

Polisens kontaktcenter



Tillsynsrapport 2020:6

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Augusti 2020



PKC

Polisens kontaktcenter

Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A504.490/2019, Saknr: 128
Omslagsfoto: Lars Hedelin
Upplaga: Intrapolis
Datum: Augusti 2020

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 4 |
| Förkortningar | 7 |
| 1 Inledning | 8 |
| 1.1 Uppdrag och syfte | 8 |
| 1.2 Genomförande | 8 |
| 1.3 Disposition | 9 |
| 2 Om PKC | 10 |
| 2.1 En tillbakablick | 10 |
| 2.2 En framåtblick | 12 |
| 3 Iakttagelser och bedömningar | 13 |
| 3.1 Organisation | 13 |
| 3.2 Uppdrag | 14 |
| 3.2.1 Styrande dokument och beslut | 14 |
| 3.2.2 Implementeringen av det utökade utredningsuppdraget | 18 |
| 3.3 Verksamhetsmål | 20 |
| 3.3.1 Målen med serviceuppdraget | 20 |
| 3.3.2 Målen med utredningsuppdraget | 22 |
| 3.4 Utredningsuppdragets effekter på den övriga utredningsverksamheten | 23 |
| 3.5 Samverkan mellan PKC och övrig utredningsverksamhet | 26 |
| 3.6 Övriga faktorer som påverkar effektiviteten | 27 |
| 3.6.1 Bemanning | 27 |
| 3.6.2 Kompetens | 30 |
| 4 Rekommendationer | 33 |
| Bilaga | 34 |

Sammanfattning

Tillsynsenheten har granskat verksamheten inom Polismyndighetens kontaktcenter (PKC). Ärendeflödet har undersökts utifrån organisation, bemanning och produktion för att finna möjliga förklaringar till eventuella skillnader i effektivitet. I granskningsuppdraget har även ingått att följa upp effekterna av det utökade uppdraget för PKC i utredningsverksamheten och att undersöka om PKC:s uppdrag och mål är tydliga och kommunicerade i verksamheten samt om styrande dokument är ändamålsenliga och tillämpas enhetligt.

PKC:s verksamhet styrs framför allt av två huvudprocesser, service samt utredning och lagföring. Med en gemensam processägare är processledningen fördelad till två olika enheter vid nationella operativa avdelningen (Noa), nationella kontaktenheten (NKE) och beredningsenheten. Granskningen i de besökta polisregionerna har visat att styrningen av PKC:s verksamhet i huvudsak kommer från NKE. All utveckling av det utökade utredningsuppdraget bör emellertid ske i nära samarbete med processledningen för utredning och lagföring. Samarbetet mellan processledningen för PKC och processledningen för utredning och lagföring måste därför stärkas och utvecklas.

PKC:s verksamhet regleras framför allt i två riktlinjer.¹ En av dessa reglerar PKC:s övergripande uppdrag och de andra reglerar ärendehandläggningen och har därvid mer karaktären av en handbok. En majoritet av de som intervjuats saknar kännedom om de förstnämnda riktlinjerna. De andra riktlinjerna upplevs som inaktuella i så hög grad att de inte tillämpas. Utöver riktlinjerna har processägaren fattat ett antal beslut som bland annat reglerar hur det utökade utredningsuppdraget ska införas och hur arbetet ska bedrivas.² En majoritet av de som intervjuats har dock inte tagit del av dessa beslut. Att styrande dokument inte tillämpas är allvarligt och kan i förlängningen äventyra rättssäkerheten. Processägaren bör se till att riktlinjer och andra styrande dokument ses över och görs tillgängliga för verksamheten.

Såväl chefer som medarbetare har uppgivit att den nationella styrningen var bristfällig vid införandet av det utökade utredningsuppdraget. Tillsynsenheten kan konstatera att avsaknaden av nationell styrning, i kombination med bristande kännedom om styrande dokument, har skapat en osäkerhet om vad det utökade utredningsuppdraget innebär. I avsaknad av tydlig styrning gavs varje region utrymme att göra egna tolkningar av uppdragets innehåll, vilket har lett till bristande nationell enhetlighet. I en av de granskade polisregionerna ses exempelvis PKC som en beredande organisatorisk enhet. Där handläggs ärenden som längst under innevarande arbetspass, eller passet efter, innan ärendena fördelas. Inom en annan region ses istället PKC som en utredande organisatorisk enhet. Där handläggs ärenden två till fyra veckor och målsättningen är att alla utredningsåtgärder förutom misstankeförhör ska vidtas innan ärendena fördelas.

Av Servicestrategi och servicemål för 2013-2014 framgår tillgänglighetsmålet, som innebär att 90 procent av samtalen till PKC ska besvaras inom tre minuter.³ Det förekommer dock olika uppgifter i olika dokument om vad tillgänglighetsmålet är. Servicestrategin beslutades innan utbildningen till en myndighet och PKC har genomgått stora förändringar sedan dess. Bland annat har det utökade utredningsuppdraget tillkommit och PKC har kunnat införa differentierade telefonköer som möjliggör olika långa svarstider beroende av ärendets angelägenhetsgrad. Granskningen har visat att tillgänglighetsmålet inte längre uppfattas

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter*, PM 2016:27 och *Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter*, PM 2017:13.

² Polismyndigheten. *Beslut om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) (A361.550/2016)*. Polismyndigheten. *Direktiv för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen (PM 2019:00)*.

³ Rikspolisstyrelsen. *Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014 (A121.300/2013)*.

som relevant av verksamheten. Polismyndigheten bör därför säkerställa att tillgänglighetsmålet ses över och revideras.

Av intervjuerna har det framgått att det finns en upplevd konflikt mellan att ha korta svarstider och att vidta initiala utredningsåtgärder inom ramen för det utökade utredningsuppdraget. Uppdragen uppfattas som motstridiga där svarstider ibland prioriteras på bekostnad av utredningsåtgärder och tvärtom. Det har inte givits någon nationell vägledning om hur prioriteringen ska utföras. I stället har det varit upp till varje region att hitta en rimlig balans. Prioriteringen mellan uppdragen sker i dagsläget på olika sätt i polisregionerna med bland annat olika långa svarstider som följd.

Beslutet Ett enhetligt arbetssätt⁴ innefattar en promemoria som beskriver att det utökade utredningsuppdragets effekter ska följas upp enligt tio mätetal. Tillsynsenheten kan konstatera att processägaren i dagsläget endast följer upp fyra av dessa punkter. Det går inte med stöd av uppföljningen att uttala sig om vilka effekter PKC:s utökade utredningsuppdrag har haft på det totala utredningsresultatet. Därutöver följs Polismyndighetens utredningsverksamhet upp genom it-systemet Vup⁵. Av uppföljningsresultatet går det dock inte att utläsa vilken påverkan PKC:s utredningsuppdrag har haft på det totala utredningsresultatet. Tillsynsenheten gör därför bedömningen att tillgängliga uppföljningsresultat inte ger ett tillräckligt underlag för att med säkerhet kunna uttala sig om vilka effekter PKC:s utredningsuppdrag har haft på det totala utredningsresultatet.

En samstämmig uppfattning hos de som intervjuats är dock att utredningsuppdraget har resulterat i att antalet överförda ärenden till den övriga utredningsverksamheten har minskat. En annan effekt av det utökade utredningsuppdraget, som lyfts fram av de förundersökningsledare som intervjuats vid PKC, är att de genom initialt vidtagna utredningsåtgärder får ett bättre beslutsunderlag. För det fall förundersökningsledaren beslutar om att lägga ned en förundersökning är beslutet sålunda mer välgrundat, vilket ökar rättsäkerheten för medborgaren.

Majoriteten av de förundersökningsledare som tillsynsenheten har talat med efterfrågar mer återkoppling från övrig utredningsverksamhet och beskriver den som helt avgörande för att PKC ska kunna utveckla sin förmåga att minska belastningen för mottagande enheter. Tillsynsenheten gör bedömningen att polisregionerna behöver se över hur återkopplingen till PKC kan förbättras.

Många förundersökningsledare efterfrågar därutöver möjlighet att återkommande kunna diskutera och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring. I de granskade polisregionerna har det inrättats ett mötesforum för förundersökningsledare som vanligtvis kallas UL-forum. Däremot finns stora skillnader i hur polisregionerna har inrättat dessa möten. Vid intervjuerna har det särskilt framhållits att det saknas ett system för att få frågeställningar avdömda och svaren kommunicerade till de som berörs av dem. Att ärenden hanteras och bedöms olika skapar frustration hos många förundersökningsledare. Tillsynsenheten gör bedömningen att UL-forum är en viktig komponent i arbetet med att förbättra och utveckla utredningsverksamheten. För att hela utredningskedjan ska kunna utvecklas i enhetlig riktning är det viktigt att förundersökningsledarna vid PKC bjuds in och närvarar vid dessa möten. Processägaren bör överväga att skapa en nationell struktur för UL-forum, så att mötena kan utgöra ett verktyg för att åstadkomma en enhetlig och rättsäker utredningsverksamhet.

Samtliga av de granskade polisregionerna har uppgett att det finns ett problem att få personalresursen vid PKC att räcka till under frekvent tid samtidigt som bemanningen

⁴ Polismyndigheten. *Beslut om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) (A361.550/2016)*.

⁵ Vup: verksamhetsuppföljning. It-stöd för verksamhetsuppföljning. Möjliggör generering och redovisning av resultatinformation för alla organisatoriska nivåer.

nattetid är för hög i förhållande till antal inkomna ärenden. Polismyndigheten ska sträva efter att ha rätt kompetens på plats vid rätt tidpunkt för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna utföra uppdraget med bästa resultat. Utgångspunkten är att verksamhetens behov ska styra bemanning och arbetstidsförläggning. Tillsynsenheten gör bedömningen att verksamheten bör genomföra en verksamhetsanalys för att uppnå en i högre grad verksamhetsanpassad resurssättning och arbetstidsförläggning.

Vad gäller utbildningsnivå är polisregionerna till övervägande del nöjda med den utbildning som operatörerna genomgår efter att de rekryterats. PKC-utbildningarna är nationella och HR-avdelningen administrerar utbildningarna översiktligt samt utbildar lärarlag som utifrån nationella kursplaner genomför utbildningarna regionalt. Samtliga utbildare är rekryterade från PKC och har utbildningsuppdraget som ett sidouppdrag.

På grund av den höga personalomsättningen upplever de granskade polisregionerna att de får lägga stora resurser på att planera och genomföra operatörsutbildningar. Det finns både en förväntan på och ett önskemål om att HR-avdelningen ska bistå polisregionerna med utbildningens genomförande i högre utsträckning än vad som sker i dagsläget. Tillsynsenheten har inte av något styrande dokument kunnat finna en tydlig beskrivning av vilka ansvarsförhållanden som råder mellan HR-avdelningen och polisregionerna i fråga om genomförande av utbildningar. Det är angeläget att Polismyndigheten klargör dessa ansvarsförhållanden.

Förkortningar

| | |
|---------|--|
| IR | Internrevisionen |
| NKE | Nationella kontaktenheten |
| Noa | Nationella operativa avdelningen |
| Onenote | Microsoft Onenote. Ett program för anteckningar, informationsinsamling och samarbete mellan flera användare. |
| PKC | Polismyndighetens kontaktcenter |
| PNU | Polisens nationella utredningsdirektiv |
| RLC | Regionledningscentralen |
| RPS | Rikspolisstyrelsen |
| UL | Utredning och lagföring (huvudprocess) |
| VFU | Verksamhetsförlagd utbildning |
| Vup | Verksamhetsuppföljning. It-stöd för verksamhetsuppföljning. Möjliggör generering och redovisning av resultatinformation för alla organisatoriska nivåer. |

1 Inledning

1.1 Uppdrag och syfte

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2019⁶ framgår det inom vilka områden tillsyn ska genomföras under året. Ett sådant område är verksamheten inom Polismyndighetens kontaktcenter (PKC).

Tillsynen syftar till att granska ärendeflödet inom tre PKC-enheter utifrån dess organisation, bemanning och produktion för att identifiera eventuella skillnader i effektivitet. Därtill syftar tillsynen till att följa upp och analysera effekterna av PKC:s utökade utredningsuppdrag för utredningsverksamheten samt hur uppdraget implementerats vid de granskade PKC-enheterna.

I enlighet med tillsynsenhetens uppdrag⁷ omfattar denna tillsyn även en granskning av om verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar, föreskrifter och styrdokument.

Tillsynen har särskilt inriktats på att undersöka

- om styrande dokument och beslut som reglerar PKC:s verksamhet är ändamålsenliga och tillämpas enhetligt
- om PKC:s uppdrag och mål är tydliga och kommunicerade i verksamheten
- vilka effekter PKC:s utökade utredningsuppdrag haft för den övriga utredningsverksamheten
- vilka eventuella konsekvenser det utökade utredningsuppdraget har fått för PKC:s övriga verksamhet.

Direktivet avseende uppdraget är bilagt rapporten.

1.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts som en inspektion från december 2019 till maj 2020. Tillsynsledare har varit juristen Åsa Hasth och tillsynshandläggare har varit inspektören Gustav Langer samt, på deltid, inspektören Thomas Sundh.

Kommissarierna Per-Olof Östlund och Roger Löfgren vid polisregion Öst har deltagit som experter under tillsynen. Därtill har analytikern Anders Palmdahl vid Noa konsulterats i frågan om vilka effekter PKC:s utökade utredningsuppdrag haft på den övriga utredningsverksamheten.

⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2019* (PM 2019:1).

⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för tillsynsenhetens verksamhet* (PM 2019:33).

Av tillsynsplanen framgår att tillsynen ska baseras på en inspektion av tre organisatoriska enheter. Inom ramen för inspektionen har verksamhetsbesök därför genomförts vid PKC i polisregionerna Stockholm, Syd och Bergslagen.

Inför verksamhetsbesöken har polisregionerna inkommit med skriftliga svar på i förväg ställda frågor om det utökade utredningsuppdraget, personalresurs, samverkan mellan PKC och den övriga utredningsverksamheten, ärendeflöde samt regionala riktlinjer och rutiner. Vid intervjuerna har intervjumallar med frågor som anpassats efter den intervjuades funktion använts. Följande funktioner har intervjuats:

- Regionpolischef
- Chef för operativa enheten
- Chef för PKC
- Regional UL-handläggare
- Gruppchefer vid PKC och ärendesamordningen
- Förundersökningsledare vid PKC, ärendesamordningen och lokalpolisområde
- Operatör vid PKC.

Därutöver har samtal genomförts med processledarna för PKC och UL.

1.3 Disposition

Kapitel 2 skildrar PKC från starten 2004 till idag och ett urval av de utvecklingsarbeten som pågår. Kapitel 3 redogör för de områden som granskats under inspektionen. Varje område är uppdelat i bakgrund, tillsynsenhetens iakttagelser och bedömning. I ett avslutande kapitel 4 lämnas rekommendationer som syftar till utvecklingen av PKC och dess verksamhet.

2 Om PKC

2.1 En tillbakablick

I början av 2000-talet inledde Rikspolisstyrelsen (RPS) ett projekt med uppdrag att ta fram ett underlag för ett nationellt kontaktcenter. Kontaktcentret skulle bedriva sin verksamhet dygnet runt och öka polisens tillgänglighet i de fall saken inte gällde akuta ärenden. Projektet resulterade i inrättandet av Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) vid landets 21 polismyndigheter. Under 2004 etablerades PKC i polismyndigheterna och det nationella telefonnumret 114 14 infördes.

Av årsredovisningen från 2007⁸ framgår att servicemålet då var att 90 procent av alla inkommande samtal till polisen skulle besvaras inom tre minuter och 95 procent inom fem minuter. Det konstaterades dock att målen inte hade uppnåtts. För att öka kvaliteten och servicen vid PKC genomförde RPS under 2007 utredningen Kvalitetssäkring och utveckling av PKC⁹. Utredningen resulterade i ett beslut om att PKC skulle koncentreras till sju polismyndigheter.

Regeringen beslutade i juli 2010 att tillkalla en kommitté (Polisorganisationskommittén) med uppgift att analysera om polisens dåvarande organisation utgjorde ett hinder för de krav som regeringen ställde på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. I december 2012 godkände riksdagen regeringens förslag om att RPS och polismyndigheterna skulle ombildas till en myndighet.¹⁰ Reformarbetet leddes av en särskild utredare och utredningen antog namnet Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten.¹¹

Som ett led i Genomförandekommitténs arbete startades bland annat projekt Kärnverksamheten. Projektet omfattade även delprojektet LKC, PKC och telefonväxeln, vilket bland annat syftade till att lägga fram förslag på hur PKC skulle organiseras och på vilket sätt det skulle vara en del i utvecklingen av utredningsverksamheten. I december 2013 presenterade projektgruppen sina slutsatser och förslag vilka bland annat bestod i att PKC skulle organiseras vid polisregionerna och få ett utökat uppdrag avseende förundersökningsverksamheten.¹²

Under 2013 beslutade rikspolischefen om Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014¹³ i vilken polisens servicemål formulerades. Målen var att minst 80 procent av servicemottagarna skulle vara nöjda eller mycket nöjda med polisens tillgänglighet, bemötande och utförande av serviceärenden. I samma beslut upprepades även målet att 90 procent av samtalen till PKC skulle besvaras inom tre minuter, vilket sedan tidigare var fastställt i Nationella servicemål för Polisen¹⁴ från 2009.

⁸ Rikspolisstyrelsen. *Polisens Årsredovisning 2007* (PoA-902-6546/06).

⁹ Rikspolisstyrelsen. *Kvalitetssäkring och utveckling av PKC* (PoA-190-1230/07).

¹⁰ Prop. 2012/13:1 utg.omr. 4, bet. 2012/13:JuU1, rskr. 2012/13:124.

¹¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16). Kommittéberättelse.

¹² Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Slutrapport: OP-3.2 Övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxel* (Ju 2012:16).

¹³ Polismyndigheten. *Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014* (A121.300/2013).

¹⁴ Rikspolisstyrelsen. *Nationella servicemål för Polisen* (PoA-190-3308/09).

Den 14 maj 2014 beslutade den särskilda utredaren, i det så kallade majbeslutet, bland annat att den operativa enheten i respektive polisregion skulle ansvara för PKC. Vidare beslutades att operativa enheten vid nationella operativa avdelningen (Noa) skulle ha processansvar för PKC med motiveringen att det skulle säkerställa en ökad enhetlighet och effektivitet.¹⁵ Beslutet kom därefter att regleras i arbetsordningen för Polismyndigheten¹⁶, som gällde från den 1 januari 2015. I 3 kap. 13 § 1 st. arbetsordningen reglerades att den operativa enheten i varje polisregion ansvarade för PKC. I 3 kap. 19 § stadgades att Noa hade ett processansvar för myndighetens brottsbekämpande verksamhet, vari PKC ingick. Formuleringen i arbetsordningen ändrades dock i juli 2017, och sedan dess framgår det av 3 kap. 4 § 1 st. arbetsordningen att chefen för Noa bland annat är processägare för huvudprocesserna service samt utredning och lagföring.¹⁷

Under de efterföljande åren kom flera beslut som hade stor inverkan på verksamheten vid PKC. I juli 2015 beslutade processägaren att verksamheten vid Polismyndighetens regionledningscentraler (RLC), PKC och nationella telefonväxeln (NTV) skulle utgöra myndighetens första mottagningslinje (frontdesk) för medborgarna vid kontakt med polisen via telefon eller internet.¹⁸ Beslutet slog därutöver fast att PKC skulle hantera de samtal som avsåg lågprioriterade händelsestyrda ärenden (prioritet 5)¹⁹ och handlägga vissa ärenden som inte omfattar brott, exempelvis vissa trafikolyckor och djurärenden (prioritet 6).

I september samma år beslutades om möjligheten att engagera PKC i händelse av en kris.²⁰ I maj 2016 kom beslutet om att avskaffa det nationella kösystemet till PKC och ersätta det med regionala köer.²¹

Under oktober 2016 beslutade processägaren om ett enhetligt arbets sätt i utredningsåtgärder vid PKC. Arbets sättet innebar bland annat att förundersökningsledaren skulle besluta om att inleda eller inte inleda förundersökning i de ärenden som ska ledas av Polismyndigheten. Därtill skulle operatören vidta tillräckliga utredningsåtgärder för att förundersökningsledaren skulle kunna avgöra om ärendet är utredningsbart, var det skulle utredas och vilka åtgärder som var tidskritiska. Åtgärderna skulle vidtas direkt och ett ärende borde inte handläggas vid PKC längre än under operatörens arbetspass.²² PKC skulle därigenom avlasta den övriga utredningsverksamheten i utredningsprocessen och möjliggöra en ökad brottsuppklaring.²³ PKC har därefter, utöver att vara en av polisens främsta kontaktytor mot medborgarna, framhållits som en nyckelaktör inom utredningsverksamheten.²⁴

¹⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation: med medborgare och medarbetare i centrum.*

¹⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (Ju 2012:16/2014/117).

¹⁷ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2017:43).

¹⁸ Polismyndigheten. *Inriktningsbeslut för verksamheten vid Polismyndighetens regionledningscentraler (RLC)* (A412.009/2015).

¹⁹ De ärenden som inte avsåg pågående eller nyligen begångna brott eller händelser.

²⁰ Polismyndigheten. *Aktivering av PKC vid kris* (A412.009/2015).

²¹ Beslutet går inte att återfinna.

²² Polismyndigheten. *Beslut om ett enhetligt arbets sätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC)* (A361.550/2016).

²³ Polismyndigheten. *Polisens årsredovisning 2015* (A555.871/2014), s. 16.

²⁴ Se exempelvis Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017-2018 och Polismyndighetens verksamhetsplan 2019.

2.2 En framåtblick

Som tidigare konstaterats har PKC utvecklats i hög takt sedan omorganisationen av polisen. Utvecklingstakten är fortsatt hög och i dagsläget läggs stort fokus på digitala hjälpmedel.

Under de senaste två åren har NKE vidareutvecklat den digitala tjänsten e-anmälan. Arbetet utgår från de behov som medarbetare inom PKC identifierat som störst för PKC och den övriga utredningsverksamheten. Exempel på sådana behov är en förbättrad registrering av gods, företagsanpassade lösningar avseende stöld i butik och en möjlighet för anmälare att bifoga bilder. NKE efterfrågar dock bättre stöd från it-avdelningen för att kunna driva på utvecklingen ytterligare.

Därutöver pågår ett arbete med det telefonsystem som PKC använder. Idag används Callguide som bland annat har funktionen Fritt tal, vilken infördes under 2019. Fritt tal kan styra samtalen utifrån inringarens beskrivning av sitt ärende till sju olika köer. Denna funktion har möjliggjort en automatisk prioritering av ärenden och att dessa kan styras mot operatörer med särskilda kompetenser. Den möjliggör vidare att olika köer kan ha olika svarstider beroende på ärendenas angelägenhetsgrad. Callguide kommer dock ersättas av systemet Telia Ace under 2020. Det nya systemet ska underlätta samverkan mellan till exempel NTV och PKC, koppla samman telefonin med olika verksamhetssystem och kan potentiellt ge nya möjligheter för videosamtal, chatt och sociala medier.

Utöver teknikutveckling och digitalisering pågår ett arbete, genom både NKE och Polismyndighetens serviceprogram 2024, med att skapa en sammanhållen och väl fungerande frontdeskverksamhet²⁵, vari PKC ingår. Serviceprogrammet syftar till att utveckla tillgängligheten gentemot medborgarna och förmågan att tillgodose deras behov redan vid första kontakten. Detta förväntas påverka medborgarnas förtroende för polisen i positiv riktning och öka viljan att bidra med information för att klara upp fler brott. Programmet bedöms vara implementerat under 2024.²⁶

Det förekommer uppgifter om att PKC ska byta namn och i framtiden bli PUC – polisens utredningscentrum. Det har varit en målbild i förstudien till programdirektivet till Polisens serviceprogram 2024 och frågan utreds inom ramen för projektet En sammanhållen frontdesk. Det finns ännu inget beslut fattat i frågan.

²⁵ Med polisens frontdeskverksamhet avses den samlade verksamheten vid nationella telefonväxeln (NTV), PKC, RLC, delar av registratur och telefonsupport vid rättsavdelningen, polismyndighetens receptionsverksamhet samt den kommunikation med medborgarna som bedrivs av ovanstående verksamheter via polisen.se och polisens konton i sociala media.

²⁶ Polismyndigheten. *Programdirektiv: Polisens serviceprogram 2024* (A620.881/2018), s. 7, 18.

3 Iakttagelser och bedömningar

3.1 Organisation

Bakgrund

Inom Polismyndigheten finns process- och verksamhetsansvar för ledning och styrning av verksamheten. En process är ett avgränsat och återkommande flöde av aktiviteter som utifrån ett givet behov skapar värde för mottagarna. Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en viss process inom hela myndigheten och för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten. Den som har processansvar är processägare.²⁷

Inom Polismyndigheten finns sju huvudprocesser. Två av dessa är service samt utredning och lagföring. PKC:s verksamhet omfattas i huvudsak av dessa processer och processägare är i båda fallen chefen för Noa.

Processansvaret får inte delegeras men processägaren får fördela arbetsuppgifter till en individ, funktion eller organisatorisk enhet inom den egna avdelningen.²⁸ Avseende utredning och lagföring har processägaren fördelat arbetsuppgifter till beredningsenheten, som inrättat en processledarfunktion för att omhänderta dessa. För att bland annat stödja och utveckla PKC:s verksamhet har processägaren fördelat arbetsuppgifter till NKE, som inrättat en processledarfunktion för PKC.²⁹ En processledare arbetar på uppdrag av processägaren med samordning, utveckling och uppföljning av processer i enlighet med de direktiv som ges.³⁰

I processägarens processansvar ingår bland annat att

- beskriva processen
- kartlägga beroenden till andra processer
- besluta om processen, uppdatera och utveckla styrdokument
- säkerställa enhetlighet.

Det finns ett PKC vid varje region. Inom polisregionerna är PKC organiserat under de operativa enheterna som en eller fler sektioner. Det är respektive regionpolischef som ansvarar för hur arbetsuppgifterna inom PKC ska organiseras, fördelas, resurssättas och genomföras.³¹

²⁷ 3 kap. 1 §, 2 § 2 st. och 3 § 1 st. arbetsordningen.

²⁸ 3 kap. 3 § 3 st. och 4 § 1 st. arbetsordningen.

²⁹ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2016:148), bilaga 1.

³⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för processansvar* (PM 2019:21), s 5.

³¹ 3 kap. 5 § arbetsordningen och Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens handbok för processansvar* (PM 2019:21), s. 10.

lakttagelser

I de besökta polisregionerna är PKC organiserat under den operativa enheten. PKC-enheterna har i allt väsentligt samma organisatoriska uppbyggnad vid de olika verksamhetsställena.

Innan beslutet om det utökade utredningsuppdraget hade PKC främst fokus på att ge service till medborgarna. Detta genom att ha korta svarstider och att aktivt arbeta mot tillgänglighets- och servicemålen. Sedan det utökade utredningsuppdraget tillkom har PKC två uppdrag. Under de intervjuer som tillsynsenheten genomfört har det framgått att den styrning som gavs i samband med införandet av det utökade utredningsuppdraget utslutande kom från processledningen vid NKE, utan synligt samarbete med processledningen för utredning och lagföring vid beredningsenheten.

Det har i några av granskningens intervjuer ifrågasatts att processledningen för PKC är fördelad till NKE, som anses sakna utredningsperspektiv, på samma sätt som att PKC i polisregionerna organiserats under de operativa enheterna, som också de anses sakna det utredande perspektivet.

Bedömning

Enligt tillsynsenhetens bedömning saknas det tillräckliga skäl för en organisatorisk förändring avseende PKC, som följd av det utökade utredningsuppdraget. Att istället organisera PKC under utredande enheter riskerar att få negativa konsekvenser för serviceuppdraget och därvid hindra utvecklingsarbetet med en sammanhållen och väl fungerande frontdesk-verksamhet.

Det framstår däremot som tydligt att samarbetet mellan processledningen för PKC och processledningen för utredning och lagföring måste stärkas och utvecklas. PKC utgör ingen oberoende process utan måste, med anledning av sitt breda uppdrag, förhålla sig till flera olika processer. All utveckling av det utökade utredningsuppdraget måste således ske i nära samarbete med processledningen för utredning och lagföring.

3.2 Uppdrag

3.2.1 Styrande dokument och beslut

Bakgrund

Riktlinjer är styrande för medarbetarna och innehåller bindande regler om hur arbetet ska bedrivas.³² Det finns två riktlinjer som är särskilt framtagna för att styra PKC:s verksamhet,

³² 7 kap. 1 § och 11 § 1 st. arbetsordningen.

Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter³³ och Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter³⁴.

I Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter, som började gälla den 1 juli 2016, regleras att PKC ska organiseras för hög tillgänglighet, kompetens och effektivitet samt att verksamheten ska präglas av ett tydligt medborgarperspektiv.

I riktlinjen stadgas även att PKC:s uppdrag är att ta emot polisanmälningar via telefon eller via polisens internetbaserade anmälningstjänst (e-anmälningar) och därefter vidta tillräckliga åtgärder för att kunna fatta beslut om ärendets fortsatta handläggning. Förundersökningsledare vid PKC ska i alla inkomna ärenden vidta tillräckliga utredningsåtgärder för att så snart som möjligt kunna fatta beslut om att förundersökning ska inledas eller avslutas, i enlighet med vad som framgår av 23 kap. rättegångsbalken. Därutöver ska PKC i den del som behandlar initiala och relevanta utredningsåtgärder följa Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU)³⁵. PKC ska vidare:

- ta emot och dokumentera tips och annan information som kan vara av vikt för polisarbetet
- utgöra stödfunktion till andra enheter inom Polismyndigheten vid krissituationer och i samband med katastrofregistrering
- via telefon lämna upplysningar till den som begär det³⁶
- samverka med RLC genom att skyndsamt vidarebefordra akuta ärenden dit och genom att ta emot icke akuta ärenden som hänvisas från RLC för fortsatt handläggning
- vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna bidra till en väl fungerande och effektiv brotts- och ärendesamordning. PKC ska utgöra en del av polisregionens brottsamordningsarbete och förundersökningsledare vid PKC ska beakta Överenskommelse om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.³⁷

Riktlinjerna för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter började gälla den 3 april 2017. Riktlinjen reglerar bland annat hur medarbetare vid PKC ska bemöta de som ringer till PKC, vilka uppgifter en polisanmälan ska innehålla och hur olika ärenden ska handläggas. Därutöver regleras hur e-anmälningar ska hanteras och hur tips, upplysningar till allmänheten samt krishantering ska behandlas.

³³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter* (PM 2016:27).

³⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndigheten kontaktcenter* (PM 2017:13).

³⁵ Framgångsfaktorer för utredningsverksamheten – PNU. Intrapolis.

³⁶ I riktlinjen hänvisas uppdraget till 4 § förvaltningslag (1986:233) och 2 § 4 polislagen (1984:387). Förvaltningslag (1986:233) har dock upphävts genom SFS 2017:900.

³⁷ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. *Överenskommelse om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten* (A166.718/2016).

Den 10 oktober 2016 beslutade processägaren om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid PKC.³⁸ Beslutet fastställer en processbeskrivning³⁹, som bilagts beslutet. Vidare framgår av beslutet att effekterna av arbetssättet ska följas upp enligt promemorian Mätetal i PKC:s del i utreda och lagföra⁴⁰, som även den har bilagts beslutet.

Processbeskrivningen avser anmälningar som inkommer till PKC via 114 14 och via internet och som därefter ska bedömas av en förundersökningsledare. Denne har att ta ställning till om huruvida en förundersökning ska inledas eller inte alternativt om ärendet ska överlämnas till åklagare för åtalsprövning.

I det fall förundersökningsledaren beslutar att inleda förundersökning och saken inte är av enkel beskaffenhet, inga brådskande åtgärder behöver vidtas och det finns en skälig misstänkt ska förundersökningen överlämnas till åklagare.

I det fall förundersökningsledaren beslutar att inleda förundersökning, och saken är av enkel beskaffenhet, ska förundersökningsledaren ge muntliga eller skriftliga direktiv om utredningsåtgärder. Direktiven syftar till att identifiera en person som kan misstänkas för brott eller för att avföra sådana misstankar. Exempel på sådana utredningsåtgärder är målsägande- och vittnesförhör, register- och kontospårning, journalanteckningar samt begäran om övervakningsfilm.

Operatören ska vidta de åtgärder som förundersökningsledaren gett direktiv om i det fall de kan utföras via telefon och dator.

Förundersökningsledaren ska därefter sammanställa utredningsmaterialet. Talar underlaget för att någon kan misstänkas för brott ska ärendet fördelas till en annan utredande enhet, vilket inkluderar en ärende- och brottsamordning. I annat fall ska förundersökningsledaren bedöma om ytterligare direktiv är påkallade eller om ärendet bör läggas ned.

Därutöver finns en mängd styrdokument som reglerar särskilda sakområden, framför allt inom utredning och lagföring, som medarbetarna vid PKC måste förhålla sig till, exempelvis Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten⁴¹.

Noa har ansvar för att ta fram de styrdokument som behövs inom avdelningens ansvarsområden och för sakinnehållet i dem. Chefen för Noa, i egenskap av processägare för huvudprocesserna utredning och lagföring samt service, ansvarar för att besluta om huvuddelen av de processer som påverkar PKC.⁴² Noa ansvarar vidare för att uppdatera och utveckla de styrdokument som processägaren beslutat om och att följa upp tillämpningen av dem.⁴³

³⁸ Polismyndigheten. *Beslut om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC)* (A361.550/2016).

³⁹ Polismyndigheten. *Att utreda och lagföra: processbeskrivning inom Polismyndigheten* (A258.4821/2016).

⁴⁰ Polismyndigheten. *Mätetal i PKC:s del i utreda och lagföra* (A361.550/2016).

⁴¹ Polismyndigheten. Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42).

⁴² 7 kap. 17 § 1 st. och 3 kap. 3 § 2 st. 3-4 arbetsordningen.

⁴³ 7 kap. 17 § 1 st. arbetsordningen.

Varje chef, i egenskap av verksamhetsansvarig, ansvarar för att arbetet bedrivs enligt gällande styrdokument, att den interna styrningen och kontrollen är betryggande samt att information av betydelse för verksamheten sprids på ett ändamålsenligt sätt.⁴⁴

Iakttagelser

En majoritet av de intervjuade, såväl medarbetare som verksamhetsansvariga, saknar kännedom om Polismyndighetens riktlinje för Polismyndighetens kontaktcenter. De har uppgett att de hämtar ledning om hur arbetet ska bedrivas från närmaste chef och processledningen för PKC.

Vad avser Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter uppger majoriteten av de intervjuade att de har kännedom om riktlinjen, men att den uppfattas som inaktuell i så hög grad att den inte går att följa.

Även processledningen för PKC uppger att riktlinjerna är inaktuella och att de inte tillämpas i verksamheten. Riktlinjerna ska uppdateras men arbetet har inte prioriterats. I avvaktan på uppdaterade nationella styrdokument är det upp till respektive region att skapa rutiner för verksamheten.

De granskade polisregionerna har skapat rutiner som har sitt ursprung i Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter. En av polisregionerna har samlat den information som behövs för arbetet på sin arbetsyta på intrapolis. En annan region har samlat checklistor med mera i programmet Onenote. Den tredje regionen har upprättat en metodhandbok, men även den upplevs som inaktuell.

Vad gäller beslutet Ett enhetligt arbetssätt uppger en majoritet av de intervjuade att de inte har tagit del av detta. Beslutet finns inte sökbart via Intrapolis, men kan begäras ut via NKE.

Bedömning

Polismyndighetens riktlinje för Polismyndighetens kontaktcenter definierar PKC:s uppdrag och innehåller regler för hur PKC:s arbete ska bedrivas. Riktlinjen innehåller dock en del felaktigheter, exempelvis hänvisning till upphävd lag. Verksamheten vid PKC karaktäriseras av en hög förändringstakt och olika polisregioner utvecklas i olika takt. Tillsynsenheten gör bedömningen att det finns ett stort behov av en riktlinje som klargör PKC:s huvudsakliga uppdrag och arbetsuppgifter för att möjliggöra en nationellt enhetlig PKC-verksamhet. Riktlinjen för Polismyndighetens kontaktcenter bör därför ses över och uppdateras.

Polismyndighetens riktlinjer för handläggning och rutiner vid Polismyndighetens kontaktcenter har, genom sin detaljerade beskrivning av ärendehandläggningen, mer karaktären av en handbok. Om verksamheten är i behov av en handbok bör denna riktlinje ses över och omarbetas. I annat fall bör riktlinjen upphävas.

Att beslutade styrdokument inte tillämpas är allvarligt och kan i förlängningen äventyra rättssäkerheten.

⁴⁴ 5 kap. 8 § 1, 3, 7, 8 och 11 pp. arbetsordningen.

I övrigt bör processägaren tillse att styrande dokument är kommunicerade, förankrade och tillgängliga för verksamheten.

3.2.2 Implementeringen av det utökade utredningsuppdraget

Bakgrund

Implementering av nya arbetsmetoder innefattar en process där medarbetare förändrar sitt arbetssätt i linje med den nya metoden.⁴⁵

Av beslutet Ett enhetligt arbetssätt framgår att NKE ansvarade för att ta fram en genomförandeplan, tillsammans med polisregionerna, för att säkerställa implementeringen av det utökade utredningsuppdraget. Därtill hade processledaren för PKC i uppdrag att förankra processbeskrivningen, som fastställdes i samma beslut, i organisationen. Förankringen skulle göras i dialog med polisregionerna.

Implementeringen av PKC:s utredningsuppdrag har granskats såväl internt som av Statskontoret. Statskontorets granskning visade bland annat att omhändertagandet av uppdraget skiljde sig åt mellan polisregionerna och att det fanns en regional efterfrågan på mer nationell styrning.⁴⁶ Den slog även fast att styrningen fick bristande genomslag bland annat beroende på att den inte alltid var tillräckligt samordnad och förankrad och ibland inte heller tillräckligt underbyggd.⁴⁷

I den interna granskningen noterades även ett motsatsförhållande mellan hög tillgänglighet mot allmänheten och att agera efter beslutet om det utökade utredningsuppdraget.⁴⁸

Iakttagelser

PKC i de granskade polisregionerna påbörjade det utökade utredningsuppdraget i enlighet med beslutet Ett enhetligt arbetssätt inom några månader efter att beslutet fattades och det har sedan dess successivt införts.

Såväl chefer som medarbetare anser att den nationella styrningen var bristfällig vid införandet av det utökade utredningsuppdraget. De upplever att styrningen har varit otillräcklig och att uppdragets införande inte i tillräcklig omfattning förankrades i dialog med polisregionerna. Merparten av de intervjuade vittnar om att det förhållandet kvarstår än idag.

Tillsynsenheten kan konstatera att avsaknaden av nationell styrning har skapat en osäkerhet om vad det utökade utredningsuppdraget innebär. I avsaknad av tydlig styrning gavs varje region utrymme att göra egna tolkningar av uppdragets innehåll. Exempelvis ses PKC inom vissa polisregioner som en beredande organisatorisk enhet, som handlägger ett ärende som längst under innevarande arbetspass eller passet efter, innan ärendet fördelas. Inom andra

⁴⁵ Grimshaw, J. M., Eccles, M. P., Lavis, J. N., Hill, S. J. & Squires, J. E. (2012). *Knowledge translation of research findings. Implementation Science*, 7:50. doi: 10.1186/1748-5908-7-50

⁴⁶ Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet* (2018:18), s. 74.

⁴⁷ Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Delrapport 2 – Om den nya organisationens genomslag* (2017:10), ss. 100 - 101.

⁴⁸ Polismyndigheten. *Utvärdering av PKC-projektet* (A262.825/2015), s. 1.

polisregioner ses PKC mer som en utredande organisatorisk enhet, som inte sällan har en handläggningstid på två till fyra veckor där i princip alla utredningsåtgärder förutom misstankeförhör genomförs, innan ärendet fördelas.

Beslutet Ett enhetligt arbetssätt slår fast att endast brott som är av enkel beskaffenhet ska handläggas vid PKC efter att förundersökning är inledd. I dagsläget handläggs dock alla typer av ärenden vid PKC, med undantag för ungdoms- och ärekränkingsbrott. I granskningen har en del förundersökningsledare ställt sig tveksamma till att PKC ska handlägga exempelvis brott mot närstående. Vid misstanke om brott mot närstående bör metodstödet Utredning av brott i nära relation⁴⁹ tillämpas. Av metodstödet framgår bland annat att det första målsägandeförhöret bör filmas, vilket i dagsläget inte är möjligt vid PKC.

Av Polismyndighetens riktlinjer om Polismyndighetens kontaktcenter framgår att PKC ska bidra till en väl fungerande och effektiv ärende- och brottsamordning. Det framgår vidare att PKC ska vara en del av regionens brottsamordningsarbete. Av beslutet Ett enhetligt arbetssätt framgår att förundersökningsledarna ska ärende- och brottsamordna de ärenden som ska fördelas till annan utredande enhet. Av genomförda intervjuer framgår att varken ärende- eller brottsamordning vidtas i någon av de granskade polisregionerna i dagsläget.

De styrande dokument och beslut som finns på området ger ingen vägledning i hur PKC:s ursprungliga uppdrag, som framför allt utgjordes av service och korta svarstider, skulle påverkas eller förhålla sig till det nya utökade utredningsuppdraget.

Tillsynsenheten kan konstatera att chefer och medarbetare som intervjuats upplever att det finns en konflikt mellan det utökade utredningsuppdraget och serviceuppdraget, samt en osäkerhet om hur uppdragen ska prioriteras i förhållande till varandra. Uppdragen upplevs i viss mån som motstridiga, där svarstider ibland prioriteras på bekostnad av utredningsåtgärder eller tvärtom. Det har inte givits någon nationell vägledning vid dessa prioriteringar, utan det har varit upp till varje region att hitta en sådan balans. Prioriteringen mellan dessa uppdrag sker i dagsläget på olika sätt i polisregionerna.

I en av de granskade polisregionerna infördes det utökade utredningsuppdraget successivt, men med en fortsatt prioritering på serviceuppdraget och svarstiderna. I en annan av regionerna prioriterades det utökade utredningsuppdraget framför målet för svarstiderna. I den tredje regionen infördes det utökade utredningsuppdraget genom en rad olika projekt, utan att det på ett tydligt sätt kommunicerades att projekten hade sin grund i ett nationellt beslut. Regionen hade länge långa svarstider, som dock sjunkit de senaste månaderna.

Rikspolischefen påtalade för den nationella strategiska ledningsgruppen under hösten 2019 vikten av att korta svarstiderna. Detta blev enligt ett flertal av de intervjuade cheferna startskottet för en mer enhetlig prioritering, men dessa reser samtidigt farhågor om att tillräcklig hänsyn inte tagits till de eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå för PKC:s utredningsuppdrag och i förlängningen för Polismyndighetens totala brottsupplösning.

⁴⁹ Polismyndigheten. *Utredning av brott i nära relation: Fördjupning av utredningsmetodiken för brott i nära relation beskriven i checklistor och promemoria i Ett utvecklat bästa arbetssätt.*

Bedömning

Det utökade utredningsuppdraget har implementerats på olika sätt i de granskade polisregionerna. Därutöver saknades vid införandet ett tydligt nationellt ställningstagande i frågan om hur det nya utredande uppdraget skulle viktas i förhållande till det sedan tidigare gällande serviceuppdraget. Dessa problem kvarstår inom organisationen idag.

Inspektionen visar att den nationella ledningen och styrningen var bristfällig vid införandet av PKC:s utökade utredningsuppdrag.

Processägaren behöver stärka sin ledning av PKC genom att tydliggöra uppdraget, dess syfte och avgränsningar samt eventuella prioriteringar för att säkerställa en nationellt enhetlig verksamhet.

3.3 Verksamhetsmål

Processägaren ansvarar enligt 3 kap. 3 § 2 st. 7 p. arbetsordningen för att följa upp processen genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål.

3.3.1 Målen med serviceuppdraget

Bakgrund

Under 2013 beslutade rikspolischefen om Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014,⁵⁰ i vilken polisens servicemål formulerades. Målen var att minst 80 procent av servicemottagarna skulle vara nöjda eller mycket nöjda med polisens tillgänglighet, bemötande och utförandet av serviceärenden. I samma beslut upprepades även det sedan tidigare beslutade⁵¹ tillgänglighetsmålet att 90 procent av samtalen till PKC skulle besvaras inom tre minuter.

Efter beslutet om Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014 har det inte fattats något nytt beslut av rikspolischefen. I september 2015 beslutade dock chefen för Noa att fastställa Direktiv för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen. I direktivet framgår att minst 80 procent av samtalen till PKC ska hanteras inom fem minuter.⁵² I Polismyndighetens verksamhetsplan 2020-2024 används andelen samtal till PKC som besvaras inom fem minuter som indikator för uppföljning av den strategiska verksamhetsplanen.⁵³

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen. *Servicestrategi och nationella servicemål för 2013-2014* (A121.300/2013).

⁵¹ Rikspolisstyrelsen. *Nationella servicemål för Polisen* (PoA-190-3308/09).

⁵² Polismyndigheten. *Direktiv för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen* (A262.825/2015), s. 4.

⁵³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024* (A285.687/2019).

En tidigare granskning av PKC visade att polisanställda var osäkra inför servicestrategins giltighet, särskilt med hänsyn till att den tillkom innan omorganisationen ägde rum.⁵⁴

Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 framgår att arbetet med att förbättra polisens service till medborgarna ska bedrivas i enlighet med Polisens serviceprogram 2024. Serviceprogrammet syftar till att säkerställa att polisens möte med medborgarna präglas av öppenhet, enkelhet och hög tillgänglighet.⁵⁵ Tillgängligheten för medborgarna är således en angelägenhet för alla verksamheter, inte minst för PKC som är en av polisens främsta kontaktytor gentemot medborgarna.

Iakttagelser

Utifrån de intervjuer som tillsynsenheten genomfört kan det konstateras att det råder en osäkerhet om vilket tillgänglighetsmål som gäller. Tillsynsenheten kan konstatera att det förekommer olika uppgifter i olika dokument.

Tillgänglighetsmålet beslutades innan PKC fick sitt utökade utredningsuppdrag och innan införandet av differentierade telefonköer. Med anledning av att processledningen för PKC har bedömt tillgänglighetsmålet som orealistiskt har valet gjorts att inte följa upp det. Istället redovisas statistik över hur svarstiderna utvecklas över tid.

Som nämnts tidigare påtalade rikspolischefen för den nationella strategiska ledningsgruppen under hösten 2019 vikten av att korta svarstiderna. Anvisningen ledde till att samtliga polisregioner nu prioriterar svarstiderna, men frågan om vilka svarstider Polismyndigheten efterfrågar kvarstår alltså. Polisregionerna har därför, utan ledning från processägaren, självständigt tolkat anvisningen utifrån deras olika förutsättningar och ambitioner med PKC.

Merparten av de som intervjuats menar att tillgänglighetsmålet varken är accepterat eller ses som realistiskt inom PKC. Polisregionerna efterfrågar därför att Polismyndigheten formulerar nytt mål i samråd med dem. De är vidare angelägna om att Polismyndigheten i framtiden formulerar gemensamma mål för tillgänglighet och utredning inom PKC, så att uppdragen inte upplevs stå i motsats till varandra.

I arbetet med serviceprogram 2024 har det identifierats att nuvarande tillgänglighetsmål behöver ses över och man kommer att föreslå för styrgruppen att det revideras.⁵⁶

Bedömning

Det är i dagsläget otydligt vilket tillgänglighetsmål som gäller. Målet beslutades innan polisen ombildades till en myndighet och PKC har genomgått stora förändringar sedan dess. Polismyndigheten bör därför säkerställa att tillgänglighetsmålet ses över och revideras.

Om svarstiderna är alltför långa riskerar Polismyndigheten att de som ringer avslutar samtalet under väntetiden, vilket i sin tur kan leda till att Polismyndigheten inte får

⁵⁴ Polismyndigheten. *Utvärdering av PKC-projektet* (A262.825/2015), s. 22.

⁵⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024* (PM 2019:00), s. 20.

⁵⁶ Samtal med Peter Matsson, programledare för Serviceprogram 2024.

kännedom om vissa brott. Det kan i förlängningen påverka rättsäkerheten negativt. Det är därutöver olyckligt om svarstiderna ser allt för olika ut över landet. Samtidigt bidrar initialt vidtagna utredningsåtgärder inom utredningsuppdraget till bättre förutsättningar att klara upp brott. Eventuella tillgänglighetsmål och mål inom det utökade utredningsuppdraget bör därför sättas för att i möjligaste mån skapa en ändamålsenlig balans mellan de båda uppdragen.

3.3.2 Målen med utredningsuppdraget

Bakgrund

I december 2013 presenterade projektet LKC, PKC och telefonväxeln sina slutsatser och förslag vilka bland annat bestod i att PKC skulle organiseras vid polisregionerna och få ett utökat uppdrag avseende förundersökningsverksamheten. Målet var att den fortsatta processen skulle vara effektivare och ha ökade möjligheter till framgång.⁵⁷ I september 2014 fattade den särskilda utredaren ett beslut i vilket det framgår att ändamålet med PKC:s utökade utredningsuppdrag var att öka myndighetens förmåga att klara upp brott.⁵⁸

Ett arbete påbörjades vid Noa för att tillgodose den särskilda utredarens avsikt med PKC:s utökade utredningsuppdrag. I september 2015 fastställde processägaren Direktiv för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen, vilket sedermera ledde fram till beslutet om Ett enhetligt arbetssätt. I direktivet framgår att målen med utredningsuppdraget är att:

- öka brottsuppleringen
- effektivisera utredningsflödet
- förbättra servicen till medborgarna och
- uppnå nationell enhetlighet.⁵⁹

Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 framgår att ett av myndighetens långsiktiga mål för utredningsverksamheten är att öka brottsuppleringen. För att nå detta mål ska Polismyndigheten använda sina samlade resurser på bästa möjliga sätt i syfte att nå högre effekt i brottsbekämpningen, såväl vad gäller den grova brottsligheten som mängdbrott.⁶⁰

Iakttagelser

En majoritet av de som intervjuats saknar kunskap om Direktivet för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen och det efterföljande beslutet Ett enhetligt arbetssätt.

⁵⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. *Slutrapport: OP-3.2 Övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxel* (Ju 2012:16), s. 31.

⁵⁸ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (Ju 2012:16/2013/4).

⁵⁹ Polismyndigheten. *Direktiv för utveckling av PKC:s förmåga i utredningsprocessen* (A262.825/2015), ss 3-4.

⁶⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024* (PM 2019:00), s. 11.

Följaktligen är de övergripande målen för PKC:s utredningsuppdrag okända inom verksamheten. Som konstaterats tidigare finns de omnämnda besluten varken samlade tillsammans med övriga styrande dokument eller är sökbara via Intrapolis.

Även processledningen för PKC uppger att det saknas konkreta mål för det utökade utredningsuppdraget. Målet att öka brottsuppleringen, som är ett av de generella målen för såväl det utökade utredningsuppdraget som för myndighetens övriga utredningsverksamhet, följs inte upp inom PKC. Huruvida Polismyndighetens brottsupplering ökar eller minskar beaktas inte heller i nämnvärd utsträckning i ledningen av arbetet vid PKC.

Inspektionen visar därutöver att varken målet att effektivisera utredningsflödet eller målet att uppnå nationell enhetlighet är tydliggjorda i verksamheten.

Det mål som är förankrat och därutöver följs upp är målet att förbättra servicen till medborgarna. PKC genomför regelbundet så kallade servicemätningar. Den senaste mätningen som genomfördes visade en positiv utveckling av hur tillgänglighet, bemötande och utförande upplevdes hos de som ringer in till polisen och får sina samtal besvarade. Den Nationella trygghetsundersökningen, som årligen genomförs av Brottsförebyggande rådet, visade däremot att medborgarnas upplevelse av servicen, med fokus på tillgänglighet, var oförändrad jämfört med 2018.⁶¹

Bedömning

Inspektionen har visat att de övergripande målen med det utökade utredningsuppdraget inte är kända i verksamheten. Målen följs inte heller upp, med undantag för servicen till medborgarna, och fungerar därigenom inte heller som styrmedel för verksamheten.

Tillsynsenheten bedömer att Polismyndigheten bör tydliggöra och konkretisera mål inom PKC:s utredningsverksamhet som tillsammans med tillgänglighetsmålet kan syfta till att underlätta styrningen mot de effekter som PKC:s arbete ska uppnå.

3.4 Utredningsuppdragets effekter på den övriga utredningsverksamheten

Bakgrund

Beslutet Ett enhetligt arbetssätt innefattar, utöver tidigare beskriven processbeskrivning, även en bilaga om hur effekterna av arbetssättet ska följas upp. Av promemorian Mätetal i PKC:s del i utreda och lagföra⁶² framgår att PKC ska följas upp baserat på följande tio mätetal.

1. Antalet initierade ärenden via telefon
2. Antalet initierade e-anmälningar

⁶¹ Polismyndigheten. *Polisens årsredovisning 2019* (A089.236/2019), s. 15.

⁶² Polismyndigheten. *Mätetal i PKC:s del i utreda och lagföra* (A361.550/2016).

3. Antalet ärenden med beslut om att inleda förundersökning
4. Antalet ärenden med beslut om att inte inleda förundersökning
5. Antalet beslut om nedläggning av förundersökning inom PKC
6. Antalet beslut om nedläggning av förundersökning utom PKC
7. Antalet ärenden med en eller flera initiala utredningsåtgärder
8. Antal begäran om kompletteringar av anmälan innan beslut
9. Antal parkerade ärenden
10. Genomströmningstider för ärenden.

lakttagelser

Den aktuella bilagan innehåller mätetal för att följa upp effekterna av det utökade utredningsuppdraget. Vilka effekter som eftersträvas framgår emellertid inte. Tillsynsenheten kan konstatera att processägaren i dagsläget endast följer upp fyra (punkterna 1, 2, 3 och 5) av tio mätetal. Det saknas förutsättningar att exempelvis med stöd av uppföljningen göra en analys av vilken effekt PKC:s utökade utredningsuppdrag har haft på det totala utredningsresultatet. För de fall punkterna 6 - 10 hade följts upp skulle förutsättningarna för det ha varit något bättre.

Processledningen för PKC använder uppföljningen för att säkerställa att vissa delar av verksamheten månadsvis följs upp. Dels för att säkerställa tillgänglighet och effektivitet, dels för att följa effekterna av vissa införanden/förändringar (exempelvis hur uppdaterade e-tjänster påverkar telefonflödet). Tillsynsenheten konstaterar att uppföljningen skickas ut till polisregionerna som allmän information, men används inte som ett stöd vid styrningen av verksamheten.

Polismyndighetens totala utredningsverksamhet följs upp genom it-systemet Vup⁶³. Under införandet av PKC:s utökade utredningsuppdrag mellan åren 2016–2017 visade brottsuppleringen en negativ utveckling. Utvecklingen har därefter gått i en mer positiv riktning. Av uppföljningsresultatet i sig går det inte att utläsa vilken effekt som just PKC:s utredningsuppdrag har haft på det totala brottsuppläringsresultatet.

Att med hjälp av uppföljningsresultatet och annan tillgänglig data i efterhand analysera vilken effekt PKC:s utökade utredningsuppdrag har haft på det totala utredningsresultatet är förenat med stora svårigheter. Utredningsverksamheten är komplex och att i efterhand förklara varför något har hänt och kunna påvisa kausala samband ställer höga krav på utföraren.⁶⁴

Majoriteten av de som intervjuats inom PKC är dock övertygade om att utredningsuppdraget resulterat i att antalet överförda ärenden till den övriga utredningsverksamheten

⁶³ Vup: verksamhetsuppföljning. It-stöd för verksamhetsuppföljning. Möjliggör generering och redovisning av resultatinformation för alla organisatoriska nivåer.

⁶⁴ Se bland annat: Brottsförebyggande rådet. *Framtida verksamhetsvolym i rättskedjan*, s.13.

har minskat. En övervägande del av de som intervjuats utanför PKC upplever också en sådan minskning. Detta bekräftas även av Polisens årsredovisning från 2019.⁶⁵

Vidare menar de som intervjuats vid PKC att ytterligare en effekt bör vara att antalet pågående förundersökningar inom Polismyndigheten minskat. Detta bekräftas av vissa som intervjuats utanför PKC. I sammanhanget ska dock beaktas att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i årsrapporten om UL⁶⁶ från 2019 gjorde en analys och en bedömning av resultatet för UL samt en redovisning av de insatser som myndigheterna hade vidtagit i syfte att förbättra verksamhetsområdet. Slutsatserna som presenterades var bland annat att andelen redovisade förundersökningar var på en förhållandevis låg nivå, att antalet pågående förundersökningar låg på högre nivåer än normalt och att förundersökningarnas handläggningstider ökat.⁶⁷

En annan effekt av det utökade utredningsuppdraget, som lyfts fram av de förundersökningsledare som intervjuats vid PKC, är att beslutsfattaren genom initialt vidtagna utredningsåtgärder får ett bättre beslutsunderlag. För det fall förundersökningsledaren beslutar om att lägga ned en förundersökning är beslutet sålunda mer välgrundat, vilket ökar rättssäkerheten för medborgaren. Denna effekt framhålls även av andra intervjuade, som också pekar på behovet av beredning för att kunna göra en korrekt bedömning av ett ärende.

Internrevisionen granskade 2018 den strategiska styrningen av utredningsverksamheten. Internrevisionen konstaterade att Polismyndighetens interna styrning fokuserar på den kvantitativa styrningen, närmare bestämt att utredningsresultatet ska förbättras. Detta trots att riksdag och regering i sina styrdokument för den brottsutredande verksamheten prioriterar rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. Perspektivförskjutningen mot resultat kan, enligt internrevisionens bedömning, leda till risker för rättssäkerheten.⁶⁸

Den bild som de intervjuade ger av effekterna av det utökade utredningsuppdraget på den övriga utredningsverksamheten bekräftas delvis av Polismyndighetens utvärdering av PKC-projektet och av Statskontorets utvärdering av ombildningen av polisen. Projektet Utvärdering av PKC-projektet visade att anmälnings- och ärendeflöde, om än i begränsad omfattning, blivit effektivare till följd av de genomförda förändringarna inom PKC.⁶⁹ Även Statskontoret pekade på att PKC:s utredningsuppdrag inneburit förbättringar för utredningsverksamheten men konstaterade också att det saknades tillräckligt underlag för att bedöma dess kostnadseffektivitet.⁷⁰

Bedömning

Tillsynsenheten gör bedömningen att varken uppföljningen av den totala utredningsverksamheten genom Vup, eller den uppföljning som gjorts avseende PKC, ger ett tillräckligt

⁶⁵ Polismyndigheten. *Polisens årsredovisning 2019* (A089.236/2019), s. 54.

⁶⁶ I Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten hänvisades det till föregående års regleringsbrev vari det framgick att myndigheten, tillsammans med Åklagarmyndigheten, skulle upprätta en årsrapport om UL.

⁶⁷ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2018* (dnr: A579.501/2017).

⁶⁸ Polismyndigheten. *Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet*, s. 28.

⁶⁹ Polismyndigheten. *Utvärdering av PKC-projektet* (A262.825/2015), s. 17.

⁷⁰ Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet* (2018:18), ss. 74-75.

underlag för att med säkerhet kunna uttala sig om vilka effekter PKC:s utredningsuppdrag har haft på den övriga utredningsverksamheten.

3.5 Samverkan mellan PKC och övrig utredningsverksamhet

Bakgrund

I beslutet Ett enhetligt arbetssätt poängterades särskilt vikten av kontinuerlig återkoppling avseende vilka utredningsåtgärder som vidtas vid PKC och vad som minskar belastningen för mottagande enheter.

Iakttagelser

Genomförda intervjuer har visat att såväl chefer som medarbetare vid PKC i de granskade polisregionerna upplever att PKC inte fullt ut betraktas som en del av utredningsverksamheten. Det upplevs dock ha skett en positiv utveckling. Uppfattningen är vidare att den övriga utredningsverksamheten inte i tillräcklig omfattning har kännedom om PKC:s utökade utredningsuppdrag och vilka typer av utredningsåtgärder som regelmässigt utförs vid PKC.

I samband med införandet av det utökade utredningsuppdraget inrättades i två polisregioner särskilda inkorgar för återkoppling från övrig utredningsverksamhet avseende de initiala utredningsåtgärder som vidtagits vid PKC. Personalen uppger att det inledningsvis inkom en förhållandevis stor mängd återkoppling, men att den sedan har avtagit för att i dagsläget vara i princip obefintlig. Majoriteten av de förundersökningsledare som tillsynsenheten talat med efterfrågar mer återkoppling från den övriga utredningsverksamheten. Sådan återkoppling beskrivs som helt avgörande för att PKC ska kunna utveckla sin förmåga att minska belastningen för mottagande enheter.

Många förundersökningsledare efterfrågar vidare möjlighet att återkommande kunna diskutera och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring. Det finns behov av att kunna följa rättsutvecklingen och ta del av ny praxis inom olika områden. I granskade polisregioner har det inrättats ett mötesforum för förundersökningsledare som vanligtvis kallas UL-forum, där det finns möjlighet att lyfta och diskutera olika frågor. Däremot finns stora skillnader mellan hur polisregionerna har inrättat dessa möten, vilka nivåer som omfattas (lokalpolisområde, polisområde, polisregion), vilka funktioner som bjuds in och mötenas innehåll. Vid intervjuerna framhålls särskilt att det saknas ett system för att få frågeställningar avdömda och givna svar kommunicerade till dem som berörs. Att ärenden i viss mån hanteras och bedöms olika skapar frustration hos många förundersökningsledare.

NKE anordnar också ett nationellt UL-forum där medarbetare från PKC deltar.

Bedömning

Förändringarna inom PKC har inte i tillräcklig grad kommunicerats till övriga verksamheter. Varje region bör säkerställa att den övriga verksamheten har kunskap om PKC:s utökade utredningsuppdrag och därigenom skapa förståelse för behovet av återkoppling.

I dagsläget är återkopplingen till PKC, avseende initialt vidtagna utredningsåtgärder, från de mottagande enheterna otillräcklig. Polisregionerna behöver se över hur detta kan förbättras. En sådan återkoppling är helt avgörande för att PKC ska kunna vidareutveckla den utredande förmågan och i förlängningen minska belastningen på mottagande enheter ytterligare.

UL-forum är en viktig komponent i arbetet med att förbättra och utveckla utredningsverksamheten. För att hela utredningskedjan ska kunna utvecklas i enhetlig riktning är det av största vikt att förundersökningsledare vid PKC bjuds in och närvarar vid dessa möten. Det skulle också bidra till att PKC ses som en självklar del i utredningsprocessen. Processägaren bör överväga att skapa en nationell struktur för UL-forum, så att mötena kan utgöra ett verktyg för att åstadkomma en enhetlig och rättsäker utredningsverksamhet.

Om PKC har egna nationella möten för UL-frågor måste detta ske i nära samarbete med processledningen för utredning och lagföring samt respektive regions övriga utredningsverksamhet.

3.6 Övriga faktorer som påverkar effektiviteten

3.6.1 *Bemanning*

Bakgrund

I samband med ombildningen beslutade den särskilda utredaren att länskommunikationscentralerna skulle ersättas av sju regionledningscentraler och en nationell ledningscentral. Projektet RLC-programmet ansvarade för att genomföra beslutet. I Inriktningsbeslut för verksamheten vid polismyndighetens regionledningscentraler⁷¹ slogs det fast att PKC skulle hantera de samtal som avsåg lågprioriterade händelsestyrda ärenden (prioritet fem)⁷² och handlägga vissa ärenden som inte omfattade brott, exempelvis vissa trafikolyckor och djurärenden (prioritet 6). Därutöver pågick ett arbete med att införa PKC:s utökade utredningsuppdrag. Projektet RLC-programmet skulle därför, i samverkan med NKE, genomföra beräkningar över vilken samlad arbetsbelastning som uppkommer vid RLC och PKC samt vilket resurstillskott som behövde tillföras respektive polisregion.

Statskontoret framhöll i delrapport 2 av utvärderingen av ombildningen att en utmaning för PKC var den höga personalomsättningen och de höga sjuktalen.⁷³ I slutrapporten bedömdes utmaningarna kvarstå. Då visade de senast tillgängliga uppgifterna att personalomsättningen inom PKC sjunkit från 27 till 18 procent mellan 2016 och 2017. Samtidigt påpekades att Polismyndighetens totala personalomsättning var 9 procent.

⁷¹ Polismyndigheten. *Inriktningsbeslut för verksamheten vid Polismyndighetens regionledningscentraler (RLC)* (A035.491/2015).

⁷² De ärenden som inte avsåg pågående eller nyligen begångna brott eller händelser.

⁷³ Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet, Delrapport 2: om den nya organisationens genomslag* (2017:10), s. 77.

Den data som Statskontoret byggde sin analys på inkluderar även de civila tidsbegränsade anställningarna, exempelvis sommarvikarier. Denna kategori medarbetare är mer vanligt förekommande inom PKC än inom den övriga verksamheten. Ett sådant resultatet riskerar därför att bli missvisande.

Nedan följer en tabell som visar uppgifter för perioden mars 2019 till februari 2020, både inklusive och exklusive de civila tidsbegränsade anställningarna.

| Personalomsättning | Poliser | Civila | Civila tillsvidare | Totalt | Totalt exkl. civila tidbr |
|-------------------------|---------|--------|--------------------|--------|---------------------------|
| PKC | 1,8% | 22,4% | 11,0% | 18,6% | 9,2% |
| Totalt Polismyndigheten | 4,0% | 16,7% | 8,0% | 8,5% | 5,4% |

Personalomsättningen vid PKC är något högre än för Polismyndigheten totalt om man exkluderar de tidsbegränsade civila anställningarna.

Nedan följer en tabell som visar sjukfrånvaron under samma period som ovan.

| Sjukfrånvaro | Kvinnor | Män | Totalt Sjukfrånvaro |
|-------------------------|---------|------|---------------------|
| PKC | 9,3% | 5,4% | 8,2% |
| Totalt Polismyndigheten | 5,6% | 2,6% | 3,9% |

PKC har således en högre sjukfrånvaro jämfört med den totala Polismyndigheten.

I en granskning av PKC konstaterades att arbetsflöden, både i form av samtal till PKC och antalet upprättade anmälningar, hade ökat med cirka 15 procent sedan 2015 och att ärendenas handläggningstider hade ökat med det utökade utredningsuppdraget. I utvärderingen konstaterades även att bemanningen sannolikt är underdimensionerad med ytterligare motsvarande 20 procent.

I dagsläget bedriver PKC sin verksamhet dygnet runt. Huruvida PKC ska vara tillgängliga dygnet runt har dock utretts vid NKE vid två tillfällen. Vid båda tillfällena konstaterades att resursen nattetid överstiger verksamhetens behov. Det pågår nu ett arbete med att ta fram ett förslag på hur en bemanning nattetid ska se ut i framtiden.

lakttagelser

Vid intervjuerna har det framkommit att de granskade polisregionerna inte fick något resurstillskott i samband med införandet av det utökade uppdraget. Intervjuerna ger dock ingen entydig bild av att PKC i dagsläget har en för låg grundbemanning. Snarare framhålls

andra aspekter som inverkan på den upplevda underbemanningen, exempelvis hög personalomsättning och hög sjukfrånvaro.

Antalet arbetsuppgifter upplevs ständigt öka och PKC förväntas avlasta resterande verksamhet allt mer, exempelvis genom digitala dörrknackningar och mobila poliskontor med mera.

Den förhållandevis höga personalomsättningen leder till ett stort rekryteringsbehov. Rekrytering, utbildning och introduktion beskrivs ta mycket tid från övrig verksamhet. Därutöver har PKC en högre sjukfrånvaro än Polismyndigheten totalt sett. Verksamheten beskrivs därför som en resursmässig berg- och dalbana.

Samtliga av de granskade polisregionerna har uppgett att bemanningen nattetid är för hög i förhållande till antalet inkomna ärenden.

Bedömning

Inom PKC finns ett problem att få personalresursen att räcka till under frekvent tid medan det råder en överkapacitet under nattetid.

Polismyndigheten ska sträva efter att ha rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna utföra uppdraget med bästa resultat. Utgångspunkten är att verksamhetens behov ska styra bemanning och arbetstidsförläggning. Vid en planering av arbetstidens förläggning ska en analys göras av uppdraget, det vill säga vad det är som ska åstadkommas. Sedan kartläggs vilka behov verksamheten har för att kunna utföra uppdraget över dygnets alla timmar. I en sådan verksamhetsanalys ingår vidare att ta fram operativa mål utifrån de krav som ställs på verksamheten i styrande dokument och vilket krav på tillgänglighet och service som ställs av allmänhet och myndigheter med mera.⁷⁴

Som konstaterats tidigare i rapporten upplevs PKC:s uppdrag som otydligt av verksamheten. Först när uppdraget tydliggjorts kan en verksamhetsanalys genomföras. Polismyndigheten bör då säkerställa att en sådan utförs.

Det finns ingen tydlig förklaring till de höga sjuktalen. Polismyndigheten bör överväga att utreda orsaken till detta.

⁷⁴ Arbetsgivarverket. *Verksamhetsanpassa arbetstiden*. Se även Tillsynsrapport 2018:6 *Utredning under icke kontorstid*.

3.6.2 *Kompetens*

Bakgrund

Vid varje PKC ska det förutom operatörer⁷⁵ finnas personal med kompetens att leda förundersökningar⁷⁶.

lakttagelser

PKC-utbildningarna är nationella och HR-avdelningen administrerar utbildningarna översiktligt samt utbildar lärarlag som utifrån nationella kursplaner genomför utbildningarna regionalt. Samtliga utbildare är rekryterade från PKC och har utbildningsuppdraget som ett sidouppdrag.

Innan införandet av det utökade utredningsuppdraget genomgick operatörerna en utbildning om fyra veckor. Det ingick ingen praktik i utbildningen. Efter att uppdraget införts är utbildningen sex veckor där de två sista veckorna är verksamhetsförlagd utbildning, VFU. Flera PKC har sedan dess kompletterat utbildningen med en introduktionsvecka före utbildningen. En region har under 2019/20 testat en förlängd VFU.

Sedan hösten 2018 pågår ett utvecklingsarbete med en förnyad kursplan för grundutbildningen för operatörer. Det har genomförts tre pilotutbildningar med utökade block för samtal och bemötande samt Durtvå och juridik. Utvecklingsarbetet bedöms vara färdigt under hösten 2020.⁷⁷

Polisregionerna är till övervägande del nöjda med den utbildning som operatörerna genomgår efter att de rekryterats. Även om utbildningen är nationellt framtagen genomförs den regionalt av utbildare från PKC. På grund av den höga personalomsättningen upplever de granskade polisregionerna att de får lägga stora resurser på att planera och genomföra dessa operatörsutbildningar. Det finns både en förväntan av och ett önskemål om att HR-avdelningen i högre utsträckning bistår polisregionerna med utbildningens genomförande.

Vad gäller övrig utbildning av operatörer har det i granskningen framkommit olikheter i bedömningen av operatörernas behov av att genomgå den civila utredarutbildningen. En av polisregionerna erbjuder regelmässigt operatörerna denna utbildning, medan de andra två endast gör det i begränsad omfattning.

Polisregionerna lämnar en samstämmig bild över att myndigheten i samband med införandet av det utökade utredningsuppdraget inte i tillräcklig omfattning beaktat att operatörerna fått förändrade arbetsuppgifter. De nya arbetsuppgifterna och den något längre utbildningen återspeglas till exempel inte i anställningen. Operatörerna anställs alltjämt som administratörer, till skillnad från exempelvis civila utredare som anställs som handläggare.

⁷⁵ Av Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter (PM 2016:27) framgår att den som med godkänt resultat genomfört av Rikspolisstyrelsen eller Polismyndigheten anordnad utbildning för PKC-operatör eller som har genomgått annan utbildning eller har erfarenhet som bedöms likvärdig.

⁷⁶ Den som är förordnad enligt 8 § polisförordning (2014:1104) och i enlighet med vad som i övrigt följer av Polismyndighetens arbets- och delegationsordning.

⁷⁷ Uppgifter från kompetenscentrum, inhämtade 2020-04-30

Detta påverkar lönen och i viss mån vilka man attraherar till ledigförklarade tjänster. Operatörer söker sig därför inte sällan vidare till tjänster som civila utredare inom den övriga utredningsverksamheten, vilket bidrar till den höga personalomsättningen inom PKC. Ytterligare en konsekvens är att tillsättning av en PKC-operatör med anställning som administratör i en ny funktion som civil utredare måste föregås av en rekrytering. PKC-operatören kan alltså inte omplaceras till en ny ordinarie funktion som utredare enbart genom en intresseanmälan och ett arbetsledningsbeslut.

Att operatörer på sikt går vidare till tjänster inom övrig utredningsverksamhet ses inte enbart som negativt, eftersom deras kompetens på det sättet stannar inom myndigheten. En av de granskade polisregionerna genomförde tidigare ett försök att anställa operatörer i syfte att utbilda dem och ge dem grundläggande utredningserfarenhet vid PKC, för att de sedan skulle gå vidare till tjänster som civila utredare i utredningsverksamheten. Projektet var framgångsrikt ur ett utredningsperspektiv men för kostsamt för PKC varför det avslutades. En annan region står nu i begrepp att prova samma koncept.

Vad avser utbildningsnivån på de förundersökningsledare som tjänstgör vid PKC så har majoriteten genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen. Den teoretiska kunskapsgrunden är med andra ord god. När det kommer till praktisk erfarenhet av förundersökningsledning framkommer dock att en stor del saknar sådan erfarenhet och i hög grad även erfarenhet av utredningsarbete. Som tillsynsenheten konstaterat i tidigare granskningar av jourverksamheten tenderar de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion att vara placerade först i utredningskedjan.⁷⁸ Detta trots att en effektiv utredningsprocess förutsätter att rätt kompetens finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan, bland annat för att snabbt kunna identifiera och avsluta ärenden med dålig lagföringsprognos och därigenom avlasta den övriga utredningskedjan.

Under granskningen har så kallad rotationstjänstgöring framhållits som en tänkbar väg för medarbetarna vid PKC att erhålla en större förståelse och erfarenhet av utredningsarbete i stort. Detta har också i viss mån provats i de besökta polisregionerna. Erfarenheten har dock varit att det är lättare att få personal från PKC att för en kortare tid rotera till övrig utredningsverksamhet än det är att få övrig utredningspersonal att rotera till PKC.

Bedömning

Tillsynsenheten har inte av något styrande dokument eller beslut kunnat finna en tydlig beskrivning av vilka ansvarsförhållanden som råder mellan HR-kompetens och polisregionerna i fråga om genomförande av utbildningar. Det är angeläget att Polismyndigheten klargör dessa ansvarsförhållanden. I dagsläget lägger PKC-enheterna stora resurser på planering och genomförande av utbildningar och det finns en tydlig frustration över detta. Om ansvarsdelningen klarläggs skulle utrymmet för frustration minska och verksamhetsansvariga skulle ges en tydligare bild av bemanningsbehovet.

Innan omfattningen av PKC:s utredande uppdrag har klargjorts är det svårt att avgöra vilken anställning operatörerna bör få och vilken utbildningsnivå som de bör ha. När ett nationellt

⁷⁸ Tillsynsrapport *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning* (2018:3) och tillsynsrapport *Utredning under icke kontorstid* (2018:6).

enhetligt uppdrag tydliggjorts bör Polismyndigheten på samma sätt skapa nationell enhetlighet i frågan om anställning och utbildningsnivå.

PKC har i viss mån svårt att attrahera erfarna förundersökningsledare. En förutsättning för att utredningsprocessen ska bli så effektiv som möjligt är att rätt funktion med rätt kompetens fattar rätt beslut vid rätt tillfälle. Polismyndigheten bör därför verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan. För att kunna fatta beslut om rätt initiala utredningsåtgärder är det centralt att förundersökningsledarna vid PKC förstår den övriga utredningsverksamhetens behov.

Svårigheten att attrahera erfarna förundersökningsledare är ett problem som PKC delar med jourutredningsverksamheten, som på många sätt liknar PKC genom att de båda utgör det första ledet i utredningskedjan. Motsatsvis finns det organisatoriska enheter som traditionellt sett består av mycket erfarna förundersökningsledare, exempelvis ärendesamordningen. Genom att exempelvis skapa en strukturerad arbetsrotation mellan dessa organisatoriska enheter skulle en löpande kompetensöverföring och kompetensutveckling kunna åstadkommas i verksamheten.

4 Rekommendationer

Styrande dokument

- Se till att riktlinjer och andra styrande dokument ses över och görs tillgängliga för verksamheten.

Servicemål

- Se till att tillgänglighetsmålet ses över och revideras.

Samverkan

- Säkerställ att samarbetet mellan processledningen för PKC samt processledningen för utredning och lagföring stärks och utvecklas.
- Överväg att skapa en nationell struktur för UL-forum så att dessa möten kan bidra till en enhetlig och rättssäker utredningsverksamhet.

Bemanning

- Genomför en verksamhetsanalys för att uppnå en i högre grad verksamhetsanpassad resurssättning och arbetstidsförläggning.

Kompetens

- Se till att ansvarsförhållandena mellan HR-avdelningen och polisregionerna klargörs avseende genomförande av operatörsutbildningar.

Bilaga



Polisen

DIREKTIV

1 (3)

Datum

2019-12-04

Darienr (åberopas)

Saknr

A504.490/2019

128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

Polisens kontaktcenter

Bakgrund

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2019¹. Av planen framgår inom vilka områden tillsyn ska ske under året. Ett sådant område är verksamheten inom Polismyndighetens kontaktcenter (PKC).

Syfte

I granskningen av tre PKC-enheter ska ärendeflödet undersökas utifrån organisation, bemanning och produktion, det vill säga möjliga förklaringar till eventuella skillnader i effektivitet. I granskningsuppdraget ingår även att följa upp och analysera effekterna av det utökade uppdraget för PKC i utredningsverksamheten.

Tillsynens inriktning

Förutom att undersöka om den granskade verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar, föreskrifter och styrdokument ska granskningen undersöka hur de granskade PKC-enheterna har implementerat det utökade utredningsuppdraget.

Tillsynen kommer särskilt att inriktas på att undersöka

- vilka eventuella konsekvenser det utökade uppdraget fått för PKC:s övriga verksamhet
- om PKC:s uppdrag och mål är tydliga och kommunicerade i verksamheten
- om styrande dokument är ändamålsenliga och tillämpas enhetligt
- vilka effekter PKC:s utökade utredningsuppdrag haft för den övriga utredningsverksamheten.

Tillsynsobjekt

Inom ramen för denna tillsyn är följande organisatoriska enheter föremål för tillsyn.

- Polisregion Stockholm, operativa enheten, PKC.
- Polisregion Syd, operativa enheten, PKC.
- Polisregion Bergslagen, operativa enheten, PKC.

¹ Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens tillsynsplan för 2019* (PM 2019:1).

Arbetsmetod

Tillsynen ska bedrivas som en inspektion genom dokumentgranskningar och intervjuer.

Genomförande

Juristen Åsa Hasth uppdras att som inspektionsledare genomföra inspektionen. Inspektörerna Gustav Langer och Thomas Sund uppdras att vara inspektionssekreterare. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs genom särskilt beslut.

Inspektionsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Inspektionen ska samordnas med övriga tillsynsuppdrag så att belastningen på regioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med inspektionen, såsom rese- och logikostnader. Inspektionen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive befattningshavare har sin placering.

Eventuella kostnader för extern expertis hanteras efter överenskommelse med berörd myndighet eller organisation.

Kostnadsställe: 90000006
Insats/projektкод: 601000094

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet ska vara en offentlig handling.

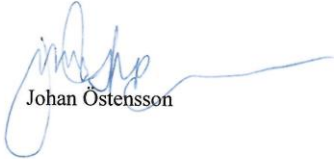
Rikspolischefens kansli

2019-12-04

A504.490/2019

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är inspektionsledare Åsa Hasth och inspektionssekreterare Gustav Langer.


Johan Östensson


Åsa Hasth