

Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten



Tillsynsrapport 2018:4

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli Mars 2018



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A160.109/2017, Saknr: 128
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: 2018-03-16

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Direktiv och avgränsningar.....	7
1.2 Inspektionsgruppen.....	8
2 Genomförande.....	9
2.1 Metod.....	9
2.2 Enkäter.....	9
2.3 Intervjuer	9
2.4 Ärendegenomgång.....	10
2.5 Övrigt.....	10
2.6 Inspekterade polisområden	10
3 Rättslig reglering.....	11
4 Iakttagelser	12
4.1 Polisområde Örebro	12
4.1.1 Allmänt.....	12
4.1.2 Organisation och ledning.....	12
4.1.3 Resurser och personalrörlighet	13
4.1.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder	14
4.1.5 Ärendegranskningen.....	15
4.2 Polisområde Norrbotten.....	16
4.2.1 Allmänt.....	16
4.2.2 Organisation och ledning.....	16
4.2.3 Resurser och personalrörlighet	17
4.2.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder	18
4.2.5 Ärendegranskningen.....	19
4.3 Polisområde Malmö.....	20
4.3.1 Allmänt.....	20
4.3.2 Organisation och ledning.....	20
4.3.3 Resurser och personalrörlighet	21
4.3.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder	22
4.3.5 Ärendegranskningen.....	23
4.4 Polisområde Storgöteborg	24
4.4.1 Allmänt.....	24
4.4.2 Organisation och ledning.....	24
4.4.3 Resurser och personalrörlighet	25
4.4.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder	26
4.4.5 Ärendegranskningen.....	26
5 Bedömningar	28
5.1 Utvecklingen avseende inkomna och öppna ärenden	28
5.1.1 Allmänt.....	28
5.1.2 Utvecklingen under perioden 2015-2017.....	29
5.1.2.1 Polisområde Örebro	29
5.1.2.2 Polisområde Norrbotten	30
5.1.2.3 Polisområde Malmö	30
5.1.2.4 Polisområde Storgöteborg	31
5.1.3 En jämförande diskussion.....	32
5.2 Förutsättningar	34
5.2.1 Brottslighet och beviskrav	35
5.2.2 Geografi, demografi och kultur	35
5.3 Ärendegranskningen	36
5.3.1 Antalet involverade utredare och förundersökningsledare.....	36
5.3.2 Digitaliseringen	36
5.3.3 Omhändertaganden.....	37
5.3.4 Fristärenden.....	37
5.4 Organisation och ledning	37
5.4.1 Erfarenhetsbakgrund.....	37
5.4.2 Samordningsfunktionen.....	38

5.4.3	Medarbetardriven utveckling.....	39
5.5	Resurser och personalrörlighet	39
5.5.1	Resursberäkning	39
5.5.2	Civila utredare	39
5.5.3	Förundersökningsledarrollen	41
5.6	Åtgärder	41
6	Rekommendationer.....	43
6.1	Kompetens	43
6.2	Ledning/styrning	43
6.3	Samverkan	43
6.4	Tidigare åtgärder.....	43
6.5	IT	43
6.6	Övrigt.....	43
	Bilaga.....	44

Sammanfattning

Utredningsverksamheten är en central del av polisens verksamhet och uppfattningen om hur väl polisen fullgör sitt uppdrag påverkas i hög grad av effektiviteten av och kvalitén på utredningsverksamheten. Om förtroendet för polisen hos medborgarna påverkas negativt kan detta också i sin tur negativt påverka möjligheterna och förutsättningarna för polisen att klara upp brott inom rimlig tid. Den här inspektionen har haft som uppdrag att beskriva status och innehåll i öppna ärenden med hänsyn till de lagstadgade bestämmelser om skyndsamt och frister som finns i rättegångsbalken och vissa andra författningar. Utöver denna granskning av enskilda ärenden har inspektionen identifierat ett antal åtgärder som inspektionsgruppen anser antingen bör vidtas eller, vad gäller vissa av dem, närmare bör övervägas, i syfte att på olika sätt förbättra utredningsverksamheten och polisens förmåga att utreda brott. Inspektionen har delvis genomförts genom intervjuer med medarbetare på olika nivåer och det har framgått att utredningsverksamheten till övervägande del präglas av engagerade och kunniga medarbetare med en stark vilja att utveckla och förbättra verksamheten.

Under insamlandet av statistiskt material framgick det att det i dagsläget inte är möjligt att på ett effektivt sätt erhålla uppgifter om fristärenden, till exempel i hur många ärenden inom en viss organisatorisk enhet som lagstadgade frister överskridits. För att på ett enhetligt och lättillgängligt sätt kunna följa upp verksamheten vad gäller fristärenden och jämföra resultat över tid är det enligt inspektionsgruppen nödvändigt att en sådan funktion införs i de nationella statistiksystemen.

När det gäller mer allmänna förutsättningar för utredningsverksamheten har inspektionsgruppen uppmärksammat att det finns ett behov av en utökad dialog med Åklagarmyndigheten på operativ nivå när det gäller bevisvärdering och beviskrav. Detta med anledning av att ett förhållandevis stort antal medarbetare som intervjuats framfört uppfattningar om att utredningar drar ut på tiden eftersom åklagarna i vissa fall ställer krav på onödig bevisning och överflödiga utredningsåtgärder.

Den ärendegranskning som inspektionsgruppen har gjort innefattar ett slumpmässigt urval av våldsbrottsärenden som vid tiden för granskningen var över tolv månader gamla. Granskningen har bland annat utvisat att orsaken till att ärendet dragit ut på tiden i en majoritet av fallen är att hänföra till polisen och inte till andra aktörer eller omständigheter utanför polisens kontroll. Det mest påfallande är den långvariga passivitet, det vill säga bristen på utredningsåtgärder eller andra åtgärder som driver förundersökningen framåt, som präglar många ärenden. En annan omständighet som uppmärksammats är att byte av förundersökningsledare och utredare/handläggare sker i stor utsträckning i många ärenden, vilket enligt inspektionsgruppen med stor sannolikhet gör att utredningen tappar i tempo. Vidare har det i samband med ärendegranskningen visat sig att det finns ett behov av en standardiserad mall för loggföring i Durtvå, så att tjänsteanteckningar över vidtagna åtgärder i en utredning förs på samma sätt av alla användare. Detta skulle underlätta för förundersökningsledare och utredare som involveras i ärendet i ett senare skede.

Vad gäller organisation och ledning har det utifrån de iakttagelser som inspektionen gjort framkommit att det finns stora fördelar för utredningsverksamheten om ledningen sedan tidigare har erfarenhet av utredningsverksamhet. Inspektionen har även identifierat ett behov av en ny samordnande och gentemot polisområdeschefen rapporterande funktion i de polisområden med flera utredningssektioner. Inspektionsgruppen anser att denna senare fråga bör utredas vidare.

Frågan om resurser och personalrörlighet är ständigt aktuell när det gäller polisen och inte minst inom utredningsverksamheten. Inspektionens iakttagelser har visat att det finns stora fördelar med en tydlig, transparent och förutsebar resursberäkning och resurstillsättning inom utredningsverksamheten. En mer specifik fråga som varit aktuell inom utredningsverksamheten under senare år är den omfattande rekryteringen av civila utredare. Inspekt-

ionen har visat att det finns ett behov av att tydliggöra de civila utredarnas uppdrag i en brottsutredning. Vidare anser inspektionsgruppen att utbildningen för civila utredare ska utvidgas till att omfatta en obligatorisk praktisk introduktion på arbetsplatsen.

En annan återkommande fråga när det gäller utredningsverksamheten är huruvida förundersökningsledarrollen ska vara renodlad eller kombineras med till exempel funktion som gruppchef. De iakttagelser som inspektionen gjort talar med styrka för att utredningsverksamheten skulle påverkas positivt om förundersökningsledarrollen så långt det är möjligt skulle vara renodlad, detta oavsett gruppstorlek.

När det gäller åtgärder för att få ner antalet öppna ärenden och skapa en väl fungerande utredningsverksamhet har inspektionen iakttagit att mer kortsiktiga och tillfälliga sådana insatser sällan ger väntat resultat. Ett gott exempel på en mer långsiktig åtgärd är enligt inspektionsgruppen att yttre personal på olika sätt involveras i utredningsverksamheten. För att förhindra att antalet öppna ärenden ökar drastiskt och kontrollen över dem förloras anser tillsynsgruppen att regelbundna ärenderevisioner bör hållas på lägsta möjliga organisatoriska enhet.

Till sist anser inspektionsgruppen att en uppföljande inspektion bör göras.

1 Inledning

1.1 Direktiv och avgränsningar

Av de direktiv som inspektionsgruppen erhållit framgår i huvudsak följande. Syftet med tillsynen är att beskriva status och innehåll i öppna ärenden i kategorierna brottsområde 1-3 och ge en bild av vilka typer av ärenden som finns bland de som inte har blivit slutförda. Granskningen ska avse ärenden äldre än tre månader och särskilt de som är äldre än tolv månader. Tillsynen ska också särskilt avse våldsbrott. Tillsynen ska göras mot bakgrund av de lagstadgade skyndsamhets- och effektivitetskrav samt tidsfrister som finns i rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen (FuK) och lag (1964:201) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LuL).

Tillsynen ska i huvudsak inriktas mot

utvecklingen under 2016 och 2017,

polisregionens/polisområdets vidtagna åtgärder för att minska antalet öppna ärenden samt,

ge en beskrivning av öppna ärenden med avseende på till exempel frekvensen av ärenden där utredningsåtgärder inte pågår, ärenden med misstänkt gärningsman och preskriberade ärenden.

Tillsynen berör följande organisatoriska enheter

- Polisregion Bergslagen, polisområde Örebro
- Polisregion Nord, polisområde Norrbotten
- Polisregion Syd, polisområde Malmö
- Polisregion Väst, polisområde Storgöteborg

Tillsynen har följt den inriktning som angivits i direktiven med vissa ytterligare avgränsningar vad gäller granskningen av öppna ärenden. Vid den första genomgången inför ärendegranskningen har inspektionsgruppen konstaterat att antalet öppna ärenden varit så omfattande att det blev svårt att genomföra något annat än en mer begränsad tillsyn. Redan antalet öppna ärenden äldre än tolv månader har visat sig vara mycket stort. Granskningen har därför begränsats till att avse enbart ärenden äldre än tolv månader inom brottsområde 1 (brott mot person, skadegörelse- och tillgreppsbrott) och i övrigt avgränsat till kategorin våldsbrott¹. Enligt inspektionsgruppen är det våldsbrotten som är den mest angelägna ärendekategorin att undersöka med hänsyn till att dessa brott är högprioriterade.²

Inspektionsgruppen har resonerat kring denna avgränsning och gjort det ställningstagandet att avgränsningen inte påverkar granskningen i sig. De brister som uppmärksammats är i stort desamma oavsett hur länge ärendena legat öppna.

Två ytterligare tillsyner av utredningsverksamheten har genomförts parallellt med denna. Dessa har granskat ärende- och brottsamordning samt nedläggning av förundersökning och

¹ Kategorin våldsbrott består av brottskoder från kapitel 3,4,6,8 och 17 i brottsbalken.

² Av Polisens årsredovisning 2016 (A534.161/2015) framgår det att våldsbrott är en högprioriterad brottskategori som under 2016 utgjorde 40 procent av all redovisad tid för verksamhetsgrenarna brottsförebyggande arbete och utredning och lagföring. Man framhåller också att utredningsresultaten under perioden 2011-2016 försämrades mycket kraftigt och att denna negativa utveckling fortsatte under 2016.

förundersökningsbegränsning.³ Samverkan har skett med dessa inspektionsgrupper då de i vissa delar berör förevarande tillsyn.

Uppdraget skulle enligt direktiven slutredovisas senast den 1 november 2017. Uppdragets slutförande har emellertid kommit att skjutas upp till mars 2018. Detta med anledning av att en samordnad redovisning och publicering med övriga två rapporter beslutades skulle ske.

1.2 Inspektionsgruppen

Tillsynen har letts av polismästaren Hans-Olof Sandén. Gruppen har i övrigt bestått av polismästaren Johan Levin, kommissarien David Beukelmann och verksamhetsutvecklaren Barbro Jönsson. Under tillsynsbesöket i polisområde Storgöteborg ingick även kommissarien Sara Alsander i inspektionsgruppen. Juristen Jonatan Lindgren har varit sekreterare.

³ A424.132/2017 respektive A495.704/2017

2 Genomförande

2.1 Metod

Tillsynen har genomförts genom insamling av en mängd material från respektive polisregion och polisområde. I huvudsak består detta material av följande tre delar

- frågeenkät ställd till respektive polisregion
- intervjuer med medarbetare på olika nivåer
- genomgång av enskilda ärenden.

Uppgifter från ekonomiavdelningen som utvisar inkomna och öppna ärenden i respektive polisområde och totalt för hela landet per den 31 maj och den 31 oktober 2015, 2016 och 2017 har begärts in och analyserats. Gällande polisområde Malmö har uppgifter i denna del inte kunnat inhämtas avseende 2015 eftersom den organisatoriska enheten då ännu inte fanns. Några jämförbara siffror för 2015 har inte kunnat erhållas.

Uppgifter om antalet utredande årsarbetskrafter har begärts in från respektive polisområde.

I begäran till ekonomiavdelningen efterfrågades uppgifter om hur många av de öppna ärendena som innehöll misstänkt under 15 år, misstänkt under 18 år och målsägande under 18 år. Ekonomiavdelningen har emellertid meddelat att sådana uppgifter i dagsläget inte är möjliga att systematisera fram.

För att undvika begreppsförvirring används genomgående i rapporten begreppet öppna ärenden. Öppna ärenden inbegriper såväl ärenden som tilldelats en handläggare som sådana som ännu inte tilldelats en handläggare. Det är också antalet öppna ärenden som redovisas i de inhämtade statistikuppgifterna.

2.2 Enkäter

Inspektionsgruppen har inför besöken i de utvalda polisområdena framarbetat en enkät med frågor ställda till regionledningen. Enkäten har skickats till regionkanslierna en tid innan varje besök tillsammans med de statistikuppgifter som inhämtats från ekonomiavdelningen. Enkäten är indelad i följande rubriker; statistik, organisation, resurser, vidtagna åtgärder, personlörlighet samt övrigt.

De svar som lämnats av regionerna har följts upp och kompletterats vid respektive besök.

2.3 Intervjuer

Intervjumallar för respektive personalkategori som intervjuats har utarbetats. Detta för att uppnå enhetlighet i arbetet. Mallarna har avsett intervjuer med; 1) regionledning/polisområdesledning, 2) lokalpolisområdeschefer och 3) förundersökningsledare och utredare.

De inspekterade polisområdena har själva valt vilka förundersökningsledare och utredare som inspektionsgruppen intervjuat.

2.4 Ärendegenomgång

Ärendegranskningarna har genomförts i nära anslutning till respektive besök och följt en särskild lista med frågor avseende till exempel hur lång tid som förflutit mellan anmälan och förundersökningsbeslut, senaste utredningsåtgärd och uppgifter om tvångsmedel. Även det huvudsakliga skälet för den långa handläggningstiden har angivits.⁴ Urvalet av granskade ärenden har inom givna ramar skett slumpmässigt från Status. Som tidigare redogjorts för har ärendegranskningen begränsats till ärenden äldre än tolv månader och i huvudsak sådana som rör våldsbrott.

Alla procentsatser i denna redogörelse av ärendegranskningen är ungefärliga.

2.5 Övrigt

Vid respektive besök har ett inledande möte hållits där representanter från polisregionledningen och polisområdesledningen varit närvarande. Vid dessa möten har mer övergripande frågor gällande antalet öppna ärenden och utredningsverksamheten avhandlats. Även ett avslutande möte har hållits där inspektionsgruppen kortfattat har delgett representanter för ledningen sina iakttagelser och reflektioner.

Samtliga granskade polisområden har innan rapportens färdigställande fått del av inspektionsgruppens redovisade iakttagelser och givits möjlighet till sakgranskning. Eventuella synpunkter har beaktats under arbetet med att skriva rapporten.

2.6 Inspekterade polisområden

De aktuella polisområdena som besökts under sommaren och hösten 2017 är

- Polisområde Örebro den 28-29 juni
- Polisområde Norrbotten den 6-7 september
- Polisområde Malmö den 4-5 oktober
- Polisområde Storgöteborg den 18-20 oktober

Under tillsynsbesöket i polisområde Storgöteborg ingick även kommissarien Sara Alsander i inspektionsgruppen och deltog som intervjuare. Anledningen till detta var att Hans-Olof Sandén och Barbro Jönsson på grund av sina anställningar i polisregion Väst ansåg det mindre lämpligt att själva delta som intervjuare.

⁴ De alternativ som angivits som skäl för den långa handläggningstiden har varit följande.

Åklagarrelaterat: Förseningen beror på att åklagaren dröjt med beslut eller direktiv.

Analys med mera: Förseningen beror på långa handläggningstider för analys.

Polisrelaterat: Förseningen beror på orsaker som kan härledas till polisen. Till exempel många överlämningar, hög arbetsbelastning, sjukdom eller annat.

Utredningens beskaffenhet: Förseningen beror på ärendet i sig. Till exempel att det är omfattande, svårutrett, många misstänkta eller tillkommande misstankar.

Efterlysta personer: Förseningen i ärendet beror på att misstänkt är efterlyst.

Övrigt: Har använts då inget av ovan alternativ varit tillämpligt.

3 Rättslig reglering

Inspektionen har omfattat en granskning av hur väl skyndsamhetskraven i 23 kap 4 § 2 st. RB uppfylls i öppna ärenden. I detta ligger att ingen i onödan ska utsättas för misstanke eller orsakas kostnad eller annan olägenhet. Utredningen ska även bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och ska läggas ner om det inte längre finns anledning att fullfölja densamma. *Justitieombudsmannen (JO) har vid ett flertal tillfällen riktat kritik mot polisen för långsam handläggning av förundersökningar.*⁵

I uppdraget har även ingått att se i vad mån utredningarna bedrivs effektivt i enlighet med 1 a § 2 st. FuK. I den delen ska även frågan om förundersökningsledarens direktiv granskas med utgångspunkt i hur väl dessa skapar förutsättningar för en effektiv handläggning.

Vidare har granskningen även berört bestämmelserna om tidsfrister vad gäller unga målsäganden i 2 a § FuK samt bestämmelserna om tidsfrister avseende utredning om brott med misstänkt under 18 år och misstänkt under 15 år i 4 § respektive 32 § 2 st. LuL.

⁵ Se t.ex. JO 2672-2008, JO 6183-2008, JO 3148-2011 och JO 1628-2015.

4 Iakttagelser

4.1 Polisområde Örebro

4.1.1 Allmänt

Polisområde Örebro omfattar 12 kommuner med sammanlagt cirka 293 000 invånare och består av lokalpolisområdena Örebro, Hallsberg, Karlskoga och Lindesberg. Huvudort är Örebro som också är huvudort i region Bergslagen. Polisområdet har cirka 530 anställda, varav cirka 390 är poliser. Antalet utredande årsarbetskrafter var i maj 2017, 165 stycken.

I den presentation som inspektionsgruppen tagit del av vid besöket uppges Örebro ha en typ av brottslighet som kan liknas vid den som finns i de större städerna. Gängen har emellertid i princip försvunnit från staden under senare år efter särskilda insatser men det finns risk för att den typen av problematik återkommer. I Örebro kommun finns det ett särskilt utsatt område och ett riskområde, Vivalla respektive Oxhagen/Varberga.⁶ I framförallt Vivalla förekommer problem med religiös extremism kopplat till Islamiska Staten. Polisområdet omfattar i övrigt ett antal betydligt mindre kommuner vilka delvis utgörs av tidigare bruksorter med den sort av problematik som kan anses typisk för sådana.

4.1.2 Organisation och ledning

Polisområdets utredningsverksamhet är organiserad i en utredningsexpedition, en utredningssektion och totalt åtta utredningsgrupper fördelade på de fyra lokalpolisområdena. Utredningsexpeditionen ansvarar för att lämna administrativ service till hela polisområdet till exempel vad gäller förhørsutskrifter, posthantering och telefonpassning gentemot allmänheten. Utredningssektionen består av en grupp för grova brott, en grupp för bedrägeribrott, en grupp för spaning, två utredningsjourgrupper och två grupper för brott i nära relation. På lokalpolisområde Örebro finns en särskild utredningsgrupp som hanterar ungdomsären den medan det på övriga lokalpolisområden, med något undantag, finns särskilda utredare för sådana ärenden. Jouren består av tio utredare som arbetar tvåskift och hanterar i huvudsak ärenden med gripna fram till häktning. Samordningen sker hos jourhavande förundersökningsledare som granskar samtliga inkommande anmälningar och fattar beslut om att inleda förundersökning eller avskryva ärendet.

Den regionala utredningssektionen har tagit tid att bygga upp vilket gjort att polisområdets utredningssektion till stor del har fått hantera utredningar som enligt brottskatalogen ska utredas på regional nivå. Den regionala utredningssektionen har under hösten 2017 börjat byggas upp och kommer att fortsätta växa under 2018.

I samband med införandet av brottskatalogen gjordes en resursförflyttning av tio årsarbetskrafter från lokalpolisområdena till polisområdets utredningssektion. Man valde emellertid att låta dessa utredare vara fortsatt fysiskt placerade på lokalpolisområdena och arbetsledas på distans. Företrädare för polisområdet framhåller att man ser det som en fördel att ha kvar utredare i lokalpolisområdena och man gör bedömningen att arbetsledningen på distans har fungerat bra. När det gäller den resursöverföring som skett från polisområdet till regional nivå menar polisområdet att denna på ett märkbart sätt inneburit att man tappat kompetens. Även uppbyggnaden av polisens kontakcenter (PKC) och regionledningscentralen (RLC) har påverkat polisområdet i detta avseende.

⁶ Utsatta områden- Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Nationella operativa avdelningen juni 2017.

När det gäller fördelningen av ärenden enligt brottskatalogen sker det inom polisområdet avsteg från den, i huvudsak i den meningen att ärenden som hör till utredningssektionen istället utreds på lokalpolisområdena. I viss mån sker också en omfördelning mellan respektive lokalpolisområde. Fördelningen av ärenden mellan olika organisatoriska nivåer och tolkningen av brottskatalogen utgör emellanåt en källa till konflikt.

PKC betraktas inom regionen som en viktig inledande del av utredningsprocessen. En uppfattning som framförts är dock att man i vissa fall är alltför okritisk till det som anmälaren uppger vad gäller till exempel brottsrubricering och att man bör ställa fler kompletterande frågor.

En vanlig uppfattning som medarbetare på olika nivåer har givit uttryck för är att det inom polisområdet saknas en gemensam bild av hur utredningsverksamheten ska bedrivas och hur prioriteringar ska göras. Polisområdet har under våren 2017 utarbetat en handlingsplan med ett antal åtgärder som man avsåg att vidta under hösten 2017 i syfte att minska antalet öppna ärenden i lokalpolisområdena. Denna har emellertid under inspektionsgruppens besök visat sig vara bristfälligt förankrad hos medarbetarna, även bland gruppchefer på lokalpolisområdena vilka är de som i handlingsplanen utpekats som ansvariga för att genomföra arbetet enligt planen.

Polisområdesledningen har i sin tur givit uttryck för att regeringens regleringsbrev blivit mer abstrakt och att kraven på verksamheten därmed blivit mer splittrade och nu istället kommer från flera håll än tidigare.

När det gäller tidigare erfarenhet av utredningsverksamhet hos personer i ledande befattningar har merparten av lokalpolisområdescheferna inte sådan erfarenhet och i viss utsträckning har det givits uttryck för att detta utgör ett problem i ledningen av verksamheten på lokalpolisområdet.

4.1.3 Resurser och personalörlighet

Generellt har det framförts att det finns ett behov av fler utredare och förundersökningsledare i polisområdet. Särskilt har förundersökningsledningen beskrivits som sårbar och att intresset för att bli förundersökningsledare behöver bli större. Det minsta lokalpolisområdet, Lindesberg, har särskilt stora problem med rekrytering och en stor personalomsättning. Den utredningsgrupp på lokalpolisområde Örebro som hanterar ungdomsärenden med anknytning till det särskilt prioriterade området Vivalla har inte längre samma tillgång till specialkompetens när det gäller unga lagöverträdare som man tidigare hade. Rollen som förundersökningsledare är renodlad inom polisområdet med vissa undantag.

Rekryteringen sedan omorganisationen av det stora antalet civila utredare till både utredningssektionen och lokalpolisområdena har inneburit en viss ansträngning vad gäller introduktion och utbildning. Polisområdet har ansett sig tvunget att genomföra egna så kallade introduktioner omfattande en till två veckor, med anledning av att utbildningsmöjligheter inte funnits i den omfattning som krävs i förhållande till antalet nyanställningar. Vidare har det framkommit att det kan uppstå en viss obalans om antalet civila utredare inom en grupp blir för stort till exempel med anledning av deras begränsade möjligheter att verkställa tvångsmedel. Polisområdet har framfört att det finns en viss tendens att civila utredare efter en tid väljer att gå vidare till andra verksamheter och även internt till exempelvis RLC.

Antalet poliser som lämnat utredningsverksamheten har också på ett påtagligt sätt påverkat polisområdet. Utredningsexpeditionen som ger administrativt stöd till verksamheten har en hög arbetsbelastning och det har framförts att det även där finns ett behov av personalförstärkning. Expeditionen gör ett mycket uppskattat arbete men det har från lokalpolisområdena framförts önskemål om att få tillgång till ett utökat stöd vilket är särskilt behövligt i fristärenden som kräver mycket administration.

4.1.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder

Ökningen av antalet öppna ärenden svarar inte mot ökningen av antalet inkomna ärenden. Företrädare för polisområdet och övriga intervjuade medarbetare anser att antalet öppna ärenden är för stort.

Särskilt problematisk har situationen uppgetts vara på lokalpolisområde Örebro och på utredningssektionen där det på gruppen för grova brott och grupperna för brott i nära relation vid tiden för inspektionsgruppens besök uppgavs att det fanns ett förhållandevis stort antal ärenden som inte var utdelade på någon utredare.

Uppföljning av antalet öppna ärenden inom utredningssektionen och samtliga lokalpolisområden utförs varje vecka med hjälp av polisområdets verksamhetscontrollers. Av den handlingsplan som upprättats framgår bland annat att ärenderevisioner i polisområdet ska göras var 14:e dag och att en förflyttning av 20 årsarbetskrafter från yttre verksamhet till utredningsverksamheten inom lokalpolisområdena ska göras. Det ska också inrättas en förundersökningsledarpool som emellertid inte innebär en ökning av antalet förundersökningsledare utan kommer att bestå av redan befintliga.

Ärenderevisionerna innebär att ett antal förundersökningsledare från lokalpolisområdena och utredningssektionen tilldelas mandat att för hela polisområdets räkning fatta beslut om samordning, förundersökningsbegränsning och avskrivning. Sådana revisioner har tidigare genomförts en gång i månaden. Vidare framgår att det ska inrättas team som specifikt ska jobba med nya respektive gamla ärenden. På de håll i polisområdet där man sedan tidigare inrättat sådana grupper har det beskrivits som en framgångsrik åtgärd. Man har inte vidtagit eller planerar att vidta några särskilda satsningar inriktade mot våldsbrott eller ärenden med unga lagöverträdare.

Av det strategiska beslutsunderlaget gällande insatsen enligt handlingsplanen framgår det att tio av de 20 årsarbetskrafter som ska tillföras utredningsverksamheten ska tas från lokalpolisområde Örebro.⁷ Vidare framgår av beslut avseende insatsen att resursen som tillförs från lokalpolisområde Örebro ska lokaliseras till det särskilt prioriterade området Vivalla. Utredningsresursen som tillförs från övriga lokalpolisområden ska lokaliseras i respektive lokalpolisområde. Resursen i Vivalla ska i första hand hantera ärenden med direkt koppling till de utsatta områdena och som är äldre än sex månader. Resursen i övriga lokalpolisområden ska ha fokus på ärenden äldre än sex månader och fysiska målsäganden oavsett brottskategori. Det äldsta ärendet ska hanteras först utan hänsyn till var i polisområdet det ursprungligen hanterats.⁸

Handlingsplanen stämde av den 31 oktober 2017 och det beslutades då att fortsätta med selektering i enlighet med vad som tidigare beslutats och att tillföra ytterligare en förundersökningsledare. Med anledning av ett beslut om särskild händelse i Vivalla har gruppens numerär under en period minskat. Polisområdet har också sedan handlingsplanen beslutades tappat personal vilket påverkat insatsen genom att man varit tvungen att avdela resurser till linjeverksamheten. Polisområdet har också under hösten 2017 lånat ut två utredare till region Stockholm vilket även det påverkat insatsen.

⁷ Strategiskt beslutsunderlag- Ärendebalansinsats, PO Örebro, 2017-07-12.

⁸ Utredningsinsats vid polisområde Örebro, 2017-08-23, A377.095/2017.

4.1.5 Ärendegranskningen

Totalt har 51 ärenden granskats varav 43 från lokalpolisområde Örebro, två från lokalpolisområde Hallsberg, fyra från lokalpolisområde Lindesberg och två från grupperna för brott i nära relation.

De äldsta brotten som fortfarande var under utredning avsåg en grov kvinnofridskränkning från 2011-01-01–2016-02-10. Anmälan var emellertid upprättad först 2016-06-09. Den äldsta anmälan var från 2013-12-26 och avsåg en misshandel som inträffat dagen innan.

Det vanligaste brottet var misshandel som förekom ensamt i 15 fall och tillsammans med andra brott i ytterligare fyra fall. Våld eller hot mot tjänsteman var det näst vanligaste brottet, i tio fall var det enda brottet och i ytterligare fem fall förekom det tillsammans med andra brott. Olaga hot kom på tredje plats, sju gånger ensamt och i ytterligare ett fall tillsammans med annat brott. Andra rubriceringar som förekom var övergrepp i rättsak, grov kvinnofridskränkning, rån, grov misshandel och försök till vissa av nämnda brott.

Anmälan om brott skedde inom ett dygn i 40 av fallen, 78 %, inom en vecka i sju fall, 14 %, inom ett kvartal i tre fall, 6 %, och inom ett halvår i ett fall, 2 %.

Beslut att inleda förundersökning togs inom tre timmar i 28 fall, 55 %, inom sex timmar i fyra fall, 8 %, inom ett dygn i 13 fall, 25 %, inom en vecka i fem fall, 10 %, och inom ett år i ett fall, 2 %.

I ett ärende var brottet preskriberat och i ett ärende var del av brottet preskriberat, båda ärendena pågick fortfarande.

I sex fall, 12 %, hade gärningsmannen gripits, i ett fall, 2 %, användes hämtning till förhör, i tre fall, 6 %, beslag, i ett fall, 2 %, kroppsvisitation och i tre fall, 6 %, kroppsbesiktning.

I endast ett ärende, 2 %, var endast en förundersökningsledare noterad, i 42 fall, 82 %, mellan 2–4 förundersökningsledare och i nio fall, 18 %, fler än fyra förundersökningsledare.

På motsvarande sätt var det endast en utredare antecknad i nio fall, 18 %, mellan 2–4 utredare i 27 fall, 53 %, och fler än fyra utredare i elva fall, 21 %. I fyra fall, 8 %, saknas uppgift i genomgången.

Senaste utredningsåtgärd i ärendena hade vidtagits inom 1–3 månader från granskningstillfället i nio fall, 18 %, inom 3–6 månader i fyra fall, 8 %, inom 6–12 månader i åtta fall, 16 %, och mer än ett år från granskningstillfället i 29 fall, 57 %. I två fall, 1 %, saknades uppgift i granskningen.

I ett fall hade åklagaren skickat en påminnelse, i två fall mellan 2–4 påminnelser.

I 49 fall, 96 %, har orsaken till den långa handläggningstiden bedömts vara polisrelaterad, i ett fall, 2 %, utredningens beskaffenhet och i ett fall, 2 %, övrigt.

4.2 Polisområde Norrbotten

4.2.1 Allmänt

Polisområde Norrbotten omfattar 14 kommuner med sammanlagt ca 251 000 invånare och består av lokalpolisområdena Luleå/Boden, Norra Lappland, Piteå/Älvdal och Östra Norrbotten. Huvudort är Luleå. Polisområdet har drygt 400 anställda, varav ca 340 är poliser. Antalet utredande årsarbetskrafter var i augusti 2017 knappt 83 stycken.

Polisområdet utgör närmare en fjärdedel av landets totala areal och de stora avstånden i framförallt inlandet är något som sätter sin prägel på polisverksamheten i stort. Brottsligheten har av polisområdet beskrivits till stor del vara koncentrerad kring kusten. I vissa delar av polisområdet är förekomsten av brott i nära relation relativt sett vanligt förekommande och det finns även en särskild problematik med utländska stöldligor.

4.2.2 Organisation och ledning

Polisområdets utredningsverksamhet är organiserad i en utredningssektion med grupper för grova brott, brott i nära relation, bedrägeri, spaning och utredningsjour. På lokalpolisområdena finns totalt sex utredningsgrupper varav tre i Luleå/Boden.

Inom samtliga lokalpolisområden finns en särskild eller flera särskilda utredare som i första hand hanterar ärenden med unga lagöverträdare. Förundersökningsledning sker i viss utsträckning på distans inom lokalpolisområdena.

Samtliga upprättade anmälningar passerar genom utredningsjouren som består av jourhavande förundersökningsledare och där genomförs även samordningen. Polisområdet har satt samman en kriminaljour som utgör en av de tre utredningsgrupperna på lokalpolisområde Luleå/Boden men som är en gemensam resurs för polisområdet. Gruppen består av sex fasta utredare och sex utredare som roterar in från lokalpolisområdena bortsett från lokalpolisområde Norra Lappland som är undantaget med anledning av det geografiska avståndet. Gruppen arbetsleds av förundersökningsledarna på utredningsjouren och hanterar i huvudsak frihetsberövade.

När det gäller administrativt stöd är detta i huvudsak organiserat under stöd/service på lokalpolisområdena varifrån samtliga nivåer har möjlighet att avropa stöd. It-forensiskt stöd finns på regionnivå och har personal i Luleå. I avvaktan på en regional gemensam utskriftsfunktion finns en sådan polisområdesgemensam resurs i form av en funktionsbrevlåda som bemannas av administrativ personal från tre av de fyra lokalpolisområdena.

Samtliga trafikärenden hanteras på lokalpolisområdena vilket är ett resultat av att region Nord beviljades avsteg från beslutet om detaljorganisationen i vilket framgår att det ska finnas en regional trafiksektion för vissa typer av trafikbrott.

I den tidigare länspolismyndigheten fanns det inte någon kriminalorganisation på länsnivå vilket gjorde att inrättandet av polisområdets utredningssektion inledningsvis innebar en stor ansträngning. Rekryteringen till utredningssektionen skedde från lokalpolisområdena och man har ännu inte fullt ut lyckats återbesätta tjänsterna i lokalpolisområdena. Generellt kan sägas att de stora geografiska avstånden i polisområdet gjort att den nya organisationsstrukturen med koncentration av vissa typer av utredningar till polisområdesnivå i viss utsträckning upplevts som svårhanterlig. Dessa svårigheter löses emellertid delvis genom att man utnyttjar jourverksamheten och använder PKC för till exempel dörrknackning per telefon. Polisområdet har också uppgett att omorganisationen bidragit till att vissa tråtor som tidigare fanns mellan länen nu försvunnit.

Det görs vissa avsteg från fördelningen av ärenden enligt brottskatalogen. Detta gäller främst ärenden avseende brott i nära relation som i viss utsträckning hanteras på lokalpolisområdena istället för på utredningssektionen. Denna typ av brott utgör i dagsläget cirka 85 procent av det totala antalet öppna våldsbrottsärenden på polisområdets utredningssektion och har av polisområdet beskrivits som en ärendegrupp i vilken det finns betydande utvecklingspotential när det gäller lagföring. Under tillsynsbesöket har det framförts uppfattningar från medarbetare på lokalpolisområdena att utredningar av denna typ av brott drar stor fördel av att utredas lokalt och att verksamheten borde fortsatt ha organiserats så att dessa brott utreds på lokalpolisområdena.

När det gäller lokalpolisområde Norra Lappland som särskilt utmärker sig vad gäller avstånd till huvudorten Luleå bedriver man i stor utsträckning verksamheten utan stöd från polisområdesgemensamma resurser såsom exempelvis kriminaljouren. Man hanterar själva frihetsberövade med egen arrestpersonal och utför transporter av häktade till Luleå.

Att samordningsfunktionen förbättrats är något som särskilt lyfts fram som en bidragande orsak till en fungerande utredningsverksamhet.

4.2.3 Resurser och personalrörlighet

Det har uppgivits att det finns en resursbrist i polisområdet och vissa problem med rekrytering. Detta gäller särskilt inlandet men verksamheten på både lokalpolisområdena och utredningssektionen beskrivs på vissa håll som sårbar, även om man bedömer att man för tillfället klarar inflödet.

Inom hela polisregionen strävar man efter att i hög grad sudda ut gränserna mellan utredningsverksamheten och ingripandeverksamheten. I detta arbete stödjer man sig på grundtankarna i PNU-konceptet⁹. Ingripandepersonalen hanterar i stor utsträckning egna utredningar och det ska inom ingripandeverksamheten finnas en god förståelse för processekonomi, till exempel när det gäller användning av förundersökningsbegränsning och vikten av att vidta förstahandsåtgärder i ett tidigt skede. I mitten av november 2017 låg cirka 18 procent av det totala antalet öppna utredningar inom polisområdet på ingripandeverksamheten. Satsningen har beskrivits som lyckad och i vissa fall som en avgörande faktor för att man klarar utredningsverksamheten förhållandevis bra.

För att kompensera lokalpolisområdena för bemanningen av utredningssektionen har en rekrytering av ett antal civila utredare utförts. Generellt har de civila utredarna beskrivits som uppskattade och att de kommit väl in i arbetet. Under inspektionsgruppens besök har det emellertid framkommit att det finns vissa brister vad gäller introduktion och att det inte är helt tydligt hur en civil utredares resurs ska tas tillvara på bästa sätt.

Från några av de medarbetare som intervjuats efterfrågas införandet av en förhållningsutbildning.

Omfattningen av det administrativa stödet uppges ha minskat under senare år vilket påverkat effektiviteten i utredningsverksamheten. Bland flera av de intervjuade har särskilt behovet av en utskriftscentral tagits upp. Även det it-forensiska stödet har beskrivits som underbemannat vilket anses vara särskilt problematiskt med anledning av att sådana funktioner blir av allt större vikt för brottsutredningsarbete. Det förekommer även att frister enligt bestämmelserna om unga lagöverträdare och unga målsäganden överskrids på grund av att man inväntar it-analys under lång tid. Att denna funktion i sin helhet är placerad i Luleå är också en omständighet som uppges vara problematisk med hänsyn till de stora avstånden inom polisområdet.

⁹ Polisens nationella utredningsdirektiv.

På samtliga lokalpolisområden finns det renodlade förundersökningsledare och även gruppcheferna har förundersökningsledarkompetens. När det gäller utredningssektionen har gruppen för grova brott flera utredare med förundersökningsledarkompetens sedan tidigare. Dessa avlastar gruppchefen vid behov. Även bedrägerigruppen och gruppen för brott i nära relation saknar renodlade förundersökningsledare. Det finns olika uppfattningar inom regionen om vilken utgångspunkt man ska ha när det gäller renodling av förundersökningsledarrollen, det vill säga huruvida det bör finnas förundersökningsledare som inte tillika är gruppchefer.

4.2.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder

När det gäller antalet öppna ärenden i polisområdet har situationen generellt beskrivits som förhållandevis god även om man efter sommaren 2017 såg en betydande ökning av antalet öppna ärenden. Denna uppgång skulle dock kunna hanteras i linjeverksamheten utan mer omfattande åtgärder. Polisområdet har emellertid i början av december 2017 uppgivit att den förväntade minskningen under hösten av antalet öppna ärenden inte ägt rum. Detta främst med anledning av att antalet häktade och frihetsberövade i samtliga utredningsgrupper varit högt under hösten.

Polisområdet har uppgett att antalet öppna bedrägeriärenden, särskilt sådana äldre än tolv månader, utgör ett problem och att man måste utveckla sitt arbete med dessa typer av ärenden. Det regionala bedrägericentret har från den 1 december 2017 övertagit beredningen av bedrägeriärendena. En kraftig ökning av antalet öppna ärenden i brottsområde 3 har skett mellan 31 maj 2017 och 31 oktober 2017.¹⁰ Detta har av polisområdet uppgetts i huvudsak bero på en kraftig personalnedgång i bedrägerigruppen under slutet av 2016.

Även när det gäller gruppen för brott i nära relation, den ärendekategori som utgör största delen av inflödet till utredningssektionen, beskrivs situationen som sårbar. Under hösten 2017 har gruppen tillförts stöd i form av utökad förundersökningsledning som samordnat och berett ärenden. Polisområdet avser att utveckla detta arbetssätt vidare.

Ingripandepersonalens involvering i utredningsverksamheten, tidiga utredningsåtgärder, processtänk i form av till exempel utnyttjande av förundersökningsbegränsning och god kontroll över balansläget är faktorer som av regionen beskrivs som framgångsrika för att hålla nere antalet öppna ärenden.

När det i övrigt gäller särskilda åtgärder som vidtagits i polisområdet genomförde man under 2016 ett projekt som innebar att man under en tid återanställde ett antal pensionerade poliser som hanterade egna ärenden. Denna åtgärd utgjorde en del av en regional satsning och beskrivs som framgångsrik.

I lokalpolisområde Luleå/Boden har man under början av 2017 utarbetat ett fempunktsprogram som syftar till att bidra till utvecklingen av utredningsverksamheten. Målet med programmet är att minska antalet öppna ärenden och att inte ha några öppna ärenden som är äldre än sex månader. Enligt programmet ska en utbildningssatsning riktad mot ingripandepersonal genomföras och samordning av egeninitierade ärenden ska ske till ingripandepersonal som ska slutföra dessa. Vidare ska ärenden som inte omedelbart läggs ut på handläggare prioriteras utifrån brottskod och lagföring, ett snabbspår ska inrättas för ärenden som bedöms som okomplicerade och de utredare som avdelas för detta arbete ska vara fredade från arbete med frihetsberövade och i jousen. Särskilda ungdomsutredare ska finnas och gruppcheferna ska ha en kontinuerlig dialog med handläggare om deras ärenden med fokus på de uppställda målen. Polisområdet har i början av december 2017 uppgett att delar av programmet har genomförts under hösten. Programmet har inte kunnat genomföras fullt ut

¹⁰ Omfattningen av denna ökning framgår nedan av avsnitt 5.1.2.2.

med anledning av att det har varit omsättning på gruppchefer inom utredningsgrupperna. Enligt inhämtade uppgifter har de åtgärder som vidtagits inte haft någon större effekt på antalet öppna ärenden, i vart fall inte ännu.

Vad gäller insatser i övrigt har man i lokalpolisområde Östra Norrbotten fört några resurser från yttre verksamhet till utredningsverksamheten vilket föranlett att man arbetat mindre med medborgarlöften och minskat arbetet vad gäller trafikbrott något.

Under hösten 2017 har man genomfört polisområdesgemensamma ärenderevisioner med stöd av Status vilket polisområdet uppgett ger god effekt på antalet öppna ärenden och en gemensam syn på arbetsmetoder. Kriminaljouren har under hösten stöttat vissa av lokalpolisområdena i utredningsverksamheten.

I polisområdets operativa ledningsgrupp följs de mest brottsaktiva individerna upp varje vecka då man inriktar sig på att slutföra de utredningar med misstänkta med flest aktiva misstankar.

Man har inte genomfört eller planerar att genomföra några särskilda satsningar vad gäller våldsbrottsärenden i polisområdet.

4.2.5 Ärendegranskningen

Totalt har 41 ärenden granskats varav tio från lokalpolisområde Luleå/Boden, nio från lokalpolisområde Norra Lappland, 21 från lokalpolisområde Östra Norrbotten och ett från gruppen för brott i nära relation.

Det äldsta brottet som fortfarande var under utredning var våldtäkt under tiden 2008-01-01–2009-12-31 som emellertid inte hade anmälts förrän 2014-10-23. Den äldsta anmälan under utredning var från 2013-09-22 avseende en våldtäkt från samma dag.

Det vanligaste brottet var misshandel som förekom ensamt i åtta fall och tillsammans med andra brott i ytterligare tio fall. Olaga hot förekom ensamt i sex fall och tillsammans med andra brott i ytterligare tio fall. Andra rubriceringar som förekom var grov misshandel, grovt olaga hot, dråp, våldtäkt och övergrepp i rättsak.

I fyra fall, 10 %, har anmälan fått kompletteras.

Anmälan skedde inom ett dygn i 34 fall, 83 %, inom en vecka i tre fall, 7 %, inom ett kvartal i två fall, 5 % och mer än ett år efter brottet i två fall, 5 %.

Beslut om förundersökning togs inom tre timmar i 18 fall, 44 %, inom sex timmar i fem fall, 12 %, inom ett dygn i 16 fall, 39 %, och inom en vecka i två fall, 5 %.

Inget brott var preskriberat.

En misstänkt hämtades till förhör, 2 %, sju greps, 17 %, elva anhölls (varav två i sin frånvaro), 27 %, och två häktades (varav en i sin frånvaro), 5 %.

Beslag användes i fyra fall, 10 %, kroppsvisitation i ett fall, 2 %, kroppsbesiktning i åtta fall, 19 % och husrannsakan i fem fall, 12 %.

I fyra fall, 10 %, var bara en förundersökningsledare antecknad, i 35 fall, 85 %, mellan 2–4 förundersökningsledare och i två fall, 5 %, fler än fyra förundersökningsledare.

I sju ärenden, 17 %, var en person noterad som utredare, i 23 fall, 56 %, 2–4 personer och i elva fall, 27 %, fler än fyra personer.

Senaste utredningsåtgärd i ärendena hade vidtagits inom 1–3 månader från granskningstillfället i 14 fall, 34 %, inom 3–6 månader i tio fall, 24 %, inom 6–12 månader i tio fall, 24 % och mer än ett år från granskningstillfället i fyra fall, 10 %. I tre fall, 8 %, saknades uppgift i granskningen.

I tre fall hade åklagaren skickat en påminnelse.

I två fall, 5 %, har orsaken till den långa handläggningstiden bedömts vara åklagarrelaterad, i 31 fall, 75 %, polisrelaterad, i två fall, 5 %, utredningens beskaffenhet, i fem fall, 12 %, efterlysta personer, och i två fall, 5 %, övrigt.

4.3 Polisområde Malmö

4.3.1 Allmänt

Polisområde Malmö omfattar Malmö kommun med cirka 330 000 invånare och består av lokalpolisområdena Malmö söder och Malmö norr. Malmö är också huvudort i region Syd. Polisområdet är det minsta i landet till ytan men invånarantalet utgör cirka 17 procent av landets totala folkmängd. Polisområdet har cirka 850 anställda, varav cirka 660 är poliser. Antal utredande årsarbetskrafter var i april 2017 186 stycken.

Brottsligheten har beskrivits vara lik sådan som förekommer i andra större städer och det finns ett betydande problem med kriminella gäng. Malmö har tre särskilt utsatta områden och ett riskområde.¹¹ Staden präglas också särskilt av närheten till kontinenten och att det i kriminella miljöer i hög grad testas nya trender och nya förfaranden i just Malmö. Tillgången till illegala vapen är stor. De gränskontroller som för tillfället genomförs vid Öresundsbron påverkar polisverksamheten och genererar nya ärenden. Staden utmärker sig också genom att en stor andel av befolkningen är ung. Demografiskt har Malmö genomgått en stor förändring på kort tid, främst i det avseendet att en stor del av befolkningen har utomeuropeisk härkomst.

Ett stort antal skjutningar och sprängningar har inträffat under 2016 och 2017 och vid tiden för inspektionsgruppens besök pågick med anledning av situationen en särskild händelse¹² och 16 utredningar i vilka man använde sig av det särskilda metodstödet för utredning av grova våldsbrott (PUG)¹³. Dessa utredningar har pågått under lång tid och polisområdesledningen framförde i samband med inspektionsgruppens besök att situationen i någon mening har blivit normalläge.

4.3.2 Organisation och ledning

Polisområdets utredningsverksamhet är organiserad i en utredningssektion med grupper för grova brott, spaningsgrupper och en beslagsgrupp. Vidare finns på polisområdet en sektion för brott i nära relation och en utredningsjoursektion med tio grupper och en brottsamordningsfunktion. På sektionen för brott i nära relation hanteras i dagsläget som regel samtliga våldtäktsärenden.

Den nya organisationen innebar en omfattande förändring för polisområdets del då det inte tidigare fanns någon utredningsverksamhet på närpolisområdena.

¹¹ Utsatta områden- Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Nationella operativa avdelningen juni 2017.

¹² LEO-särskild händelse i Malmö.

¹³ PUG, Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott, version 4 september 2017.

På lokalpolisområde Malmö söder finns fyra mängdbrottsgrupper och på lokalpolisområde Malmö norr finns två mängdbrottsgrupper, en trafikbrottsgrupp, en grupp för ärenden med unga lagöverträdare och en demokrati- och hatbrottsgrupp. Region Syd beviljades i likhet med region Nord avsteg från detaljbeslutet vad avser vissa trafikärendens placering på regional nivå. Lokalpolisområde Malmö norr har också ansvar för receptionen och därigenom samtliga tillståndsansökningar. Samtliga trafikärenden och i huvudsak alla ärenden med unga lagöverträdare hanteras alltså på lokalpolisområde norr. Med anledning av att polisområdet i jämförelse med andra är mycket litet geografiskt är de båda lokalpolisområdena uppdelade enligt ovan snarare än geografiskt. Detta uppges i huvudsak vara välfungerande.

Administrativt stöd finns i viss utsträckning på utredningssektionerna men saknas på lokalpolisområdena. It-forensiskt stöd finns på regionnivå.

Ärendesamordningen utförs på utredningsjouren vilken samtliga ärenden passerar och sedan fördelas vid särskilda fördelningsmöten varje morgon. Utredningsjouren ska som regel hantera ärenden fram till häktning bortsett från ärenden som hanteras av ungdomsgruppen på lokalpolisområde Malmö norr. Ett antal ärenden hanteras och slutförs också på utredningsjouren. Ärendesamordningen som beskrivs som väl fungerande anses vara en starkt bidragande orsak till en förhållandevis väl fungerande utredningsverksamhet i polisområdet.

En generell uppfattning som framförts av flera av de som inspektionsgruppen har intervjuat är att utredningsverksamheten i polisområdet och regionen sedan inrättandet av den nya organisationen i stor utsträckning fått stå tillbaka för den yttre verksamheten. Detta har bland annat inneburit att man gjort i och för sig välbehövliga och lyckade insatser i den yttre verksamheten i en omfattning som emellertid inte varit möjlig att i tillräckligt stor utsträckning hantera utredningsmässigt. Regionledningen har framfört att det inom regionen finns en viss ovana att prata om utredningsverksamhet och att denna behöver få högre status.

4.3.3 Resurser och personalrärlighet

Polisområdet har framfört att man tidigare haft vissa problem med att få utredare att stanna kvar och att omorganisationen innebar att man tappade personal. Man har nu börjat se en förbättring vad avser utredares benägenhet att vara kvar inom utredningsverksamheten. Det ges emellertid uttryck för att det finns ett behov av fler utredare och förundersökningsledare, detta särskilt på polisområdesnivå där man uppges vara tvungen att prioritera bort till exempel utredningar rörande mordförsök till förmån för mord på grund av resursbristen. Polisområdet anser också att det skulle vara en fördel att ha en bättre balans mellan yngre och äldre utredare. I dagsläget är en stor andel av utredarna yngre.

Det har uppgetts att introduktionen av nya utredare och kunskapsöverföringen mellan äldre och yngre utredare generellt behöver bli bättre. Det efterfrågas även utökade möjligheter till utbildning för utredare och från flera av de intervjuade efterfrågas specifikt en förhållningsutbildning. Den resursbrist som finns har uppgetts leda till att man i vissa fall tvingas låta utredare som inte uppnått tillräcklig kompetens hantera ärenden med häktade och ärenden med grövre brottslighet än vad som kan anses lämpligt.

Civila utredare finns på både polisområdesnivå och på lokalpolisområdena. Vad gäller civila utredare har det uppgetts att det finns en tendens att flera av dessa lämnar sina anställningar efter en tid och det har även framförts uppfattningar om att det finns en risk med att antalet civila utredare inom en grupp blir för stort med hänsyn till att de saknar samma möjligheter som poliser att till exempel verkställa tvångsmedel.

De utredningar i vilka man använder sig av PUG har föranlett tillfälliga resursöverflyttningar inom polisområdet till dessa utredningar. Trots detta har det framkommit att vissa av dessa utredningar är underbemannade. Polisområdesledningen har uppgett att den rådande

situationen kräver prioriteringar på en annan nivå än på andra håll och att dessa görs medvetet och är kontrollerade. Det har emellertid framförts uppfattningar från intervjuade medarbetare om att åtgärderna leder till en betydande instabilitet i den övriga utredningsverksamheten och att antalet utredningar i vilka man använder sig av PUG inte fortsatt kan ligga på samma höga nivå. Det har också framförts uppfattningar om att man hamnar fel när man regelmässigt prioriterar ärenden med skjutningar, även i de fall det inte rör sig om dödligt våld, framför exempelvis en överfallsvåldtäkt.

Generellt har det getts uttryck för att det administrativa stödet måste förbättras för att göra utredningsverksamheten mer effektiv. Detta är särskilt påtagligt på de båda lokalpolisområdena som i dagsläget helt saknar expeditiv verksamhet eller övriga administrativa resurser. Gruppcheferna får själva hantera redovisning av ärenden, inkomna samtal och sekretessärenden. Sekretessärenden är vanligt förekommande på lokalpolisområde Malmö norr med anledning av förfrågningar från försäkringsbolag i trafikbrottsärenden. Även på utredningssektionerna beskrivs det administrativa stödet vara mycket begränsat i den mån det finns. Systemet med den nationella växeln har uppgetts ta mycket tid i anspråk från gruppcheferna som är inlagda att svara på frågor från allmänheten gällande ärenden över hela landet.

Det har också framförts av flera av de intervjuade att det finns ett behov av analytiker för inre spaning i ärenden med okänd gärningsman. De analytiker som finns tas i dagsläget i hög grad i anspråk för de utredningar i vilka man använder sig av PUG.

Renodlade förundersökningsledare saknas helt på grupperna för grova brott och sektionen för brott i nära relation. Flera av de intervjuade medarbetarna har uppgivit att detta är en nackdel för utredningsverksamheten. På de båda lokalpolisområdena finns renodlade förundersökningsledare. Region Syd är av uppfattningen att förundersökningsledarrollen ska kombineras med gruppchefsrollen i största möjliga utsträckning.

4.3.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder

Polisområdet har uppgivit att antalet öppna ärenden är för stort. Detta gäller särskilt ärenden äldre än tolv månader som man beskriver som en akilleshäla. Skälet för det stora antalet öppna ärenden uppges vara den rådande situationen med flertalet omfattande utredningar av grova våldsbrott. Dessa utredningar genererar också ett stort antal häktade som i perioder under 2017 varit uppe i 80 personer. Både från polisområdesledningen och från flertalet intervjuade medarbetare har det framförts att man har god kontroll över vad som finns bland de öppna ärendena och att de prioriteringar som görs är medvetna och kontrollerade. Detta gäller även ärenden med unga lagöverträdare även om belastningen är hög också vad gäller dessa ärenden och frister överskrids i viss utsträckning.

För att minska antalet öppna ärenden har polisområdet genomfört upprepade ärenderevisioner vilka har gett resultat. Man har även genomfört masskallningar som däremot inte haft förväntad effekt.

Med anledning av att en stor del av den utredande personalen är avdelad till den pågående särskilda händelsen har man under hösten 2017 vidtagit åtgärder för att klara utredningsverksamheten och få ner antalet öppna ärenden på lokalpolisområdena. Lokalpolisområde Malmö norr har kommenderat in cirka 16 medarbetare från den yttre verksamheten till utredningsverksamheten och på lokalpolisområde Malmö söder tilldelas yttre personal ärenden i mån av tid. Man har även förstärkt sektionen för brott i nära relation med tio nya polisassistenter som hanterar ärenden i snabbspår med en åklagare direkt kopplad till gruppen. Antalet öppna ärenden har under hösten sjunkit betydligt vilket man tillskriver dessa åtgärder.

4.3.5 Ärendegranskningen

Totalt har 43 ärenden granskats varav 16 från lokalpolisområde Malmö söder, 13 från lokalpolisområde Malmö norr, två från utredningssektionen och 12 från sektionen för brott i nära relation.

Det äldsta ärendet som fortfarande var under utredning avsåg misshandel, övergrepp i rätts-sak med mera under tiden 2008–2016 och som anmäls först 2016-05-26. Den äldsta anmä-lan under utredning var från 2015-07-18 avseende olaga hot dagen innan.

Det vanligaste brottet var misshandel som förekom ensamt i elva fall och tillsammans med andra brott i ytterligare 13 fall. Olaga hot förekom ensamt i nio fall och tillsammans med andra brott i ytterligare sju fall. Andra rubriceringar som förekom var grov kvinno-fridskränkning, grovt olaga hot, våldtäkt, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak, samt försök till sådana brott.

I ett fall, 2 %, har anmälan fått kompletteras.

Anmälan skedde inom ett dygn i 28 fall, 65 %, inom en vecka i nio fall, 21 %, inom ett kvartal i tre fall, 7 %, inom ett halvår i ett fall, 2 % och mer än ett år efter brottet i två fall, 5 %.

Beslut om förundersökning togs inom tre timmar i 29 fall, 67 %, inom sex timmar i tre fall, 7 %, inom ett dygn i nio fall, 21 % och inom en vecka i två fall, 5 %.

Tre brott var preskriberade, varav två förundersökningar fortfarande pågick.

Sex misstänkta hämtades till förhör, 14 %, fyra greps, 9 %, och fyra anhölls, 9 %.

Beslag användes i sex fall, 14 %, kroppsvisitation i två fall, 5 %, kroppsbesiktning i sju fall, 16 % och husrannsakan i fyra fall, 9 %.

I två fall, 5 %, var bara en förundersökningsledare antecknad, i 17 fall, 39 %, mellan 2–4 förundersökningsledare och i 24 fall, 56 % fler än fyra förundersökningsledare.

I ett ärende, 2 %, var en person noterad som utredare, i 15 fall, 35 %, 2–4 personer och i 27 fall, 63 %, fler än fyra personer.

Senaste utredningsåtgärd i ärendena hade vidtagits inom 1–3 månader från granskningstill-fället i 18 fall, 42 %, inom 3–6 månader i ett fall, 2 %, inom 6–12 månader i 13 fall, 30 % och mer än ett år från granskningstillfallet i nio fall, 21 %. I två fall, 5 %, saknades uppgift i granskningen.

I tio fall, 23 %, hade åklagaren skickat 2–4 påminnelser, i två fall, 5 %, fler än fyra påmin-nelser.

I ett fall, 2 %, har orsaken till den långa handläggningstiden bedömts vara åklagarrelaterad, i 42 fall, 97 %, polisrelaterad, i tre fall, 7 %, utredningens beskaffenhet, och i ett fall, 2 %, övrigt. I fyra fall har mer än en grund angetts, därav de höga procenttalen.

4.4 Polisområde Storgöteborg

4.4.1 Allmänt

Polisområde Storgöteborg omfattar sju kommuner med totalt cirka 762 000 invånare. Polisområdet består av lokalpolisområdena Göteborg city, Hisingen, Syd, Kungälv/Ale och Nordost. Göteborg är huvudort i region Väst. Polisområdet har cirka 1 350 anställda, varav cirka 1 090 är poliser. Antal utredande årsarbetskrafter bedömdes i november 2017 vara cirka 315 stycken.

Brottsligheten har beskrivits vara lik den i andra större städer med förekomst av grov organiserad brottslighet och gängproblematik. Polisområdet har sex särskilt utsatta områden och två utsatta områden.¹⁴

4.4.2 Organisation och ledning

Polisområdets utredningsverksamhet är organiserad i en sektion för utredning av grova brott, en sektion för utredning av brott i nära relation, en spaningssektion och utredningsjour 1 och 2. Utredningsjour 1 svarar för initial förundersökningsledning i polisområdet. I princip passerar samtliga inkomna anmälningar inom polisområdet genom juren som vidtar initiala utredningsåtgärder eller beslutar att lägga ner ärendet. Ärendet skickas sedan till någon av sektionerna eller till det lokalpolisområde som det geografiskt hör till. För det fall ärendet ska utredas på lokalpolisområdesnivå svarar inte juren för ärendesamordningen. Samordningen görs istället av lokalpolisområdena efter överenskommelse dem emellan. Utredningsjuren hanterar som regel inga ärenden fram till slutredovisning bortsett från ärenden enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken.

Lokalpolisområdena består av totalt 12 utredningsgrupper. På samtliga lokalpolisområden bortsett från Kungälv/Ale finns en eller flera grupper som i första hand hanterar ungdomsären den. Samtliga lokalpolisområdeschefer har själva sedan tidigare utredningserfarenhet. Polisområdet har uppgett att man vid rekryteringen av lokalpolisområdescheferna medvetet sökte personer med sådan erfarenhet. Flera av lokalpolisområdescheferna har själva uttryckt att de betraktar sin vana vid utredningsverksamhet som en stor fördel och tillgång för deras förmåga att leda lokalpolisområdet.

Vid samtliga lokalpolisområden finns det en eller flera så kallade samordnande förundersökningsledare som initialt hanterar inflödet av ärenden från utredningsjuren till lokalpolisområdet och som svarar för ärendesamordningen. Dessa förundersökningsledare arbetar som regel inte operativt med förundersökningsledning. Intervjuade medarbetare på lokalpolisområdena har uppgett att dessa förundersökningsledare till viss del gör det som det är meningen att utredningsjuren ska göra när det gäller ärendesamordning.

Lokalpolisområdena hanterar i viss utsträckning ärenden som enligt brottskatalogen ska utredas på utredningssektionerna. Det har framförts uppfattningar från medarbetare på lokalpolisområdena att brottskatalogen skulle kunna ses över och eventuellt revideras på så sätt att fler ärenden skulle börja utredas på lokalpolisområdena.

Region Väst lyfter särskilt fram vikten av medarbetardrivet utvecklingsarbete för att nå framgång i utredningsverksamheten. Biträdande regionpolischefen håller i regelbundna så kallade utrednings- och lagföringsforum vid vilka representanter för polisområdena, utred-

¹⁴ Utsatta områden- Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Nationella operativa avdelningen juni 2017.

ningsenheten, operativa enheten och regionkansliet deltar. Dessa ges sedan av regionledningen stor frihet att själva besluta om förbättringsåtgärder som man anser behöver vidtas inom utredningsverksamheten. Den generella uppfattningen bland intervjuade medarbetare i polisområdet är att det finns tydliga och kända prioriteringar när det gäller utredningsverksamheten.

Administrativt stöd är i dagsläget organiserat på polisområdesnivå men personal finns fysiskt placerade på lokalpolisområdena. Polisområdet har emellertid efter framställan från lokalpolisområdescheferna beslutat att detta stöd organisatoriskt ska tillhöra respektive lokalpolisområde. It-forensiskt stöd finns på regional nivå.

4.4.3 Resurser och personalrörlighet

Region Väst och polisområdet har betonat vikten av att bilda sig en tydlig uppfattning om hur stor resurs man behöver för att klara utredningsverksamheten. Man arbetar i regionen enligt en modell som innebär att man fördelat utredaresurser utifrån att varje utredare anses kunna hantera cirka 25 öppna ärenden samtidigt. Denna modell har bedömts vara framgångsrik även om man i polisområdet ännu inte lyckats bemanna samtliga befattningar som utredare. Det resursunderskott som finns är fördelat lika mellan grupperna på sektionerna och lokapolisområdena.

De utredningar i vilka man använder sig av PUG på sektionen för grova brott innebär som regel att utredare från lokalpolisområdena tas i anspråk. Från medarbetare på lokalpolisområdena har det framförts att detta, i kombination med att man även i övrigt utreder vissa ärenden som hör till sektionerna, periodvis innebär en betydande ansträngning för utredningsverksamheten på lokalpolisområdena. Det har även framförts uppfattningar om att en upprättad PUG i vissa fall tenderar att pågå under mycket lång tid och att behovet av en upprättad PUG kontinuerligt bör utvärderas av någon annan än spaningsledaren för det aktuella ärendet. Företrädare för sektionen för grova brott har uppgett att det behövs utredare med lokalkännedom från lokalpolisområdena i dessa utredningar och vidare framfört uppfattningen att en PUG i normalfallet inte bör pågå längre än nödvändigt.

I flertalet av lokalpolisområdena finns det inga renodlade förundersökningsledare utöver de samordnande förundersökningsledarna. Region Väst anser att de numeriska principerna om 8-12 utredare i varje grupp gör det möjligt att vara både gruppchef och förundersökningsledare. Man anser det varken vara möjligt eller önskvärt att tillsätta renodlade förundersökningsledare i samtliga utredningsgrupper. Flertalet medarbetare på lokalpolisområdena har emellertid uttryckt att det finns ett behov av renodlade förundersökningsledare som arbetar i processen. Även från sektionen för grova brott, som har tre renodlade förundersökningsledare utöver gruppcheferna, har det framförts att det behövs fler renodlade förundersökningsledare. Detta med anledning av att två av de som finns idag fungerar som spaningsledare i de utredningar i vilka PUG används. När så sker blir gruppcheferna överbelastade.

När det gäller stödfunktioner har flera av de intervjuade uppgett att det behövs större tillgång till analytiker och administrativt stöd. Lokalpolisområdescheferna ställer sig positiva till att det administrativa stödet framöver organisatoriskt kommer att tillhöra respektive lokalpolisområde. Lokalpolisområdescheferna har också hemställt om att det ska anställas civil personal som kan biträda med enklare it-forensiska åtgärder. Detta har beviljats av regionen men kommer att innebära att antalet utredare minskas på respektive lokalpolisområde.

4.4.4 Öppna ärenden och vidtagna åtgärder

När det gäller öppna ärenden har polisområdet framfört att det förhållandevis höga antalet öppna våldsbrottsärenden och särskilt antalet öppna våldtäktsärenden är det som särskilt utmärker sig. Antalet öppna våldtäktsärenden i december 2017 var 161 stycken och totalt antal öppna ärenden i polisområdet var vid samma tid 7 518 stycken.

Generellt har de som intervjuats under inspektionsgruppens besök framfört att det råder en god kontroll när det gäller de öppna ärendena och att det i de flesta fallen finns särskilda skäl för att frister överskrids. De menar att detta gör att olika former av insatser såsom avskrivningsdagar och ärenderevisioner inte får någon större effekt. På lokalpolisområdena görs med en till två veckors mellanrum regelbundna uppföljningar avseende bland annat antalet öppna och inkomna ärenden med hjälp av Status.

För att avlasta sektionen för grova brott och minska antalet öppna våldtäktsärenden har dessa under hösten 2017 börjat hanteras av lokalpolisområdena. Detta bortsett från sådana som hör till sektionen för brott i nära relation, grövre våldtäkter och de som låg i balans vid övergångstillfallet. Polisområdet har i december 2017 uppgett att det ännu var för tidigt att avgöra huruvida denna åtgärd givit några resultat vad avser antalet öppna våldtäktsärenden.

Lokalpolisområdena har gemensamma revisionsdagar där de har mandat att avskriva varandras ärenden. Man har även revisionsdagar inom vissa av lokalpolisområdena. På sektionen för grova brott genomförs återkommande förkallningsdagar och man har en särskild projektgrupp för hot och våld mot tjänsteman. Man har även övervägt att bilda en särskild grupp för våldtäktsärendena.

4.4.5 Ärendegranskningen

Totalt har 43 ärenden granskats varav nio från lokalpolisområde Göteborg city, nio från lokalpolisområde Nordost, ett från lokalpolisområde Hisingen, två från lokalpolisområde Kungälv/Ale, 14 från sektionen för brott i nära relation, sex från sektionen för grova brott, ett från försvunna personer och ett från lokalpolisområde Syd.

Det äldsta ärendet som fortfarande var under utredning avsåg olaga hot och misshandel från 2013-06-30, som emellertid inte anmälts förrän 2016-03-20. Den äldsta anmälan under utredning var från 2014-11-01 avseende grov misshandel från samma dag.

Det vanligaste brottet var misshandel som förekom ensamt i nio fall och tillsammans med andra brott i ytterligare nio fall. Olaga hot förekom ensamt i tio fall och tillsammans med andra brott i ytterligare sju fall. Andra rubriceringar som förekom var mord/dråp, försök till mord och försök till dråp, grov misshandel, grov kvinnofridskränkning, rån, våldtäkt och övergrepp i rättsak.

I sex fall, 14 %, har anmälan fått kompletteras.

Anmälan skedde inom ett dygn i 34 fall, 83 %, inom en vecka i fyra fall, 9 %, inom ett kvartal i ett fall, 2 %, inom ett halvår i ett fall, 2 %, inom ett år i två fall, 5 %, och mer än ett år efter brottet i ett fall, 2 %.

Beslut om förundersökning togs inom tre timmar i 26 fall, 60 %, inom sex timmar i fyra fall, 9 %, inom ett dygn i 11 fall, 26 %, och inom en vecka i ett fall, 2 %, och mer än ett år efter anmälan i ett fall, 2 %.

Ett brott var preskriberat och förundersökning pågick fortfarande, med en misstänkt anhållen i sin frånvaro.

Fem misstänkta hämtades till förhör, 12 %, en greps, 2 %, åtta anhölls (varav tre i sin frånvaro), 19 %, och två häktades (varav en i sin frånvaro), 5 %.

Beslag användes i elva fall, 26 %, kroppsbesiktning i två fall, 5 % och husrannsakan i fem fall, 12 %.

I fyra fall, 9 %, var endast en förundersökningsledare antecknad, i 16 fall, 37 %, mellan 2–4 förundersökningsledare och i 23 fall, 54 %, fler än fyra förundersökningsledare.

I ett ärende, 2 %, var en person noterad som utredare, i 13 fall, 30 %, 2–4 personer och i 29 fall, 68 %, fler än fyra personer.

Senaste utredningsåtgärd i ärendena hade vidtagits inom 1–3 månader från granskningstillfället i 17 fall, 40 %, inom 3–6 månader i sju fall, 16 %, inom 6–12 månader i tio fall, 24 %, och mer än ett år från granskningstillfället i nio fall, 21 %.

I fyra fall, 9 %, hade åklagaren skickat en påminnelse, i nio fall, 21 %, 2–4 påminnelser och i ett fall, 2 %, fler än fyra påminnelser.

I två fall, 5 %, har orsaken till den långa handläggningstiden bedömts vara åklagarrelaterad, i 26 fall, 60 %, har orsaken bedömts vara polisrelaterad, i nio fall, 21 %, utredningens beskaffenhet, i åtta fall, 19 %, efterlysta personer, och i två fall, 5 %, övrigt. I fem fall har mer än en grund angetts, i ett fall saknades uppgifter.

5 Bedömningar

5.1 Utvecklingen avseende inkomna och öppna ärenden

5.1.1 Allmänt

Statistiken är uppdelad efter brottsområden.¹⁵

Allmänt kan sägas att antalet inkomna ärenden är ett mått som beskriver det utredande uppdragets storlek. Måttet visar läget i inledningen av utredningsflödet. Förändring i tid av det totala antalet inkomna ärenden ger en bild av hur den anmälda brottsligheten utvecklas.

Antalet öppna ärenden fördelade på åldersintervaller ger information om organisationens förmåga att processa ärenden. Förändringar över tid indikerar utredningsorganisationens förmåga att processa ärendevolymen. En trend med stigande antal öppna ärenden indikerar en process med otillräcklig förmåga att hantera inflödet. Över tid är därför målsättningen att antalet öppna ärenden ska hållas på en konstant nivå.

I gruppen ärenden som är äldre än tolv månader kan det förekomma ärenden som av godtagbara skäl dragit ut på tiden. En försiktig bedömning är dock att en stor andel av de ärenden som alltfjämt är öppna efter tolv månader är det till följd av fel eller brister i hanteringen snarare än till följd av berättigade utredningsskäl. Denna bedömning ligger väl i linje med vad inspektionsgruppen iakttagit i samband med ärendegranskningen.

Den utredande arbetskraften utgör den enskilt viktigaste faktorn som påverkar utredningsprocessen. Genom att dela antalet öppna ärenden med antalet årsarbetskrafter erhålles en ärendekvot som visar utredningsorganisationens belastning. Denna kvot är relevant endast i förhållande till andra enheter med samma typ av inflöde eller i förhållande till den egna enhetens utveckling över tid.

Utvecklingen av antalet redovisade ärenden brukar ofta användas som ett komplement till statistik över antalet öppna ärenden och ger värdefull information om utredningsverksamhetens tillstånd. Då syftet med denna inspektion uttryckligen varit att beskriva status och innehåll i öppna ärenden har studier av redovisade ärenden fallit utanför denna rapportens avgränsning. Det bör dock påpekas att information om antalet och andelen redovisade ärenden självfallet är viktig för att förstå utredningsverksamheten i dess helhet.

¹⁵ Brottsområde 1: Brott mot person, skadegörelse- och tillgreppsbrott

- Våldsbrott
- Övriga brott mot person
- Skadegörelsebrott
- Tillgreppsbrott (exkl. tillgrepp i butik)

Brottsområde 2: Narkotika- och trafikbrott

- Narkotikabrott
- Trafikbrott

Brottsområde 3: Övrig brottslighet

- Tillgrepp i butik
- Bedrägeribrott m.m.
- Ekonomiska brott
- Övriga BrB-brott
- Övriga specialstraffrättsliga brott

5.1.2 Utvecklingen under perioden 2015-2017

Procentuell förändring av inkomna samt öppna ärenden mellan 2015 och 2017

	Inkomna ärenden januari-oktober	Öppna ärenden 31 oktober	Öppna ärenden 31 oktober > 12 månader
Myndigheten	-3 %	7 %	30 %
PO Örebro	0 %	34 %	59 %
PO Norrbotten	5 %	11 %	66 %
PO Storgöteborg	-19 %	2 %	-46 %
PO Malmö ¹⁶	-3%	-4%	18%

5.1.2.1 Polisområde Örebro

Antalet inkomna ärenden totalt har under perioden 2015–2017 legat relativt konstant i polisområde Örebro. En markant ökning av antalet narkotika- och trafikbrott (Brottsområde 2) har kompenseras med minskningar i brottsområde 1 och 3.

Antalet öppna ärenden har ökat under de tre åren som studerats. Den sammanlagda ökningen är 34%, en ökning från 4175 ärenden till 5614 ärenden. Ökningen har skett inom alla brottsområden men är procentuellt störst för brottsområde 2.

Antalet öppna ärenden äldre än tolv månader har under de tre åren ökat med sammanlagt 59% (från 521 ärenden till 829). Ökningen är särskilt påtaglig för brottsområde 1 (80%) och brottsområde 2 (178%).

Vid en studie av utvecklingen från maj 2017 till oktober 2017 framgår det att antalet öppna ärenden har ökat med totalt 11% och att antalet ärenden äldre än 12 månader ökat med 17%.

Polisområdet har uppgivit att antalet utredande årsarbetskrafter är 165 stycken. Givet antalet öppna ärenden i oktober (5614) ger detta en genomsnittlig ärendekvot på ca 34 ärenden per utredare.

Sammanfattningsvis kan sägas att polisområde Örebro haft en utveckling av ärendeinflödet som till stora delar speglar den nationella bilden. I många delar har detta inneburit en minskning av antalet inkomna ärenden. Den ökning som skett är till största delen att hänföra till så kallade egeninitierade brott som narkotikabrott och trafikbrott.

Antalet öppna ärenden har ökat kraftigt i polisområdet under mätperioden. Ökningen är betydligt större än det nationella genomsnittet. Skillnaden är även påtaglig i förhållande till de andra inspekterade polisområdena. Denna kraftiga ökning av antalet öppna ärenden sker alltså samtidigt som antalet inkomna ärenden varit konstant. Ökningen kan heller inte helt förklaras med bristande resurs. Ärendekvoten är visserligen hög enligt gruppens bedömning, något som i sig hotar såväl effektivitet som arbetsmiljö, men ändå betydligt lägre än vad många andra polisområden redovisat.

¹⁶ Utvecklingen avser perioden 2016-2017 för Malmö.

5.1.2.2 Polisområde Norrbotten

Antalet inkomna ärenden totalt har under perioden 2015–2017 stigit något i polisområde Norrbotten. Detta skiljer polisområdet från såväl riksgenomsnittet som de övriga granskade polisområdena. Ökningen har framförallt skett i brottsområde 1 och 2 medan antalet öppna ärenden i brottsområde 3 sjunkit.

Antalet öppna ärenden har ökat under de tre åren som studerats. Den sammanlagda ökningen är 11%, en ökning från 3292 ärenden till 3667. Ökningen har skett inom brottsområdena 1 och 2 men sjunkit i brottsområde 3.

Antalet öppna ärenden äldre än tolv månader har under de tre åren ökat med sammanlagt 66% i polisområdet (från 177 ärenden till 294). Ökningen har skett inom alla brottsområden men är särskilt påtaglig för brottsområde 3, från 70 ärenden till 157 (124%). Noterbart är att antalet öppna ärenden totalt för brottsområde 3 minskat markant men att gruppen ärenden äldre än 12 månader ökat. I sammanhanget bör dock nämnas att antalet ärenden är relativt få.

Vid en studie av utvecklingen från maj 2017 till oktober 2017 framgår det att antalet öppna ärenden ökat med totalt 35% och att antalet ärenden äldre än 12 månader ökat med 43%. Ökningen sedan våren har skett inom alla brottsområden men är särskilt påtaglig i brottsområde 3. Enbart sedan maj har antalet ärenden äldre än 12 månader i brottsområde 3 ökat från 94 till 157.

Polisområdet har uppgivit att antalet årsarbetskrafter som utredare är knappt 83 stycken. Givet antalet öppna ärenden i oktober (3667) ger detta en genomsnittlig ärendekvot på ca 44 ärenden per utredare.

Sammanfattningsvis kan sägas att polisområde Norrbotten haft ett något ökat ärendeflöde som delvis avviker från den nationella bilden. Antalet öppna ärenden har också ökat något i förhållande till myndigheten totalt men motsvarar i princip skillnaden i inflöde. Ökningen av antalet öppna ärenden äldre än tolv månader är dock påfallande. Som tidigare framgått har polisområdet uppgivit att detta i huvudsak beror på en kraftig personalnedgång i bedrägerigruppen under slutet av 2016.

Av det statistiska underlaget är det svårt att dra några entydliga slutsatser för polisområdets räkning. Det genomsnittliga antalet utredningar per utredare (ärendekvoten) är mycket högt och utgör i sig en risk för växande antal öppna ärenden över tid. Även ur ett arbetsmiljöperspektiv måste detta betraktas som betänkligt.

5.1.2.3 Polisområde Malmö

För polisområde Malmös del har den statistiska granskningen begränsats till perioden 2016–2017 av skäl som nämnts ovan.

Antalet inkomna ärenden totalt i polisområde Malmö har sjunkit med 3 % sedan 2016 vilket är något mer än det nationella snittet för samma period (1 %). Minskningen är att hänföra till brottsområde 1 och brottsområde 3 medan brottsområde 2 ökat något.

Antalet öppna ärenden totalt har minskat med 4 % trots en viss ökning av ärenden i brottsområde 3. Antalet öppna ärenden i brottsområde 2 har dock sjunkit med 18 % vilket haft en stor effekt. Antalet öppna ärenden i brottsområde 1 är i princip oförändrat.

Antalet ärenden äldre än tolv månader har ökat med 18 % under perioden. Det är ärenden i brottsområde 1 (+26%) och brottsområde 3 (+30%) som orsakat nettoökningen men som i viss mån kompenseras med färre öppna gamla ärenden i brottsområde 2.

Antalet öppna ärenden i polisområdet mellan maj 2017 och oktober 2017 har sjunkit med 2 %. Det är i huvudsak de färskare ärendena som minskat i antal medan ärenden äldre än tolv månader ökat (6 %) något i antal. Ökningen är emellertid betydligt mindre än vid samma period under 2016 (38 %).

Polisområdet har redovisat 186 utredande årsarbetskrafter. Dessa ska tillsammans hantera 7614 öppna ärenden vilket ger en ärendekvot på knappt 41 ärenden per utredare.

Sammanfattningsvis har polisområde Malmö ett marginellt sjunkande inflöde. Den totala andelen öppna ärenden i förhållande till inflödet är något högre än myndighetens snitt. Antalet öppna ärenden har sjunkit. Detta är en positiv tendens men det är främst de färskare ärendena som blir färre. Hela 24 % av områdets öppna ärenden är äldre än 12 månader vilket måste ses som problematiskt. Samtidigt måste antalet ärenden i förhållande till avsatt resurs betraktas som stort. Som tidigare nämnts är detta en riskfaktor som sannolikt påverkat effektivitet, rättsäkerhet och arbetsmiljö.

Malmö hade den 1 december 2017 totalt 7 101 öppna ärenden vilket får anses utgöra en markant minskning på kort tid, vilket de själva tillskriver de åtgärder som vidtagits under hösten för att minska antalet öppna ärenden.

5.1.2.4 Polisområde Storgöteborg

Antalet inkomna ärenden under perioden 2015–2017 har sammantaget sjunkit med 19 % i polisområde Storgöteborg. Nedgången var stor i brottsområde 1 (-21 %) och ännu större i brottsområde 3 (-48 %). Brottsområde 2 visar dock en markant ökning på 44 %.

Antalet öppna ärenden har ökat marginellt med 2 % under den studerade treårsperioden. I brottsområde 2 har ökningen varit 104 % vilket inneburit att minskningen av antalet öppna ärenden i brottsområde 1 och brottsområde 3 alltså ändå inte medfört någon total nettominskning. Den stora ökningen av antalet öppna ärenden i brottsområde 2 ägde rum under perioden 2015–2016. Det senaste året har ökningen varit mer moderat.

Antalet öppna ärenden äldre än tolv månader har sjunkit drastiskt i polisområdet. Nedgången totalt på 46 % utgörs av minskningar i brottsområde 1 och brottsområde 3 medan antalet öppna ärenden äldre än tolv månader i brottsområde 2 stigit. Det totala antalet öppna ärenden äldre än tolv månader är 548 och måste betraktas som en låg siffra i förhållande till inflödet.

Vid en studie av utvecklingen från maj 2017 till oktober 2017 framgår det att antalet öppna ärenden ökat med totalt 10 % och att antalet ärenden äldre än tolv månader minskat med 6 %. Ökningen i antalet öppna ärenden sedan våren har skett inom alla brottsområden. Minskningen i antalet öppna ärenden äldre än tolv månader har också skett i alla brottsområden.

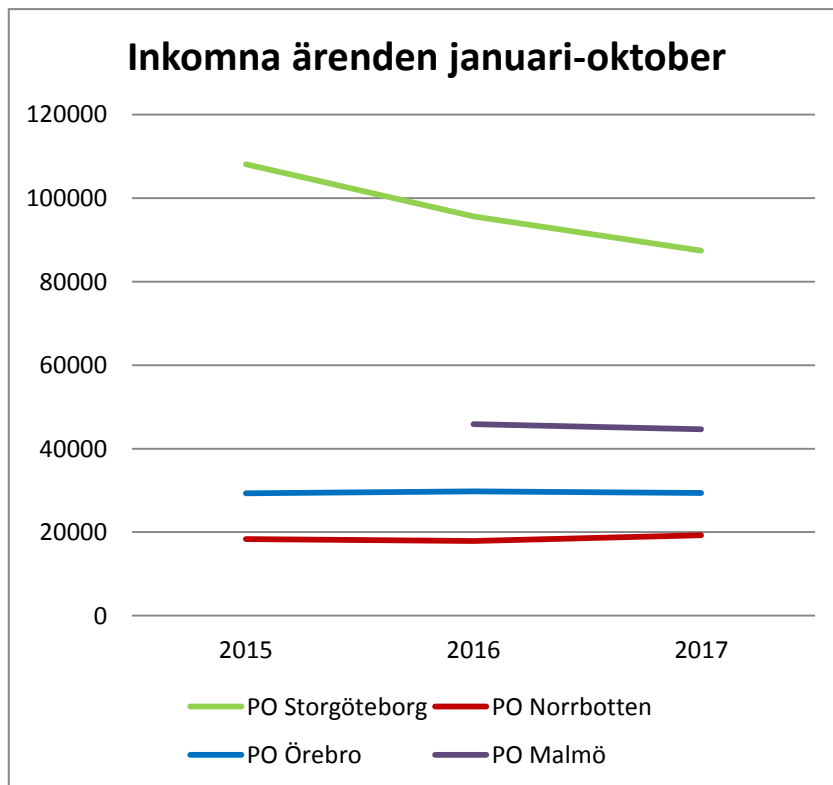
Polisområde Storgöteborg har redovisat 315 utredande årsarbetskrafter. Givet antalet öppna ärenden i oktober 2017 (7484) ger detta en ärendekvot på knappt 24 ärenden per utredare.

Sammanfattningsvis kan sägas att polisområde Storgöteborg haft en påtaglig nedgång i antalet inkomna ärenden trots att antalet inkomna ärenden i brottsområde 2 ökat. Ärendekvoten är betydligt lägre än i de övriga granskade polisområdena och inspektionens bedömning är att resursen är väl anpassad i förhållande till antalet öppna ärenden och inflödet. Ett rimligt antagande är därför att den positiva utvecklingen av antalet öppna ärenden äldre än tolv månader i vart fall delvis är en effekt av det sjunkande inflödet i samverkan med den medvetna resursallokering som gjorts i polisområdet.

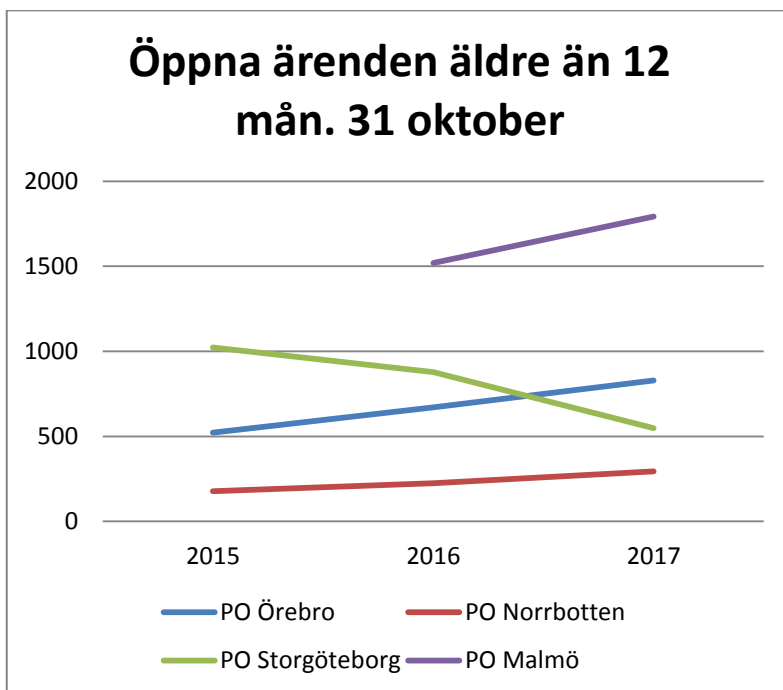
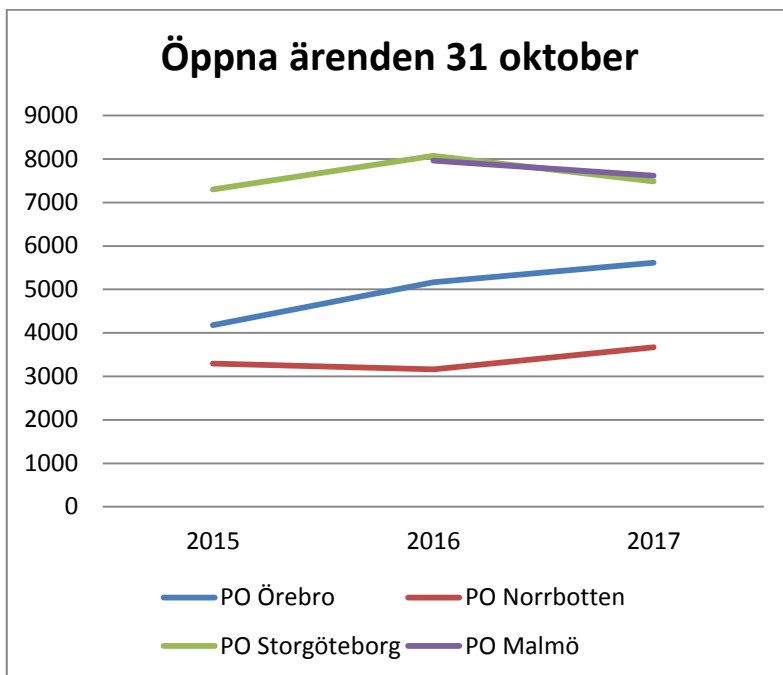
5.1.3 En jämförande diskussion

De granskade polisområdena skiljer sig från varandra i flera avseenden. Skillnader i geografi, demografi, inflöde, organisation och mycket mer påverkar förutsättningar och resultat. Det är därför ofta svårt att göra relevanta jämförelser eller dra generella slutsatser. Något kan ändå sägas.

Det kan konstateras att antalet inkomna ärenden nationellt sjunkit. I viss mån har detta kompenseras med egeninitierade ärenden (exempelvis narkotikabrott och trafikbrott). Bland de undersökta polisområdena uppvisar polisområde Storgöteborg den kraftigaste minskningen i inflöde.



Utvecklingen av inkomna ärenden i de granskade områdena är svårtolkad. Det kan konstateras att polisområdena Storgöteborg och Malmö har i det närmaste lika stort antal öppna ärenden. Skillnaden i inflöde är emellertid mycket stor. Polisområde Storgöteborg har 87 471 inkomna ärenden medan polisområde Malmö haft ett inflöde på 44 647 ärenden under 2017 fram till och med oktober.



Beträffande de öppna ärenden som är äldre än tolv månader är det endast polisområde Storgöteborg som visar en nedåtgående trend. För polisområde Malmös del är antalet öppna ärenden äldre än tolv månader högt. Till denna bild ska även läggas det faktum att en så pass stor andel som 24 % av polisområde Malmös öppna ärenden hör till denna kategori medan motsvarande siffra för polisområde Storgöteborg är 7 %. Även polisområde Norrbotten har en låg andel (8 %) öppna ärenden som är äldre än tolv månader vilket får betraktas som hälsotecken för utredningsverksamheten.

Polisområde Storgöteborg skiljer sig även i fråga om resurssättning. Antalet utredningar per utredare (ärendekvot) är väsentligt lägre i förhållande till övriga granskade polisområden. Förhållandet mellan antalet utredare och antalet öppna utredningar är av stor betydelse. Någon nationell referenssiffra har inte kunnat uppbringas och någon allmänt giltig ärendekvot synes också svår att ange. Trots detta är det inspektionens samlade bedömning att en ärendekvot på långt över 30 ärenden per utredare svårigen kan förenas med krav på kvalitet, effektivitet och arbetsmiljö. Som stöd för detta kan dels anföras den låga andelen öppna ärenden äldre än tolv månader i polisområde Storgöteborg men även andelen öppna ärenden i förhållande till inflödet, det vill säga inkomna ärenden.

	PO Örebro	PO Norrbotten	PO Storgöteborg	PO Malmö	Hela myndigheten
Inkomna ärenden okt 17	29426	19294	87471	44647	1045855
Öppna ärenden okt 17	5614	3667	7484	7614	156023
Äldre än 12 mån	829	294	548	1793	25170
Andel ärenden äldre än 12 mån av öppna	15 %	8 %	7 %	24 %	16 %
Andel öppna ärenden av inkomna ärenden	19 %	19 %	9 %	17 %	15 %
Utredande årsarbetskrafter	165	83	315	186	4600
Ärende per utredare (Ärendekvot)	34,0	44,1	23,8	40,9	33,9

5.2 Förutsättningar

Tillsynen har omfattat fyra olika polisområden med i mångt och mycket fyra olika förutsättningar för sin verksamhet. Skillnaderna är flera, till exempel vad gäller geografi och typ av brottslighet. Det finns anledning att kort nämna några av dessa mer grundläggande förutsättningar och vilken inverkan de kan anses ha på utredningsverksamheten. De flesta av dem har ingen större påverkan på den dagliga verksamheten, medan några är ytterst påtagliga och därför måste beaktas när bedömningarna av situationen i de olika områdena ska göras. I exempelvis polisområde Norrbotten är det omöjligt att inte märka avståndens betydelse för verksamheten och i polisområde Malmö är det uppenbart att närheten till kontinenten får verkningar på den brottslighet som ska bekämpas.

5.2.1 **Brottslighet och beviskrav**

Brottsligheten som sådan bedöms vara tämligen likartad om den betraktas utifrån ett proportionellt perspektiv. Det är endast i polisområde Malmö som brottsligheten kan anses ha en mer direkt påverkan vilket skiljer den från den i övriga granskade polisområden. Det är framförallt förekomsten av nya former av brottsliga initiativ men också omfattningen av mycket grova brott som sticker ut och som får anses ha effekter på utredningsverksamheten.

Vid samtliga besök har det framförts uppfattningar om att beviskraven har ökat med åren och att de fortsätter att öka. Denna utveckling anser många av de intervjuade får till följd att ärenden drar ut på tiden.

Det finns en utbredd uppfattning om att åklagarna ställer högre krav i samband med sin förundersökningsledning, vilket kommer till uttryck i direktiv om fler frågor och att till synes uppenbart fabricerade invändningar tas på för stort allvar (och bedöms i behov av motbevisning). Det finns även en uppfattning om att den nya tekniken gett upphov till mer avancerade och ibland onödiga krav på bevissäkring. Bara förekomsten av möjligheten att kunna inhämta teknisk bevisning menar många gör att åklagare och domstolar efterfrågar sådan bevisning, även om bevisläget är gott redan innan.

Inspektionsgruppen avser inte att ta ställning till huruvida beviskraven faktiskt har höjts eller om åklagare ställer för höga krav på bevisning i enskilda ärenden. Det förhållande att ett stort antal utredande poliser är av uppfattningen att åklagare ställer krav på onödig bevisning får emellertid anses utgöra ett problem, vilket måste hanteras på olika sätt, bland annat i dialog med Åklagarmyndigheten.

5.2.2 **Geografi, demografi och kultur**

Geografin varierar som sagt mellan de olika områdena, men det är egentligen bara i polisområde Norrbotten som den kan anses ha en påtaglig inverkan på den dagliga verksamheten. Utöver vad som nämns i andra sammanhang så påverkas även förutsättningar för hur tvångsmedel, eller motsvarande, kan användas. Exempelvis hämtning till förhör får i normalfallet endast ske till en plats som inte finns längre bort än 10 mil från den plats där den hämtade vistas. Detta gör att institutet inte kan användas på samma sätt i polisområde Norrbotten jämfört med övriga polisområden vilket medför en extra arbetsbelastning och tidsåtgång.

Demografiskt konstateras att samtliga polisområden, förutom polisområde Norrbotten, är att betrakta som tillväxtorter. Särskilt i polisområde Malmö är befolkningen mycket ung samtidigt som staden med Öresundsförbindelsen frekventeras av personer som rest hit från andra delar av världen. Det är ett känt faktum att unga personer generellt sett är överrepresenterade när det gäller att begå brott.

Kulturella skillnader är också något som ibland förs på tal inom polisverksamheten. Detta gäller såväl de personer som blir föremål för vårt arbete som den egna organisationen. Gruppen har inte primärt sökt just sådana skillnader och inspektionen har inte heller funnit några sådana förutom i ett avseende rörande polisområde Norrbotten och den egna organisationen. Denna skillnad ligger i att gränssnittet mellan den yttre verksamheten och utredningsverksamheten är betydligt mer nedtonad i polisområde Norrbotten än i de övriga granskade polisområdena. Detta får antas ha sin orsak i såväl de geografiska som demografiska förhållandena i norr. De långa avstånden och bristen på personal gör att samverkan och förmågan att i viss utsträckning utföra varandras arbetsuppgifter är större här än i övriga delar av landet. Vad gäller detta gör inspektionsgruppen bedömningen att den helhets-

syn som kommer till uttryck i polisområde Norrbotten har en positiv inverkan på antalet öppna ärenden. Utredningskompetensen sprids på fler händer och förstahandsåtgärderna i utredningarna får därmed en högre kvalitet samtidigt som tidsaspekten mer sällan blir något problem.

5.3 Ärendegranskningen

I samband med ärendegranskningen har inspektionsgruppen noterat vissa genomgående fenomen som det finns anledning att särskilt kommentera.

5.3.1 *Antalet involverade utredare och förundersökningsledare*

Det har visat sig svårt att snabbt och enkelt få en tydlig bild av rollfördelningen i många ärenden. Detta får antas bero på oklarheter i Durtvå. Det handlar bland annat om olika benämningar på vad som kan antas vara samma sak, såsom handläggare och utredare, och det har varit svårt att läsa ut hur många av de uppräknade personerna som faktiskt varit aktiva i respektive ärende.

Antalet befattningshavare som under något tillfälle varit registrerade som utredare eller förundersökningsledare i ärendena i alla fyra polisområden har emellertid varit påfallande många. I många ärenden har det under längre perioder inte vidtagits några andra åtgärder än byte av ansvariga befattningshavare.

Det är svårt att dra några bestämda slutsatser av hur antalet förändringar av registrerade aktörer i ärendena faktiskt påverkar antalet öppna ärenden och tiden för hur länge de förblir öppna. Förhoppningsvis är detta endast ett utfall av rent strukturella/administrativa omständigheter. Det kan dock finnas en psykologisk effekt som gör att det uppfattas som att det verkligen händer något i ärendet eller att det på något sätt påskyndas av att till exempel en ny utredare får ansvaret. Det skulle därför kunna finnas en risk för att det tappas i tempo i utredningarna och att detta i sig medför att ärendena förblir öppna längre än vad som får anses nödvändigt.

5.3.2 *Digitaliseringen*

Digitaliseringen medför många nya fördelar och skänker även ett stort mått av effektivitet till utredningsverksamheten. Detta förutsätter dock att den nya tekniken används på rätt sätt och att handhavandet anpassas till respektive situation och de förutsättningar som uppstår i samband med denna.

I samband med en övergång från personliga möten eller kontakt per telefon till mail och sms är risken att information går förlorad och att missförstånd uppstår. Det finns även en risk för att saker och ting faller mellan stolar och att vissa saker helt enkelt glöms bort.

I några av de granskade ärendena har utredaren under en period skickat påminnelser per mail och inte fått något svar. Trots att svaren uteblivit har utredaren fortsatt att sända mail istället för att, i vart fall som det kan utläsas av Durtvå, pröva en annan kontaktväg som exempelvis ett besök eller ett telefonsamtal. Detta har i flera fall inneburit att ärendet blivit liggande och att några faktiska utredningsåtgärder inte vidtagits i väntan på att vederbörande ska höra av sig.

Inspektionsgruppen gör den bedömningen att detta problem inte kan antas vara att anse som ovidkommande utan att det bör tas på allvar.

Inspektionsgruppen har också uppmärksammat att det i många ärenden varit svårt att på ett lättöverskådligt sätt följa vilka åtgärder, vid sidan av sådana som framgår av historik-fliken, som vidtagits för att driva ärendet framåt, till exempel vad gäller försök att få tag på förhörspersoner. Av Polismyndighetens riktlinjer för dokumentation i Durtvå (PM 2017:40) avsnitt 4.4.2.2. framgår att anteckningar som visar på vidtagna åtgärder i ett ärende och som tillför det sakuppgift ska läggas in som tjänsteanteckning i Durtvå. Det finns emellertid idag ingen standardiserad mall för sådan loggföring vilket gör att anteckningar förs på olika sätt. Detta kan försvåra för förundersökningsledare och utredare som involveras i ärendet i ett senare skede. Enligt inspektionsgruppen skulle problemet kunna avhjälpas om det i Durtvå skapades en standardiserad mall för loggföring som används på samma sätt av alla användare.

5.3.3 Omhändertaganden

I några ärenden som har rört misshandel i offentlig miljö har den misstänkte omhändertagits med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. och därefter frigetts utan att något förhör hållits med den misstänkte i den straffrättsliga delen. Inspektionsgruppen har inte kunnat konstatera om detta berott på brister i organisationen eller om det handlat om vad som kan betecknas som olycksfall i arbetet. Antalet fall är dock något för stort för att endast kunna ses som enstaka brister.

I sammanhanget kan också erinras om bestämmelsen i 9 § LOB att:

Skall någon gripas enligt [24 kap. rättegångsbalken](#), får han inte omhändertas eller hållas kvar enligt denna lag.

5.3.4 Fristärenden

I de ärenden som granskats där det finns lagstadgade frister inom vilka vissa åtgärder ska vidtas har inspektionsgruppen inte funnit något anmärkningsvärt. Det finns en hög acceptans för de aktuella fristerna och det är även synbart att dessa prioriteras.

Inspektionsgruppen gör den bedömningen att kontrollen över dessa ärenden är tillfredsställande.

5.4 Organisation och ledning

Vad gäller organisationen och hur denna kommit att utformas så konstaterar inspektionsgruppen att utvecklingen av polisreformen kommit olika långt inom de fyra granskade polisområdena. Samtidigt gör inspektionsgruppen den bedömningen att dessa olikheter i organisationsstrukturen inte på ett avgörande sätt påverkat skillnaderna vad gäller antalet öppna ärenden. När det gäller ledning på olika nivåer inom polisområdena har det uppmärksamats vissa förhållanden som inspektionsgruppen bedömer påverkar utredningsverksamheten.

5.4.1 Erfarenhetsbakgrund

Inspektionsgruppen har noterat de skillnader som finns mellan polisområdena vad gäller erfarenhet av och bakgrund inom olika delar av den polisiära verksamheten hos personer som innehar ledningsfunktioner. Det kan konstateras att det framstår som att det inom de

organisatoriska enheter där ledningen har erfarenhet av utredningsverksamhet sedan tidigare, finns en bättre förmåga att hålla antalet öppna ärenden på en hanterbar nivå och skapa en samsyn vad gäller utredningsverksamheten. Slutsatsen stämmer väl överens med det som framförts av medarbetare vid inspektionsgruppens besök i polisområdena vad avser särskilt lokalpolisområdeschefernas erfarenhetsbakgrund. Skillnaderna gör sig särskilt tydliga vid en jämförelse mellan polisområde Storgöteborg och polisområde Örebro. I samband med besöket i polisområde Storgöteborg, inspektionsgruppen sista besök, studerades frågan något mer ingående och det ställdes även mer riktade frågor om detta till de som intervjuades. De intervjuade uppgav att erfarenhet av utredningsverksamhet hos ledningen gjorde att man hade en stor och viktig samsyn om hur utredningsarbetet skulle bedrivas och vilka prioriteringar som är nödvändiga från tid till annan. De upplevde sig även som mer sampratade i dessa frågor vilket även fått till följd att samverkan över olika gränser kommit att förbättras och att gränserna i sig kommit att tonas ner.

Inspektionsgruppen anser utifrån det som framkommit att en bakgrund som aktiv inom utredningsverksamheten hos högre chefer har betydelse för hur välfungerande utredningsverksamheten är. Detta innebär inte att det inte bör finnas en balans i förhållandet mellan olika erfarenhetsbakgrunder i alla ledningsskikt. Inspektionsgruppen anser emellertid utifrån vad som iakttagits att erfarenhet av utredningsverksamhet i större utsträckning än idag bör beaktas vid rekrytering till ledningsfunktioner inom polis- och lokalpolisområdena. Det finns goda grunder för antagandet att detta på ett påtagligt sätt skulle förbättra och effektivisera utredningsverksamheten. Det kan konstateras att liknande synpunkter tidigare framförts vad gäller vikten av kunskap om utredningsverksamhet på ledningsnivå.¹⁷

En till den just beskrivna närliggande bedömning som inspektionsgruppen gör gäller utredningsverksamhetens organisering på polisområdesnivå. Av de granskade polisområdena har polisområde Malmö och polisområde Storgöteborg flera utredningssektioner medan polisområde Norrbotten och polisområde Örebro har en utredningssektion. Inspektionsgruppen gör bedömningen att inrättandet av en samordnande och gentemot polisområdeschefen rapporterande funktion som innehas av en person med god erfarenhet av utredningsverksamhet, på ett framgångsrikt sätt skulle underlätta upprätthållandet av en samsyn kring hur utredningsverksamheten ska bedrivas. I de mindre polisområdena finns denna funktion i form av chefen för utredningssektionen. Inspektionsgruppen är medveten om att inrättandet av en sådan funktion skulle innebära att man frångår principen om sex ledningsnivåer men anser att frågan bör beredas vidare.

5.4.2 Samordningsfunktionen

Brotts- och ärendesamordningen har vid flera tillfällen under granskningen förts fram som en framgångsfaktor. Särskilt under besöket i Polisområde Malmö har det hävdats att detta är en starkt bidragande orsak till att antalet öppna ärenden trots allt inte ligger på en ännu högre nivå än de gör.

Inspektionsgruppen konstaterar att de fyra polisområdena har kommit olika långt när det kommer till att dra nytta av samordningen. Det finns på sina håll fortfarande en brist på helhetssyn som tar sig uttryck från enskilda medarbetare genom uttalanden om att samordningen endast går ut på att försöka bli av med så många ärenden som möjligt och att undvika ”Svarte Petter”. I polisområde Storgöteborg får det också, utifrån det som framkom vid intervjuer med medarbetare, anses finnas vissa oklarheter gällande vilken funktion som ansvarar för ärendesamordningen.

¹⁷ Se Utredningsverksamheten, Dialogmöten hösten 2016, Nationella operativa avdelningen, Beredningsenheten 2017-03-23, A073.712/2017, s 7.

Inspektionsgruppen bedömer att det fortfarande finns ett stort informations- och kanske utbildningsbehov för att verkligen klargöra fördelarna med samordning.

5.4.3 Medarbetardriven utveckling

Inspektionsgruppen vill framhålla vikten av att medarbetare inom utredningsverksamheten tidigt involveras i både planering och genomförande av verksamheten och särskilda åtgärder vad gäller öppna ärenden, genom ett planerat medarbetardrivet utvecklingsarbete. Det framstår som viktigt att åtgärder som arbetas fram och som ska tillämpas inom den nu granskade verksamheten är av långsiktig karaktär, kända och accepterade av medarbetare inom verksamheten och att uppföljningar även omfattar hur personalen arbetar utifrån givna förutsättningar. Det arbetssätt med utrednings- och lagföringsforum som man använder sig av i polisområde Storgöteborg innebär att medarbetarna tidigt involveras i utvecklingsarbetet vilket för med sig att nya metoder och åtgärder blir därmed från början väl förankrade.

Inspektionsgruppen gör den bedömningen att det aktuella arbetssättet med att bedriva utveckling är en framgångsfaktor för att ha en kontinuerligt väl fungerande utredningsverksamhet.

5.5 Resurser och personalrörlighet

Utredningsverksamheten kan generellt sägas vara en personalkrävande verksamhet. Humankapitalet utgör den i särklass viktigaste tillgången i en kunskapsintensiv verksamhet som utredningsverksamhet. Detta medför att det utöver en tillräckligt stor kvantitativ resurs även är avgörande vilken kompetens och varaktighet denna resurs har.

5.5.1 Resursberäkning

Polisens utredande uppdrag utgörs till största delen av ett inflöde av ärenden som inte direkt kan påverkas av myndigheten. En mindre del av utredningsuppdraget utgörs av så kallade egeninitierade ärenden där polisen själv upptäcker brott. Det totala inflödet av ärenden är på det stora hela väl känt och relativt förutsägbart. Varje ärende är unikt men sammantaget går det ändå att uppskatta vilken resurs som krävs för att hantera det totala inflödet, givet rådande krav på kvalitet och effektivitet. Som tidigare framgått används i polisområde Storgöteborg en modell för resursberäkning som utgår från nämnda förhållanden. Resursen har sedan fördelats utifrån denna modell och det totala resursunderskott som finns är solidariskt delat mellan grupper på sektioner och lokalpolisområden. Någon motsvarighet till denna modell används inte i något av de andra granskade polisområdena. Avsaknaden av en tydlig och transparent modell för resursberäkning kan enligt inspektionsgruppens uppfattning antas medföra godtycklig och ryckig resursallokering, vilket kan påverka utredningsverksamhetens effektivitet.

5.5.2 Civila utredare

Den genomförda organisationsförändringen har medfört resursförflyttningar. Från flera av de inspekterade polisområdena har det uppgetts att rörelsen till stor del gått från lokal nivå mot polisområdesnivå och regional nivå. Detta har i vissa fall inneburit en urlakning av resursen på lokalpolisområdena.

Möjligheterna att rekrytera utredare inom polisen varierar stort. På vissa platser är rekryteringsproblemen påtagliga och på andra håll går det lättare. Vid sidan av de medarbetare som

medvetet sökt sig till utredningsverksamheten på grund av intresse för verksamheten återfinns även en anseelig del utredare som hamnat i denna verksamhet av andra skäl. Det kan inte uteslutas att merparten av de som söker sig till polisutbildningen i första hand lockas av den yttre verksamheten. Om så är fallet är det förståeligt att den interna rekryteringen till utredningsverksamheten går trögt.

Polisen har i större utsträckning på senare tid valt att rekrytera civila utredare för att besätta utredningsuppdraget. Detta har till stor del inneburit ett positivt tillskott till polisen. De civila utredarna har tillfört extern kompetens och ökat mångfalden och bredden i polisens personalprofil. I allmänhet är de civila utredarna mycket välmotiverade och besitter ofta värdefull kunskap inom områden som kriminologi, juridik och sociologi.

Rekryteringen av civila utredare är dock förknippad med vissa fördröjningseffekter. Många av de rekryterade behöver först utbildas och måste sedan skolas in i utredningsuppdraget. En rimlig uppskattning är att det tar cirka ett år innan en civil utredare når full kapacitet. Till detta ska läggas farhågan att de civila utredarna har en större benägenhet att byta jobb och därmed lämnar polisen. Detta skulle i så fall kunna bero på att dessa medarbetare saknar tydliga karriär- och utvecklingsmöjligheter inom myndigheten samtidigt som de ofta är attraktiva på den övriga arbetsmarkanden. I samband med tillsynsuppdraget har det blivit tydligt att de civila utredarna når full kapacitet men att det finns en övre gräns för hur stor andelen civila utredare kan vara. Passeras denna gräns uppstår negativa bieffekter som påverkar effektiviteten negativt. Utredningsåtgärder som kräver polisens befogenhet kan inte utföras och flaskhalsar uppstår. Mot bakgrund av de problem som får sägas finnas förekommer fortfarande vissa motsättningar och ifrågasättande av de civilas uppdrag och, i viss mån, existens. Oavsett i vilket polisområde som frågan förts på tal under aktuella inspektionsbesök har de intervjuade emellertid framfört att de civila utredare som rekryterats har stor kompetens och bidrar väsentligt i utredningsverksamheten. I särskilt polisområde Norrbotten får de sägas ha varit ett ovärderligt tillskott på grund av de rekryteringsproblem som finns.

Begreppet civil utredare etablerades av polisen under 1990-talet. Det är en företeelse som lagstiftaren inte hade i åtanke när rättegångsbalken skrevs och när civila utredare började anställas så hade lagstiftningen inte anpassats till detta. Så har nu skett i förhållandevis stor utsträckning, men frågor som fortfarande är olösta är var gränsen går för den civilas uppdrag och, fortfarande, förhållandet mellan civil och polis.¹⁸

Det är särskilt den omständigheten att den traditionella rollen som utredare inom polisen innefattar befogenheter att vidta vissa tvångsåtgärder som gör att det uppstår konflikter mellan olika yrkeskategorier och att bemötandet av civila utredare ibland kan vara mindre bra. Detta bedömer inspektionsgruppen som allvarligt och det är angeläget att frågan ges en enhetlig lösning för hela myndigheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att det enligt inspektionsgruppen är angeläget att Polismyndigheten tar ställning till frågor om de civilas uppdrag, vilka åtgärder de får, kan och ska vidta i en brottsutredning, samt vilka krav som ska ställas på såväl anställd som arbetsgivare. Detta kan föranleda att det behövs ytterligare utbildning för att lösa en del av de problem med fördelningen civila-poliser som finns i dag inom vissa enheter.

Historiskt har rekryteringen till polisen präglats av en påtaglig ryckighet. Även rekryteringen av civila utredare sker mer eller mindre stötvis. Inspektionsgruppen har uppmärksammat behovet av en ordentlig introduktion för nyanställda. Detta kan i särskilt hög grad anses gälla de nya civila medarbetarna. Flera vittnesmål berör detta och det är rimligt att tro att en god introduktion skulle medföra flera positiva effekter för både verksamhet och medarbetare.

¹⁸ Se Angående civila utredares befogenheter, Enheten för rättslig styrning och stöd, PM 2017-09-20.

5.5.3 Förundersökningsledarrollen

Förundersökningsledaren har en väsentlig och viktig roll i utredningsverksamheten och därmed bland annat stor påverkan på antalet öppna ärenden. Det ställs därför också höga krav på de polisiära förundersökningsledarna; de ska bland annat vara aktiva, ha en god helhetssyn, ett gott ordningssinne, vara noggranna och ha förmågan att se processekonomiskt på hur utredningarna bedrivs. De som har dessa egenskaper har goda förutsättningar att lyckas med att ha en acceptabel balans och samtidigt visa upp goda resultat.

Inspektionsgruppen kan konstatera att det råder olika uppfattningar om huruvida förundersökningsledningen ska utföras av befattningshavare som inte har några andra arbetsledande uppgifter eller förenas med uppdraget som gruppchef.

I beslut om huvuddragen i den nya polismyndighetens organisation anges att en utredningsgrupp på lokalpolisområdesnivå bör bestå av minst åtta utredare samt en förundersökningsledare. Hanterar lokalpolisområdet även frihetsberövade bör utredningsgruppen inte understiga tolv utredare och bestå av såväl arbetsledare som förundersökningsledare.¹⁹ De iakttagelser som inspektionsgruppen gjort visar emellertid att det ofta är förundersökningsledaren som blir flaskhals i processen eftersom de inte hinner med sina båda uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Detta tillsammans med det faktum att rollen som förundersökningsledare och gruppchef enligt våra iakttagelser som regel innebär en försämrad arbetsmiljö för de berörda innebär att en renodlad förundersökningsledarroll, så långt det är möjligt, inom samtliga utredningsgrupper, är att föredra. Detta gäller oavsett gruppstorlek eller andra organisatoriska infallsvinklar. Att ha möjligheten att koncentrera sig på ledningen av förundersökning skapar bättre förutsättningar att lyckas väl med utredningsverksamheten.

5.6 Åtgärder

Under tillsynsbesöken har de olika polisområdena redovisat åtgärder som antingen planeras, pågår eller har genomförts med syfte att få ner antalet öppna ärenden och bidra till en väl fungerande utredningsverksamhet. Flera av dessa åtgärder har karaktären av tillfälliga insatser som ska avses pågå under en begränsad tid medan vissa mer ska beskrivas som långsiktiga organisatoriska lösningar som syftar till att över tid stärka utredningsverksamheten.

Ett exempel på en sådan mer långsiktig åtgärd är ingripandepersonalens aktiva deltagande i utredningsverksamheten i polisområde Norrbotten vilket av polisområdet särskilt lyfts fram som en starkt bidragande orsak till en förhållandevis väl fungerande utredningsverksamhet. Som tidigare framgått är det också inspektionsgruppens bedömning att detta arbetssätt har en positiv inverkan på utredningsverksamheten och antalet öppna ärenden. Av mer tillfällig karaktär men som också innebär att ingripandepersonal involveras i utredningsverksamheten, är de åtgärder som företagits i de båda lokalpolisområdena i polisområde Malmö och som innebär att ingripandepersonal kommenderats in i utredningsverksamheten respektive tilldelats ärenden i mån av tid. Dessa åtgärder tillsammans med andra har av polisområdet beskrivits som framgångsrika vilket också utvecklingen när det gäller öppna ärenden under hösten tyder på. Inspektionsgruppen gör bedömningen att detta även ur ett längre tidsperspektiv är ett gott exempel på en åtgärd som kan stärka utredningsverksamheten då utredningskompetensen och förståelse för verksamheten, till exempel vad gäller vikten av förstahandsåtgärder, sprids till ingripandepersonal.

Inspektionsgruppen anser generellt, utifrån det som framkommit under inspektionen, att det är tydligt att tillfälliga insatser som görs i syfte att få ner antalet öppna ärenden i många fall har en tendens att på grund av oförutsedda händelser i linjeverksamheten inte fullt ut kunna genomföras i den omfattning som var planerad. Resultatet av sådana insatser riskerar därför

¹⁹ Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, Beslut den 14 maj 2014, s. 23.

att inte fullt ut få den effekt som var avsedd. Inspektionsgruppen vill betona att kortsiktiga insatser generellt inte är någon eftersträvarvärd metod för att råda bot på brister i utredningsflödet. För att förhindra att antalet öppna ärenden under kort tid ökar drastiskt och kontrollen över vilka typer av ärenden som finns bland de öppna ärendena förloras bör emellertid enligt inspektionsgruppen regelbundna ärenderevisioner hållas. Dessa bör genomföras på lägsta möjliga organisatoriska enhet.

Vidare har framkommit fördelarna med kontinuerlig uppföljning, väl förankrade arbetsätt och bland medarbetarna kända prioriteringar. I denna del kan polisområde Storgöteborg framhållas som ett särskilt gott exempel.

6 Rekommendationer

Inspektionsgruppen lämnar följande rekommendationer:

6.1 Kompetens

- Utvidga utbildningen för civila utredare till att omfatta obligatorisk introduktion på arbetsplatsen som bland annat ska innefatta praktikbesök inom andra delar av verksamheten.

6.2 Ledning/styrning

- Tillse att byte av förundersökningsledare och utredare i pågående förundersökningar sker i mindre utsträckning.
- Inför en standardiserad mall i Durtvå för loggföring så att tjänsteanteckningar över åtgärder som vidtas i ärendet förs på samma sätt av alla användare.

6.3 Samverkan

- Öka den operativa samverkan med Åklagarmyndigheten i frågor som gäller bevisvärdering.

6.4 Tidigare åtgärder

- Tillse att rutiner för regelbundna ärenderevisioner införs i hela Polismyndigheten och utförs på lägsta möjliga organisatoriska enhet.
- Påbörja ett arbete vad avser resurstillsättning inom utredningsverksamheten för att göra resurstillsättning- och fördelning mer förutsebar och transparent.

6.5 IT

- Inför en funktion i de nationella statistiksystemen som gör uppgifter om fristärenden enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och förundersökningskungörelsen (1947:948) sökbara i samma utsträckning som övriga ärenden samt som gör det möjligt att följa upp överskridna frister.

6.6 Övrigt

- Genomför en uppföljande inspektion.

Bilaga



Direktiv

1 (3)

Datum

2017-04-21

Diarie nr (åberopas)

A160.109/2017

Saknr

128

Polismyndigheten
Carin Ewald

Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten

Bakgrund

Tillsynen i Polismyndigheten under 2017 ska, enligt fastställd plan, inriktas mot utredningsverksamheten.

Polismyndigheten har i den strategiska tillsynsplanen för 2017 beslutat att göra en granskning av öppna ärenden och brottsmisstankar (ärenden).

Syftet med tillsynen

Syftet med granskningen är att beskriva status och innehåll i öppna ärenden i kategorierna brottsområde 1 – 3. (Brott mot person, skadegörelse- och tillgreppsbrott, narkotika- och trafikbrott samt övrig brottslighet.) Genom att granska öppna ärenden ska tillsynen ge en bild av vilken typ av ärenden som finns bland de ärenden som inte har blivit slutförda. Granskningen ska avse ärenden äldre än tre månader och särskilt de som är äldre än 12 månader.

Undersökningen ska göras mot bakgrund av skyndsamhetskravet i 23 kap 4 § 2 st Rättegångsbalken (RB) och det allmänna effektivitetskravet i 1 a § 2 st Förundersökningskungörelsen (FUK). Vid undersökningarna ska också beaktas reglerna om tidsfrister i ärenden med unga brottsmisstänkta, Lag (1964:201) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och unga målsäganden, 2 a § FUK.

Avgränsningar

Tillsynen berör följande organisatoriska enheter

- Polisregion Bergslagen, polisområde Örebro
- Polisregion Nord, polisområde Norrbotten
- Polisregion Syd, polisområde Malmö
- Polisregion Väst, polisområde Storgöteborg

Tillsynens inriktning

Tillsynen ska inriktas mot följande områden

- utveckling under 2016 och 2017,
- regionens/polisområdets åtgärder för att minska antalet öppna ärenden,
- beskrivning av öppna ärenden med avseende på t.ex. frekvensen av ärenden där utredningsåtgärder inte pågår, ärenden med misstänkt gärningsman och preskriberade ärenden.

Vid genomförande av undersökningen ska särskilt beaktas i vilken utsträckning det finns våldsbrott bland de öppna ärendena.

Arbetsmetod

Tillsynen ska genomföras som en inspektion på verksamhetsnivå.

Undersökningen kan ske genom stickprov eller genom att granska en ärendekategori eller delar av den när det är lämpligt.

Genomförande

Polismyndigheten uppdrar åt polismästaren Hans-Olof Sandén att vara inspektionsledare och genomföra granskningen. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs i ett särskilt beslut. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på regionen/polisområdet inte blir större än nödvändigt.

Inspektionsledaren ska upprätta och till Rikspolischefens kansli redovisa en plan för genomförandet senast den 17 maj 2017. Av planen ska framgå planering av arbetets gång, såsom sammanträdesdagar och besök vid polisregioner/polisområden.

För genomförande av tillsynsuppdrag gäller promemoria 2016-12-19 "Inrättande av en tillsynsfunktion", avsnitt 6, Förslag till riktlinjer.

Redovisning

Uppdraget ska redovisas till Rikspolischefens kansli senast den 1 november 2017. Redovisningen ska ske i form av en rapport.

Ekonomi

Rikspolischefens kansli ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Insatsen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

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

Insats/projektkod: 601000082

Rikspolischefens kansli

2017-04-21

XXXXXXXXXXXX

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson vid Rikspolischefens kansli är Carin Ewald.



Carin Ewald