STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten
Ju 2012:16

OP 4

Vad krävs för ett bättre utredningsresultat i form av fler lagförda?

Rapport 15 november 2013

Arbetsmaterial

Innehåll

OP 4, femte deluppdraget: Vad krävs för ett bättre utredningsresultat? 2
Uppdraget 2
Vad avses med uppdraget 3
Projektgruppen gör följande tolkning 3
BMID bör ligga till grund för uppföljningen 3
Tillvägagångssätt 3
Allmänt om polisens kärnverksamhet 4
Projektgruppens redovisning 6
Hinder för ökad uppklarning? 6
Organisationsaspekter 6
Ledning, samordning, uppföljning och utvärdering 7
Kompetens 8
Metodfrågor 9
Framgångsfaktorer för bättre uppklarning? 10
Tidigare redovisade slutsatser i delrapporter från OP 4 10
Organisationsaspekter 11
Ledning, samordning, uppföljning och utvärdering 11
Kompetens 13
Metodfrågor 14
Brottsoffer/medborgarperspektiv 16
Ökad enhetlighet 16
Vad ska mätas och hur? Nya mål 17
Dagens uppföljningssystem 18
Resultat inom (del av) utredningsverksamheten. Rapport från Polisen och Åklagarmyndigheten. 19
Genomströmningstider 21
Färska ärenden - balanser 22
Kvalitet i utredningsverksamheten - Tonymodellen 22
Projektgruppens uppfattning 23

Arbetsmaterial

OP 4, femte deluppdraget: Vad krävs för ett bättre utredningsresultat?

- Hinder respektive framgångsfaktorer avseende en högre uppklarning som bör behandlas rör väsentligen organisationsaspekter, ledning, samordning och uppföljning, kompetens samt metodfrågor.
- Omorganisationen som leder till *en* myndighet bör lyftas fram som den på ett övergripande plan centrala framgångsfaktorn för den nya Polismyndigheten.
- Det krävs gemensamma och förankrade mål genom hela rättskedjan, med uppföljning och återkoppling på alla nivåer, och att UL-processens ledning och styrning säkerställs i sin helhet.
- Polisen behöver identifiera och grundutbilda en tillräcklig och kompetent utredningsresurs. En statushöjning är påkallad: utredningsverksamheten måste göras attraktiv för att få rätt personer intresserade av verksamheten. Man ska söka *till* utredningsverksamhet och inte *från* annan verksamhet.
- En gemensam metodik (PNU 2.0) är nödvändig och måste implementeras i hela Polismyndigheten.
- Polisen behöver närma sig en ökad enhetlighet genom att tillämpa enhetliga metoder och arbetssätt, vilket till stor del torde förbättra utredningsreslutatet.
- Nya mål bör upprättas för Polismyndigheten. Detta skulle förstärka enhetligheten inom Polisen ytterligare, och sannolikt förbättra utredningsresultatet.

Uppdraget

Projekt OP 4, Utredningsverksamheten har som femte deluppdrag, enligt projektdirektiven, följande uppgift:

Kartlägga vad som krävs för ett bättre resultat i form av uppklarade brott/redovisade förundersökningar som leder till lagföring i utredningsverksamheten med nuvarande total resurs samt med ökad enhetlighet. En rapport ska redovisas senast 15 november 2013.

Projektgruppen OP 4 består av 12 polisanställda, 3 åklagare och projektledaren, Lisbeth Johansson från Genomförandekommittén och projektsekreterare, Peter Bröms, strategisk rådgivare vid Rikskriminalpolisen.

Arbetsmaterial

Vad avses med uppdraget

Bättre utredningsresultat i form av uppklarade brott/redovisade förundersökningar som leder till lagföring i utredningsverksamheten med nuvarande resurs samt med ökad enhetlighet.

Projektgruppen gör följande tolkning

Antalet brott mätt i brottsmisstanke-ID (BMID) som redovisas till åklagare som färdigt förundersökningsprotokoll som leder till positivt beslut i åtalsfrågan eller till strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse (vilket är lika med lagföring enligt Åklagarmyndighetens definition) ska öka vilket leder till ett bättre utredningsresultat. Ökad enhetlighet betyder mer lika över riket.

Det är således inte antalet redovisade förundersökningsprotokoll i sig som ska öka. Polisens uppföljningssystem redovisar – och mäter – idag redovisade förundersökningsprotokoll till åklagare (redovisade ärenden till åklagare) oavsett om dessa leder till lagföring eller inte. Om ett redovisat K-nummer återredovisas från åklagare till polis, för att det inte anses färdigt för åtalsbeslut, så leder detta inte till att den redovisade prestationen försvinner. En sådan begäran om komplettering från åklagare kan leda till längre genomströmningstider och försena lagföringen (se nedan om långa genomströmningstider).

BMID bör ligga till grund för uppföljningen

Projektgruppen anser att Polisen bör använda sig av samma redovisningsmetod som bl a Åklagarmyndigheten, dvs brottsmisstanke-ID, BMID så att Polismyndigheten inom ramen för RIF-arbetet redovisar på samma sätt som övriga myndigheter i rättskedjan.

Tillvägagångssätt

Projektgruppen har diskuterat uppdraget vid tre sammanträden. Undergrupper har lämnat synpunkter och material mellan mötena.

Projektgruppen har inledningsvis försökt utröna om det föreligger några hinder för att uppnå bättre resultat. Dessa redovisas nedan under rubriken ”Hinder för ökad uppklaring?”

Arbetsmaterial

Projektgruppen har därefter sökt viktiga (nödvändiga) framgångsfaktorer för att öka uppklarningen i form av redovisning till åklagare. Dessa redovisas nedan under rubriken ”Framgångsfaktorer för bättre uppklarning”.

Slutligen har projektgruppen diskuterat vilka mål och vilket uppföljningssystem och vilken redovisning som skulle gynna uppdraget och vara det mest korrekta vilket redovisas nedan under rubriken ”Vad ska mätas och hur? Nya mål”.

Allmänt om polisens kärnverksamhet

Polisens verksamhet består av tre delar, ingripandeverksamhet mm brottsförebyggande, (BF) utredningsverksamhet (UL) samt service.

På ett tillspetsat sätt kan man tänka sig att det finns två stora delar i den brottsbekämpande verksamheten, två ben som verksamheten består av dvs. att ingripa mot brott och att arbeta förebyggande mot brott samt att utreda de brott som har skett och som leder till en anmälan och få den som begått brott lagförd.

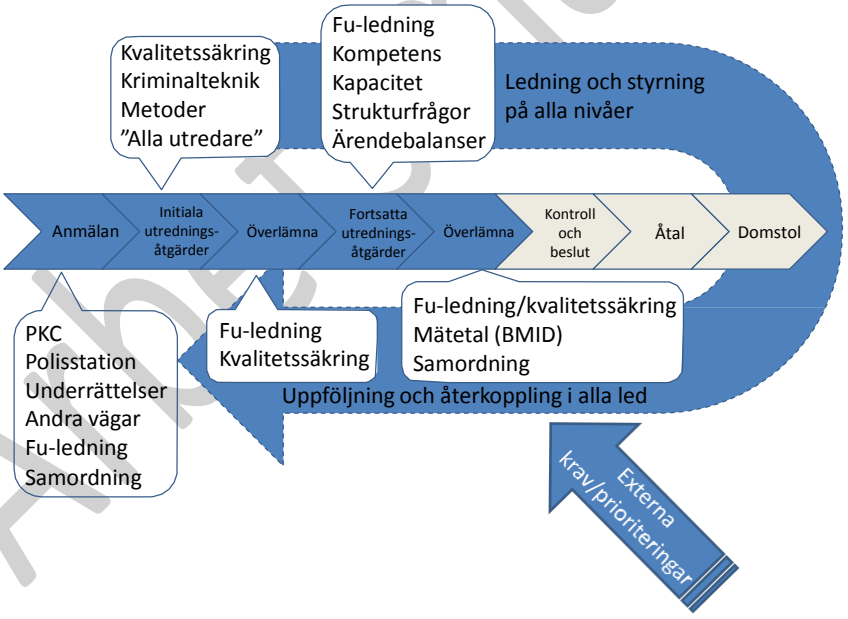

Bild 1. UL-verksamhet som produktionsband.

Om man med fokus på UL-verksamheten tänker sig dessa två delar som produktionsband (det är där produktionen av kärnverksamheten – fullgörandet av uppdraget – ska ske) skulle

Arbetsmaterial

UL-verksamheten kunna illustreras på ett schematiskt vis enligt bilden nedan.

Var och en av delpilarna i denna förenklade framställning omfattar ett antal resurser. Ju fler som som trillar av produktionsbandet (till fördel för annan verksamhet) desto färre produkter blir klara. Ju fler specialenheter, till exempel, desto färre människor kvar som arbetar i den brottsbekämpande verksamheten.

Det är förstås så att Polisens uppdrag är stort och komplext och att det inte går att förklara så här enkelt. Polisen ska – för att ta några exempel - klara av att hantera grov organiserad brottslighet, internationella uppdrag, spaningsmord och mängdbrott inom ramen för utredningsverksamheten. För utredningsverksamheten externa krav/prioriteringar föreligger också. Inom Polisen krävs personal exempelvis för projektarbeten, utbildningar, antingen som deltagare eller instruktörer/lärare, konferenser, föreläsningar, studiebesök, uppföljning och kontroll och metodutveckling. Externa parter, myndigheter och andra, nationella såväl som internationella, ställer krav på yttranden och remissvar, och deltagande i expertgrupper, utlandsmissioner, projekt och samverkansforum. Listan kan göras avsevärt mycket längre. Som illustration till att det även krävs en godtagbar grundbemanning inom utredningsverksamheten – och att initiala utredningsåtgärder görs enligt PNU – kan skissen dock betraktas. Den pekar också på viktiga frågor att avhandla i utredningsverksamheten. Sådana identifieras i ”pratbubblorna” koppade till delpilarna i den beskrivna produktionskedjan.

En annan aspekt värd att poängtera är medborgarperspektivets vikt för utredningsverksamheten. Att omhänderta detta, och upprätthålla ett positivt bemötande till allmänheten, är inte bara värdefullt i sig utan kan även styrka utredningsverksamhetens möjligheter till framgång. Det är ofta en förutsättning för framgångsrika initiala utredningsåtgärder.

Arbetsmaterial

Projektgruppens redovisning

I betänkandet En sammanhållen svensk polis och från genomförandekommittén framhålls några ledord för en ny myndighet och en bättre verksamhet:

- Effektivitet
- Enhetlighet
- Flexibilitet
- Kvalitet

Projektgruppen har detta som utgångspunkt för vart och ett av de förslag som lämnas i rapporten.

Hinder för ökad uppklarning?

Nedan diskuteras viktiga hinder, eller riskfaktorer, avseende en ökad uppklarning, vilka bedömts vara nyckelfaktorer vad gäller ett bättre resultat i form av uppklarade brott/redovisade förundersökningar som leder till lagföring i utrednings-verksamheten med nuvarande total resurs samt med ökad enhetlighet. Diskussionen förs under följande rubriker[1]:

- Organisationsaspekter
- Ledning, samordning,uppföljning och utvärdering
- Kompetens
- Metodfrågor

Organisationsaspekter

Den nu pågående och nödvändiga omorganisationen sker samtidigt som ekonomin är en osäker faktor. Det finns en risk att kraft och resurser saknas för att fullfölja arbetet i alla dess delar. Därmed föreligger en risk att de organisatoriska förändringar som syftar till ökad effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet inte görs eller hanteras efter lång tid. En brist på flexibilitet i organisationen bidrar till detta. Det föreligger ett behov av dynamik i organisationen då yttre förändringar historiskt inte har lett till snabba eller anpassade organisations- och verksamhetsförändringar.

[1] Detta kan med fördel läsas parallellt med den analys av hanteringen av mängdbrott som Riksrevisionen presenterade 2010, ”Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare”, RiR 2010: 10.

Arbetsmaterial

Kopplat till detta föreligger risken med 7 autonoma regioner – här menas rätt att besluta om interna angelägenheter inom ramen för den delegation som ges- (jfr 21 myndigheter) att regionerna kan komma att se sig som enskilda enheter och inte som delar av en gemensam organisation.

En stel lönepolicy är ytterligare ett hinder för att få rätt personer att söka sig till utredningsverksamheten.
Förvisso är medvetenheten stor kring dessa och andra organisatoriska utmaningar och risker som föreligger. I detta sammanhang är det tillräckligt att understryka dem så att de på bästa sätt omhändertas, t.ex. i framtida riskbedömningar.

Ledning, samordning, uppföljning och utvärdering

Det finns en viss risk att s.k. ”statistikdopning” och dess konsekvenser underskattas. Ofta tar man på en strategisk nivå fram mål för att få en bild av verksamheten i sin helhet. Dock finns en påtaglig risk att fokus på arbetet sker just kring det som mäts. Det föreligger vidare en brist på resultatkultur,som syns i fokus på kvantitativ istället för kvalitativ uppföljning. Polisorganisationen har inte en gemensam syn på resultat-mätning, dessutom uppfattas ofta resultatmätning som pinnjakt. Polisen mäter på annat sätt än Åklagarmyndigheten.
Polisens målsättningar är alltså inte gemensamma med övriga rättskedjan vilket skapar otydlighet om vad som är ett bra resultat.

Det finns ibland en för låg förmåga hos den övergripande operativa ledningen att skapa rätt förutsättningar för utredningsverksamheten. Detta syns bl.a. i uppföljning av resultat och uppföljning mot individnivå. Tillräcklig uthållighet saknas, och alla ser inte det gemensamma uppdraget och ser inte helheten i utredningsprocessen. Kringverksamhet, t. ex. projekt som inte har ett direkt brottsbekämpande fokus, prioriteras ibland högre än kärnverksamheten.

Fu-ledare har inte alltid rätt förutsättningar att verka inom sitt uppdrag. Många gånger kolliderar arbetsledarskapet mot funktionens krav på uppföljning, styrning och kvalitetssäkring.

Ofta sker inte rätt prioritering av ärenden i inflödet vilket innebär att det inte arbetas med de ärenden som har störst förutsättningar till att leda till lagföring. Här bör särskilt nämnas

Arbetsmaterial

att gränssnittet mellan PKC:s inflöde och det övriga inte är synkroniserat. PKC:s uppdrag är inte tydliggjort.

Vad gäller samordning föreligger det brister särskilt mellan länen och över riket. Behovet av samordning, ledning och styrning har identifierats som nyckelfaktorer för utredningsverksamhetens framgång. Stora problem föreligger med samordningen, speciellt mellan länen samt mellan polis och åklagare.

Riksrevisionsverket är mycket tydliga i sina slutsatser avseende ledning inom Polisen. Projektgruppen finner slusatserna mycket intressanta:[2]

Utan effektiv ledning och styrning riskerar resultaten att bli personberoende, så att det blir den enskilda utredarens ambition och drivkraft som avgör hur lång tid som åtgår och hur utfallet blir. Det räcker inte att ledningen för polismyndigheten beslutar att rutiner, processer och arbetssätt ska förändras eller att de ska tillämpas. De ska också verkställas och upprätthållas i den operativa verksamheten, och för att det ska lyckas krävs att både ledningen och personalen bidrar till att förändringarna verkligen genomförs. Svårigheter att fatta obekväma beslut finns på alla nivåer i organisationen, till exempel att ändra arbetstidens förläggning eller att öka antalet hållna förhör per dag. För att få genomslag för förändringarna är det alltså nödvändigt att hela organisationen tar till sig de tydliga riktlinjer för verksamheten som PNU utgör.

Kompetens

Det föreligger en bristande kompetens när det gäller utredningsverksamhet generellt i hela linjen. Utredningsverksamheten har inte varit tillräckligt prioriterad. Statusen idag är generellt låg inom utredningsverksamheten där alla inom organisationen inte ser det gemensamma uppdraget och inte heller helheten i utredningsprocessen.

Förmågan att tillämpa metoder eller modeller brister både vad gäller allmänkompetens och fördjupad kompetens. Specialister eller specialkompetens inom viktiga områden saknas.

Grundutbildning för utredare och kompetensutveckling under karriären som utredare saknas. Grundutbildningen på

[2] Riksrevisionsverket, ”Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare”, RiR 2010: 10, s. 54.

Arbetsmaterial

Polishögskolan utbildar mer mot inriktning av ingripandepoliser än utredande poliser. Med fördel skulle grundutbildningen kunna differentieras mot en särskild inriktning för utredningsuppdraget.

Dagens anmälningsupptagning präglas inte i tillräckligt hög grad av inställningen att utredningsprocessen då startar/börjar. Detta måste omhändertas i en framtida organisation särskilt kopplat mot den initiala utredningsprocessen. Vinster finns att hämta mot ett förbättrat utredningsresultat med ökad lagföring då kvaliteten sannolikt då ökar på upprättade anmälningar.

Metodfrågor

Enhetligt införda metoder saknas. Det finns inte ett nationellt infört PNU.[3] PNU innehåller riktlinjer för hur utrednings-verksamheten ska omhändertas, men tolkas utrednings-konceptet olika bland landets polismyndigheter. (se rapport från OP 4, Kartläggning processer och flöden, 2013-09-01). Ofta hamnar goda idéer som ”hyllvärmare” och omhändertas inte operativt vilket många gånger beror på att det inte finns någon funktion som leder utvecklingsarbete.

Som nämnts ovan sker inte tillräcklig prioritering av ärenden i intratten, vilket innebär att man inte alltid arbetar med rätt ärenden. PKC:s uppdrag är i detta avseende inte tydliggjort. PKC har för närvarande begränsade behörigheter och befogenheter, särskilt när det gäller ”andras” ärenden. Då 60% av anmälningsflödet passerar PKC bör dess roll förtydligas.

Initiala utredningsåtgärder vidtas inte i tillräcklig omfattning. Samordning, såväl ärendesamordning som brottsanalys (modus och trender) och forensisk analys görs inte i tillräcklig omfattning. Detta är en metodfråga såväl som en ledningsfråga.

Ärendehanteringen är vidare inte tillräckligt effektiv (t.ex. att arbeta med färska ärenden och ha balanskontroll). Resurser läggs ofta på fel ärenden (förundersökningsbegränsning/åtals-underlåtelse), och kringverksamhet prioriteras som noterades ovan ibland högre än kärnverksamheten.

Arbetsmaterial

[3] Se vidare ”Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare”, RiR 2010: 10.

Framgångsfaktorer för bättre uppklarning?

Tidigare redovisade slutsatser i delrapporter från OP 4

Projektgruppen anser att de slutsatser som dragits i deluppdragen två-fyra, vilka redovisats i promemorior den 30 oktober 2013 angående specialister och specialisering, framgångsfaktorer i utredningsverksamheten och en optimal fu-ledarprofil även skulle kunna läggas till grund för redovisning av det här deluppdraget. Följande faktorer utgör exempel på vad som har lyfts fram vilka har betydelse för bättre resultat:

- Förundersökningsledning och kvalitetssäkring.
- Den initiala utredningsverksamheten.
- Samordning, såväl ärendesamordning som brottsanalys (modus och trender) och forensisk analys
- Kriminalteknik
- Ledning och styrning.
- Uppföljning och kontroll.
- Arbeta med rätt ärenden
- Effektiv ärendehantering. Arbeta med färska ärenden.
- Effektiva arbetsmetoder. Användningen av tillgängliga och tillämpliga metoder och modeller, inklusive PNU, PUG och PUM, kommer att erbjuda effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet i utredningsarbetet.
- Effektiva processer. Nya arbetsmetoder, föränderliga arbetsmetoder. Annorlunda upplägg för mängdbrotten.
- Kompetensutveckling och statushöjning.

Utöver dessa kan följande tilläggas:

- Grundutbildning för utredare
- Kompetensutveckling under karriären som utredare
- Personal och kompetens. Kompetens för att tillämpa metoder eller modeller krävs, både vad gäller allmänkompetens och fördjupad kompetens. Här är det väsentligt att alla ser sig som utredare och att statusen för denna verksamhet höjs.
- Specialister eller specialkompetens inom viktiga områden.
- Organisatoriska förändringar som syftar till ökad effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet.
- Organisatoriska förändringar.
- Uthållighet!

Arbetsmaterial

I det följande lyfts viktiga aspekter fram under samma rubriker som under avsnittet om hinder för ökad uppklaring, dvs.:

- Organisationsaspekter
- Ledning, samordning, uppföljning och utvärdering
- Kompetens
- Metodfrågor

Ytterligare en rubrik särskiljs, nämligen:

- Brottsoffer/medborgarperspektiv

Organisationsaspekter

Omorganisationen leder till *en* myndighet med en gemensam organisation, gemensamma arbetsmetoder, gemensam nomenklatur, gemensamma beslutsvägar, och gemensamma mål. Detta är värt att understryka och bör lyftas fram som den på ett övergripande plan centrala framgångsfaktorn för den nya Polismyndigheten.

Den nya organisationen kommer att kräva administrativt stöd/system som är korrekta, effektiva och relevanta för rättskedjan, och som stöder verksamheten och dess ledning, styrning och uppföljning. Med sådana system på plats kommer de administrativa förutsättningarna för en effektiv, enhetlig, flexibel och högkvalitativ verksamhet finnas på plats.

Internrevisionen har granskat Polisens satsning mot mängd- och seriebrottslighet i de delar satsningen berör utsedda sakkunnigmyndigheter.[4] Internrevisionen har noterat att en grundläggande framgångsfaktor för verksamheten i sakkunnigmyndigheterna är att den kan bedrivas fredad från annan verksamhet. En central organisatorisk placering med egen uttalad budget är positivt medan geografisk placering är mindre viktig. Även om detta betraktas som en framgångsfaktor, kan och ska inte all verksamhet vara ”fredad” då det minskar flexibiliteten.

Ledning, samordning, uppföljning och utvärdering

Förståelse/kunskap för förutsättningarna för utrednings-verksamheten på alla nivåer är avgörande för framgång i

[4] Granskning av Polisens satsning mot mängd- och seriebrottslighet, Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, 2013-09-03, Diarienummer IR-977-A020.417/2013.

Arbetsmaterial

utredningsverksamheten; kopplade till mål som är förankrade utifrån de regelverk Polisen arbetar efter, vilket leder till acceptans och stöd hos medarbetarna.

Det krävs gemensamma och förankrade mål genom hela rättskedjan, med uppföljning och återkoppling på alla nivåer, och att UL-processens ledning och styrning säkerställs i sin helhet. Medarbetarskap och det egna ansvaret oavsett roll bör betonas, där den enskilda planerar arbetets gång och att chefen löpande följer upp arbetet.

Gemensamma mål för polis och åklagarmyndigheten är viktiga, och att både i det löpande arbetet och i särskilda satsningar sätta gemensamma mål och följa upp dessa.
Incitament för ärendesamordning hos polis och åklagare med mått som stimulerar samordning behöver uppmuntras.

Samordning och ledning är nyckelord i sammanhanget. Med en tydlig ledning och samordning av utredningsverksamheten kan ärenden fördelas inom den nya Polismyndigheten på ett rationellt vis vilket gör att ”proppar i systemet” förhoppningsvis kan a) elimineras eller åtminstone b) undvikas.

Med en ökad grad av flexibilitet inom utredningsverksamheten bör förutsättningar skapas för att vid behov kraftsamla resurser mot uppkomna problem.

Polisen måste arbeta med rätt ärenden, och dessa kan följas upp enligt Tony-modellen (se nedan för en närmare beskrivning av modellen). Ärendena måste vidare handläggas snabbare så att färska ärenden hanteras. Uppföljningsmodeller som motverkar s.k. ”statistikdopning” behöver utvecklas och implementeras. När förutsättningar finns, bör förenklat utredningsförfarande, s.k. 23:22 RB användas liksom slutdelgivning så snart det finns förutsättningar, se vidare nedan.

Det är Polisens skyldighet att överlämna förundersöknings-protokoll med den kvalitet som efterfrågas, och skyldigheten behöver dirigeras av en tydlig ledning med en hög grad av samordning gentemot Åklagarmyndigheten för att till exempel även leverera protokoll som identifierar brottsserier.

En processägare /operativ chef bör finnas för utrednings-verksamheten. Här menas en funktion nära regionpolischefen

Arbetsmaterial

som har den totala kontrollen över utredningsverksamheten. Resurssättning av utredningsverksamheten bör göras, och minimibemanningen inom olika enheter vid Polismyndigheten fastställas.

En nyckelfaktor avseende kvaliteten i utredningsverksamheten är att endast utredningsbara ärenden bör utredas. Idag läggs stora resurser på andra ärenden. Vid en andel direkt nedlagda ärenden på 50% och en genomsnittlig resursanvändning på totalt 60 minuter uppskattar Riksrevisionsverket att cirka 320 årsarbetskrafter inom Polisen åtgår till att administrativt hantera enbart ärenden som inte ska utredas och nämner som exempel förlustanmälningar och försäkringsärenden. Detta får konsekvenser för den övergripande utredningsverksamheten och dess kvalitet. (se not 2.)

Det är viktigt att fu-ledaren tar sitt ansvar och att den fu-ledare som sitter ytterst i linjen har full befogenhet och behörighet. En anmälan som inte kan leda någonstans, på grund av att det inte finns några uppslag, det som anmälts inte är brottsligt etc., ska inte sändas vidare till annan fu-ledare eller enhet utan beslut ska tas direkt. Här finns effektiviseringsvinster att göra och den kapacitet som kan frigöras bör användas till utredningspersonal. På detta sätt frigörs resurser för att utreda de brott som faktiskt kan, eller till och med bör, utredas. Inte helt överraskande kräver också detta en tydlig ledning.

Kompetens

Polisen behöver identifiera och grundutbilda en tillräcklig och kompetent utredningsresurs. Det krävs en generellt hög kompetens/kunskap (hantverket) hos alla; medarbetare, fu-ledare och chefer.

Medarbetarskap, och det egna ansvaret oavsett roll, bör som sagts tidigare betonas.

En statushöjning är påkallad: utredningsverksamheten måste göras attraktiv för att få rätt personer intresserade av verksamheten. Man ska söka *till* utredningsverksamhet och inte *från* annan verksamhet.

Några förslag kring detta inkluderar:

- Mentorer och trainee-program.

Arbetsmaterial

- Tjänstgöring för poliser vid en utredningsenhet 6-12 månader, ett år efter grundutbildning. Detta bör göras till ett obligatoriskt inslag.
- Grundutbildningen behöver anpassas till utredningsverksamhetens behov, och idén om att alla ska se sig som utredare måste befästas hos alla.
- Kompetensutveckling måste erbjudas även efter grundutbildning, t.ex. inom vidareutbildningsprogram av olika slag. Olika utbildningsvägar behöver identifieras, och en kompetenstrappa utvecklas och fastställas i kompetensförsörjningsplaner.
- Individuella utvecklingsplaner måste skapas.

Vad gäller fu-ledare måste ett krav på nationell fu-ledarutbildning och praktik föreligga så som föreslagits i OP 4:s rapport om en optimal fu-ledare lämnad den 30 oktober 2013. Detta kommer att leda till färre fu-ledare men med rätt kompetens och fulla befogenheter och behörigheter.

Metodfrågor

En gemensam metodik (PNU 2.0) är nödvändig och behöver implementeras i hela Polismyndigheten. Användningen av tillgängliga och tillämpliga metoder och modeller, leder till effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet i utrednings-arbetet. Det mobila arbetssättet inom Polisen behöver utvecklas.

Inom Polisen finns en mängd anpassade arbetsmetoder, men kunskap om och förmågan att sprida och tillämpa dessa på ett för medarbetarna tydligt och användbart sätt finns förutsätt-ningar för att utveckla. Genom att identifiera och kvalitetssäkra dessa har Polisen goda förutsättningar för att utveckla s.k. standards (”best practices”) utifrån dessa redan väl beprövade metoder, arbetssätt, metodstöd etc..

Av arbetsgruppen identifierade centrala aspekter i PNU har beskrivits i tidigare rapporter från OP 4. Bland dessa är initiala utredningsåtgärder av avgörande betydelse.

För att nå framgång i det brottsutredande uppdraget är det nödvändigt med inhämtning av väsentliga utredningsuppgifter i ett så tidigt skede som möjligt som t.ex. hålla förhör, säkra spår, använda tvångsmedel. För att säkerställa detta måste det finnas tydliga rutiner och framför allt fu-ledare som är kompetenta, välutbildade och arbetar sju dagar i veckan under dygnets alla

Arbetsmaterial

timmar. Med en enhetlig hantering av Polisens samtliga inkommande anmälningar, inklusive PKC-flödet, skapas förutsättningar för en helhetsbild över inkomna anmälningar och möjliggör som ett led i detta att göra prognoser i tidigt skede avseende[5]:

1. utredningsbara ärenden (god prognos att kunna utreda och leda till slutredovisning)
2. ej utredningsbara ärenden (per definition ej utredningsbara, ej brott, föremål för fu-begränsning etc.)

Ej utredningsbara ärenden ska avslutas med rätt grund och utredningsbara ärenden ska bli föremål för samordning (ärende- och brottssamordning) och beredas med analys- och modusinformation när det är påkallat. Möjligheten att identifiera trender ökar också.

Medarbetare som jobbar i Polisens samordningsuppdrag behöver ha bra verktyg för att kunna lyckas i uppdraget. Det är nödvändigt att Polisens IT-stöd i utredningsverksamheten i hög grad stödjer en effektiv hantering och samordning av ärendena. Det är också av vikt att nationella samordningsregler finns och tillämpas. Målet torde vara att alla ärenden som fördelas från den samordnande enheten till den reguljära utredningsverksamheten har fått en prognos om att vara utredningsbara.

Det måste finnas utredningsresurser utan uttalat ingripande-ansvar att tillgå för fu-ledarna under brottsfrekvent tid. Målet måste alltid vara att ge polisens förundersökningar så goda förutsättningar som möjligt för att:

1. kunna slutföras i nära anslutning till att ett brott har inträffat,
2. nå framgång i den fortsatta utredningsverksamheten och slutförande av förundersökningar.

Det är vidare av vikt att alla funktioner som agerar i utredningsprocessens olika skeden ser sig som utredare och känner ansvar för utredningen och slutproduktens kvalitet. För att vidare öka möjligheten för varje utredare att lyckas i sitt uppdrag, måste Polisens IT-stöd i utredningsarbetet i hög grad

[5] Se vidare avsnitt ”Resultat inom (del av) utredningsverksamheten. Rapport från Polisen och Åklagarmyndigheten” nedan.

Arbetsmaterial

stödja utredningsprocessens alla komponenter samt vara utformat för ett såväl mobilt som stationärt arbetssätt.

En högre andel utredningar ska kunna slutföras i den initiala utredningsverksamheten. Framgångsfaktorer här är att dagens utredningsresurs planläggs och tjänstgöring sker även under icke kontorstid.

Brottsoffer/medborgarperspektiv

Polisens utredningsuppdrag ska i betydligt högre grad vara inriktat med fokus mot sitt uppdrag, vem Polisen är till för och vad Polisen ska leverera. Inriktningen måste i allt väsentligt förtydligas och metodstöd[6] som finns alt. tas fram måste ensas och vara tillgängligt för alla i utredningsverksamheten så att det är tydligt för den enskilde utredaren vad som förväntas av densamma. Detta gäller såväl information och stöd till brottsoffer i synnerhet som information och service till medborgare i allmänhet. Det traditionella stödet med samtal och service till brottsoffer under utredningen, men även det skydd som normalt utförs av personsäkerhetshandläggarna, är viktigt och ofta helt avgörande för det fortsatta utredningsarbetet och för att målsäganden ska känna sig trygg och ”hålla i” under hela förundersökningen. Medborgarperspektivet är en bemötandefråga Polisen bara kan vinna på att utveckla. För hanteringen av initiala utredningsåtgärder kan den vara en avgörande faktor.

Ökad enhetlighet

Det föreligger skillnader mellan polismyndigheterna när det gäller exempelvis lagföring och andel redovisade ärenden till åklagare. Dessa skillnader kan inte enkelt förklaras. Det saknas i stort sett nationella analyser av varför redovisningen av ärenden till åklagare skiljer sig mellan polismyndigheterna. Orsakerna till skillnaderna i riket kan, enligt projektgruppen, vara flera, exempelvis variationer i brottssammansättningen. Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen redovisade ett gemensamt regeringsuppdrag avseende resultat i utredning och

[6] Metodstöd för exempelvis brottsofferinformation (såväl allmän som specifik för olika brottsområden) finns idag spritt via en mängd olika handböcker och webbplatser, t.ex. https://intrapolis.polisen.se/yoa556_92_641/Arbetsstod--regelverk/Karnverksamhet/brott/

Arbetsmaterial

lagföring i mars 2013 och där anges följande om skillnader i resultaten;

Det förekommer för vissa brottstyper stora skillnader i resultaten mellan länen avseende lagföring och genomströmningstider. Tänkbara orsaker till dessa skillnader hos polisen kan vara olikheter i antalet inkomna ärenden, ärendesammansättningen, tillämningen av Polisens nationella utredningskoncept (PNU), ledarskap, hur utredningsverksamheten är organiserad och resurssatt samt kompetensen. Skillnaderna i resultaten hos åklagarna kan dels bero på kvaliteten i de polisledda förundersökningarna samt skillnader avseende ledarskap och kompetens. Även olika geografiska och demografiska skillnader kan påverka resultaten t.ex. många turister, stora handelsplatser m.m.
Andra viktiga faktorer som kan förklara skillnaderna är ledarskapets utövande, engagemanget och delaktigheten hos medarbetarna samt vilka prioriteringar som görs.

Ett sätt att nå ökad enhetlighet är, enligt projektgruppens mening, att enhetliga metoder och arbetssätt tillämpas, under en tydlig ledning enligt ovan beskrivna framgångsfaktorer.[7] Det finns dock ingen automatik i att detta på ett entydligt vis påverkar resultaten. Geografiska, sakområdesmässiga och andra regionala skillnader kan finnas.

Förutom att Polisen behöver arbeta på ett enhetligare sätt vore det bra om mätningen av dess verksamhet ensades. Detta skulle förstärka enhetligheten inom Polisen ytterligare. Frågan avhandlas i mer detalj nedan.

Vad ska mätas och hur? Nya mål

Effektivitet definieras vanligtvis som en kvot mellan någon form av resultat (måluppfyllelse, effekt, samhällsnytta) och en uppoffring (kostnader, resurser). *Kvalitet* definieras som sammantagna egenskaper hos en prestation som ger den dess förmåga att uppnå mål. *Kvantitet* definieras som antal prestationer.

De framgångsfaktorer som har identifierats inom utredningsprocessen (PNU) dvs. initiala utredningsåtgärder, brottssamordning, kvalificerad FU-ledning samt tekniska undersökningar, osv., måste löpande följas upp för att parallellt med resultatindikatorerna få en kunskap var möjligheterna resp. utmaningarna i utredningsprocessen finns. Uppföljningen ska tillsammans med övrig kunskap ligga till grund för verksamhets-

[7] Se vidare diskussionen avseende detta i det för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gemensamma regeringsuppdraget avseende utredning och lagföring, ÅM-A 2013/0556 och POA-400-2165/12.

Arbetsmaterial

utvecklingen som tar sikte på att genomföra uppdraget mer effektivt.

Dagens uppföljningssystem

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska resultatredovisningen främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Polisens struktur för uppföljning har tre brottsområden och 11 brottskategorier som tillsammans fångar polisens prestationer inom utredningsverksamheten.

Uppföljningen sker i ett antal dimensioner: *organisation* (totalt samt per polismyndighet), *brottstyp* (totalt, tre brottsområden, 11 brottskategorier, olika särskilt sammansatta grupper av brottstyper och enskilda brottstyper) samt *resultatmått* (antalsmått med en variabel och andelsmått med två variabler). Utgångspunkten tas i Ekonomistyrningsverkets verksamhetslogik dvs. resursinsats, genomförande, prestationer och effekt med betoning på prestationer (redovisade ärenden till åklagare)/genomförande (bearbetade ärenden, öppna ärenden) /resursinsats (redovisade timmar).

Vid värdering av polisens utredningsresultat baseras resultatbedömningen på ett antal resultatindikatorer, prestationen *ärenden redovisade till åklagare* kan inte på egen hand användas för att bedöma hela utredningsresultatet. En betydande faktor som påverkar antalet redovisade ärenden är t.ex. förändringar i brottsstrukturen. Idag utgår resultat-bedömningen för utredningsverksamheten primärt från fyra resultatindikatorer:

1. andel ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden,
2. antal bearbetade ärenden per 1 500 utredningstimmar,
3. medelgenomströmningstid (dagar) avseende bearbetade ärenden
4. andel positiva lagföringsbeslut i ärenden där förundersökning letts av polismyndighet av beslutade brottsmisstankar.

Resultatet för utredningsverksamheten baseras på en sammanvägning av utfallet för dessa fyra resultatindikatorer och värderas utifrån om förändringen innebär en ökning, är oförändrad eller har minskat. De två resultatindikatorer som har

Arbetsmaterial

störst vikt är *andelen ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden* samt *andel positiva lagföringsbeslut i ärenden där förundersökning letts av polismyndigheten av beslutade brottsmisstankar*, eftersom de tillsammans bedöms beskriva utredningsresultatets viktigaste aspekter, produktionen av prestationer och prestationens kvalitet.

Vid en löpande uppföljning finns det en risk att man reagerar för kraftigt på förändringar som ligger inom normalvariationen. Utgångspunkten för kunskapsbehovet är att identifiera vilka frågor som ska besvaras; är det volymförändringar, produktivitet eller effektivitet? Kunskapsbehovet styr vilka nyckeltal, resultatindikatorer resp. resultatmått som bör användas. Det är viktigt att skilja på kortsiktig förändring och långsiktig utveckling. Kortsiktiga förändringar ligger ofta inom normalvariationen och spelar mindre roll. Det viktiga är att uppföljningssystemet har ett signalsystem som visar när utfallet ligger utanför normalvariationen.

Resultat inom (del av) utredningsverksamheten. Rapport från Polisen och Åklagarmyndigheten.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten redovisade i oktober 2013 gemensamt resultatet för verksamheten utredning och lagföring avseende perioden januari till och med augusti 2013.[8] I denna framhålls att Polisens och Åklagarmyndighetens mått vad gäller antal inte är direkt jämförbara. Polisen redovisar antal ärenden medan Åklagarmyndigheten redovisar antal brottsmisstankar. Ett ärende kan innehålla flera brott och ett brott kan avse flera misstänkta. För varje misstänkt kan det finnas en eller flera brottsmisstankar. Ett ärende innehåller i genomsnitt 2,5 brottsmisstankar. De olika måttenheterna försvårar till viss del möjligheten till gemensam analys av resultatet. Detta gör att det blir mer väsentligt att förhålla sig till andelar och utvecklingen av dessa.

I rapporten sägs vidare (1.3); I det gemensamma regeringsuppdraget *Analys av resultatet för verksamheten utredning och lagföring* gjordes en genomgång av allmänna förutsättningar för utredningsverksamheten.

[8] Delrapport utredning och lagföring 2013 avseende Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens gemensamma redovisning av resultatet avseende utredning och lagföring enligt regleringsbrevets återrapporteringskrav.

Arbetsmaterial

Det finns enligt analysen en förväntan om att en anmälan ska resultera i en åtgärd från rättsväsendets sida. Det är en viktig uppgift för rättsväsendet att förklara – och inte bortförklara – vad uteblivna åtgärder från rättsväsendet beror på.

Inom den officiella rättsstatistiken, som Brå ansvarar för, redovisas antal och andel brott som är uppklarade. Denna statistik används ofta som ett mått på rättsväsendets förmåga att utreda brott. Att ett brott är uppklarat innebär att omständigheterna kring brottet har klarlagts av polis eller åklagare och andelen uppklarade brott är beräknat i förhållandet till antal anmälda brott. Ett dilemma för tolkningen av uppklaringsprocenten är att det i nämnaren (antalet anmälda brott) ingår brott som är uppenbart omöjliga att utreda (exempelvis anmälningar där gärningen inte är ett brott eller där den misstänkte är avliden).

Brå avser på sikt att förändra och utveckla definitionen av uppklaring. I sammanhanget bör också nämnas att det finns flera brott (exempelvis förolämpning, förtal, bedrägligt beteende) där åklagaren ska göra en särskild bedömning om ärendet överhuvudtaget ska utredas och lagföras. I många fall är det huvudregeln att brottet inte ska utredas.

Vidare finns också möjlighet att förundersökningsbegränsa (utvecklas inte vidare här).

Under rubriken ”En övre gräns för vad som är möjligt att klara upp?” anges följande. Av processekonomiska skäl är det inte alltid motiverat att lägga ned för stora resurser för att utreda ett brott. Det kan vara vid vissa brott av ringa karaktär. En förväntan om total uppklaring av anmälda brott är alltså orealistisk, men dessvärre finns det inte någon möjlighet att ange hur stor andel av de anmälda brotten som skulle kunna ”räknas bort” utifrån dessa argument. Anmälda brott kan kategoriseras utifrån fem kategorier:

1. Brott som omöjligen kan klaras upp. Kategorin omfattar t.ex. gärningar som ej är brott, fall där den misstänkte avlidit, fall där den misstänkte är underårig samt fall där det inte går att visa att något brott har begåtts.
2. Brott som inte bör utredas. Det vill säga brott som skulle vara möjliga att utreda men som inte bör utredas av t.ex.

Arbetsmaterial

processekonomiska skäl; förundersökningsbegränsningar samt särskild åtalsprövning.

3. Svårutredda brott. En stor del av de brott som anmäls till polisen har mycket låga förutsättningar att kunna klaras upp till följd av försvårande omständigheter och brist på spaningsuppslag.
4. Brott som borde kunna klaras upp. Brott som har förutsättningar att klaras upp men som inte blir uppklarade.
5. Uppklarade brott. Brott som leder till personuppklaring.

Det finns tillräckliga grunder för att konstatera att en total uppklaring inte är möjlig, bland annat av rättssäkerhetsskäl. Vissa brott kan vara så genuint svårlösta att åtgärderna som skulle krävas för en utredningsframgång inte står i rimlig proportion till brottets svårhetsgrad.

Ibland är det inte ens teoretiskt möjligt, till exempel vid påhittade brottsanmälningar. Ibland kan det innebära praktiska problem, exempelvis när brott har skett utomlands och brottet kanske främst anmäls för att säkerställa försäkringsbolagens krav på polisanmälan.

Totalmängden ”anmälda brott” kan bit för bit skalas ner för att hamna på en slutlig nivå för utredningsbara brott och där någonstans kan det gå att finna en rimlig uppklaringsnivå att sträva mot. Vid ett resonemang om utredningsbarhet kan man inte bortse från att det ibland kan finnas en förväntan om att polisen och åklagare ska utreda även det ”icke utredningsbara”.

Genomströmningstider

Genomströmningstiden från anmälan till redovisat förundersökningsprotokoll bör vara ett mål. Detta är ett effektivitetsmål såväl som ett kvalitetsmål.

Korta genomströmningstider kan – som regel – vara ett kvalitetsmått.[9] Korta handläggningstider är till gagn för målsäganden (brottsoffret), den misstänkte, för bevisvärdet och för processen. I vissa fall krävs korta handläggningstider, förutom vid frihetsberövanden, som vid LUL-ärenden och där målsäganden är under 18 år.

[9] Även om Polisen inte har full kontroll över genomströmningstider, t.ex. om äendet behandlas vid en annan myndighet.

Arbetsmaterial

En framgångsfaktor för fler lagförda är att ärendena görs klart så snart det är möjligt. Det torde vara möjligt att slutredovisa fler ärenden i omedelbar följd nära brottet genom att fler initiala utredningsåtgärder görs i anslutning till brottet och att slutredovisning alltid sker när det kan ske (s.k. slutdelgivning) samt att förenklat utredningsförfarande verkligen används när det är lagligt möjligt, s.k. 23:22 §-förfaranden.

Den resultatindikator av utredningsverksamheten som idag har lägst vikt vid resultatbedömningen *är medelgenomströmningstid (dagar) avseende bearbetade ärenden*. Normalt ökar korta genomströmningstider förutsättningarna för lagföring och skapar förutsättningar för att såväl den brottsutsatte som den brottsmisstänkte får ett avslut i ärendet.

Färska ärenden - balanser

På flera håll i landet har balansprojekt, om än i olika form, genomförts. Detta har vanligen skett när det framgått att balanssituationen är svår eller okontrollerad. De insatser som då har gjorts, i vissa fall genom en s.k. särskild insats, har lett till snabba resultat och då inte bara genom avskrivningar av gamla eller preskriberade eller outredbara ärenden utan också genom lagföring. Det måste vara en framgångsfaktor att över tid arbeta med färska ärenden som är bearbetningsbara. Det är därför nödvändigt att ha kontroll över balanserna. Ett tekniskt stöd anpassat till detta behöver finnas, t.ex. dagens Status. Det måste finnas klara rutiner för uppföljning och kontroll av balanssituationen i syfte att förkorta genomströmningstiderna. Det bör endast undantagsvis förekomma särskilda balanssatsningar. Utredningsverksamheten behöver över tid kunna hantera de ärenden som kommer in. Det måste finnas flexibilitet att flytta ärenden, eller medarbetare, mellan olika enheter eller avdelningar när det finns behov av det. Någon på ledningsnivå behöver ha det mandatet.

Kvalitet i utredningsverksamheten - Tonymodellen

Syftet med den s.k. Tonymodellen är att skapa en tvådimensionell bild av polismyndigheternas arbete med mängdbrott. Tidigare modeller av uppföljning bygger på resultatmåttet *andel redovisade ärenden till åklagare av inkomna ärenden.* Detta resultatmått finns även med i Tonymodellen men har där kompletterats med ett särskilt urval av de brottskoder där polismyndighet - typiskt sett - leder förundersökningen dvs.

Arbetsmaterial

brott som enligt det s.k. fördelningscirkuläret (FAP 403-5/ ÅFS 2005:9) är av enkel beskaffenhet. Dessa brottskoder har i Tonymodellen sorterats i sex olika mängdbrottskategorier (MBK 1-6). Resultatmåttet *andel redovisade ärenden till åklagare av inkomna ärenden* har därefter kompletterats med uppgifter om åklagarnas lagföringsbeslut.

I Tonymodellen – nedbrutet på varje polismyndighet och mängdbrottskategori – redovisas i vilken utsträckning åklagare delat de polisiära fu-ledarnas bedömning i bevisfrågan gällande de ärenden som redovisats.[10] En hög andel positiva lagföringsbeslut (lagföringskvot) kan tolkas som en indikator på god kvalitet gällande de ärenden som redovisats och en låg andel det motsatta.

Projektgruppens uppfattning

Projektgruppen delar de uppfattningar som kommit till uttryck i RPS och ÅM Rapporten från oktober 2013. Det finns skäl att avvakta innan slutlig ställning tas till vad som ska vara ”nämnare” och vilken slags verksamhetsuppföljning och mot vilka mål, som ska göras.

Projektgruppen anser dock att måttet ärenden redovisade till åklagare måste bytas ut till redovisade BMID, så att Polismyndigheten inom ramen för RIF-arbetet redovisar på samma sätt som övriga myndigheter i rättskedjan. På så sätt kan en anmäld misstanke följas hela vägen in i domstolen och till avgörandet i brottmålet.

Arbetsmaterial

[10] Den måste dock noteras att samma ärenden inte används för detta vilket gör bedömningen till viss del haltande.