timme.

Förstahandsåtgärder

Sammanfattning

Förstahandsåtgärder är centrala för att ett brott ska klaras upp. Trots detta visar tidigare studier att poliser i yttre tjänst inte lägger ned så mycket tid på sådana insatser. I vissa ärenden vidtas inga förstahandsåtgärder, trots att det vore möjligt. De insatser som görs är ofta ofullständiga. Befälen i Brås studie uppfattar överlag att detta beror på bristande resurser. Patrullerna har så många utryckningar de måste åka på att de inte hinner vidta så många förstahandsåtgärder.

När vi frågat de poliser som själva arbetar i yttre tjänst anser de att de *vidtar* förstahandsåtgärder när de skickas till en brottsplats. Men vid intervjuer framkommer att de ofta tycker att det saknas tid att göra det utförligt. Det framkommer också av vår studie att en fjärdedel av poliserna *rutinmässigt* avstår från att vidta förstahandsåtgärder när det gäller vissa brottstyper. Exempel på brottstyper som nämns är cykelstöld och skadegörelse.

I intervjuer tar många upp att administrativa uppgifter ”stjäl” mer och mer tid från det praktiska arbetet. Särskilt avrapporteringar efter utryckningar ses som ett problem, eftersom IT-systemet som används för detta har brister.

Utredare och FU-ledare tycker att de förstahandsåtgärder som görs ofta inte håller önskvärd kvalitet. Det som då främst nämns är att

- möjliga förhör inte hållits och att de förhör som hållits är bristfälliga
- kontaktuppgifterna till parterna och vittnen är ofullständiga
- det ibland saknas avrapporteringspromemorior.

Från utredningssynpunkt är det av stor betydelse att LKC skickar patruller till brottsplatser och att de då ges tid att vidta förstahandsåtgärder. I det förra avsnittet tillfrågades operatörerna på LKC om hur de såg på tillgången på patruller för utryckning och

förstahandsåtgärder. Deras bild var att de inte alltid kunde skicka någon patrull till ärenden med lägre prioritet, det vill säga pågående skadegörelse samt olika former av stöld där gärningspersonen lämnat platsen och andra former av mängdbrott. Om en patrull har skickats så är principen däremot att den inte ska avbrytas innan patrullen anmäler att de är klara med sina uppgifter. Enligt personalen på LKC är alltså problemet inte främst att patrullerna inte har möjlighet att genomföra bra förstahandsåtgärder utan att de upplever sig ha för få patruller för att kunna skicka på allt de skulle vilja. I detta avsnitt ställs frågor om förutsättningarna till andra personalgrupper inom polisen. Först redovisas kort vad som framkommit i tidigare studier.

Huvudresultat i tidigare studier

Med förstahandsåtgärder avses de åtgärder som vidtas av poliser i yttre tjänst som skickas till brottsplatsen. De vanligaste förstahandsåtgärder är förhören som polisen håller med misstänkt, målsägande och vittnen på plats. Andra exempel är spaning efter misstänkt, dörrknackning, fotografering av brottsplatsen och eventuella skador på person eller föremål.

Traditionellt har poliser i yttre tjänst inte sett det som sitt primära uppdrag att utreda brott. På senare år har man dock kommit fram till att en fungerande utredningsprocess kräver att alla aktörer ser processen i sin helhet. Med detta menas att både poliser i yttre och i inre tjänst tar ett gemensamt ansvar för att vidta adekvata utredningsåtgärder. I praktiken innebär det att ingripande personal på brottsplatsen ska fundera över vilken information utredaren senare kan ha nytta av (RPS 2004).⁷³ Av den anledningen kallas förstahandsåtgärder numera inledande utredningsåtgärder. Även om begreppet förstahandsåtgärder är förlegat utifrån den nya definitionen kallas inledande utredningsåtgärder i föreliggande rapport för *förstahandsåtgärder*.

Tidigare studier (Brå 2009, RiR 2010, Holgersson och Knutsson 2012) om förstahandsåtgärder lyfter främst fram att

- förstahandsåtgärder är centrala för uppkläringen – men görs inte i tillräcklig utsträckning
- förstahandsåtgärder håller inte tillräcklig kvalitet.

I en tidigare rapport har Brå (2009:1) identifierat framgångsfaktorer för bättre uppkläring av misshandel mellan obekanta. Det har bland annat visat sig att andelen personupplärade ärenden är tio procentenheter högre i de ärenden där det finns väl utförda förstahandsåtgärder än i ärenden där sådan saknas.

⁷³ För en utförligare beskrivning av Polisens nationella utredningskoncept, se bilaga 3.

Även Riksrevisionen kom i sin rapport *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare* fram till att avsaknaden av förstahandsåtgärder har en negativ påverkan på handläggningstider och förutsättningar att klara upp mängdbrottsärenden. I Riksrevisionens fallstudier visade det sig också att när en patrull åkte till brottsplatsen fanns det ofta brister i det inledande utredningsarbetet, som ofullständiga förhör och spår som man inte tog hand om (RiR 2010).

Omfattningen av förstahandsåtgärder har även visat sig vara begränsad. Holgersson och Knutsson har i sin studie kartlagt hur mycket tid den uniformerade polisen ägnar åt olika aktiviteter under ett vanligt arbetspass.⁷⁴ Resultatet visar att aktiviteter som primärt utförs på en brottsplats, som förhör och brottsplatsundersökningar, omfattar fem procent av tiden. Långtgående förstahandsåtgärder görs bara i mindre än hälften av alla uttryckningar (Holgersson och Knutsson 2012).

Brås studie

Befälen⁷⁵ anser inte att patrullerna har tid att vidta förstahandsåtgärder

Vakthavande befäl är den befattning på LKC som har det slutgiltiga ansvaret att avgöra om en patrull ska skickas till en brottsplats. Det är också den grupp i Brås enkätstudie som har bäst överblick över hur många patruller som kan användas i den ingripande verksamheten. De vakthavande befälen fick i enkäten förhålla sig till påståendet att det finns resurser i form av yttre personal att använda till mängdbrottsärenden. Bara fem procent svarar att de instämmer i detta.

En bredare grupp av befäl, nämligen de vakthavande, inre och stationsbefälen fick bedöma patrullernas möjlighet att utföra förstahandsåtgärder på brottsplatsen. Dessa befattningar fick ta ställning till följande påstående: *Upplever du att det finns tid till att låta patrullerna göra förstahandsåtgärder på plats vid mängdbrott?* Två tredjedelar av de tillfrågade befälen svarar att det inte finns tid att låta patrullerna utföra förstahandsåtgärder. Förutsättningarna skiljer sig dock åt mellan myndigheterna. I Södermanland svarar hela 92 procent att det inte finns tid att låta patruller utföra förstahandsåtgärder, vilket kan jämföras med 33 procent i Värmland.⁷⁶ Skillnaden mellan Värmland och Södermanland bekräftades även i viss utsträckning under Brås observationer på respektive LKC. Anledningen till skillnaden mellan myndigheterna kan vara att Värm-

⁷⁴ Kartläggning skedde under åren 2006–2008.

⁷⁵ Vakthavande befälen, inre befälen och stationsbefälen.

⁷⁶ City i Stockholm och Uppsala skiljer sig inte signifikant från varandra eller från Södermanland och Värmland.

land till skillnad från Södermanland har tillfört resurser i form av personal till den yttre verksamheten fram till 2010.

De som inte instämde fick även svara fritt på vad patrullerna används till i stället. En majoritet av de tillfrågade befälen anser att patrullen måste användas till annat händelsestyrt arbete och då i synnerhet till ärenden som har högre prioritet. Andra användningsområden som omnämns är handräckningar⁷⁷ och avrapportering. Ett vakthavande befäl sammanfattar situationen på följande sätt:

Patrullerna har alldeles för mycket saker som är prioriterade. I kombination med få patruller i yttre tjänst erbjuds inte den möjligheten [att låta patrullen göra förstahandsåtgärder].

Befälen i enkätstudien har således en något mer negativ bild av möjligheten till förstahandsåtgärder än operatörerna på Länskommunikationscentralen (LKC). Respondenterna i enkäten anser varken att patrullerna finns att använda till mängdbrottsärenden eller att de har tid att vidta utförliga förstahandsåtgärder när de väl är på plats. I intervjustudien uppger operatörerna däremot att de undviker att avbryta en patrull för nya uppgifter när den skickats till en brottsplats.⁷⁸

De flesta i yttre tjänst anser att de *vidtar* förstahandsåtgärder när de skickas till en brottsplats ...

I enkäten tillfrågades yttre personal i vilken utsträckning de utför förstahandsåtgärder vid mängdbrott. Bilden som framträder är betydligt mera positiv än den som framkom från vakthavande befäl, inre befäl och stationsbefälen. Nio av tio av personalen i yttre tjänst svarar att de alltid eller ofta utför förstahandsåtgärder vid mängdbrott. I likhet med de tillfrågade befälen anser yttre personal i Värmland i större utsträckning än yttre personal i Södermanland att de alltid eller ofta utför förstahandsåtgärder, 93 procent jämfört med 82 procent.⁷⁹

Nästa alla poliser i yttre tjänst svarar alltså att de alltid eller ofta utför förstahandsåtgärder. Det kan jämföras med att bara en tredjedel av de tillfrågade befälen svarade att det finns tid att låta patrullen vidta förstahandsåtgärder. Anledningen till att yttre personal ger en mer positiv bild kan vara att deras svar, till skillnad från de tillfrågade befälen, avser den egna arbetsprestationen. Att respondenter tenderar att ge ett mer önskvärt svar när de tillfrågas om sina egna prestationer är ett känt förhållande inom studier som bygger på självrapportering (Neuman 2011). En annan anledning

⁷⁷ För mer information om handräckningar se kapitlet *Utryckningar (LKC)*.

⁷⁸ Se kapitlet *Utryckningar (LKC)*.

⁷⁹ City i Stockholm och Uppsala skiljer sig inte signifikant från varandra eller från Södermanland och Värmland.

kan vara att frågan till de vakthavande befälen formuleras så att det finns en kvalitetsdimension som saknas i frågan till yttre personal. Det är även rimligt att anta att befälen till skillnad från yttre personal *själva* lägger in en värdering av kvaliteten på utförda förstahandsåtgärder i sina svar.

Tabell 5. Svaren angående rutiner och hantering av förstahandsåtgärder.

Befattning	Påstående	Svar	Andel (%)
Vakthavande befäl (N = 21)	Det finns resurser i form av yttre personal att använda till mängdbrottsärenden.	Ja	5
Vakthavande befäl, Inre befäl, Stationsbefäl (N = 28)	Upplever du att det finns tid till att låta patrullerna göra förstahandsåtgärder på plats vid mängdbrott?	Ja	32
Yttre personal (N = 359)	I vilken utsträckning vidtas förstahandsåtgärder vid mängdbrott i din polismyndighet?	Alltid eller ofta	88

... men yttre personal upplever också att det saknas tid för *utförliga* förstahandsåtgärder

I samband med studiebesöken i de fyra undersökta myndigheterna intervjuades även yttre personal om möjligheten att vidta utförliga förstahandsåtgärder. Trots att bilden bekräftas att poliserna så gott som alltid utför förstahandsåtgärder och att de sällan avbryts när de kommit till brottsplatsen, framkommer det också att de ändå kan känna sig lite stressade. Ett exempel var att de hörde på radion att det var mycket att göra eller att det snart var krogstängning, och de visste att resurser skulle behövas i centrum. Främst handlade det om enklare ärenden som de då skyndade på. Om det fanns tid var det dock flera patruller som tyckte det var givande att kunna skapa så bra förutsättningar som möjligt för utredningen. De förklarade att hur mycket tid som finns för förstahandsåtgärder skiljer sig åt beroende på tid och dag.

Poliserna upplever att avrapportering och administration tar alltmer tid

Flera tidigare studier har visat att inregistrering av information och administration utgör en stor del av polisernas arbete (Holgersson 2005, Holgersson och Knutsson 2012). Det administrativa arbetet som utförs av poliser har ökat då nya IT-system och återrapporteringskrav innebär mer administration.

I intervjuer med ingripande poliser i samband med studiebesöken i de fyra myndigheterna var samtliga kritiska till den tid som krävdes för administrativa uppgifter. Allt fler och mer omfattande uppgifter ska registreras och det tar tid. Särskilt avrapporteringen efter utryckningar sågs som ett problem. Den kritik som fördes fram var främst att avrapportering tar lång tid och är osmidig, till

exempel eftersom systemet låser sig ibland. Särskild kritik riktades mot PUST som är ett mobilt, IT-baserat avrapporteringssystem som infördes i syfte att göra utredningsprocessen mera effektiv och poliserna mera synliga. Under de deltagande observationerna och i intervjuerna riktades dock hård kritik mot systemet. Framför allt ansågs PUST inte vara användarvänligt. Exempelvis nämndes att täckningen inte fungerar i glesbygdslänen eller i vaktrum och att det är komplicerat att registrera enkla ärenden. Även tidigare utredningar har identifierat flera brister i införandet av PUST som bland annat påverkar polisens dagliga arbete (EY 2013, IBM 2013, RPS 2013f).

Även om problemen kring Siebel-PUST⁸⁰ diskuterades i Uppsala var kritiken mot den administrativa bördan där markant mindre. Där diskuterades den mer som ett generellt problem för Polisen nationellt. För egen del ansåg de inte att mycket tid gick till administration i och med att de har tursekreterare anställda i myndigheten. Tursekreterarna är civilanställda och avlastar yttre personal med administrativa uppgifter. Det kan exempelvis handla om att ta upp anmälningar, renskriva förhör och skriva husrannsakensprotokoll. Förutom stöd till poliser i yttre tjänst arbetar tursekreterarna även mot FU-ledare under jourtid, krimjour och vakthavande befäl på LKC.

En fjärdedel av poliserna anger att det finns brott där man rutinmässigt inte vidtar några förstahandsåtgärder

Som framgår i avsnitten ovan påverkas arbetet i yttre tjänst av tidsbrist och av att yttre personal är tvungna att prioritera mellan olika arbetsuppgifter. I enkäten till yttre personal ställdes frågan om det finns brottstyper där man *rutinmässigt* avstår från att vidta förstahandsåtgärder, eftersom sannolikheten att brottet kommer att utredas är låg. En fjärdedel svarade ja. Andelen var högst i City i Stockholm och i Uppsala där en dryg tredjedel svarade att så är fallet. Detta kan jämföras med 21 procent i Värmland och 19 procent i Södermanland.

De ombads då ange vilka brottstyper det handlar om. Brottsstyper som nämns i störst utsträckning är tillgreppsbrott av olika slag, bland annat cykelstöld eller inbrott i förråd och fritidshus. Andra exempel som nämns är skadegörelse och vissa misshandelsärenden, till exempel ärenden där båda parterna är berusade eller anmäler varandra.

Väl utförda förstahandsåtgärder lägger grunden för ett ärendes fortsatta handläggning. Att inte vidta förstahandsåtgärder eftersom man utgår från att brottet inte utreds kan därför lätt bli en självuppfyllande profetia.

⁸⁰ Under tiden för Brås studiebesök infördes en ny version av PUST, som heter Siebel-PUST. Den nya versionen hade vissa inkörningsproblem och fungerar i skrivande stund fortfarande inte felfritt.

Under de deltagande observationerna framkom även exempel på vilken betydelse förstahandsåtgärder har. Som ett positivt exempel kan nämnas egeninitierade utförliga förstahandsåtgärder på en skadegörelse. Vittnen förhöordes direkt på plats så att de misstänkta, som fortfarande befann sig i närheten, snabbt kunde identifieras och förhöras. Hos de misstänkta hittades dessutom föremålet som hade använts för att krossa en ruta, och de erkände i sin tur ytterligare en skadegörelse som hade skett under kvällen, men som inte anmälts tidigare.

De flesta utredare och FU-ledare anser att förstahandsåtgärderna brister i kvalitet

De ovan redovisade frågorna visar att både poliser och vakthavande befäl upplever att patruller på brottsplatser ofta har för dåligt med tid för att vidta alla de förstahandsåtgärder som är möjliga. Det är därför intressant att även undersöka hur FU-ledare och utredare i Brås studie bedömer kvaliteten i förstahandsåtgärderna.

Utredare och FU-ledare fick förhålla sig till påståendet i enkäten att det *ofta* finns *betydande* brister i förstahandsåtgärder vid mängdbrott. Tre fjärdedelar av utredarna och FU-ledarna instämde helt eller delvis. Även när det gäller den upplevda kvaliteten i förstahandsåtgärderna ger värmländska respondenter en något positivare bild än respondenterna i City i Stockholm och Södermanland.⁸¹ Detta kan jämföras med att de vakthavande befälen i Värmland i större utsträckning ansåg att det finns tid att låta patrullerna vidta förstahandsåtgärder än deras kollegor i Södermanland.

Den tredjedel som anser att det ofta finns betydande brister i förstahandsåtgärder ombads att utveckla sitt svar. Det som de flesta då tar upp är att *förhören är bristfälliga eller att förhör inte hållits alls*. Bristfälliga förhör innebär till exempel att uppsåtet hos den misstänkte inte framgår. I de fallen förhör saknas är det framför allt vittnen som inte hörs utan ”tappas bort”. Flera tar upp att detta påverkar utredningen negativt – om man väntar med att förhöra dem som fanns på brottsplatsen finns risken att de glömmer bort viktig information eller ändrar sig.

Ett annat problem som nämns är *ofullständiga kontaktuppgifter* till de inblandade parterna. Att skriva ned fullständiga kontaktuppgifter till målsägande, misstänkt och eventuella vittnen tar förhållandevis lite tid i anspråk om det görs på plats. Däremot kan det bli väldigt tidskrävande för en utredare att ta reda på det i efterhand om det bara finns ett namn. I värsta fall kan det leda till att inblandade i händelsen inte kan hittas alls.

⁸¹ Andelen respondenter som instämmer helt, i stor utsträckning eller delvis att det ofta finns betydande brister i förstahandsåtgärder är 62 procent i Värmland jämfört med omkring 80 procent i Stockholms City och Södermanland.

Flera utredare betonar även att så kallade *avrappporteringspromemorior*, PM, är viktiga, men att de inte alltid finns med i avrapporteringen. I dessa PM finns det utrymme för polisen att fritt beskriva omständigheter på brottsplatsen och sina egna intryck. Med PM blir avrapporteringen fylligare och ger mer ”kött på benen” så att även en polis som inte har varit på plats kan sätta sig in i situationen.

Teknisk bevisning

Sammanfattning

En faktor som påverkar förutsättningarna för att misstänkta blir lagförda är hur höga krav som ställs på teknisk bevisning. En allmän uppfattning är att åklagare och domstolar i dag ställer högre krav på teknisk bevisning än tidigare. Ett tecken på det är att antalet ärenden rörande mängdbrott⁸² som kommer in till Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) har ökat med två tredjedelar sedan 2006. Vår studie tyder även på att kraven på andra typer av ”teknisk bevisning”, som polisen själv tar fram, har ökat, till exempel önskemål om bilder från övervakningskameror.

FU-ledarna i studien är splittrade i synen på om de ökade kraven på teknisk bevisning kan bidra till fler eller färre överlämningar till åklagare. Den bild de ger är att det skiljer sig mellan olika typer av ärenden. I de fall kraven avser ärenden där det är *möjligt* att samla in mer teknisk bevisning genom välgjorda insatser på brottsplatsen, borde extra insatser kunna leda till högre personupplärning. Om de ökade kraven även avser brott som anmäls i efterhand där det oftast inte är möjligt att få fram teknisk bevisning, kommer det att leda till färre överlämningar och lägre personupplärning, oavsett hur mycket arbete polisen lägger ned.

Att uppfylla dessa krav innebär att varje brottsplatsundersökning tar längre tid, det vill säga slukar mer resurser och att utredningstiden förlängs genom väntan på svar från SKL. FU-ledarna i vår studie uppfattar också att polisen, trots begränsade resurser, lägger mer tid nu än tidigare på att söka teknisk bevisning. Trots detta anser många FU-ledare att patrullerna ofta inte samlar in den tekniska bevisning från brottsplatsen, som hade varit möjligt att skaffa fram. Det gäller till exempel

⁸² Vid valet av mängdbrottsärenden har vi här använt oss av listan över brottskoder som RPS använder i sina mängdbrottsrapporter.

foton eller övervakningsfilmer av brottsplatsen, de inblandade och de eventuella skadorna.

För att avlasta yttre personal och höja kvaliteten på arbetet har antalet lokala brottsplatsundersökare (lokus) ökat under 2000-talet. Deras kompetens är uppskattad, men de uppfattas sällan vara tillgängliga på kvällar och nätter, då flest brott begås.

Teknisk bevisning har kommit att få en allt större roll i brottsutredningar de senaste åren. Sådan bevisning avser de spår som finns att säkra på en brottsplats. Det handlar främst om två typer av spår. Det ena är de av enkel beskaffenhet vilkas utseende analyseras, till exempel finger- eller skoavtryck och verkstygsspår. Det andra är spår som kräver en mera omfattande analys för att de ska vara användbara. Det är till exempel blod, saliv och färg. Därtill kommer sådant som inte är teknisk bevisning i snäv bemärkelse, men som poliserna i vår studie ofta också nämner i detta sammanhang, som foton från övervakningskameror och videofilmer. Redan i budgetpropositionen för 2005 nämns att kraven på teknisk bevisning ökar vilket märks genom den ökade efterfrågan på SKL:s tjänster (prop. 2005/06:1). Anledningen antas vara en förändrad brottsstruktur och den ökade kunskapen om kriminalteknikens möjligheter.⁸³ En allmän uppfattning är också att åklagarnas krav på teknisk bevisning har ökat. Nästan 90 procent av de utredare och FU-ledare som svarade på detta i Brås enkätstudie upplever att kraven från åklagarens sida på teknisk bevisning har blivit högre.⁸⁴ En dryg tredjedel anser att kraven på teknisk bevisning har blivit *mycket* högre.

För att även få åklagares bild av hur kraven förändrats har Brå intervjuat sex åklagare med lång erfarenhet inom yrket. De uppfattar att det är *domstolarna* som har höjt kraven på teknisk bevisning och som en följd av detta måste åklagarna fråga efter mer sådan bevisning. Denna utveckling förklaras enligt åklagarna av att möjligheterna att få fram tekniska bevis har blivit allt större, till exempel i form av dna och bilder från övervakningskameror. Därtill kommer att ett säkrat spår kan motbevisa ett nekande.

⁸³ I budgetpropositionen för 2008 nämns även den ändrade lagstiftningen som sedan 2006 i större utsträckning än tidigare tillåter dna-prov som en bidragande orsak till ökningen. (Prop. 2008/09:1)

⁸⁴ 23 procent svarar "Vet ej". Andelen består till största del av utredare som har arbetat kortare än 5 år i sin befattning. Respondenterna som svarat "Vet ej" ingår inte i de 90 procent som anser att kraven har ökat.

Ökade krav på teknisk bevisning – men har det gått till överdrift?

För att få FU-ledares syn på de ökade kraven på teknisk bevisning utfördes sex intervjuer. De som blev intervjuade har alla arbetat som FU-ledare i minst fem år och är verksamma i de myndigheter som enkäten gick ut till. De intervjuade FU-ledarna anser att kraven på teknisk bevisning har ökat. Det gäller både bevismaterial i form av dna, film från videoövervakning och annan spårsäkring.

Teknisk bevisning har enligt FU-ledarna blivit ett krav både för att en åklagare ska väcka åtal och för att få en fällande dom. FU-ledarna uppfattar att de ökade kraven hänger samman med den ökade möjligheten att säkra teknisk bevisning till exempel i form av dna-prov.

Trots att FU-ledarna ser de ökade kraven som en mer eller mindre naturlig följd av teknikens utveckling finns det en frustration hos dem. En av de svarande menar att

Det krävs teknisk bevisning för att man ska kunna döma någon för så enkla saker som trafikbrott, har man då ingen video så är det svårt att få någon nekande fälld. Om man går tillbaka 15–20 år så kunde det hålla med en enskild polisman vittnesmål och så fick man en dom, men i dag krävs det teknisk bevisning.

En annan FU-ledare har också känslan av att den enskilde polisens ord eller ett bra vittnesmål sällan räcker till i dag. Teknisk bevisning som tidigare var ett hjälpmedel har i dag blivit ett måste. Samtliga intervjuade FU-ledare menar att polisen nu tillbringar mer tid med att söka teknisk bevisning. Det har resulterat i att brottsplatsundersökningarna tenderar att ta längre tid än tidigare.⁸⁵ Därtill kommer den förlängning i utredningstid som väntan på provsvar från SKL innebär. Totalt anses detta leda till att ärendebalanserna⁸⁶ ökar.

Lokala brottsplatsundersökare ska främst användas vid mängdbrott

De som utför tekniska undersökningar vid mängdbrott är dels poliser som arbetar ingripande, dels lokala brottsplatsundersökare (lokus). Lokus infördes i början på 1980-talet men har fått en mer framträdande roll sedan Polisens nationella utredningskoncept (PNU)⁸⁷ infördes under 2004. Under 2012 har SKL på uppdrag av RPS tagit fram en nationell utbildning för lokus.

⁸⁵ Dessutom upplever de intervjuade FU-ledarna att insamling av teknisk bevisning tar extra lång tid eftersom gärningspersonerna är medvetna om de metoder polisen använder sig av när de ska säkra teknisk bevisning och anpassar sig efter dem.

⁸⁶ Balanser är ärenden som till följd av tidsbrist läggs på hög i väntan på utredning.

⁸⁷ Se bilaga 3.

De lokala brottsplatsundersökarna har särskild kompetens på det kriminaltekniska området. Tjänsterna har tillkommit för att avlasta kriminaltekniker och yttre personal och för att höja kvaliteten i brottsplatsundersökningarna. Till skillnad från kriminaltekniker som har hand om grova brott ska lokus användas vid mängdbrott. För att kunna utföra brottsplatsundersökningar i nära anslutning till brottet ska varje polismyndighet säkerställa att lokus finns tillgängliga under de tider när flest brott begås, enligt polisens *Kriminaltekniska strategi med handlingsplan* (RPS 2007).

I intervjuerna med ansvariga för lokus-verksamheten framkommer att lokus främst arbetar vid inbrott, framför allt bostadsinbrott. I princip kan lokus dock skickas på alla mängdbrottsärenden där det finns spår att säkra. Hur många lokus som finns och vilka tider på dygnet de arbetar bestäms lokalt. Därför finns det stora skillnader i antalet och arbetstidpunkter mellan de undersökta myndigheterna.

Lokus är inte tillgängliga när flest brott begås

För att kunna avlasta yttre personal vid brottsplatsundersökningar krävs det att berörda lokus är tillgängliga. Alla befattningar tillfrågades om de anser att lokus arbetar under de dagar och tider på dygnet då flest brott begås. Bara 16 procent instämde i detta. På följdfrågor om när lokus är tillgängliga svarade drygt hälften att det var lätt att få tag på lokus under dagtid. Däremot ansåg nästan ingen att det var lätt att få tag på någon under kvällar och nätter – endast sju procent instämde i det påståendet. Nio procent tyckte det var lätt att få tag på lokus på helger.

Som framgår av tabell 6 finns det stora skillnader mellan de undersökta myndigheterna. På frågan om lokus arbetar under de dagar och tider på dygnet då flest brott begås ger City i Stockholm och Uppsala en något positivare bild än de andra undersökta områdena. När det gäller följdfrågorna upplever respondenterna i Uppsala tillgången till lokus bättre än respondenterna från de andra myndigheterna. Skillnaderna kan förklaras av att lokus i Uppsala arbetar under större delar av vardagar och helger än lokus i de andra myndigheterna. I intervjuer med den lokus-ansvarige i Värmland framkommer att lokus arbetar vardagar dagtid och bara någon enstaka helg. Detta förklarar varför ingen av respondenterna därifrån anser att lokus är tillgängliga under kvällar och helger.

Respondenterna är positiva till att det finns lokala brottsplatsundersökare för mängdbrott, och flera beklagade att det är så svårt att få tag på dem när det behövdes teknisk bevisning.

Lokus som är duktiga på det de gör behövs även på kvällar och helger.

Tabell 6. Tillgängligheten av lokala brottsplatsundersökare olika tider på dygnet. (%)

	Polismästar- distriktet i Stockholms City	Polismyn- digheten i Söderman- land	Polismyn- digheten i Uppsala	Polismyn- digheten i Värmland	Total
Lokus arbetar under de dagar och de tider på dygnet då flest brott begås (n = 540)	23	8	31	3	16
Det är lätt att få kontakt med berörda lokus dagtid (n = 553)	55	49	69	49	55
Det är lätt att få kontakt med berörda lokus kvälls-/nattetid (n = 481)	8	2	19	0	7
Det är lätt att få kontakt med berörda lokus på helger (n = 475)	11	3	22	0	9

Betydande brister i den tekniska bevisningen

Även om utredarna och FU-ledarna i studien främst tog upp förhören och avsaknad av kontaktuppgifter när de skulle ange de främsta bristerna i förstahandsåtgärderna⁸⁸ tog många även upp brister i den tekniska bevisningen. De nämnde att central teknisk bevisning kan saknas, till exempel foton av brottsplatsen, de inblandade och de eventuella skadorna eller att övervakningsfilmer inte hämtats in. I likhet med formella förhör är även teknisk bevisning ”färskvara”. Om en teknisk undersökning inte genomförs i nära anslutning till brottet finns det risk att känsliga spår, till exempel fingeravtryck, försvinner.

Osäkert hur mycket vanligare teknisk bevisning har blivit i mängdbrottsärenden

Att kraven på teknisk bevisning har ökat är således alla eniga om. Däremot finns det ingen statistik över hur mycket vanligare det faktiskt har blivit att man får fram teknisk bevisning som kan påverka utgången i ärendet. Det som finns är statistik från Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) om antalet inkomna mängdbrottsärenden.⁸⁹ Den visar att det totala antalet mängdbrottsärenden på SKL har ökat med knappt två tredjedelar under åren 2006–2012, från 49 000 till 80 000. Hälften av alla ärenden rör fall där misstänkta personer under utredningen får lämna dna-prov – men inte som en förstahandsåtgärd utan för registre-

⁸⁸ Se kapitlet *Förstahandsåtgärder*.

⁸⁹ RPS lista över brottskoder för mängdbrott ligger till grund för analysen.

ring. Antalet sådana ärenden har mer än fördubblats sedan 2006. 25 400 ärenden rör narkotikaprov, en ökning med 28 procent sedan 2006. Antalet dna-prov som grundar sig på en undersökning på brottsplatsen är närmare 10 900 vilket innebär en ökning med 8 procent. Övriga kategorier av prov svarar för enstaka procent vardera.

Sammantaget visar statistiken från SKL att antalet prov har ökat markant och då främst dna-prov för registrering. Men antalet prov som hänför sig till brottsplatsundersökningar står för en relativt liten del av alla prov, och där har ökningen inte varit så stor. Bortser man från dna-prov tagna för registrering har antalet inkomna ärenden till SKL ökat med 20 procent på de sex åren.

Den övergripande bilden över inkomna ärenden rörande alla brottstyper avviker inte nämnvärt från utvecklingen för mängdbrott.

Effekter i form av ökad personupplärning?

Nästa fråga är hur mycket högre andelen personupplärade brott är i ärenden som har någon form av teknisk bevisning. Det går inte att uttala sig om, eftersom polisen inte har någon statistik över det. Det finns dock ett projekt som bedrivits i Linköping med ambitionen att belysa denna fråga.⁹⁰ Projektet avsåg stöld i villa, radhus och lägenhet samt fullbordat biltillgrepp och innebar att man skulle satsa på att polisen så långt möjligt skulle säkra dna-spår och fingeravtryck på brottsplatsen. Syftet var att se om det fanns ett samband mellan att sådana spår säkrats och att ärendet redovisats till åklagare.

Uppföljningen av projektet visade att man inte hade genomfört brottsplatsundersökningar i tillräckligt stor utsträckning för att kunna dra några slutsatser. Brottsplatsundersökning hade gjorts i knappt hälften av fallen som rörde bostadsinbrott och en femtedel av fallen som rörde biltillgrepp. Av den anledningen förlängdes projektet med cirka ett halvt år, under förutsättningen att brottsplatsundersökningar genomfördes i samtliga ärenden för de två brottstyperna. Andelen ärenden rörande bostadsinbrott som slutredovisades till åklagare ökade något när teknisk bevisning inhämtats i samtliga ärenden, till 10,4 procent. Detta kan jämföras med 9 procent slutredovisade ärenden under den perioden där brottsplatsundersökningar bara genomfördes i hälften av fallen. För biltillgrepp var ökningen större, andelen slutredovisade ärenden ökade från 3,6 procent, när brottsplatsundersökningar genomfördes i en femtedel av ärenden, till 22,7 procent, när brottsplatsundersökningar genomfördes i samtliga ärenden. Projektgruppen lyfter dock fram att man bör beakta att det även finns det ett antal

⁹⁰ Källa: <http://kriminalteknik.nu/mangdbrottsprojektet-for-okad-sparsakring/> [2013-09-20]

bakomliggande faktorer som påverkar hur givande brottsplatsundersökningar är för de enskilda brottstyperna.

Bland FU-ledarna i Brås studie råder det delade meningar om hur de ökade kraven har påverkat polisens arbete, andelen ärenden som överlämnas till åklagare och andelen personuppklarade brott. En FU-ledare menar att de ökade kraven på teknisk bevisning från åklagarens sida leder till att man som FU-ledare oftare skriver av ärenden.

Vet man att åklagaren inte kommer att väcka åtal skriver man hellre av ärendet.

En annan FU-ledare säger att kraven på mer teknisk bevisning och att sådan bevisning faktisk inhämtas leder till att fler ärenden överlämnas till åklagare. Majoriteten tror trots detta inte att kraven på ökad teknisk bevisning har påverkat personuppklaringen nämnvärt. Statistik om andel överlämnade ärenden till åklagare och personuppklaringar ger heller inget stöd för att det haft någon större påverkan. Varken andelen överlämnade ärenden eller personuppklaringar har ökat de senaste åren.

Generellt om utredningsarbetet

Sammanfattning

För många överlämningar förlänger handläggningstiderna och gör att ärendehantering blir ineffektiv. I intervjuer instämmer FU-ledare och chefer på PKC i kritiken från tidigare studier att ett ärende passerar för många led innan det tas ett beslut om vidare handläggning.

Det är relativt få frågor i Brås enkät som har direkt fokus på brister i utredningsarbetet utöver förstahandsåtgärderna. I en öppen fråga om anledningen till att uppkläringen av mängdbrott inte är högre tog dock en fjärdedel av svaren upp brister i utredningsprocessen. Det som de då främst tog upp var att

- mängdbrottsärenden blir gamla innan de utreds
- utredningsbara ärenden läggs ned
- brottsamordningen inte fungerar tillfredsställande – seriebrottslighet fångas inte upp.

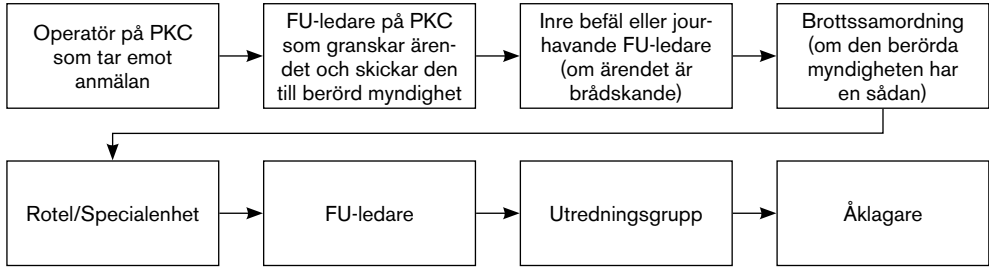
Som framgår i tidigare avsnitten kan brott komma till polisens kännedom på olika sätt. Gemensamt för är att alla inkomna anmälningar granskas och samordnas. Slutligen beslutar en FU-ledare om en förundersökning ska inledas eller inte. Det bör uppmärksammas att tidpunkten för de olika stegen i utredningsprocessen varierar mellan polismyndigheterna.

Syftet med det här avsnittet är att redovisa de främsta problemen i denna del av utredningsprocessen så som de identifierats av respondenterna i enkäten samt av intervjupersonerna på PKC.

Många överlämningar förlänger handläggningstiderna

Majoriteten av de FU-ledare och chefer som intervjuades på PKC instämmer i kritiken från tidigare studier att anmälningar skickas vidare i för många led innan de når den som ska besluta om ned-

Figur 1. Exempel på stationer för överlämning i en av de undersökta myndigheterna



läggning eller utredning och senare den som ska arbeta med utredningen. Figur 1 illustrerar hur många överlämningar det ibland kan handla om.

Att anmälan upprättas på PKC innebär extra ”stationer” eftersom anmälningar tas upp nationellt och därmed behöver skickas mellan myndigheter, men det finns också problem med för många överlämningar i senare led. I vissa myndigheter tillkommer dessutom problemet att det finns alltför många potentiella mottagare av anmälningarna när de ska skickas vidare från PKC. Bara i Stockholms län finns 91 olika möjligheter att överlämna anmälningar från PKC.⁹¹ De intervjuade på PKC ser de som ett av de främsta hindren för kortare handläggningstider. Överlämningar är inte något dåligt i sig, däremot är det ineffektivt om ett ärende överlämnas för många gånger. Varje överlämning innebär att ytterligare en person måste lägga ned tid på att läsa in sig i på ärendet.⁹² Dessutom riskerar det att ta lång tid från det att ett brott anmäls till att ärendet hamnar på en utredares bord.

För långa handläggningstider och gamla ärenden

Även i enkätsvaren nämner man att det är ett problem att mängdbrottsärenden läggs i ”balans”, det vill säga att de blir liggande i väntan på att de ska utredas. En av anledningarna till att ärenden läggs i balans är så kallade ”rödmappar”. Det är ärenden som måste utredas särskilt skyndsamt eftersom en misstänkt har frihetsberövats. Ärenden utan frihetsberövad prioriteras då bort och läggs på hög i väntan på utredning. Dessa obearbetade ärenden kallas för ”balanser”. Enligt respondenterna är följderna av att ett ärende inte bearbetas under lång tid att de inblandade glömmet viktiga detaljer. En av respondenterna beskriver problemet:

Ärenden med frihetsberövade blir naturligtvis prioriterade med påföljd att ”enklare” ärenden blir liggande. När det gått en tid

⁹¹ Siffran för hela landet uppskattas till över 300. Källa: PKC.

⁹² RiR har skattat att det går åt 320 årsarbetskrafter inom Polisen bara för hanteringen av ärenden som inte kommer att utredas (RiR 2010).

sviktar minnet hos de inblandade och bevisningen blir därför ofta svår. Finns det då inte heller några bra tekniska bevis läggs ärenden ner.

För många utredningsbara ärenden skrivs av

En stor del av respondenterna anser att brister i utredningsprocessen ligger bakom den låga uppkläringen av mängdbrott och tycker att för många utredningsbara ärenden skrivs av.

Vissa respondenter upplever att det finns en tendens bland FU-ledare att leta efter anledningar att lägga ned ett ärende snarare än att leta efter idéer på givande utredningsåtgärder.

En del FU-ledare lägger mer engagemang på att finna anledningar att lägga NED ett ärende än att arbeta vidare och gräva mer.

Att det finns FU-ledare som undviker att inleda en utredning framgick även i en mindre, tidigare studie av Brå (Brå 2009:8). Där fick 40 FU-ledare förhålla sig till samma tio anmälningar om misshandel och bedöma i vilka fall de skulle inleda en förundersökning samt beskriva vilka utredningsåtgärder de ville vidta. I studien framkom stora variationer mellan de undersökta myndigheterna men främst mellan de olika FU-ledarna i hur ”utredningsbenägna” de var. Fem typer av FU-ledare identifierades, där en typ var FU-ledare som på alla sätt försökte hitta anledningar till att lägga ned ärenden.

I enkäten till yttre personal ställdes frågan om det finns brottstyper där man rutinmässigt avstår från att vidta *förstahandsåtgärder*, eftersom sannolikheten att brottet kommer att utredas är låg. En fjärdedel svarade ja. FU-ledare och utredare fick också frågan om det finns brottstyper där man rutinmässigt avstår från att *utreda*, eftersom sannolikheten att brottet kommer att leda till åtal är låg. Här är det så mycket som drygt 40 procent som svarar att så är fallet. De ombads även att svara på vilka brottstyper det handlar om. Det vanligaste svaret är tillgreppsbrott av olika slag, i synnerhet cykelstöld, men även vissa inbrott. Även skadegörelse nämns som en typ av brott där utredare avstår från att vidta utredningsåtgärder. Dessa brottstyper nämns även av yttre personal när de tillfrågas vid vilka brottstyper de *rutinmässigt* inte vidtar några förstahandsåtgärder, eftersom sannolikheten att dessa kommer att utredas är låg. Bilden som framkommer stöds även av tidigare forskning. Enligt Finstad och Granér är dessa brott typexempel på sådant som traditionellt inte anses ingå i polisernas egen definition av ”riktigt” polisarbete (Finstad 2000, Granér 2004).

Det är viktigt att ha i åtanke att snabba beslut om att inte utreda ärenden som saknar förutsättningar att utredas även kan bidra till att effektivisera utredningsverksamheten. Men när både yttre

personal, utredare och FU-ledare *rutinmässigt* prioriterar bort vissa brottstyper finns det dock en risk för att dessa ärenden alltid prioriteras bort – även sådana som har goda förutsättningar att utredas.

Brottssamordningen fungerar inte tillfredsställande

Brottssamordning är viktigt för att få ett samlat grepp om och en helhetsbild av vilka brott som anmäls i en myndighet. Det framgår bland annat i Polisens nationella utredningskoncept (PNU⁹³) och i en inspektionsrapport av polisens arbete med brottssamordning (RPS 2013b).

Brottssamordning avser främst operativ brottsanalys och ärendesamordning.⁹⁴ Operativ brottsanalys kan tillämpas när det finns flera ärenden med *okänd* gärningsperson. Genom att samordna dessa ärenden och göra jämförande analyser, till exempel mellan olika tillvägagångssätt, ökar sannolikheten att upptäcka seriebrottslighet. Dessutom kan Kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) ha nytta av resultatet för sitt arbete. Ärendesamordning i sin tur avser ärenden med samma *kända* gärningsperson eller målsägande. Genom att dessa ärenden utreds av samma person och redovisas i ett sammanhang till åklagare blir utredningsprocessen mer effektiv. Ökad brottssamordning förväntas även leda till minskad brottslighet eftersom samordningen ska leda till att fler brott förhindras och upptäcks, dessutom ska den underlätta brottsutredningar (RPS 2004).

Skåne är exempel på en polismyndighet som har implementerat en brottssamordningsfunktion. Där finns det en enhet som skickar ärendena till rätt person och lägger ned ärenden som inte bör utredas. Enheten avlastar även kriminaljourer genom att göra en så kallad ”primärutredning”. Det innebär att de påbörjar utredningsarbetet och till exempel för anmälningar om bedrägeri kan ta kontakt med banken för att få kontouppgifter, så att ett företag som har flera konton kan hamna på samma utredare. I intervjuerna med personal på Brottssamordningsenheten i Skåne framkommer att många ärenden kan avskrivas direkt eftersom de kan beredas på detta sätt. Det gör, enligt de intervjuade, att arbetsbördan för jourerna blir avsevärt mindre.

FU-ledare och utredare tillfrågades i Brås enkät hur de anser att samordningen fungerar genom att låta dem bedöma möjligheten till brottsanalys och ärendesamordning i deras myndighet på en skala mellan 1 (dålig) och 10 (god). Som framgår av tabell 7 bedömer bara 15 procent av utredare och FU-ledare att möjligheten för deras myndighet att fånga upp seriebrottslighet genom brotts-

⁹³ Se bilaga 3.

⁹⁴ En tredje aspekt är forensisk analys som inte har undersökts närmare i den här rapporten.

analys är god. När det gäller ärendesamordning ger FU-ledare och utredare en något positivare bild. På frågan hur de bedömer polismyndighetens möjlighet till ärendesamordning svarar drygt hälften att den fungerar bra.

Tabell 7. Respondenternas bedömning av möjligheten till ärendesamordning och brottsanalys. (%)

Fråga	Andelen som svarar 7 eller högre på en skala mellan 1 (dålig) och 10 (god)
Hur bedömer du din polismyndighets möjlighet att fånga upp brott av seriebrottskaraktär genom brottsanalys? (n = 155)	15
Hur bedömer du din polismyndighets möjlighet till ärendesamordning? (n = 212)	57

En liknande bild ges även i en inspektionsrapport som nyligen publicerades av RPS (2013a). I denna rapport undersöktes fyra polismyndigheter varav tre är samma polismyndigheter där Brå genomförde enkätundersökningen.⁹⁵ Även resultaten från inspektionsrapporten tyder på att det framför allt är den operativa brottsanalysen som behöver utvecklas. De främsta bristerna som identifierats är att det saknas en tydlig funktion som utför arbetsuppgifter samt tydliga rutiner för hur resultaten ska användas. Detta leder i sin tur till att material som tas fram inte alltid används.

Det är även viktigt att uppmärksamma att en dryg tredjedel av respondenterna i Brås enkätstudie uppgav att de inte kan bedöma vilken möjlighet deras polismyndighet har att upptäcka seriebrott genom brottsanalys. Motsvarande andel för dem som inte kunde uttala sig om ärendesamordning är tolv procent.⁹⁶

⁹⁵ Stockholm, Uppsala och Värmland.

⁹⁶ Andelen som svarade "Vet ej" är 36 procent på frågan om brottsanalys och 12 procent på frågan om ärendesamordning. Respondenterna som svarade "Vet ej" exkluderades från analysen av hur stor andel som är positivt inställd.

Andra faktorer som kan förklara bristerna i resultat

Sammanfattning

Det som de flesta tillfrågade i enkäten tar upp som förklaring till att mängdbrotten inte klaras upp i större utsträckning är bristande resurser eller att resurserna fördelas på fel sätt. I stort sett alla grupper uppfattas ha för lite resurser, men det som särskilt lyfts fram är att det finns för lite personal i yttre tjänst. I intervjuerna framkommer att det framför allt är patruller i den ingripande verksamheten som saknas. Antalet poliser i ingripandeverksamheten uppfattas inte ha ökat till följd av regeringens satsning. Därtill kommer att det inte alltid tycks finnas FU-ledare tillgängliga vid de tider då brotten begås.

Det näst vanligaste svaret är att en stor del av mängdbrotten inte är möjliga att klara upp. Man anar i svaren en önskan om större förståelse för detta faktum.

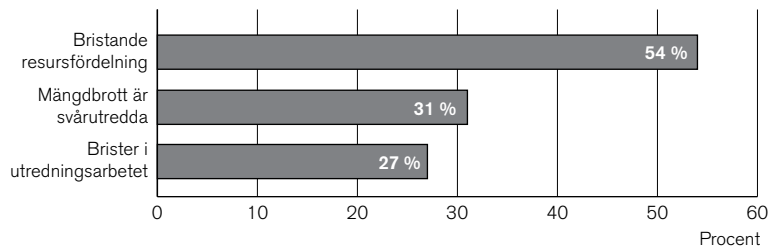
Runt en tredjedel lyfter också fram vad som bör vara lättare att åtgärda – att det finns brister i utredningsarbetet. Vad som framkom där redovisades i förra avsnittet.

Ytterligare faktorer som tas upp på andra ställen i enkäten är låg status, vilket leder till svårigheter att rekrytera personal till arbete med mängdbrott samt hög personalomsättning. Bilden som ges är att mängdbrott prioriteras i teorin men inte alltid i praktiken. Begränsad erfarenhet och kompetens är också faktorer som lyfts fram, vilket delvis hänger samman med personalomsättningen.

Slutligen tas faktorn feedback upp. Feedback är något som tidigare studier lyfter fram som viktigt om man vill utveckla verksamheten. De flesta tycker att de får för lite feedback och att den feedback de får sällan är konstruktiv. Många menar också att det inte tas väl emot om de lämnar synpunkter eller kritik uppåt i myndigheten.

I enkäten ombads samtliga respondenter att ange fritt vad de anser är de tre främsta förklaringarna till att uppkläringen av mängdbrott inte är högre.⁹⁷ Som framgår av figur 2 har de vanligaste svaren innebörden att polisen har orimliga krav på sig när det gäller att klara upp fler brott. Dessa förklaringar handlar främst om att de upplever att de har för lite tid och resurser, samt att befintliga resurser inte placeras rätt. Dessutom anser knappt en tredjedel att mängdbrott är svåra att utreda (och underförstått ofta inte kan klaras upp). En dryg fjärdedel tar upp mer konkreta arbetsmässiga brister i utredningsarbetet.

Figur 2. Vad tror du är de tre främsta förklaringarna till att uppkläringen av mängdbrott inte är högre inom Polisen? De tre vanligaste svaren i procent. (N = 656)



Utöver den öppna frågan innehöll enkäten flera olika frågeblock som rör förutsättningarna för att förbättra utredning av mängdbrott. Här var frågorna inte specifikt inriktade på de inledande delarna av utredningen utan spände över hela utredningsprocessen.

Eftersom svaren när det gäller utredningseffektivitet togs upp redan i förra avsnittet kvarstår följande fem faktorer:

- personalresurser
- brottens karaktär
- erfarenhet och kompetens
- arbetsuppgifternas status
- feedback.

Personalresurser

Det vanligaste svaret är således brister i resursfördelningen. I kommentarerna till svaren lyfts främst fram att det saknas poliser i yttre tjänst. Men det finns även kommentarer om att det behövs mer resurser på utredningssidan. I stort sett ingen av samtliga tillfrågade grupper uppfattar att antalet patruller har ökat på något markant sätt sedan satsningen på 20 000 poliser.

⁹⁷ Svansfrekvensen för frågan ligger på 93 procent.

De flesta anser att det är för lite personal i yttre tjänst

Först gjordes två likartade påståenden som avsåg resurser för yttre tjänst respektive utredning. Det ena var: ”En för liten andel av myndighetens personal arbetar i yttre tjänst”.⁹⁸ Tre fjärdedelar av de svarande instämmer i detta. Som framgår av tabell 8 är andelen som instämmer signifikant högre bland dem som själva arbetar i yttre tjänst och bland inre och vakthavande befäl än bland utredare och FU-ledare.

Tabell 8. Andelen som svarade ”instämmer fullständigt” eller ”instämmer i stor utsträckning” i att en för liten andel av myndighetens personal arbetar i yttre tjänst. (%)

	Yttre personal (n = 321)	Yttre befäl (n = 59)	Inre/vakt- havande befäl (n = 33)	Utredare (n = 174)	FU-ledare (n = 49)	Alla (n = 636)
En för liten andel av myndighetens personal arbetar i yttre tjänst	83	83	82	61	51	75

Poliserna i City i Stockholm och i Södermanland anser i större utsträckning än sina kollegor i Värmland och Uppsala att en för liten andel av myndighetens personal arbetar i yttre tjänst. Resultatet ligger i linje med resultaten från analysen av tidredovisningen i Brås tidigare studie (Brå 2013:12). Medan omkring 85 procent av respondenterna i City i Stockholm och Södermanland svarar instämmande är motsvarande del 69 procent bland respondenterna i Uppsala och 59 procent i Värmland. Värmland och Uppsala är också de myndigheter som har förstärkt den yttre verksamheten mest.

Även vid intervjuerna med personal på LKC framkom att de önskade att det fanns fler patruller för utryckning och första-handsåtgärder. Trots att de flesta tidigare nämnt att det skulle vara bra med fler operatörer för att hinna ta emot samtalen var de ändå eniga om att ingripande patruller är den grupp där resursbristen är som mest märkbar. Särskilt önskade de att man satsade på fler renodlade ingripande patruller.

Antalet patruller uppfattas inte ha ökat de senaste åren

Yttre personal samt yttre, inre och vakthavande befäl, som berörs direkt av det händelsestyrda arbetet, fick även förhålla sig till på-

⁹⁸ Om inget annat anges har respondenterna tagit ställning till ett påstående på en femgradig skala från ”Instämmer fullständigt” till ”Instämmer inte alls”. Andelen som instämmer beräknas genom att slå ihop andelen som svarar ”Instämmer fullständigt” och ”Instämmer i stor utsträckning”.

ståendet att det är betydligt fler *patruller per pass* nu än för några år sedan.⁹⁹ Bara fem procent av de tillfrågade instämmer i detta.

Andelen som instämmer är något högre bland de värmländska respondenterna; 14 procent svarar att det är betydligt fler patruller per pass än för några år sedan. Motsvarande andel för de andra myndigheterna är 2 respektive 3 procent. Skillnaden kan förklaras av att Värmland, till skillnad från de andra undersökningsområdena, har satsat resurser på den yttre verksamheten fram till 2011. Det är dock viktigt att ta hänsyn till att även majoriteten av de värmländska respondenterna inte har upplevt en påtaglig förändring av antalet patruller.

Tabell 9. Andelen som svarade "instämmer fullständigt" eller "instämmer i stor utsträckning" i att det är betydligt fler patruller per pass än för några år sedan. (%)

	Polismästar- distriktet i Stockholms City (n = 75)	Polismyn- digheten i Söderman- land (n = 103)	Polismyn- digheten i Uppsala (n = 94)	Polismyn- digheten i Värmland (n = 90)	Alla (n = 362)
Det är betydligt fler patruller per pass nu än för några år sedan	3	2	2	14	5

En polis i yttre tjänst skildrar problemen med att ha för lite resurser i yttre tjänst:

Polisen behöver resurser som är riktade till att jobba med dessa mängdbrott. Det är svårt när man jobbar på ordningen och måste åka i väg på annat när man vill göra ett bra jobb.

Ovanstående betyder dock inte att patrullerna i alla län anser att de alltid har mycket att göra. I vissa glesbygdslän beskriver patrullerna vid studiebesöken att de har ganska mycket tid för egeninitierat arbete och pauser. Men de framhöll också att om ett par akuta ärenden kommer in samtidigt, eller flera patruller är upptagna för tidskrävande uppgifter som en handräckning över länsgränser, då kan det vara svårt att få ihop tillräckligt många bilar.

Vissa saknar även personal på utredningssidan

Det andra påståendet var att "En för liten andel av myndighetens personal arbetar med att *utreda mängdbrott*". Andelen som instämmer i det påståendet är lägre, men ändå inte obetydlig – en dryg tredjedel instämmer. På samma sätt som när det gäller påståendet om andelen yttre personal instämmer en högre andel i den

⁹⁹ Påståendena i enkäten formulerades omväxlande positivt och negativt för att inte generellt påverka de svarande i någon riktning.

Tabell 10. Andelen som svarade "instämmer fullständigt" eller "instämmer i stor utsträckning" i att en för liten andel av myndighetens personal arbetar med att utreda mängdbrott. (%)

	Utredare (n = 172)	FU-ledare (n = 51)	Inre/vakt- havande befäl (n = 29)	Yttre personal (n = 283)	Yttre befäl (n = 53)	Alla (n = 588)
En för liten andel av myndighetens personal arbetar med att utreda mängdbrott	44	57	45	29	34	37

grupp som själv arbetar med den här typen av arbetsuppgifter som frågorna gäller, i det här fallet utredningar.

Kluvenhet inför nya specialistfunktioner

I Brås första rapport om satsningen på 20 000 poliser framgick att en stor del av satsningen på fler poliser har gått till att inrätta specialistfunktioner (Brå 2013:12). De som besvarat enkäten i föreliggande studie verkar vara kluvna inför specialistfunktionerna. Å ena sidan anser de att det är positivt med riktad kompetens eftersom det förbättrar kvaliteten i utredningar. Lokus¹⁰⁰ nämns som exempel på en funktion som underlättar för poliser i den ingripande verksamheten och för utredarna. Å andra sidan anses specialgrupper ta resurser från kärnverksamheten eftersom de är "låsta" till vissa uppgifter och sällan kan användas till mängdbrott.

Under medåkning med ingripande patruller observerade Brå att synen på vem som kan utföra spårsäkring påverkas av vilka tillgängliga specialistfunktioner som finns i myndigheten. Som tidigare nämndes är syftet med vissa specialistfunktioner att avlasta patrullerna. I praktiken kan det dock också leda till att patruller förutsätter att vissa åtgärder som tidigare har vidtagits av patrullerna själva numera bör eller måste utföras av en specialist. Detta kan vara problematiskt eftersom exempelvis lokus inte alltid finns tillgängliga.¹⁰¹ I stället för att säkra enklare spår själva, konstaterade patrullerna att det finns spår, men lämnade analysen till lokus eller tekniker. En ingripande polis beskrev det så här:

Vår uppgift är inte att säkra spår utan att se om det finns spår att säkra.

Anledningen till att ansvaret läggs på specialistfunktioner kan vara att en stor andel av yttre personal har förhållandevis kort erfarenhet och därför inte tillräckligt mycket kunskap om vikten av spårsäkring och hur den ska utföras på bästa möjliga sätt. Av

¹⁰⁰ Lokala brottsplatsundersökare.

¹⁰¹ Se kapitlet *Teknisk bevisning*.

den anledningen kan det vara relevant att utbilda yttre personal i grundläggande spårsäkring.

Tre fjärdedelar anser att mängdbrott i princip prioriteras ...

I enkäten fick respondenterna förhålla sig till påståendet att ”Mängdbrott är prioriterade i min myndighet”. Som framgår i tabell 11 instämmer ungefär tre fjärdedelar av de svarande i detta.¹⁰² Andelen varierar något mellan myndigheterna, men bara respondenterna i Uppsala instämmer i signifikant större utsträckning än deras kollegor från de andra myndigheterna. Andelen som anser att mängdbrott är prioriterade i deras myndighet är 87 procent. Det stämmer även överens med Brås intryck från de deltagande observationerna där poliser i yttre tjänst i Uppsala i större utsträckning än i andra län uppfattade att mängdbrott prioriteras. Bland annat nämndes att de hade specifika patruller som enbart arbetade med mängdbrott.

Tabell 11. Andelen som svarade ”instämmer fullständigt” eller ”instämmer i stor utsträckning” i att mängdbrott är prioriterade i deras myndighet. (%)

	Polismästar- distriktet i Stockholms City (n = 156)	Polismyn- digheten i Söderman- land (n = 172)	Polismyn- digheten i Uppsala (n = 170)	Polismyn- digheten i Värmland (n = 149)	Alla (n = 647)
Mängdbrott är prioriterade i min myndighet	79	71	87	72	77

De respondenter som inte instämmer ombads beskriva fritt hur det märks att mängdbrott inte prioriteras. Den vanligaste kommentaren var att det framför allt märks eftersom det finns för lite personal i yttre tjänst och i utredningsverksamheten som kan användas till mängdbrottsärenden.

Näst vanligast är kommentarer med innebörden att det i stället finns andra ärenden, som relationsvåldsärenden och ärenden med frihetsberövad, så kallade ”rödmappar”,¹⁰³ som alltid har förtur när det gäller utredning. Nästan lika många svarar att mängdbrottsärenden är prioriterade i teorin men att de åsidosätts i praktiken. En utredare skriver:

På det retoriska planet prioriteras det. Dock ej på det praktiska planet i form av relevant utbildning, coachning och status. I den allmänna rörligheten är det få som faktiskt utreder dessa brott.

¹⁰² Respondenterna gavs möjlighet att antingen svara *ja* eller *nej*.

¹⁰³ Se även kapitlet *Generellt om utredningsarbete*.

... men många FU-ledare och utredare anser ändå att resurser för ofta tas till annat

Nästa fråga rörde hur högt mängdbrotten anses bli prioriterade i praktiken. Riksrevisionen uppfattade nämligen i sin granskning 2010 att resurser som avsatts för att utreda mängdbrott också tas till annat (RiR 2010). Svaren i vår enkät ger en liknande bild. Mer än hälften av de tillfrågade FU-ledarna och utredarna menar att resurser för mängdbrottsutredning tas till annat i hög eller ganska hög utsträckning. Andelen som har den uppfattningen är dubbelt så hög i Södermanland som i Värmland, (62 jämfört med 32 procent). Det är intressant med tanke på att Värmland även har något bättre resultat när det gäller antalet överlämnade ärenden till åklagare.¹⁰⁴

FU-ledare och utredare menar att resurserna i stället används för att utreda ärenden med frihetsberövad och grövre brott. En del anser även att utredningsresurser i viss utsträckning används till ärenden av icke-brottslig karaktär såsom receptionsarbete, handräckningar och olika administrativa arbetsuppgifter som inte specificeras närmare. Utredarna är även kritiska till att de rycks ifrån utredningar för att göra annat eftersom det då inte blir någon kontinuitet i arbetet.

Riksrevisionen har i rapporten om mängdbrott från 2010 liknande synpunkter (RiR 2010). Deras bild är att resurserna för mängdbrottsärenden avgörs av hur mycket annat det finns som måste prioriteras. De formulerar det som att mängdbrottsärendena används som ”resursregulator” vilket riskerar att försämra utredningarnas kvalitet och förlänga handläggningstiderna.

Viktigt att FU-ledare finns på plats

Mängdbrottsärenden utmärker sig genom att förundersökningen vanligtvis leds av en polisiär förundersökningsledare (FU-ledare). I FU-ledarskapet ingår en rad olika uppgifter. FU-ledarnas uppgifter sträcker sig över hela utredningsprocessen från att besluta om förstahandsåtgärder i det initiala skedet, granska och samordna inkomna anmälningar, besluta om förundersökning ska inledas och ge utredningsdirektiv till utredare till att fatta beslut om ärenden ska överlämnas till åklagaren. Sedan årsskiftet 2012/2013 har polisiära FU-ledare även möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning,¹⁰⁵ en uppgift som tidigare krävde åklagarbeslut. Det finns renodlade FU-ledare, men inte alla som har FU-ledarbehörighet arbetar dagligen som FU-ledare. För dessa

¹⁰⁴ Se bilaga 1.

¹⁰⁵ Förundersökningsbegränsning innebär att man begränsar en brottsutredning till att enbart omfatta de mest väsentliga delarna, eller att vissa brott inte alls utreds. Källa: [http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Atalsbeslutet/Atalsunderlatelse/\[2013-07-23\]](http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Atalsbeslutet/Atalsunderlatelse/[2013-07-23])

utgör FU-ledarskapet i stället en liten del av en rad andra arbetsuppgifter.

Bredden på ansvarsområdet innebär att förundersökningsledare behöver vara i tjänst under de dagar och de tider på dygnet då flest brott begås. Detta har även uppmärksammats i Polisens nationella utredningskoncept (PNU).¹⁰⁶ Där konstateras att brottsutredningar är beroende av en aktiv, kompetent och tillgänglig förundersökningsledning.

I PNU står dessutom att det ska finnas tillgång till aktiva förundersökningsledare som har rätt kompetens under de dagar och tider på dygnet då de flesta brotten begås.

Särskilt i utredningens inledande fas är det viktigt att olika befattningar lätt kan få tag i en FU-ledare alla tider på dygnet. Yttre personal får direktiv av FU-ledare om vilka förstahandsåtgärder och tekniska undersökningar som ska utföras. För att inkomna ärenden snabbt ska kunna överlämnas till jourhavande FU-ledare för bedömning, är det även viktigt för inre och vakthavande befäl att lätt kunna få kontakt. Utredare, särskilt de som inte har lång erfarenhet, behöver också få kontakt med FU-ledare för att få direktiv och feedback.

FU-ledare är lättillgängliga dagtid – men inte nätter och helger

I enkäten tillfrågades FU-ledarna själva om de anser att det är lätt för utredare och personal i yttre tjänst att få kontakt med berörda FU-ledare när det behövs. Tre fjärdedelar av FU-ledarna instämmer i detta.

För att få en mer nyanserad bild av tillgängligheten tillfrågades även utredare, yttre personal, yttre, inre och vakthavande befäl om de anser att det är lätt att få kontakt med berörda FU-ledare vid olika tidpunkter. Omkring åtta av tio respondenter anser att FU-ledare finns tillgängliga dagtid vid behov.

Bilden är en annan när det gäller kvälls- och nattetid samt helger. Då instämmer bara drygt hälften av respondenterna i att det är lätt för dem att få kontakt med berörda FU-ledare.

¹⁰⁶ Se bilaga 3.

Tabell 12. FU-ledarnas tillgänglighet under olika tider på dygnet.

Befattning	Påstående	Svar	Andel (%)
FU-ledare (N = 52)	Det är lätt för utredare och personal i yttre tjänst att få kontakt med berörda polisiära FU-ledare när det behövs	Instämmer	75
Utredare, yttre personal, samtliga befäl (N = 594)	Det är lätt att få kontakt med berörda polisiära FU-ledare dagtid	Instämmer	80
Utredare, yttre personal, samtliga befäl (N = 522)	Det är lätt att få kontakt med berörda polisiära FU-ledare kvälls-/nattetid	Instämmer	53
Utredare, yttre personal, samtliga befäl (N = 522)	Det är lätt att få kontakt med berörda polisiära FU-ledare på helger	Instämmer	53

Mängdbrott är svårutredda

Det näst vanligaste svaret på varför inte fler mängdbrott klaras upp är att dessa brott är svåra att utreda. En stor del av mängdbrotten har dåliga, eller rentav saknar, förutsättningar att utredas.

Stöldbrott och skadegörelser nämns som exempel på brott som är svåra att klara upp eftersom de i regel upptäcks i efterhand och det finns ytterst lite uppslag att arbeta med. Dessutom finns det vanligtvis inte några vittnen till dessa brott. I vissa fall upptäcks denna typ av brott inte förrän långt efter det att de begåtts. Under dessa omständigheterna går det inte alltid att fastställa när exakt brottet har skett, vilket gör det svårt att hitta vittnen eller spår. En respondent beskriver vilka problematiska förutsättningar ett ärende kan ha:

Vid inbrott i källar- och vindsförråd krävs det att polisen får in anmälan i någorlunda god tid. Att utreda ett inbrott som skett mellan t ex 1 jan 1 mars är trötlöst.

Ett annat problem som tas upp är att en stor andel av dessa brott anmäls eftersom försäkringsbolagen kräver en polisanmälan för att betala ut ersättning. Andelen brott som har dåliga förutsättningar att utredas anses vara särskilt stor bland dessa så kallade försäkringsbrott. En respondent beskriver:

Tror att många brott anmäls för att försäkringsbolagen kräver det och att en majoritet av dessa brott är omöjliga att utreda, vilket försämrar polisens resultat.

Att målsägande inte märker sina gods är en annan anledning som gör inbrott, stöld och häleri svårutredda enligt respondenterna. Under dessa förutsättningar går det inte att koppla upphittat stöldgods till en anmälan.

Vid misshandel mellan obekant är det inte ovanligt att de inblandade är berusade, vilket försämrar möjligheten att hålla förhör på plats. När de inblandade sedan kallas till förhör kommer de inte ihåg eller ångrar sig om anmälan. En respondent beskriver svårigheterna i ärenden där de inblandade är berusade:

Målsägande och gärningsmannen är ofta berusade, vilket i stor utsträckning även gäller vittnena. Vid många ärenden ändrar de inblandade parterna sina historier vid kompletterande förhör. Relativt ofta står ord mot ord.

Respondenterna upplever även att det förekommer att det är svårt att hitta vittnen till misshandel mellan obekanta. Anledningen anses vara att vittnen antingen inte vågar ställa upp eller att de hinner avvika från brottsplatsen innan en polispatrull hinner dit.

Brist på erfarenhet men god kompetens

Både i enkäten och under studiebesöken betonas vikten av erfarenhet, vägledning och kompetens för dem som arbetar med mängdbrott. En av utmaningarna som även lyftes fram i den första rapporten i serien (Brå 2013:12) är den förhållandevis stora andelen nyanställda i den ingripande verksamheten. Även om de nya poliserna har ”färsk” kunskap från polisutbildningen, har de av naturliga skäl kort arbetslivserfarenhet. Av den anledningen är det viktigt att de får bra vägledning så att deras kompetens kan tillvaratas.

Det här kapitlet beskriver vilka utmaningar intervjupersoner och respondenter ser utifrån erfarenhet, vägledning och kompetens för arbetet med mängdbrott. Kapitlet är disponerat utifrån utredningskedjan.

Operatörerna på PKC önskar mer skriftlig vägledning i sitt arbete

Att operatörerna på PKC har god kunskap och kompetens om hur de ska bedriva sitt arbete är avgörande för kvaliteten i anmälningsupptagningen. För att söka tjänsten som operatör krävs en gymnasieutbildning men många har också akademiska studier bland meriterna (RPS 2013g). Grundutbildningen av operatörer på PKC ser lite olika ut beroende på var i landet de anställs. I vissa myndigheter är grundutbildningen bara tre veckor lång, medan den i andra är åtta veckor. Innehållet kan också skilja sig något åt men oftast får de nya operatörerna teoretisk kunskap och utbildning i RAR-systemet varvat med praktisk handledning. Utöver det erbjuds personal som arbetat en längre tid att gå en nationellt framtagen vidareutbildning.

Till sin hjälp i arbetet på PKC har operatörerna den nationella rutinbeskrivningen för Polisens Kontaktcenter. Den ska fungera som metodstöd när det gäller anmälningssupptagning, tipsmottagning, upplysning och bemötande. Men enligt de intervjuade ger den inte tillräckligt konkret vägledning i alla de situationer som kan uppstå när en anmälan rings in. Flera av de intervjuade operatörerna har därför satt samman egna lathundar. Där har de skrivit ned tips och råd om sådant som de lärt sig allt eftersom de stött på knepiga fall under sin tid på PKC. I en av de besökta myndigheterna, Stockholm, pågick ett projekt där en av de tidigare operatörerna nu fått tid avsatt för att sätta samman ett mer omfattande digitalt material för samtliga operatörer.

Det som flera lyfte fram i detta sammanhang var att man borde utveckla samarbetet med de andra PKC, så att man kunde lära mer av varandra. En gruppchef förklarade det som att de i dag

... uppfinner hjulet på nytt varje år och dessutom på sju olika ställen i landet.

Ny utbildning för FU-ledare på PKC

Kompetensen bland FU-ledarna på PKC har också stor betydelse för anmälningarnas kvalitet, eftersom alla anmälningar granskas av dem. De har även en viktig roll som utbildare genom den feedback de ger till operatörerna. För att öka kompetensen bland förundersökningsledare har RPS tagit fram en nationell utbildning för dem där en obligatorisk praktik vid åklagarmyndigheten ingår (RPS 2011a).

Viktigt att det finns erfaren personal inom PKC

Vid alla tre PKC som undersöktes lyfter man fram hur viktigt det är att ha erfaren personal. Även om det skulle finnas utförlig skriftlig vägledning så är det omöjligt att täcka in alla de situationer som kan uppstå. De erfarna operatörerna kan bidra till en välfungerande verksamhet när de själva tar upp anmälningar, men de är också viktiga som kunskapsbärare för ny personal.

PKC har tidigare haft låg personalomsättning bland operatörerna (RPS 2011a), men under Brås intervjuer framkom att den situationen delvis håller på att förändras. På ett PKC anger man att det är så pass många nya operatörer, framför allt under sommaren, att de får använda en stor del av de mer erfarna operatörerna som handledare. Svårigheten att behålla personal en längre tid uppfattas bero dels på den relativt låga lönenivån, dels på de begränsade karriärmöjligheter som finns inom verksamheten. Många operatörer går vidare till andra delar av polisen. Operatörerna är, enligt gruppchefer på PKC, attraktiva inom polisen då de har god kunskap om anmälningssupptagning och är införstådda med vikten av noggranna utredningar.

En stor andel av de ingripande poliserna är nyutbildade

Under Brås studiebesök beskrev personal såväl i yttre tjänst som på LKC att en oro finns över rörligheten bland ingripande poliser. De flesta jobbar bara ett par år innan de söker sig vidare till utredartjänster eller specialgrupper. De vanligaste orsakerna till att personalen söker sig vidare ansåg de vara begränsade karriärmöjligheter inom ingripandeverksamhet och en slitsam arbetssituation. Detta anser man leda till att det finns för lite erfarenhet bland ingripandepersonalen. Om möjligheten fanns att få utbildningar som lämpar sig för yttre personal trodde flera att det skulle locka poliser att vara kvar lite längre.

Det är dock viktigt att komma ihåg att nyutbildade poliser på många sätt är en tillgång för polisen. De är ofta engagerade och drivna. Tidigare forskning (Holgersson 2005) tyder till exempel på att poliser i yttre tjänst som har arbetat kort tid i större utsträckning utför egeninitierade arbetsuppgifter än kollegor som har arbetat under lång tid.

Hög rörlighet bland yttre personal anses bidra till sämre förstahandsåtgärder

Även utredare och FU-ledare tar i enkäten upp brist på erfarenhet som en springande punkt. Många av dem tror att det är bristande erfarenhet hos yttre personal som ligger bakom dåligt utförda förstahandsåtgärder. En utredare beskriver värdet av mångårig erfarenhet för ett framgångsrikt polisarbete:

Tack vare pensionsavgångar tappar man erfarenhet. Dels hur man möter människor, samt vilka förbättringsförslag man kan ge. Att tidigare ha arbetat som "kommunpolis" gör att man ser helheten. Vi behöver också poliser som vill jobba på fältet i minst 10 år och framåt.

Brås första studie i regeringsuppdraget visade resultat som ligger i linje med dessa synpunkter. I studien framgick att de nya poliser som tillkommit under senare år främst har placerats i ingripandeverksamhet men att de mer erfarna poliserna samtidigt har placerats om till andra verksamheter inom den egna myndigheten (Brå 2013:12).

God kompetens att utreda mängdbrott bland utredare och FU-ledare

Vi bad de svarande i enkäten att bedöma kompetensen att utreda mängdbrott bland FU-ledare och utredare på en skala mellan 1 (låg) och 10 (hög). Majoriteten, 79 procent, anser att det finns god

kompetens bland FU-ledare att utreda mängdbrott.¹⁰⁷ En något lägre andel, 70 procent, anser att utredare har god kompetens att utreda mängdbrott.¹⁰⁸

Låg status

En ytterligare faktor som kan påverka arbetet med mängdbrott, utöver de som tagits upp hittills, är arbetets status. Om ett arbetsområde uppfattas som lågt värderat kan det påverka vilka man kan rekrytera samt personalens benägenhet att stanna kvar. I enkäten fick de svarande därför förhålla sig till påståendet: *Det är hög status att arbeta med mängdbrott*. Som framgår av tabell 13 instämmer bara 6 procent av respondenterna i detta, medan 94 procent delvis eller inte alls höll med.

Tabell 13. Andelen som svarade "instämmer fullständigt" eller "instämmer i stor utsträckning" i att det är hög status att arbeta med mängdbrott. (%)

	Polismästar- distriktet i Stockholms City	Polismyn- digheten i Söderman- land	Polismyn- digheten i Uppsala	Polismyn- digheten i Värmland	Total
Det är hög status att arbeta med mängdbrott (n = 649)	5	5	9	5	6

Att arbetet med mängdbrott har låg status återspeglas även i respondenternas ordval när de beskriver mängdbrott och arbetet med mängdbrott på olika ställen i enkäten. Utan att det specifikt efterfrågades kommer respondenternas syn på mängdbrott fram i de öppna svaren. Här följer ett urval av hur olika respondenter värderar mängdbrott.

Åklagare ser vardagsbrotten som så kallade "skitbrott" och väljer att inte anhålla eller ge andra tvångsmedel.

Eftersom mängdbrott nedvärderas som brottskategori är det föga förvånande att även arbetet med mängdbrott anses ha låg status. Detta återspeglas även i synen på de olika avdelningar som arbetar med mängdbrott och på de personer som arbetar där.

Det finns ingen status att utreda mängdbrott. Helst ska man utreda/vara utredare på "fn-krim" (Läns- eller Rikskriminalpolisen).

Det är på alla sätt "låg status" att arbeta med mängdbrott. Lönemässigt och arbetsmässigt "ful-krim".

¹⁰⁷ 79 procent svarade 7 eller högre.

¹⁰⁸ 70 procent svarade 7 eller högre.

Att vara mängdbrottsutredare i sig är ingen karriär utan den sker via Familjevåld eller Länskrim i vårt län. Kvar hos oss blir liksom "skrapet" som inte platsar eller i mitt fall inte vill någon annanstans.

Även begreppet "mängdbrott" anses vara olyckligt valt om man vill framhäva att det är en brottstyp som ska prioriteras.

Begreppet mängdbrott är illa valt. Benämningen i sig otydliggör och trivialiserar den unika händelse som det innebär när någon blir utsatt för brott. Det andas lågstatus och mindre viktigt. Det fungerar dåligt i kommunikationen utåt.

I Riksrevisionens rapport från 2010 tas också upp att den låga statusen gör det svårt att rekrytera lämpliga utredare och förundersökningsledare till mängdbrottsenheter, eftersom de får intrycket att mängdbrott inte värderas lika mycket som andra brott.

För lite feedback – både nedåt och uppåt

I tidigare intervjustudier med poliser framgår att de upplever att regelbunden feedback har en positiv effekt på den enskilde polisens utveckling, samtidigt som den också kan leda till en effektivare utredningsprocess (Holgersson 2005, Brå 2009:1, Brå 2009:8, RiR 2010). I samma intervjustudier framgår dock att det inom polisen är ovanligt att ge feedback på utfört arbete. Det uppfattas även som ovanligt att få feedback från åklagare. I Holgerssons (2005) studie framgår även att i de få fall där återkoppling ges är den ofta negativ. I Riksrevisionens rapport om hantering av mängdbrott framgår dessutom att kvaliteten i feedbacken varierar (RiR 2010).

Frågorna i Brås enkät rör främst förekomsten av feedback inom polisorganisationen, men även återkoppling från åklagare. Den bild som förmedlas av dem som svarade på Brås enkät liknar den som framkommit i tidigare studier: de uppfattar att de sällan får feedback¹⁰⁹ på sitt arbete. Frågorna avsåg främst vilken feedback de svarande får på sitt arbete. Men de tillfrågades även om förekomsten av feedback uppåt i form av förbättringsförslag och kritik från polisernas sida till ledningen.

Regelbunden feedback är ovanlig

De olika befattningarna ombads först att ange i vilken utsträckning de får regelbunden feedback på sitt dagliga arbete.¹¹⁰ Medan

¹⁰⁹ Med feedback avses i den här undersökningen positiv och negativ återkoppling som ges på det dagliga arbetet utöver de årliga medarbetarsamtalen.

¹¹⁰ Om inget annat anges har respondenterna tagit ställning till ett påstående på en femgradig skala från "Instämmer fullständigt" till "Instämmer inte alls". Andelen som instämmer beräknas genom att slå ihop andelen som svarar "Instämmer fullständigt" och "Instämmer i stor utsträckning".

frågorna till vissa befattningar avser feedback på specifika arbetsuppgifter, är frågorna mer allmänt hållna för andra befattningar. Resultaten redovisas i tabell 14. Av den framgår att poliserna sällan får feedback på sitt arbete, även om det delvis varierar mellan de olika befattningarna. Bara 16 procent av yttre personal svarar att de regelbundet får feedback från sina chefer på utförda förstahandsåtgärder. En ännu mindre andel, hälften så många, svarar att de får feedback från utredare och FU-ledare på utförda förstahandsåtgärder. De yttre befälen är de som i störst utsträckning anser att de regelbundet får feedback på sitt arbete från sina närmaste chefer – nästan hälften av dem svarar det. Att skillnaden mellan hur mycket feedback yttre personal och yttre befäl får är så pass stor, trots att de arbetar nära varandra, kan ha flera förklaringar. En anledning kan vara att de yttre befälen inte vidarebefordrar återkopplingen de själva har fått från sina chefer till den yttre personalen. En annan möjlig förklaring är att yttre personal inte inkluderar yttre befäl i kategorin chefer, och därmed inte räknar med feedback de fått från yttre befäl i sina svar.

Tabell 14. Andelen som instämmer fullständigt eller i stor utsträckning i nedanstående påståenden. Jag får regelbundet feedback ... (%)

	Utredare N = 189	FU-ledare N = 52	Inre/vakt- havande befäl ⁹² N = 24	Yttre personal N = 318	Yttre befäl N = 59
... från mina närmsta chefer på mitt arbete som FU-ledare	-	19	-	-	-
... från mina närmsta chefer på mitt utredningsarbete	35	-	-	-	-
... från mina närmsta chefer på mitt arbete som yttre befäl	-	-	-	-	47
... från mina närmsta chefer på utförda förstahandsåtgärder	-	-	-	16	-
... från utredare och/eller FU-ledare på utförda förstahandsåtgärder	-	-	-	8	-
... från åklagare på redovisade ärenden	9	2	-	-	-

Minst feedback anser utredare och FU-ledare att de får på sitt arbete från åklagare. Mindre än en tiondel av utredarna uppger att de får feedback från åklagare på redovisade ärenden. Bland FU-ledare svarar nästan ingen att de regelbundet får feedback från åklagare på sitt arbete.

Även om regelbunden feedback är ovanligt instämmer närmare 60 procent av samtliga respondenter i påståendet: Jag känner mig

¹¹¹ Svaren för inre och vakthavande befäl redovisas inte eftersom de fick fel fråga i enkäten.

sedd av min närmaste chef.¹¹² Detta torde betyda att det ofta finns en bra kontakt men att denna kontakt inte är regelbunden och inte heller innehåller återkoppling på arbetet.

Mindre än hälften anser att feedbacken de får är konstruktiv

I enkäten ställde Brå också frågor om feedbackens kvalitet. Mindre än hälften av de svarande som får feedback anser att den är konstruktiv. Det finns inga signifikanta skillnader mellan olika grupper av svarande eller mellan olika grupper som ger feedback.

Respondenterna tillfrågades även vad den senaste feedbacken handlade om. Det vanligaste var att den avsåg arbetsprestationen i ett enskilt ärende eller vid en enskild händelse, till exempel förhör, förstahandsåtgärder, avrapportering och bemötande.

Regelbunden feedback inom PKC – men mer behövs från utredare i senare led

Även vid studiebesöken på PKC ställdes frågor om feedback. De ger en mer positiv bild än de som svarade på enkäten. De intervjuade operatörerna uppfattade alla att de fick regelbunden och konstruktiv återkoppling från FU-ledare. De fick även feedback på sitt arbete av gruppchefer och kollegor. Här bör man dock vara medveten om att det är mer anonymt att svara på en enkät än att svara muntligt vid ett besök från Brå. Kanske svarar man mer positivt i ett sådant sammanhang.

Däremot saknade även operatörerna på PKC återkoppling från utredare i senare led. De få gånger utredare och FU-ledare utanför PKC hade hört av sig för att fråga efter någon uppgift eller berätta hur det gått med ett ärende var det mycket uppskattat. Den återkoppling de fått hade även gett dem större förståelse för vilka uppgifter som kan vara avgörande för att en anmälan ska leda till åtal.

Förslag uppåt om förbättringar ses inte som välkomna

En annan typ av feedback som också är viktig inom en organisation är möjligheten att ge ledningen på olika nivåer synpunkter på vad som kan förbättras. Därför fick de svarande förhålla sig till påståendet: *Jag känner mig välkommen att lämna förslag till förbättringar*. Bara drygt 40 procent höll med om detta. Ännu färre, en fjärdedel, instämde i påståendet att det är tillåtet att påpeka fel och brister i deras myndighet. En av respondenterna beskriver situationen på följande vis:

¹¹² En dryg femtedel instämmer inte och lika många svarar att de delvis instämmer i påståendet.

Många/”alla” pratar med varandra men bara ett fåtal pratar öppet med chefer. Följden blir lägre löner, nej till nya tjänster och utbildningar. Man kallas ”bitter” och närmsta cheferna (och medarbetarna) påtalar varje gång att ”det går ändå inte att påverka något”. Anställda vill inte sticka ut – bättre att vara tyst. Det finns en stor uppgivenhet när det gäller viljan att påverka och förbättra. Det är en dålig arbetsmiljö, chefer ser personal som siffror, bryr sig inte om att motivera. Svaret man ofta får är ”byt jobb om det inte passar”. Så man skräms till tystnad med olika härskartekniker.

Resultaten i Brås enkät går i linje med resultaten från medarbetarundersökningen som Rikspolisstyrelsen genomförde någon månad efter det att Brås enkät hade skickats ut. I RPS enkät tillfrågades personalen om deras närmsta chef stimulerar till en öppen dialog på arbetsplatsen. Det genomsnittliga betyget var 6,9 av 10. Utvecklingen av betyget har legat relativt stabilt sedan Polisen började med medarbetarundersökningar¹¹³ (SCB 2013).

Även resultaten från Polisförbundets medlemsundersökning från 2012 tyder på att det finns utvecklingsbehov när det gäller en öppen dialog inom Polisen (Polisförbundet 2012). I undersökningen framkommer att 57 procent avstår från att framföra kritiska synpunkter på grund av rädsla för eventuella repressalier. Till skillnad från medarbetarundersökningen och Brås enkät undersöktes öppenheten för olika befattningar av Polisförbundet. Det framkommer att man framför allt avstår från att framföra kritiska synpunkter till högste chefen (60 procent) och avdelningschefen (32 procent). Däremot är det vanligare att man framför kritik till arbetskamrater och närmaste chef.

¹¹³ Svag positiv ökning från 6,4 år 2005 till 6,9 år 2013.

Trivsel och arbetsmotivation

Sammanfattning

Trots bristerna som de svarande tar upp, trivs de överlag på sin arbetsplats. De tycker att arbetsuppgifterna är givande och de har hög motivation att göra ett bra arbete. Trots det anser bara runt hälften att de arbetar med de uppgifter de helst vill arbetat med.

De flesta anser även att deras närmaste chefer är duktiga och kunniga. En hel del tycker dock inte att chefen är bra på att motivera sina medarbetare. Mest kritiska är de svarande till hur ledningen arbetar för att de anställda ska ha hög motivation i sitt arbete. Åtta av tio tycker inte att ledningen arbetar för att uppnå en högre motivation bland medarbetarna. Bland annat anser de svarande att ledningen och chefer är bra på att tydligt kommunicera ut vilka mål som ska uppnås. Men de uppfattar inte att det sker på något motiverande sätt.

Resultaten som presenterades i föregående kapitel visar att det finns mycket i arbetet med mängdbrott som de svarande inte tycker fungerar riktigt bra. Men det är viktigt att betona att det även framkommer att de allra flesta trots detta gillar sitt jobb. För att mäta trivseln ombads respondenter att ta ställning till olika påståenden.¹¹⁴

De svarande trivs bra

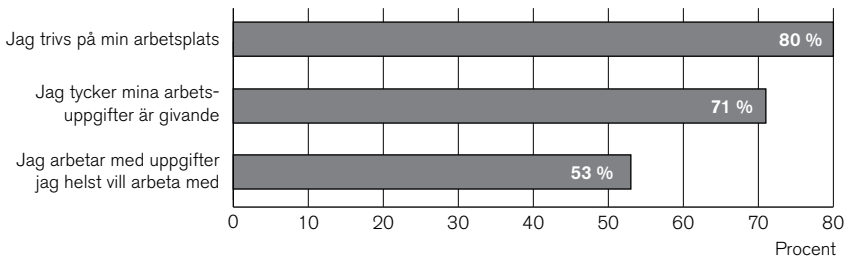
Som framgår i figur 3 svarar 80 procent av respondenterna att de trivs bra på sin arbetsplats. Mer än två tredjedelar anser dessutom

¹¹⁴ Respondenterna har tagit ställning till ett påstående på en femgradig skala från "Instämmer fullständigt" till "Instämmer inte alls". Andelen som instämmer beräknas genom att slå ihop andelen som svarar "Instämmer fullständigt" och "Instämmer i stor utsträckning".

att deras arbetsuppgifter är givande. Andelen bland de tillfrågade befälen är högre än bland utredare och yttre personal.¹¹⁵ Däremot anser bara drygt hälften att de arbetar med de uppgifter de helst vill arbeta med. Det tyder på att även om de trivs skulle hälften vilja ha delvis eller helt andra arbetsuppgifter. Detta kan förklara det som kommit fram i både denna och tidigare studier – att personalomsättningen är stor bland dem som arbetar med mängdbrott.

En anledning till att nästan hälften hellre vill ha andra arbetsuppgifter kan vara underliggande föreställningar om vad det ”riktiga” polisarbetet innebär. Tidigare forskning har visat att polisernas egen definition av ”riktigt” polisarbete inte nödvändigtvis behöver stämma överens med den officiella formuleringen av deras uppdrag eller vad som ingår i deras arbetsuppgifter (Finstad 2000, Granér 2004).

Figur 3. Andel respondenter som instämmer fullständigt eller i stor utsträckning i olika påståenden. (n = 656)



Den egna motivationen är hög – men ledningen bidrar inte till det

En tidigare studie (Holgersson 2005) fann att polispersonalens motivation och yrkeskunskap har en avgörande betydelse för arbetsprestationen. Respondenterna tillfrågades därför om de ansåg att de har en hög motivation både i sitt arbete generellt och i att utreda brott. Nästan 85 procent av de svarande¹¹⁶ känner en hög motivation att göra ett gott arbete, se figur 4. En nästan lika stor andel utredare, 83 procent, anger att de har en hög motivation att utreda brott.

Däremot är respondenterna mindre nöjda med ledningens¹¹⁷ förmåga att motivera dem. Hälften av alla respondenter tycker

¹¹⁵ 85 procent bland inre, vakthavande och yttre befäl instämmer till skillnad från 68 procent bland utredare och yttre personal.

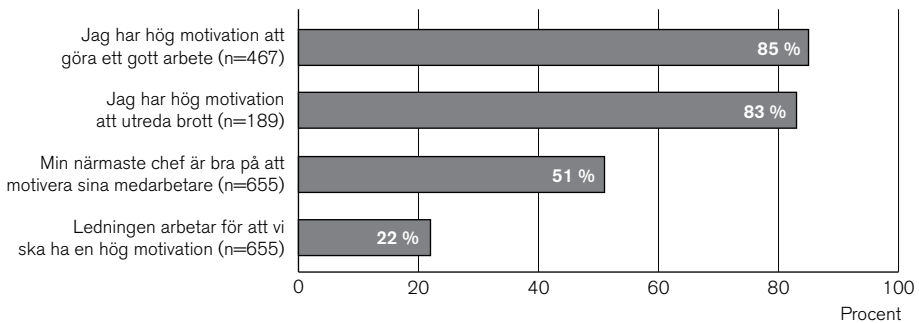
¹¹⁶ Yttre befäl, yttre personal, FU-ledare, inre och vakthavande befäl.

¹¹⁷ Vilka respondenterna definierar som *ledning* framgår inte av enkätsvaren. Holgerssons studie (2005) visar att när personalen uttrycker sitt missnöje över "ledningen" kan det röra sig om närmaste chefen men det är vanligare att de syftar på distriktsledningen, länsledningen eller RPS.

inte att deras närmaste chef är bra på att motivera sina medarbetare, och bara en dryg femtedel anser att ledningen arbetar för att de ska ha hög motivation.

Det kan tyckas motsägelsefullt att respondenterna anger att de är motiverade samtidigt som få tycker att detta är chefens eller ledningens förtjänst. Tidigare forskning tyder dock på att även om ledning och styrning har en viss inverkan finns det många andra faktorer utöver dessa som påverkar polisernas motivation (Holgersson 2005).

Figur 4. Andel respondenter som instämmer fullständigt eller i stor utsträckning i olika påståenden.



Omotiverande mål

En viktig aspekt för att vara motiverad i arbetet är att man förstår och sympatiserar med verksamhetens mål. Dessutom är det utifrån ett ledningsperspektiv viktigt att målen, som återspeglar ledningens intentioner, förankras och har legitimitet bland operativ personal (Granér 2004). Därför innehöll enkäten även frågor om hur man ser på verksamhetsmålen.

De flesta anser att de har fått god information om vilka verksamhetsmål de har,¹¹⁸ däremot anser bara en femtedel att chefer och ledning är bra på att förklara *varför* dessa mål finns. Ännu färre anser att verksamhetsmålen presenteras på ett sätt som ökar deras motivation.

Även de öppna svaren tyder på att målen är bristfälligt förankrade bland operativ personal i de undersökta myndigheterna. De årliga kvantitativa verksamhetsmålen uppfattas av vissa respondenter som kortsiktiga. Somliga anser till och med att uppfyllandet av målen har blivit ett syfte i sig som inte har med verkliga behov att göra. Under dessa förutsättningar, menar de, är de kvantitativa målen inte förenliga med hög kvalitet.

¹¹⁸ Detta kan jämföras med Polisens medarbetarundersökning 2013, där 46 procent av respondenterna uppger att de i stor utsträckning känner till Polisens nationella mål som är kopplade till den egna verksamheten. Det bör beaktas att de använder sig av en annan skala. (SCB 2013).

Jag anser att man hela tiden jobbar alltför kortsiktigt med olika brottstyper. Om det lyser rött i något styrkort tillsätter man en grupp som under en tid får jobba med en viss typ av ärenden för att statistiken ska bli bättre. De långsiktiga målen saknas. Det förebyggande arbetet saknas.

I de öppna svaren framgår att vissa respondenter betraktar Polisens kvantitativa mål som ”pinnjakt”.

Pinnjakten stämmer. Vi är bara intresserade av att utreda brott med ”rätt” brottskod! Inte tänka långsiktigt eller vad som är bäst för målsägare.

Andra anser att polisens arbete är för komplext för att mätas på ett kvantitativt sätt.

Det är inte bilar vi bygger och säljer. Vi håller på med människor och de är alla olika. Visst är det bra att mäta resultat men det är alldeles för komplext i vår verksamhet.

God kompetens bland de flesta chefer

Medan de flesta respondenter fick bedöma chefernas kompetens generellt, ombads utredare, befäl och FU-ledare att bedöma chefernas kompetens kopplat till befattningarnas respektive arbetsuppgifter. Nästan tre fjärdedelar av yttre befäl, inre befäl och vakthavande befäl anser att deras närmaste chef är duktig och kunnig. Upp emot två tredjedelar av utredarna anser att deras närmaste chef är duktig och kunnig när det gäller utredningsverksamhet. Däremot anser bara knappt hälften av FU-ledarna att deras chef är duktig och kunnig när det gäller utrednings- och FU-ledarverksamhet.

Det tycks alltså som att flertalet av befälen har en positiv bild av sina chefers kompetens, men att FU-ledarna i lägre utsträckning tycker att deras chefer är ett bra kompetensstöd.

Bilaga 1. Metod

Deltagande observation och intervjuer på PKC

Den föreliggande rapportens första del utgörs av två delstudier om PKC. Den ena bygger på material från Brås studiebesök i tre myndigheter: Skåne, Stockholm och Norrbotten. Myndigheterna valdes utifrån deras skillnader i geografiskt läge och befolkningsstorlek samt huruvida de arbetade med särskilda satsningar. Vid varje besök följde vi ett par operatörer i deras dagliga arbete under ett arbetspass och lyssnade på inkomna samtal. Syftet var att få en ökad förståelse för arbetssättet på PKC och identifiera hinder och framgångsfaktorer som finns inom verksamheten för att säkra god kvalitet i anmälningarna. Utöver de deltagande observationerna har operatörer, FU-ledare, gruppleadare och PKC-chefer intervjuats vid varje myndighet. Under intervjuerna har fokus varit både respondenternas erfarenheter och sådant som framkommit i tidigare utredningar. Intervjuerna skedde främst enskilt i avskilda rum.

Statistisk analys av anmälningssätt

I den andra delstudien försöker vi kartlägga om anmälningar upprättade på PKC håller lägre kvalitet än övriga anmälningar. Det gör vi genom att studera om förundersökning inleds i olika omfattning beroende på anmälningssätt. Det då ett beslut om att utreda ett brott delvis förutsätter att ursprungsanmälan innehåller tillräckligt mycket information för att ett brott ska kunna styrkas. Beroende på hur mycket och vilka frågor anmälningsupptagaren ställer kan detta därmed antas påverka andelen ärenden som utreds vidare. Vi har också studerat hur stor del av anmälningarna som slutredovisas samt om karaktären på inflödet av ärenden, exempelvis om det rör sig om ringa eller grova brott, skiljer sig åt beroende på var anmälan upprättas.

I jämförelsen ingår ärenden som upprättats år 2012 för fem typer av mängdbrott: misshandel mellan obekanta, bostadsinbrott, inbrott i källare eller vind, bedrägeri och bilstöld.¹¹⁹ Samtliga anmäl-

¹¹⁹ Brottskoder som ingår: Misshandel: 0355, 0357 Biltillgrepp: 0802
Bostadsinbrott: 9801, 9802 Inbrott källare/vind: 0825 Bedrägeri: 0901,
0904, 0913, 0906.

ningar som inkommit till polisen under året efterfrågades men alla är inte inkluderade i de resultat som presenteras. Främst är det de ärenden som fortfarande utreddes vid tidpunkten för förfrågan¹²⁰ som exkluderades, eftersom de saknar vissa uppgifter och det är oklart huruvida de kommer att slutredovisas. En bortfallsanalys¹²¹ visar att det rör sig om i genomsnitt fyra procent av anmälningarna som upprättats år 2012 som fortfarande utreddes vid insamlingstidpunkten. Andelen skiljer sig åt beroende på brottstyp. Den skattade andelen bedrägeriärenden som fortfarande är öppna och därmed exkluderats är 6 procent, andelen misshandelsärenden är 3 procent och för de övriga tre kategorierna rör det sig om mindre än 1 procent. Andelen ärenden som fortfarande utreds fördelar sig mellan anmälningssätten på samma vis som de resultat som presenteras i rapporten, och körningar som inkluderat de öppna ärendena ger samma skillnader mellan anmälningssätten. Avsaknaden av öppna ärenden bör därmed inte påverka studiens resultat. Däremot skulle, naturligtvis, den faktiska andelen ärenden som utreds, samt troligen även andelen slutredovisade, vara högre än resultaten i rapportens tabeller visar om alla ärenden ingått. Utöver bortfall på grund av att ärendet inte slutredovisats har ytterligare 3 procent fallit ifrån på grund av att det rör sig om internetredningar eller att anmälningssättet inte tydligt framgår.¹²² Här ingår även kategorin skrivelser då den ansågs alltför spretig.¹²³

De anmälningssätt som jämförs i Brås delstudie följer i huvudsak den kodning Polisen själv använder sig av men då vi ansåg att den i vissa fall är missvisande har nya kategorier skapats. De kategorier för anmälningssupptagare som jämförs i Brås studie är: *polis i yttre tjänst, internet, operatör på PKC* och *personal på polisstation*. Det är främst i anmälningar som tagits upp av polis i yttre tjänst som vi ser variationer i hur ärendet kodas. Vår granskning av fritexter tyder på regionala skillnader i praxis, vilket även bekräftats av personal i de berörda myndigheterna. Ett exempel på det är att anmälningar upprättade av en polispatrull som åkt på larm från LKC registreras i vissa myndigheter som anmält via telefon medan det i andra främst kodas som polis i tjänst. Variationer av hur man benämner anmälningssättet förekommer även (polisman i tjänst, polis på plats, patrull efter uttryckning m.fl.). Det kan kvarstå vissa

¹²⁰ 22 aug 2013.

¹²¹ Bortfallsanalysen bygger på registeruttag av de öppna ärenden som saknas i studien från 20 av 21 myndigheter.

¹²² I vissa ärenden hänvisas anmälningssättet till fritexten eller har kodats som *överlämnat mellan myndigheter eller övrigt*. För att undersöka de oklara kategorierna närmare har vi gjort ett slumpmässigt urval av 50 ärenden per anmälningssätt där vi sedan manuellt tagit fram hela ärendet för att se om anmälningssättet framgår av fritexten. Om inte fritexterna visat på något övergripande gemensamt anmälningssätt för kodningen har ärendena exkluderats.

¹²³ I fritextanalysen framkom att avsändaren kan vara såväl andra myndigheter, exempelvis Skatteverket för bedrägeriärenden, som brottsutsatta som själva skickat in ett e-mail till ett lokalt kontor.

problem med felkodning även med den nya indelningen men Brå bedömer ändå att den är mer rättvisande när resultat ska redovisas på nationell nivå.

Det bör påpekas att de ärenden som granskas inte är helt jämförbara. Förutsättningarna för att ett ärende ska leda till åtal skiljer sig åt redan från början beroende på vem som upprättar ärendet. Sannolikheten att det finns spår att säkra är exempelvis oftast högre om en polispatrull kallas till ett nyligen begått inbrott än om inbrottet anmäls en vecka senare via telefon till PKC. Antalet anmälningar var dock så pass omfattande att en kvalitetsgranskning av sådant slag inte var genomförbar. De kontrollvariabler som användes är sådana som registreras av polisen redan när anmälan upprättas.¹²⁴ På grund av den begränsningen är en exakt skattning av hur stor påverkan anmälningssättet har på förutsättningen att klara upp ett brott inte möjlig att göra. Studien syftar i stället till att, på ett mer övergripande plan, kartlägga huruvida skillnader förekommer, hur stora de i så fall är och om det gäller för samtliga brottstyper. Delstudien är godkänd av Etikprövningsnämnden.

Deltagande observation och intervjuer på LKC

Rapportens andra del om arbetet på LKC bygger främst på de studiebesök som Brå gjorde under våren 2013 i fyra utvalda myndigheter; Södermanland, Uppsala, Värmland och Stockholm.¹²⁵ Besöken har omfattat medlyssning och intervjuer med såväl operatörer som vakthavande befäl och KC-befäl på myndigheternas LKC. Utöver det har vi även intervjuat anställda som kommer i kontakt med den händelsestyrda verksamheten, exempelvis tursekreterare, chefer på ordningsavdelningen och samordningsansvariga.

Samtliga studiebesök har innefattat medverkan under minst ett helt arbetspass på LKC. För att fånga upp en brottsbelastad tid under veckan och se hur det påverkar verksamheten exempelvis gällande prioritering av ärenden valdes tidsintervallet fredag eftermiddag till lördag morgon. Syftet med intervjuerna och medverkan i det dagliga arbetet var främst för att få ökad förståelse för polisens komplexa uppgift och att fånga de anställdas syn på vilka hinder och framgångsfaktorer som finns inom polisen för att arbeta optimalt med den händelsestyrda verksamheten.

Statistik över händelserapporter och samtal från LKC:s datasystem STORM har även efterfrågats från samma fyra myndigheter. Tre har inkommit med data.

¹²⁴ Tiden från det att ett brott begåtts till att det anmäls, antal brott som ingår i ärendet, i vilken polismyndighet ärendet upprättats samt vilken typ av brott det gäller (försök till misshandel, grov misshandel osv.).

¹²⁵ Mer om valet av myndigheter i avsnitt "Val av områden".

Deltagande observationer och intervjuer med ingripande patruller

Brå intervjuade även ingripande patruller¹²⁶ för att fånga in synpunkter och få ökad förståelse för den händelsestyrda verksamheten sedd från deras håll. I varje myndighet intervjuades i snitt tre olika patruller. Vi åkte även med en till tre olika polispatruller under minst ett helt arbetspass i vardera av de fyra utvalda myndigheterna. Tidpunkten för de deltagande observationerna var, precis som för LKC-studien, fredag eftermiddag till lördag morgon för att se verksamheten under en brottsbelastad tid. Utöver det har vi även medverkat under pass dagtid med närpolis och ingripande patrull för att se om prioriteringen av ärenden ser annorlunda ut då.

Enkätstudie

Rapportens tredje del och efterföljande delar om polisens arbete med mängdbrott bygger till största del på en enkät som skickades ut under vintern 2012/2013 till de polismyndigheter och det polismästardistrikt¹²⁷ där även studiebesöken på LKC genomfördes. Enkäten består av fasta frågor med förutbestämda svarsalternativ och öppna frågor med möjlighet att svara fritt kring arbete med mängdbrott.

De frågor som Brå haft huvudfokus på i utformningen av enkäten är sådana som de tidigare redovisade utredningarna identifierat som centrala för arbetet med utredningar av mängdbrott. Dessutom ombads olika poliser att lämna synpunkter på enkäten innan den skickades ut. Detta resulterade i att frågor kring motivation och feedback fick större utrymme. Sammantaget innehåller enkäten frågor kring följande områden:

- förstahandsåtgärder
- teknisk bevisning
- förundersökningsledare
- feedback
- personalresurser
- prioritering av mängdbrott.

Enkäten gick ut till polisanställda med följande befattningar:¹²⁸

- yttre personal
- polisiära utredare och civilutredare
- förundersökningsledare
- inre befäl
- yttre befäl
- vakthavande befäl.

¹²⁶ Poliserna hade som huvudsaklig uppgift att åka på LKC-styrda ärenden. Benämningen på poliserna samt om de i mån av tid även jobbade brottsförebyggande skiljde sig något åt mellan myndigheterna. För tydlighetens skull benämns de i den här rapporten enbart som ingripande polis eller ingripande patruller.

¹²⁷ Polismästardistrikt i Stockholms City, Polismyndigheten i Södermanland, Polismyndigheten i Uppsala, Polismyndigheten i Värmland.

¹²⁸ I Södermanland, Uppsala och Värmland skickades enkäten till samtliga personer med de nämnda befattningarna. I Stockholms City gjordes ett urval,

För att välja ut de olika befattningarna användes personallistor som hämtades från de undersökta polismyndigheterna. Yttre personal är ingen befattning i sig utan består av ingripande poliser och närpoliser. Ingripande poliser arbetar huvudsakligen med att åka till brottsplatsen efter det att ett brott har begåtts. Närpoliser arbetar, till skillnad från ingripande poliser, lokalt i ett område eller en stadsdel. Deras uppgifter är ofta brottsförebyggande, men det förekommer att även de arbetar ingripande eller med utredning av mängdbrott. För enkelhetens skull kallas de i föreliggande rapport för yttre personal.

Eftersom antalet poliser för vissa befattningar i polismästardistrikt City i Stockholm är mer än dubbelt så stort som i de andra myndigheterna gjordes ett stratifierat urval bland yttre personal, polisiära utredare, inre och vakthavande befäl. Antalet civilutredare, förundersökningsledare och yttre befäl motsvarade antalet i de andra polismyndigheterna, därför skickades enkäten till samtliga. Enkäten skickades ut i pappersform till de utvalda poliserna i de berörda polismyndigheterna. För att få information om vilka avdelningar de utvalda poliserna arbetar på använde vi oss av personallistor som tillhandahölls av de undersökta polismyndigheternas personalavdelningar.

I varje myndighet utseddes en kontaktperson som skickade ut påminnelser via den interna mailen efter en och efter två veckor. Efter avslutning av undersökningsperioden hade bara en tredjedel av respondenterna i City svarat, därför skickade kontaktpersonen ytterligare en påminnelse efter juledigheten med polismästaren som avsändare. Anledningen till att bara påminnelserna skickades ut via mail är att inte alla poliser har mailadresser som kan skicka eller ta emot externa mail. Dessutom får respondenterna vara anonyma när de svarar på enkäten, vilket torde förbättra svarens kvalitet.

Sammanlagt skickades 1 203 enkäter ut. Totalt svarade 656 personer vilket innebär en svarsfrekvens på 55 procent. I tabell 15 redovisas svarsfrekvensen för de olika länen och befattningarna.

Som framkommer av tabell 15 är svarsfrekvensen i City i Stockholm låg, vilket påverkar den sammanlagda svarsfrekvensen negativt. Ett av skälen till att svarsfrekvensen är låg är att många som enkäten skickades till inte verkar ha fått den. Flera polisanställda hörde av sig eftersom de hade fått påminnelsen men inte pappersenkäten. Detta kan bero på att myndighetens personallistor – som urvalen gjordes utifrån – inte gav någon information om vilka poliser som var tjänstlediga och föräldralediga eller hade bytt tjänst. I de fall där polisanställda hörde av sig skickades en ny enkät till den aktuella adressen.

I ovanstående fall torde inte bortfallet påverka undersökningens resultat i någon avgörande utsträckning. Det är dock troligt att det även finns andra orsaker till att vissa poliser valde att inte svara på enkäten. Exempelvis kan poliser som har mindre starka åsikter om

Tabell 15. Svarsfrekvenser för undersökta myndigheter och befattningar. (%)

	Polismästar- distriktet i Stockholms City	Polismyn- digheten i Söderman- land	Polismyn- digheten i Uppsala	Polismyn- digheten i Värmland	Total
Utredare (N = 189)	44	67	57	56	54
Yttre befäl (N = 59)	52	52	81	54	60
Yttre personal (N = 323)	43	59	51	59	53
FU-ledare (N = 52)	69	65	87	50	68
Inre/vakthavande befäl ¹¹⁰ (N = 33)	19	68	47	64	50
Total (N = 656)	45	62	57	58	55

sitt arbete eller är mindre pliktrogna oftare ha valt att inte svara på enkäten. Resultaten ska läsas med detta i åtanke – vi kan inte garantera att de svarande är representativa för de personalkategorier där svarsfrekvensen är låg och ännu mindre i alla polismyndigheter i Sverige. Vi bedömer dock att svaren, trots bortfallet, ger värdefull information om uppfattningar och åsikter bland poliser som arbetar med mängdbrott, inte minst eftersom våra resultat går i linje med tidigare studier.

Skillnader mellan de undersökta myndigheterna redovisas om de är signifikanta på minst 95 procent säkerhetsnivå. Detsamma gäller för skillnader mellan befattningar.

Telefonintervjuer med ansvariga för lokusverksamheten

För att få en tydligare bild av hur lokusverksamheten ¹³⁰ ser ut i de myndigheter som enkäten gick ut till utfördes fyra semistrukturerade telefonintervjuer. Samtliga intervjupersoner är helt eller delvis ansvariga för lokusverksamheten i de undersökta myndigheterna.

Telefonintervjuer med FU-ledare

Brå genomförde semi-strukturerade intervjuer med sex FU-ledare verksamma i de fyra myndigheter som enkäten skickades ut till. Syftet var att få deras syn på om kraven på teknisk bevisning ökat samt att få deras uppfattning om kvaliteten på anmälningar upprättade på PKC. Urvalet gjordes med hjälp av personallistor. Kravet för att delta var att intervjupersonen hade arbetat som FU-ledare i minst fem år.

Telefonintervjuer med åklagare

För att komplettera bilden av kraven på teknisk bevisning har även sex åklagare intervjuats. Dessa respondenter har alla varit verk-

¹²⁹ I City i Stockholm tillfrågades bara inre befäl eftersom de vakthavande befälen är knutna till hela myndigheten och inte uppdelade på distriktsnivå.

¹³⁰ lokus står för lokala brottsplatsundersökare.

samma som åklagare i minst 14 år och arbetar eller har arbetat med mängdbrott. På grund av att det finns 24 mängdbrottsåklagare fördelade på 25 åklagarkammare i Sverige kunde inte urvalet ha samma geografiska avgränsning som urvalet vid intervjuerna för FU-ledare. Åklagarna som intervjuades är verksamma i sex olika åklagarkammare som är geografiskt spridda och skiljer sig utifrån befolkningsstorleken. Specifikt vilka åklagarkammare intervjuerpersonerna kommer ifrån kan inte anges av anonymitetsskäl.

Val av områden

De flesta delstudierna¹³¹ i den här undersökningen genomfördes i fyra polismyndigheter, som valdes utifrån variationer i storlek och hur hög andel av de anmälda mängdbrotten som de klarar upp. De undersökta myndigheterna är:

- Stockholm – City polismästardistrikt
- Södermanland
- Uppsala
- Värmland.

Polismyndigheten i Uppsala består av två större tätorter och ett antal mindre orter med en befolkningstäthet över riksgenomsnittet. Upptagningsområdet för polismyndigheten i Södermanland är geografiskt minst med liten befolkningstäthet. Värmland består av en större tätort och flera mindre orter, befolkningstätheten är liten. Polismyndigheten i Stockholms län är en storstadsmyndighet med ett stort antal invånare och stor befolkningstäthet. För att få en jämförbar storlek på de studerade områdena begränsades därför polismyndigheten i Stockholm till ett polismästardistrikt.

Polismästardistriktets upptagningsområde består av de centrala delarna av Stockholms stad samt Lidingö kommun. City i Stockholm valdes för att komma åt problematiken som polisen i en storstad arbetar med. En stor koncentration och genomströmning av människor präglar innerstadens karaktär och påverkar även brottsstrukturen. Man bör därför ha i åtanke att det inte är helt oproblematiskt att jämföra ett polismästardistrikt i en storstad med andra polismyndigheter.

Förutom de demografiska skillnaderna finns det även skillnader mellan polismyndigheterna avseende

- antalet poliser per 100 000 invånare
- antalet inkomna ärenden totalt
- antalet inkomna mängdbrottsärenden¹³²
- andelen redovisade mängdbrottsärenden till åklagare.

¹³¹ Deltagande observationer på LKC, intervjuer med IG-poliser, telefonintervjuer med FU-ledare och ansvariga för lokusverksamheten samt enkätstudien.

¹³² Antalet mängdbrottsärenden är lägre än antalet anmälda brott, då ett ärende kan inrymma flera brottskoder.

Polismästardistriktet City står ut när det gäller poliser räknat i årsarbetskrafter per 100 000 invånare, som i fortsättningen kommer att kallas för polistäthet. Med 325 poliser per 100 000 invånare är polistätheten i City i Stockholm nästan dubbelt så hög som i Värmland, där det finns 168 poliser per 100 000 invånare. Polistätheten i Uppsala liknar den i Värmland, medan den är något högre i Södermanland, med 178 poliser per 100 000 invånare.

Tabell 16. Polistäthet och antalet årsarbetskrafter i de undersökta områdena 2012.

	Polismästardistriktet i Stockholms City	Polismyndigheten i Södermanland	Polismyndigheten i Uppsala	Polismyndigheten i Värmland	Samtliga PMY
Antal årsarbetskrafter – poliser	1 202	489	583	459	19 387
Antal poliser/100 000 invånare	325	178	170	168	203

Källa: RPS och SCB.

Antalet inkomna ärenden i de undersökta myndigheterna är störst i City i Stockholm, även när det gäller antalet inkomna mängdbrottsärenden. Antalet inkomna ärenden i Södermanland och Uppsala är ungefär detsamma. Värmland är myndigheten med lägst brottsbelastning.

Tabell 17. Brottsbelastning och resultat i de undersökta områdena 2012.

	Polismästardistriktet i Stockholms City	Polismyndigheten i Södermanland	Polismyndigheten i Uppsala	Polismyndigheten i Värmland	Samtliga PMY
Antalet inkomna ärenden totalt	97 945	39 381	37 621	28 956	1 224 078
Antal inkomna mängdbrottsärenden	88 890	31 962	31 706	24 703	974 311
Andel mängdbrottsärenden redovisade till åklagare (%)	12	16	18	20	17
Andel mängdbrottsärenden redovisade till åklagaren (av inkomna exkl. MK13) (%)	5	7	8	10	7

Källa: RPS, Polismästardistriktet i Stockholms City.

Av tabell 17 framgår att andelen av de inkomna mängdbrottsärenden som överlämnas till åklagaren varierar mellan 12 och 20 procent. När man exkluderar mängdbrottskategori 1 (MK1) som innehåller brott som i princip klaras upp när de upptäcks, sjunker andelen överlämnade ärenden till mellan 5 och 10 procent.

City i Stockholm redovisar lägst andel mängdbrottsärenden av alla inkomna. Här bör dock påpekas att siffran för City polismästardistrikt är en skattning, vilket gör den mindre tillförlitlig än övrigas siffror.¹³³ Andelen mängdbrottsärenden redovisade till åklagare ligger kring riksgenomsnittet i Uppsala och Södermanland. I Värmland är andelen redovisade ärenden med 20 respektive 10 procent något högre än i de andra undersökta områdena.

¹³³ Det saknas tillförlitliga siffror för antalet överlämnade ärenden på grund av att alla ärenden som kommer in till City i Stockholm inte utreds där. Detta medför att antalet överlämnade ärenden för City i Stockholm i realiteten kan vara något högre än vad som redovisas i tabellen.

Bilaga 2. Tidigare studier om PKC

Utifrån genomgång av ett antal tidigare studier om PKC har följande fyra problemområden identifierats som mest förekommande.

PKC lämnar ifrån sig anmälningar som brister i kvalitet

Något som återkommande tas upp i tidigare studier är att anmälningarna från PKC håller varierande kvalitet. I Riksrevisionens granskning av Polisens hantering av mängdbrott beskrivs exempelvis hur utredare och FU-ledare ansett att operatörerna inte ställt relevanta följdfrågor när de tagit upp anmälan. Det har då resulterat i att personalen i den myndighet som ärendet överlämnats till, tvingats att själva komplettera det som är ofullständigt eller lägga ned ärendet direkt då det inte längre går att utreda (RiR 2010). Även i den inspektion av PKC som RPS genomförde under vintern 2010/2011 framkommer det att personal på brottssamordningen inte anser att alla anmälningar håller måttet. Inspektionsgruppen fann dock att kritiken främst avsåg anmälningar som upprättats via internet. Polisens nationella brottsofferundersökning har även visat att de som anmält brott via PKC i mindre utsträckning har fått information om brottsofferstöd jämfört med andra anmälningssätt (RPS 2010).

I sina tillsynsrapporter av sju brottstyper¹³⁴ bedömer Åklagarmyndigheten slutligen att kvaliteten på anmälningar som upprättats via PKC i flera kategorier är bristfällig. Utredningsåtgärderna har också tagit längre tid bland de anmälningar som PKC har tagit upp. Mot den bakgrunden ifrågasätter de om det över huvud taget är lämpligt att PKC upprättar anmälan om mer komplicerade brott. Detta eftersom det är viktigt att polisen snabbt åker ut till brottsplatsen och förhör målsägande och vittnen. Kommer anmälan in till PKC riskerar vissa utredningsåtgärder att vidtas senare än nödvändigt. Dessutom menar de att operatörerna har begrän-

¹³⁴ De brottstyper som granskats är: barnpornografi, våldtäkt, barnmisshandel, fakturabedrägeri, rån mot barn, bostadsinbrott och misshandel mellan obekanta.

sade förhörskunskaper då de normalt saknar brottsutredningserfarenhet i och med att de är civilanställda (RPS och ÅM 2013).¹³⁵

Operatörerna får inte hålla förhör i samband med anmälan

De allra flesta operatörer på PKC ingår i Polisens nästan 8 500 civilanställda. De saknar därmed polisbefogenheter. Centralt i detta sammanhang är att de, till skillnad från poliser, inte får hålla förhör. Ett sådant förhör skulle till exempel kunna handla om att be anmälaren lämna över telefonen till ett närvarande vittne. Det skulle också kunna ge bättre underlag till FU-ledarna på PKC att bedöma om ärendet bör läggas ned eller inte.¹³⁶ Med dagens begränsningar försitter man möjligheten att få optimal information direkt vid anmälan. Vittnesförhöret kan inte ske förrän en utredare tagit över ärendet. Mot den bakgrunden har Rikspolisstyrelsen bett regeringen att ändra polisförordningen så att civila får mer befogenheter (RPS 2013a).

Även Åklagarmyndigheten får fram nackdelarna med att operatörer inte har befogenhet att hålla förhör och att anmälningarna därför av naturliga skäl blir mindre utförliga. De menar också att det leder till att den polisiära FU-ledare som inledningsvis ska granska det inkomna ärendet får sämre möjligheter att avgöra om förundersökning ska inledas eller inte. De tar dock inte ställning till om civilas befogenheter ska utökas utan ifrågasätter i stället huruvida det är lämpligt att civila tar upp anmälningar över huvud taget (RPS och ÅM 2013). Ur juridisk synvinkel har ett antal faktorer lyfts fram som problematiska om civilanställdas befogenheter skulle utökas, bland annat att om syftet med de utökade befogenheterna är att snabbare kunna lägga ned ärenden som inte är utredningsbara står det i strid mot ändamålet med bestämmelsen i 23 kap. 3 §. Även det faktum att civila saknar rapporteringsskyldighet ses som problematiskt samt att det kommer innebära att PKC måste vara bemannat med FU-ledare dygnet runt (Justitiedepartementet 2013b).

FU-ledarna får inte lägga ned anmälningar från andra län

Om ärendet hör till en annan myndighet får FU-ledare på PKC i dag inte fatta beslut om ifall en förundersökning ska inledas eller inte, inte ens om det är uppenbart att ärendet inte kommer att kunna klaras upp eller kanske inte ens är ett brott. Undantaget är om den polismyndighet som PKC är placerad i kommit överens med en annan myndighet om att FU-ledarna på PKC även får

¹³⁵ I Åklagarmyndighetens tillsynsrapporter var dock det statistiska underlaget för flera brottskategorier inte tillräckligt stort för att kunna dra några säkra slutsatser om kvaliteten på anmälningarna, och de rekommenderar därför att fördjupade studier görs.

¹³⁶ Det gäller de fall där FU-ledarna får fatta sådana beslut, det vill säga anmälningar från deras eget län.

leda förundersökningen i ärenden som hör till den myndigheten.¹³⁷ Tanken med dagens system är att polis på lokal nivå, med kännedom om brottsligheten på orten, ska få möjlighet att göra sin egen bedömning och vara delaktig i utredningen. I praktiken riskerar dock systemet att leda till att ärenden skickas runt till en mängd personer innan det hamnar hos den polis som ska fatta beslutet. Riksrevisionen är kritisk till dagens system och menar att detta förfarande försvårar för polisen att uppfylla kraven på att inleda och bedriva utredningar snabbt (RiR 2010). De framhåller att eftersom en majoritet av de ärenden som anmäls via PKC är sådana som läggs ned direkt på den mottagande polismyndigheten, leder detta till onödiga överlämningar och merarbete inom polisen som skulle kunna användas på ett bättre sätt. Riksrevisionen har skattat tiden som polisen lägger på hantering av ärenden som inte ska utredas till 320 årsarbetskrafter (RiR 2010). Det rör sig inte om många minuter för varje ärende i sig men då mängden är så pass omfattande blir det en påtaglig tidsvolym på aggregerad nivå. I RPS promemoria föreslås att PKC ska besluta om de inledande förundersöknings- och utredningsåtgärderna i brottsanmälningar. Åtgärderna ska vidtas så snart som möjligt efter att anmälan har upprättats (RPS 2013g).

Det saknas en samlad operativ ledning

Kritik har riktats mot att det saknas en operativ ledning på nationell nivå för de sju PKC (RPS 2011a, SOU 2012:13). Även om RPS ansvarar för att planera, samordna och följa upp verksamheten ligger ett stort ansvar på de sju utvalda myndigheterna. De ansvarar själva för den operativa ledningen, bemanningen och kompetensen bland personalen, något som lett till att personalfrågor som rekrytering, lönesättning och bemanningsplanering hanteras olika. Eftersom myndigheterna även har olika rutiner och uppfattningar om hur anmälningar ska skrivas och när ärenden ska gå till LKC kan regionala skillnader uppstå, som att olika mängd ärenden hinns med och att det finns olika möjligheter att nå upp till målen om svarstid. Det har föreslagits att ansvaret och resurserna för verksamheten ska samlas under en huvudman. Detta behöver inte motsäga att verksamheten fortsätter att vara uppdelad i de sju enheterna (RPS 2011a). Efter att förslaget varit på remiss till länspolismyndigheterna beslutades att inte införa en sådan modell (RPS 2013g).

¹³⁷ Enligt 3 kap. 6 § polisförordningen (1998:1558), (RPS 2013e).

Bilaga 3. PNU – Polisens nationella utredningskoncept

För att öka den låga uppkläringen och effektivisera arbetet med mängdbrott har RPS tillsammans med polismyndigheterna tagit fram Polisens nationella utredningskoncept (PNU). I PNU har de viktigaste områdena för ett framgångsrikt utredningsarbete identifierats. Tanken är att PNU ska användas som en gemensam metod för att utreda mängdbrott i alla polismyndigheter.

De fyra viktigaste aspekter enligt PNU är utan inbördes rangordning:

- *Adekvata utredningsåtgärder* som snabbt vidtas vid brottsplatsen. Detta förutsätter att yttre personal arbetar de tider då flest brott begås för att snabbt kunna vara på plats
- *Brottsplatsundersökningar* som utförs i nära anslutning till brottet och spårsäkring och analys. Yttre personal ska kunna säkra spår, men det ska även finnas specialistkompetens i form av lokala brottsplatsundersökare vid varje myndighet.
- *Effektiv brottsamordning* vilket innebär att brott med samma gärningsperson eller målsägande ska utredas av samma utredare (ärendesamordning) och att brott utan misstänkt analyseras bland annat för att upptäcka seriebrottslighet (brottsanalys).
- *Tillgång till aktiva FU-ledare* som har rätt kompetens under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås.

De fyra aspekterna påverkar varandra ömsesidigt.

Bilaga 4. Enkäterna

Enkäterna som användes i undersökningen finns för nedladdning på www.bra.se i anslutning till denna rapport (sök under Publikationer).

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Misshandel mellan obekanta – Kan fler brott klaras upp?* Del 2. Rapport 2009:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Olika förundersökningsledare – olika beslut – Polisens arbete med misshandel mellan obekanta*. Rapport 2009:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande Rådet, Brå (2012a). *Användningen av brottskoder – En kvalitetsstudie inom kriminalstatistiken*. Kvalitetsstudie 1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012b). *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011*. Rapport 2012:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Satsningen på fler poliser – Vad har den lett till?* Rapport 2013:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete. Uppdraget: "Satsningen på fler poliser"*. Rapport 2013:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

EY (2013). Rikspolisstyrelsen *Utvärdering av ärendehanteringssystemet SiebelPUST*. 2013-10-01.

Finstad, Liv (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag.

Granér, Rolf (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund, Lund Dissertations in Social Work. Doktorsavhandling.

Holgerrson, Stefan (2005). *Yrke: POLIS - Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Institutionen för datavetenskap. Linköping: Linköpings universitet.

Holgerrson, Stefan och Knutsson, Johannes (2012). *Vad gör egentligen polisen?* Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. LIU.

IBM (2013). *Siebel Project Review – Slutrapport för Rikspolisstyrelsen*. 2013-04-29.

Justitiedepartementet (2013a). *Uppdrag till Statskontoret att granska Rikspolisstyrelsens styrning av it-verksamheten*. Ju2013/6348/PO.

Justitiedepartementet (2013b). *Vem ska göra vad? – Omfördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda*. DS2013:64.

Neuman, W. Lawrence (2011). *Social Research Methods: Qualitative and quantitative approaches* (7th edition). Boston: Pearson.

Pate, T. m.fl. (1976). *Police Response Time: It's Determinants and Effects*. Washington: Police Foundation.

Prop. 2005/06:1 *Utgiftsområde 4 – Politikområde Rättsväsendet*.

Prop. 2008/09:1 *Utgiftsområde 4 – Politikområde Rättsväsendet*.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. Slutrapport 2004-06-09. Dnr: USE-400-065/04 jämte bilagor.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2007). *Kriminalteknisk strategi med handlingsplan*. Dnr: POA-407-7282/08.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2010) *Polisens nationella brottsofferundersökning – En attitydundersökning av hur brottsoffer upplever sina kontakter med polisen*. Rapport 2010:3. Dnr: POA-480-6258/07.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011a) *Inspektion av Polisens kontaktcenter (PKC)*. Rapport 2011:5. Dnr: STA-128-3420/10.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011b). *Polisens planeringsförutsättningar för 2012-2014*. Dnr: EA-903-1426/11.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013a) *Utökade befogenheter för civil personal inom polisen*. Dnr: RA 761-259/13.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013b) *Inspektion av polismyndigheternas arbete med brottsamordning*. Inspektionsrapport 2013:12. Dnr: VLK 128-203/13.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013c) *Polismyndigheternas handläggning av ärenden om handräddning och vissa tvångsåtgärder*. Inspektionsrapport 2013:09. Dnr: VLK 128-2003/12

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013d). *Polisens årsredovisning 2012*. Dnr: EA-902-6625/11.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013e). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (PKC)*. RPSFS 2013:11 FAP 150-1.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013f). *Införandet av PUST – en uppföljning*. Rapport: RPS 2013:3. Dnr: A000.795/2013.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013g). *Polisens hantering av anmälan om brott – Högre kvalitet, effektivare och mer enhetligt med ökat verksamhetsområde för Polisens kontaktcenter, PKC*. Dnr. A026.809/2013 version 03.00.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013h). *Skånes länspolismyndighet. Halvårsrapport för projekt Alva – hösten 2012*. Dnr. AA-162-38011/12 version 00.01.

Rikspolisstyrelsen, RPS och Åklagarmyndigheten, ÅM (2013). *Analys av resultat för verksamheten utredning och lagföring – gemensamt regeringsuppdrag för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen*. Dnr RPS POA-400-2165/12, Dnr ÅM ÅM-A 2013/0556.

Riksrevisionen, RiR (2010) *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*. RiR 2010:10. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen, RiR (2011) *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet*. RiR 2011:10. Stockholm: Riksrevisionen.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2013). *Polisens medarbetarundersökning. Analysrapport*. Våren 2013. SCB: Stockholm.

Spelman, W. och Brown, D.K. (1981). *Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting. Component of the Kansas City Response Time Analysis*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

SOU 2012:13 (2012). *En sammanhållen svensk polis – Betänkande av Polisorganisationskommittén*. Stockholm: Fritzes.

Elektroniska källor:

<http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Atalsbeslutet/Atalsunderlatelse/> [2013-07-23]

<http://kriminalteknik.nu/mangdbrottsprojektet-for-okad-sparsakring/> [2013-09-20]

http://www.polisforbundet.se/nyheter/PF_2012_Medlemsunders%C3%B6kning.pdf [2013-11-13]

Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den satsning på fler poliser som gjordes åren 2006–2010. I en första delrapport, som publicerades sommaren 2013, beskrevs hur satsningen fördelats mellan länen och mellan olika typer av verksamhetsgrenar. Sammantaget drogs slutsatsen att ökningen i praktiken var mindre än vad många föreställt sig och att det inte gick att förvänta sig stora förbättringar av Polisens resultat enbart på grund av resursökningen.

I denna rapport har Brå gått vidare i analysen av de problem som Polisen har när det gäller personupplösning av mängdbrott. Vi har inriktat oss på hela utredningsprocessen, från anmälningsupptagning till slutredovisning. Syftet har varit att få polisens egen bild av hinder och lösningar. Studien bygger på enkätsvar från cirka 650 poliser, deltagande observationer och en mängd intervjuer.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-16-7 • URN:NBN:SE:BRA-525 • ISSN 1100-6676