

Utredning under icke kontorstid



Tillsynsrapport 2018:6

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, November 2018



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A094.519/2018, Saknr: 128
Omslagsfoto: Lars Hedelin
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: November 2018

Innehåll

Innehåll	3
1 Sammanfattning	5
2 Förkortningar	8
3 Inledning	9
3.1 Uppdraget	9
3.2 Tillsynsgruppen	9
3.3 Genomförande	9
4 Disposition och läsanvisningar	11
5 Styrande och vägledande dokument	12
5.1 Regleringsbrev och verksamhetsplan	12
5.2 Riktlinjer för arbetstider vid Polisen	12
5.3 Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation (majbeslutet)	13
5.4 Rekommendation om jourverksamhet	13
5.5 Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24	13
5.6 PNU	14
5.6.1 Arbetsmetodik	14
5.6.2 PNU består av fyra huvudområden	14
5.6.3 Framgångsfaktorer enligt PNU	15
6 Övriga rapporter	16
6.1 Tidigare inspektion av polismyndigheternas förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke-kontorstid	16
6.1.1 Tidigare inspektions sammanfattande slutsatser och rekommendationer	16
6.2 Polismyndighetens rapport om förbättrad planering och resursdimensionering	17
6.2.1 Rapportens sammanfattande slutsatser och rekommendationer	18
6.3 Redovisning av regeringsuppdraget, Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas	18
6.3.1 Utveckling av verksamheten som pågår och planeras	19
6.3.1.1 Utredning och lagföring med fokus på initiala åtgärder	19
6.4 Tillsynsfunktionens tidigare rapporter inom området utredning och lagföring	20
6.4.1 Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning	20
6.4.2 Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten	21
6.4.3 Polismyndighetens ärende- och brottssamordning	21
7 Inspektionsgruppens iakttagelser och bedömningar	22
7.1 Verksamhetsanpassad arbetstid	22
7.1.1 Iakttagelser	22
7.1.2 Bedömningar	22
7.2 BF/IGV – Initiala utredningsåtgärder	24
7.2.1 Iakttagelser	24
7.2.2 Bedömningar	24
7.3 Jourförundersökningsledare	25
7.3.1 Iakttagelser	25
7.3.2 Bedömningar	26
7.4 Jourutredningsverksamhet	27

7.4.1	Iakttagelser	27
7.4.2	Bedömningar	27
7.5	Vakthavande befäl/Regionledningscentral, RLC.....	28
7.5.1	Iakttagelser	28
7.5.2	Bedömningar	28
7.6	Grova brott.....	29
7.6.1	Iakttagelser	29
7.6.2	Bedömningar	29
7.7	Kriminalteknisk resurs	30
7.7.1	Lokus	30
7.7.1.1	Iakttagelser	30
7.7.1.2	Bedömningar	30
7.7.2	Kriminaltekniker	31
7.7.2.1	Iakttagelser	31
7.7.2.2	Bedömningar	31
7.8	Ärende- och brottsamordning.....	31
7.8.1	Iakttagelser	31
7.8.2	Bedömningar	32
7.9	Specialsökhund	32
7.9.1	Iakttagelser	32
7.9.2	Bedömningar	33
7.10	Ledning och styrning	33
7.10.1	Iakttagelser	33
7.10.2	Bedömningar	33
8	Rekommendationer.....	35

1 Sammanfattning

Inspektionen har undersökt Polismyndighetens förmåga att under icke kontorstid genomföra utredningsåtgärder med tillämpning av polisens nationella utredningsdirektiv. Granskningen har även omfattat arbetstidens förläggning utifrån verksamhetens behov.

Polismyndighetens förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke kontorstid påverkas i hög grad av förmågan att anpassa förläggningen av arbetstid efter verksamhetens behov. Ett antal interna och externa granskningar har genomförts för att analysera och bedöma polisens förmåga att verksamhetsanpassa arbetstiden. Några av dessa granskningsresultat presenteras senare i rapporten.

Redan under 1990-talet konstaterade Riksrevisionsverket att verksamhetens behov normalt inte styr bemanningen. Som förklaring till förläggningen av arbetstid angav verket att arbetsgivaren inom polisen inte är tillräckligt stark.¹ Även Polismyndighetens internrevision har konstaterat att resursplaneringen inte överensstämmer med de i förväg kända eller förväntade verksamhetsbehoven och att övertid generellt sett infaller regelbundet och i större omfattning under lördagar och söndagar samt vid avslut av dag- och kvällspass samtliga dagar i veckan.²

Tidigare granskningar har alla givit vid handen att polisen inte har varit framgångsrik i sin ambition att anpassa arbetstidens förläggning efter verksamhetens behov. Resultatet av tidigare granskningar förefaller dock inte ha fått fullt genomslag i verksamheten. Inspektionsgruppen instämmer i allt väsentligt med det som framkommit tidigare och framlägger därför bedömningar och rekommendationer som i hög grad överensstämmer med innehållet i de tidigare granskningarna.

Polismyndigheten ska sträva efter att ha rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt för att på ett kostnadseffektivt sätt utföra uppdraget med bästa resultat. För att det ska kunna bli verklighet krävs en grundlig analys och kartläggning av vilka behov verksamheten har för att kunna utföra uppdraget. Under genomförandet av en sådan analys ingår 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 m.m. Det finns ingen enhetlig metod för att identifiera verksamhetens behov. För att nå framgång med att verksamhetsanpassa arbetstiden behöver verksamhetens behov beskrivas på ett tydligare sätt. En nationell enhetlig metodik för kartläggning av verksamhetens behov bör därför utarbetas och införas.

När verksamhetens behov har identifierats kan den nödvändiga bemanningen för uppdragets utförande fastställas. Bedömningen ska innefatta både antal medarbetare och förläggning av arbetstid.

När det gäller utredningsverksamheten är det inspektionsgruppens bedömning att det huvudsakliga arbetet äger rum under kontorstid. På icke kontorstid förefaller utredningsverksamheten i första hand vara inriktad på att ”hålla ställningarna”, vilket i praktiken betyder

¹ RRV, 1996c.

RRV, 1996d.

² IR-977-2760/11.

att hantera frihetsberövade och utföra initiala utredningsåtgärder i mån av tid och resurs. Det kan dock inte anses svara mot verksamhetens behov.

I Polismyndighetens verksamhetsplan framgår att polisens nationella utredningsdirektiv, PNU, ska tillämpas i all brottsutredande verksamhet. Att kunna bedriva utredningsarbete i enlighet med PNU måste således kunna betraktas som ett av de krav på verksamheten som ska vara styrande för bemanning och arbetstidsförläggning.

Att bedriva utredningsarbete i enlighet med PNU innebär att ha tillgång till kompetens inom initiala utredningsåtgärder, förundersökningsledning, brotts- och ärendesamordning och kriminaltekniska åtgärder. Ingripandeverksamheten, som ofta är först på plats, är således, helt avgörande för att uppnå goda utredningsresultat och ökad lagföring. Detta innebär att de poliser som arbetar med ingripandeverksamhet behöver ha rätt kompetens för detta. Inspektionsgruppen har dock konstaterat att det saknas systematisk kompetensutveckling inom området initiala utredningsåtgärder.

Förundersökningsledningen under jourtid behöver hanteras av välutbildade och utredningserfarna medarbetare med mandat och kompetens att fatta adekvata beslut i utredningsprocessens olika skeden. Ärenden med låg lagföringsprognos bör avslutas i ett tidigt skede och därmed inte belasta senare delar av utredningskedjan. Utredningsbara ärenden ska bli föremål för samordning och beredas med analys och modusinformation när det är påkallat. Om jourförundersökningsledaren ska ges förutsättningar att arbeta på det här sättet och samtidigt finnas tillgänglig för stöd och vägledning till den yttre personalen samt utredningsjouren talar det med styrka för att rollen bör vara renodlad. I dag kombineras funktionen som jourförundersökningsledare på flera håll med rollen som stationsbefäl.

Utredningsjourenas uppdrag skiljer sig åt vid de besökta polisområdena. Vissa hanterar frihetsberövade fram till häktning medan andra lämnar över dessa ärenden i ett tidigt skede till handläggande enhet. Vidare kan det konstateras att övriga funktioners uppfattning om vilket uppdrag utredningsjouren har, inte alltid stämmer överens med det faktiska uppdraget. Generellt kan sägas att meningarna går isär om vad uppdraget bör innehålla utöver att hantera frihetsberövade. En uppfattning är att utredningsjouren bör stötta den yttre personalen med initiala utredningsåtgärder, gärna ute på fältet. En annan är att de bör vidta möjliga utredningsåtgärder till stöd för den fortsatta utredningsprocessen. I enlighet med Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, som anger att de ärenden som är möjliga att avsluta i jourutredningsverksamheten inte bör överlämnas till annan utredande enhet, bedömer inspektionsgruppens att utredningsjourenas uppdrag bör inriktas mot att under ledning av jourförundersökningsledaren kvalitetssäkra utredningsarbetet till stöd för den fortsatta utredningsprocessen. Vidare kan det konstateras att även om det finns en tänkt/beslutad bemanning på utredningsjouren, dras verksamheterna ofta med flera vakanser.

Teknisk bevisning i någon form förekommer i nästan alla förundersökningar och är en avgörande framgångsfaktor i utredningsverksamheten. Ändå finns lokala brottsplatsundersökare, lokus, i begränsad omfattning att tillgå under icke kontorstid. Det får till följd att ansvaret för brottsplatsundersökningar under den här tiden i stor utsträckning läggs på den yttre personalen. Som konsekvens av detta finns inte tillräcklig kompetens och tid för att utföra en effektiv och ändamålsenlig brottsplatsundersökning. Det leder i sin tur till försämrade möjligheter att klara upp brott. En annan konsekvens är att möjligheterna försämras för brottsanalys och forensisk analys, då säkring av spår och beskrivningar av tillvägagångssätt inte görs i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet. Ytterligare en konsekvens är att den yttre personalen, som också har ett ansträngt resursläge under denna tid, får en högre

arbetsbelastning och riskerar att knytas upp under längre tid vid brottsplatser än vad som gäller under övrig tid. Polismyndigheten bör verka för att lokus-kompetens i högre utsträckning finns att tillgå under brottsfrekvent tid, så att rätt resurs kan användas för rätt uppgift, vilket i förlängningen kommer att leda till ett effektivare utredningsarbete.

Inspektionsgruppen har iakttagit att behov av kriminaltekniker under icke kontorstid löses genom regional beredskap. Lösningen med en beredskapsorganisation förekommer också vid grova brott. Ett problem som lyfts fram under inspektionsgruppens besök är att det geografiska avståndet ibland utgör ett bekymmer. Det upplevs vid vissa tillfällen som svårt att motivera att personal ska resa långa sträckor för att påbörja ett arbete. Ibland blir ändå lösningen att ringa in ledig personal som finns lokalt, trots att en beredskapsorganisation finns att tillgå. På vissa ställen finns ingen beredskapsorganisation utan lösningen blir istället att ringa in ledig personal. Risken är uppenbar att det blir samma person/personer som alltid rings in. Det får i sin tur följden att övriga medarbetare inte kompetensutvecklas och att verksamheten blir känslig för avhopp och frånvaro. Här måste även arbetsmiljöperspektivet beaktas då det finns risk att medarbetare och chefer upplever att de förväntas vara tillgängliga under ledig tid. Mot bakgrund av att verksamhetens behov utanför kontorstid ser olika ut i landet, beroende på ärendefrekvens och geografi, kommer det att finnas behov av olika lösningar. Det är inspektionsgruppens mening att vald lösning måste vara stabil, där förmågan att hantera grova brott i enlighet med polisens metodstöd för utredning av grova brott, PUG, utanför kontorstid säkerställs.

Regeringen gav den 9 november 2017 Polismyndigheten i uppdrag att ta fram och redovisa en plan för hur de föreslagna tillskotten enligt budgetpropositionen för 2018 skulle fördelas och användas i myndigheten i syfte att stärka och utveckla polisverksamheten för att förbättra verksamhetsresultaten samt hur organisationen ska kunna fortsätta att utvecklas efter år 2020 i syfte att antalet anställda ska ha ökat med 10 000 till år 2024. Arbetet har genomförts gemensamt med det arbete myndigheten har bedrivit med att ta fram Polismyndighetens budgetunderlag för år 2019-2021 samt arbetet Polisen 2024. Inspektionsgruppen delar rapportens³ uppfattning om vilka verksamhetsområden som främst behöver stärkas och vilka åtgärder som behöver vidtas för förbättrade verksamhetsresultat. Det är av största vikt att säkerställa att dessa slutsatser får fullt genomslag i verksamheten och att ökningen av antalet anställda fördelas utifrån en kartläggning av verksamhetens behov.

Under färdigställandet av denna rapport utkom statskontorets slutrapport ”Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet”⁴. Något utdrag från denna har inte sammanställts i den här rapporten. Inspektionsgruppen kan dock konstatera att Statskontorets slutsatser stämmer väl överens med inspektionsgruppens när det gäller arbetstidsförläggning, jourutredningsverksamhetens organisering och bristerna i tillämpningen av PNU.

³ Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas, A510.044/2017.

⁴ Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet, slutrapport, 2018:18, Statskontoret.

2 Förkortningar

BF/IGV	Brottsförebyggande/Ingripandeverksamhet
BPU	Brottsplatsundersökning
Cops	Centralt Operativt Planerings System
Durtvå	Polisens utredningssystem
Fu-ledning	Förundersökningsledning
Lokus	Lokal brottsplatsundersökare
Noa	Nationella operativa avdelningen
OLG	Operativ ledningsgrupp
PKC	Polisens kontaktcenter
PNU	Polisens nationella utredningsdirektiv
Polkon	Utbildningssystem för polisiär konflikthantering
Pug	Polisens metodstöd för utredning av grova brott
Pum	Polisens underrättelsemodell
RLC	Regionledningscentral

3 Inledning

3.1 Uppdraget

Rikspolischefen beslutade den 8 december 2017 om en tillsynsplan för 2018.⁵ Av planen framgår bland annat inom vilka områden tillsyn skulle ske under 2018.

Denna tillsyn, som genomförts inom ramen för en inspektion, har granskat polisens förmåga att under icke kontorstid genomföra utredningsåtgärder med tillämpning av polisens nationella utredningsdirektiv, PNU.

Tillsynens huvudsakliga inriktning har varit att undersöka om arbetet bedrivs rättssäkert och effektivt samt om inrättandet av utredningsjourer vid polisområdena har medfört en förbättrad utredningsverksamhet. Granskningen har även omfattat arbetstidens förläggning utifrån verksamhetens behov och vad som ligger till grund för fattade beslut i frågan. Även tillgången till och samordningen av utredningsstöd, brottsamordning och kriminalteknisk kompetens under icke kontorstid har undersökts.

Tillsynen omfattar inte det arbete inom utredningsprocessen som sker under icke kontorstid vid Polisens kontaktcenter, då detta kommer att bli föremål för en fristående inspektion.

3.2 Tillsynsgruppen

Deltagare i tillsynsgruppen har varit

- polismästare Stefan Liljenberg, tillsynsledare, rikspolischefens kansli
- juristen Åsa Hasth, sekreterare, rikspolischefens kansli
- kommissarien Lars Lundberg Kelly, regionkansliet, polisregion Nord
- kommissarien Peter Hejdström, polisområde Halland, polisregion Väst.

3.3 Genomförande

Tillsynsgruppen har besökt följande organisatoriska enheter

- polisregion Syd, polisområde sydöstra Götaland
- polisregion Öst, polisområde Jönköping
- polisregion Mitt, polisområde Uppsala.

Inför tillsynsgruppens besök har de olika organisatoriska enheterna fått inkomma med skriftliga svar på frågor rörande styrdokument, verksamhetsanalys, dimensioneringsbeslut, arbetstidsförläggning, kompetens och olika funktioners beredskap. Vid intervjuerna som

⁵ A433.859/2017.

genomfördes användes intervjumallar, med frågor inom ovan nämnda områden, som anpassats efter den intervjuades funktion.

Vid besöken har tillsynsgruppen intervjuat personal enligt följande

- polisområdeschef
- förundersökningsledare vid jourverksamheten
- chef för forensiska gruppen
- funktion vid lokal brottsplatsundersökning, lokus
- funktion vid brottsamordning
- lokalpolisområdeschef
- gruppchef vid utredningsgrupp vid lokalpolisområde
- chef för hundgrupp
- chef vid utredningssektion
- utredare vid kriminaljourverksamheten
- gruppchef vid ingripandeverksamheten, IGV
- chef vid verksamhetsplanering på polisområdesnivå
- vakthavande befäl.

4 Disposition och läsanvisningar

I avsnitt 5 presenteras en genomgång av styrande och vägledande dokument, både vad gäller verksamhetsanpassad arbetstid och utredning utanför kontorstid.

I avsnitt 6 har inspektionsgruppen sammanställt utdrag ur tidigare utgivna granskningar och rapporter. Avsikten är att ge läsaren en bild av det arbete som bedrivits tidigare och vilka slutsatser som då har dragits. Slutsatserna i dessa sammanfaller väl med bedömningarna och i viss mån rekommendationerna i denna rapport.

I avsnitt 7 redogör inspektionsgruppen för vilka iakttagelser och bedömningar som gjorts inom ramen för tillsynen.

Slutligen redovisas i avsnitt 8 de rekommendationer som tillsynsgruppen lämnar.

5 Styrande och vägledande dokument

5.1 Regleringsbrev och verksamhetsplan

I regleringsbrevet för innevarande år anges bl.a. att Polismyndigheten ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och öka uppkläringen av brott, samt göra en bedömning av om vidtagna åtgärder har fått önskade effekter. Polismyndigheten ska vidare redovisa vilka fortsatta åtgärder myndigheten har vidtagit i arbetet med att bättre kunna förlägga arbetstiden utifrån verksamhetens behov. Det är värt att notera att Polismyndigheten sedan 2012 på olika sätt har ålagts att återrapportera vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att arbetstidens förläggning utgår från verksamhetens behov.

Av verksamhetsplanen för 2017-2018 framgår att utredningsresultaten ska förbättras. Det anges att PNU ska tillämpas i all brottsutredande verksamhet. Därutöver framgår att polisen i större utsträckning ska vara på plats under brottsfrekvent tid, den tid då flest brott begås. Förläggningen av arbetstid ska i större utsträckning ske utifrån verksamhetens behov och med god arbetsmiljö i fokus.

5.2 Riktlinjer för arbetstider vid Polisen

I riktlinjerna för arbetstider vid Polisen, som gäller från den 15 oktober 2010, återspeglas Rikspolisstyrelsen och polismyndigheternas gemensamma syn på hur arbetstidsfrågorna ska hanteras inom polisväsendet.⁶ Riktlinjerna ska fungera som ett stöd för Polismyndigheten i arbetet med verksamhetsanpassning av arbetstiderna, d.v.s. i myndighetens strävan efter att ha rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt för att på ett konstandseffektivt sätt utföra uppdraget med bästa resultat.

Riktlinjerna för arbetstider vid Polisen bygger i hög grad på Arbetsgivarverkets arbetstidspolicy för den statliga sektorn, som utgör en gemensam plattform för statliga arbetsgivare.⁷ Arbetsgivarverket har även givit ut en vägledning för statliga arbetsgivare till stöd i processen med att verksamhetsanpassa arbetstiden.⁸

⁶ HR-840-4533/10.

⁷ Arbetstidspolicy för den statliga sektorn, Arbetsgivarverket, Arbetsgivarverkets hemsida.

⁸ Verksamhetsanpassa arbetstiden – En vägledning för statliga arbetsgivare, Arbetsgivarverkets hemsida.

5.3 Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation (majbeslutet)

Vad gäller Polismyndighetens förmåga att under icke kontorstid genomföra utredningsåtgärder framgår i beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation⁹ (det s.k. majbeslutet) att det vid polisområdenas utredningsenheter ska finnas jourverksamhet. Denna ska ansvara för initial utredningsverksamhet genom att dygnet runt leda och genomföra utredningsåtgärder. Förutom tillgång till kvalificerad förundersökningsledning och lokala brottsplatsundersökare ska jourverksamheten också ha tillgång till relevant arrestkapacitet.

5.4 Rekommendation om jourverksamhet

Inför majbeslutet framförde regionerna i sina remissvar att de skulle behöva förstärka jourverksamheten om beslutet antogs. Detta föranledde att chefen vid Noa den 15 april 2015 kom med en skriftlig rekommendation till landets regioner.¹⁰ Där rekommenderades att det som en miniminivå i varje polisområde bör finnas tillgång till två medarbetare med särskild utredarkompetens som inte är nödvändiga för att upprätthålla ingripandeberedskapen under tiden måndag-torsdag, söndag 07.00-21.00 samt fredag-lördag 07.00-01.00.

5.5 Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24

Polismyndigheten har utfärdat riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamheten.¹¹ I dessa riktlinjer anges bl.a. att en aktiv förundersökningsledning utgör en viktig framgångsfaktor för att skapa en effektiv utredningsprocess som leder till att fler brott kan klaras upp. I syfte att möjliggöra aktiv förundersökningsledning bör rollen som jourförundersökningsledare så långt som möjligt renodlas. Det ankommer på respektive polisregion att reglera vilka ärenden som kan och bör avslutas vid polisområdenas utredningsjour. De ärenden som är möjliga att avsluta i jourutredningsverksamheten bör inte överlämnas till annan utredande enhet.

Vad avser förundersökningsledning i jourutredningsverksamhet regleras bl.a. följande. Utredningsverksamhet ska bedrivas vid de orter där man hanterar frihetsberövade. I varje polisområde/region ska en jourförundersökningsledare identifieras som polisområdesansvarig jourförundersökningsledare med mandat att leda och styra polisområdets/regionens samlade utredningsresurs inom ramen för utredningsjourverksamheten. I varje region ska det finnas minst en jourförundersökningsledare i tjänst dygnet runt.

⁹ Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum, 14 maj 2014, Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten.

¹⁰ Rekommendation om jourverksamhet, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2015-04-15.

¹¹ Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24.

Vidare anges i riktlinjen att jourförundersökningsledare inom jourutredningsverksamheten i allt väsentligt ska verka i funktionen jourförundersökningsledare. I slutet av riktlinjen anges dock att det är möjligt för en jourförundersökningsledare att som en del i sitt uppdrag även verka i funktionen stationsbefäl.

5.6 PNU

5.6.1 *Arbetsmetodik*

PNU har arbetats fram inom ett nationellt utvecklingsprojekt tillsammans med verksamhetens representanter och är en del av det strategiska initiativet att utredningsverksamheten ska utvecklas.¹²

PNU är polisens arbetsmetodik för det brottsutredande uppdraget. Arbetsmetodiken omfattar ett antal områden av betydelse för en väl fungerande, kvalitativ och rättssäker utrednings- och lagföringsprocess oavsett brott eller brottsområde.

Arbetsmetodiken utgör en nationell standard för brottsutredning med enhetliga och konkreta metodstöd i det vardagliga arbetet. Denna innehåller även områden som kompetensförsörjning, ledning och styrning av det brottsbekämpande uppdraget.

5.6.2 *PNU består av fyra huvudområden*

- **Det brottsutredande uppdraget** är huvudprocessen och består av arbetsmetodiken. Den vilar på tre grundpelare: förundersökningsledning, utvecklad arbetsmetodik och brottsreduktion. Utöver dessa tre grundpelare har det forensiska arbetet, kriminaltekniken, stor betydelse för utredningsresultatet.
- **Ledarskapet** har en avgörande roll i arbetet med genomförandet och kontinuerlig utveckling av arbetsmetodiken.
- **Kompetensförsörjningen**, att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och växla kompetens, är grundläggande i polisens ständiga utveckling som organisation.
- **Metodförvaltning** är mycket viktig och nödvändig för att uppdatera, utveckla, sprida och införa kvalitets- och rättssäkrade metodstöd m.m.

¹² Framgångsfaktorer för utredningsverksamheten – PNU, Intrapolis.

5.6.3 Framgångsfaktorer enligt PNU

- Alla, oavsett funktion, ska se sig som brottsutredare eller se sin roll och betydelse för resultatet.
- Förundersökningsledare och utredare med rätt kompetens ska arbeta när brott begås.
- Fokus är tidiga insatser och beslut.
- Spår och bevis ska säkras och vittnen ska höras så fort som möjligt.
- Utredande åtgärder som är relevanta, nödvändiga och möjliga ska utföras direkt.
- I ärenden med såväl känd som okänd gärningsman ska tillvägagångssätt och spår m.m. analyseras och värderas.
- Brotts ska utredas i nära anslutning till händelsen.
- Ärendesamordning ska ske kontinuerligt under utredningsprocessen så att effektivitet uppnås genom att i ett sammanhang utreda de samlade brottsmisstankarna mot samma person och i ett sammanhang redovisa ärendena till åklagaren.
- Effektiv brottsamordning ska ske genom forensisk analys, systematiska analyser av brott och tillvägagångssätt för att identifiera mönster och därefter jämföra spår och annan information från aktuella brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tala för till exempel samma gärningsman.
- Strukturerad återkoppling till framförallt målsäganden ska ske om hur handläggningen av ärendet fortskrider. Polisen är beroende av bland annat målsägandens förtroende och samarbetsvilja, vilket ökar förutsättningar att identifiera och lagföra gärningsmän.

Brott ska utredas i nära anslutning till händelsen. Förundersökningsledaren ska ha hög juridisk kompetens, rätt utbildning, en renodlad roll och vara dygnet-runt täckande. Samordningsfunktioner ska finnas som möjliggör operativ brottsanalys, forensisk analys, ärendesamordning och brottsförebyggande funktion.

Ytterligare en väsentlig beståndsdel i PNU är utvecklad arbetsmetodik vid utredning av mängdbrott. Utredning ska ske i nära anslutning till brottet och utredningsresurs ska finnas på frekvent tid i syfte att skapa möjlighet till detta.

6 Övriga rapporter

6.1 Tidigare inspektion av polismyndigheternas förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke-kontorstid

Rikspolisstyrelsen beslutade i sin verksamhetsplan för 2011 att inspektera polismyndigheternas förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke kontorstid.¹³

Syftet med inspektionen var att undersöka polismyndigheternas förmåga att utföra brottsutredande åtgärder under icke kontorstid. Med förmåga avsågs

- att ha tillräckliga resurser för att kunna arbeta enligt de fyra prioriteringarna i PNU, d.v.s. kunna utföra initiala utredningsåtgärder, ha tillgång till kompetent förundersökningsledning, ha en effektiv brottsamordning och kunna utföra kriminaltekniska åtgärder, oavsett tidpunkt på dygnet
- att organisationen är utformad så att det finns tillgång till den kompetens som behövs för att utföra de arbetsuppgifter som de fyra prioriteringarna bygger på
- att bemanningen av organisationen är tillräcklig.

Det ansågs också angeläget att tillse att Polisen arbetar rättsenligt och att polisarbetet håller hög kvalitet och bedrivs effektivt, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet.

6.1.1 Tidigare inspektions sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Den tidigare inspektionsgruppens allmänna bild var att i de fall det under icke kontorstid inträffade grova brott, eller då det finns ärenden med frihetsberövade, så genomförde polismyndigheterna utredningsåtgärderna väl. Däremot ansåg man att åtgärder behövde vidtas för att nå en effektiv styrning av verksamheten och planering av resurserna för att i tillräcklig mån och enligt PNU kunna utföra utredningsåtgärder även i andra ärenden under icke kontorstid.

Detta bedömdes dock förutsätta att det finns en grundligt genomförd analys om vad som krävs för att skapa en verksamhetsanpassad arbetstid. Analysen borde därför vara långsiktig, omprövande och utformad så att den därefter kan ligga till grund för dimensioneringen av kvalificerad förundersökningsledning, utredningsstöd, brottsamordningsfunktioner och kriminalteknisk kompetens.

Inspektionsgruppen konstaterade att en aktiv förundersökningsledning med hög kvalitet är avgörande för en effektiv brottsbekämpning. Det fulla ansvaret för förundersökningen och att den bedrivs effektivt har förundersökningsledaren. Han eller hon måste ges fulla förutsättningar att aktivt leda och ge direktiv tidigt i brottsutredningar. Dessutom ska förundersökningsledaren ansvara för att utredningarna granskas, kvalitetssäkras och återkopplas till

¹³ Inspektionsrapport 2012:1, Dnr VLK-128-5896/11.

utredningspersonalen. En systematisk återkoppling syftar till att undvika brister i initiala delar av utredningarna och öka fokus på ärenden som har förutsättningar att utredas.

Inspektionsgruppen konstaterade vidare att den kriminaltekniska kompetensen, vad avser lokala brottsplatsundersökare, inte i tillräcklig omfattning samordnades inom myndigheterna. Därmed nyttjades inte kompetensen fullt ut. Detta fick till följd att den kriminaltekniska kompetensen, såvida det inte gällde grova brott, i huvudsak endast fanns att tillgå under dagtid.

Den tidigare inspektionen lämnade bl.a. följande rekommendationer

- att arbetstiderna i utredningsverksamheten i högre utsträckning bör avspegla verksamhetens behov utifrån brottsligheten på icke kontorstid
- att en verksamhetsanalys avseende samtliga organisationsdelar bör genomföras för att uppnå en i högre grad verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning
- att en systematisk och kontinuerlig uppföljning av hur arbetstiden har förlagts i förhållande till de i förväg kända och förväntade verksamhetsbehoven bör införas
- att lokus bör finnas tillgängliga under brottsfrekventa tider, så att brottsplatsundersökningar och beskrivningar av tillvägagångssätt med tillräcklig kvalitet kan genomföras i så nära anslutning till brottet som möjligt
- att systematisk återkommande återkoppling av vidtagna initiala utredningsåtgärder bör införas i syfte att öka kvaliteten och undvika brister i initiala delar av utredningen.

6.2 Polismyndighetens rapport om förbättrad planering och resursdimensionering

I arbetet med att säkerställa att tyngdpunkten av polisens resurser och verksamhet förs till lokalpolisområdena och att uppnå målsättningen att minst hälften av resurserna ska finnas i lokalpolisområdena, fann nationella strategiska ledningsgruppen anledning att diskutera dimensionering av verksamheten och arbetstidens förläggning i Polismyndigheten. Den förda diskussionen resulterade i att Polismyndigheten den 26 november 2015 uppdrog åt regionpolischefen Klas Johansson att som uppdragsledare enligt fastställda direktiv fortsätta arbetet med förbättrad planering och resursdimensionering.¹⁴

Målbilden angavs vara att Polismyndigheten utifrån en helhetssyn ska leda och styra alla resurser mot de mest prioriterade problemen genom sina operativa ledningsgrupper. Genom en god planering ska säkerställas att bemanningen är tillräcklig för lösande av polisens uppgifter vid varje givet tillfälle. Fokus ska ligga på att disponera den resurs som finns tillgänglig på bästa sätt. Ett sådant förhållningssätt säkerställer ett gott verksamhetsresultat och en god arbetsmiljö.

Det konstaterades i direktivet att planering av verksamhet och arbetstid är en viktig del av lednings- och styrningsprocessen samt att ett realiserande av målbilden kräver samsyn vad

¹⁴ Förbättrad planering och resursdimensionering, rapport, A499.902/2015, Polismyndigheten.

gäller problembild och långsiktig lösning. Det noterades vidare att planeringsprocessen har behov av ett för polisens verksamhetsanpassat it-baserat stödsystem för att på ett enklare sätt skapa överblick över resursbehov och tillgänglig resurs.

6.2.1 Rapportens sammanfattande slutsatser och rekommendationer

I rapporten konstaterades att en alltför stor andel av arbetstiden i Polismyndigheten är förlagd till dagtid helgfria vardagar, d.v.s. kontorsarbetstid. En alltför liten andel av arbetstiden är förlagd till brottsfrekvent tid, d.v.s. kvällar och helger. Förläggningen av arbetstid måste i större utsträckning anpassas till verksamhetens behov.

Vidare konstaterades att det inte finns någon enhetlig metod för att identifiera verksamhetens behov. Verksamhetens behov behöver beskrivas tydligare. Planeringen av arbetstidens förläggning kräver stora resurser men leder inte till ett tillräckligt bra resultat. En effektiviserad planering skulle frigöra resurser för kärnverksamheten.

Polismyndighetens systemstöd och nationella rutiner ansågs inte heller ge tillfredställande förutsättningar för styrning och kontroll över resursplaneringsprocessen. Systemstödet användes i mycket begränsad utsträckning för resursplanering av utredningsverksamheten.

Slutligen konstaterades att det saknades ändamålsenliga rutiner för uppföljning och utvärdering av planerad och genomförd verksamhet.

I rapporten lämnades bl.a. följande rekommendationer

- Polisregionerna bör genomföra en kartläggning av verksamhetens behov för att därefter fastställa den nödvändiga bemanningen för olika verksamheter innefattande både antal medarbetare och förläggning av arbetstid. Denna målbild för bemanningen ska sedan matchas mot tillgängliga personalresurser för att erhålla en verksamhetsanpassad förläggning av arbetstiden. Arbetstidsförläggningen ska följas upp fortlöpande.
- It-avdelningens bör få i uppdrag att ta fram ett nationellt planeringsverktyg som bland annat visualiserar verksamhetens behov och tillgängliga resurser med iakttagande av satta maximi- och miniminivåer.
- För att säkerställa arbetet mot en mer verksamhetsanpassad arbetstid bör därför arbetstidens förläggning följas upp fortlöpande med ett intervall om högst tre månader. Det bör vidare årligen utvärderas om arbetstidens förläggning är verksamhetsanpassad och tillgodoser kravet på en god arbetsmiljö.

6.3 Redovisning av regeringsuppdraget, Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas

Regeringen gav den 9 november 2017 Polismyndigheten i uppdrag att ta fram och redovisa en plan för hur de föreslagna tillskotten enligt budgetpropositionen för 2018 skulle fördelas och användas i myndigheten i syfte att stärka och utveckla polisverksamheten för att för-

bättra verksamhetsresultaten samt hur organisationen ska kunna fortsätta att utvecklas efter år 2020 i syfte att antalet anställda ska ha ökat med 10 000 till år 2024¹⁵. Uppdraget skulle redovisas i samband med budgetunderlaget, dock senast den 1 mars 2018¹⁶.

Arbetet genomfördes gemensamt med det arbete myndigheten har bedrivit med att ta fram Polismyndighetens budgetunderlag för år 2019-2021 samt med arbetet Polisen 2024.

6.3.1 Utveckling av verksamheten som pågår och planeras

Vad avser utredningsverksamheten anges bl.a. i rapporten att den dagliga styrningen ska utvecklas och förundersökningsledarrollen ska stärkas. Utredningsförmågan hos första polisman på plats ska förbättras. Utredningssystemet (Durtvå) fortsätter att utvecklas, bl.a. för att hantera omfattande förundersökningar, liksom arbetet med att harmonisera den forensiska verksamheten i syfte att uppnå en enhetlig, ackrediterad forensisk verksamhet (även inom Europa).

6.3.1.1 Utredning och lagföring med fokus på initiala åtgärder

I rapporten konstateras att ett av de områden där Polismyndigheten behöver förstärkas är utredning och lagföring. I rapporten anges bl.a. följande.

Förstärkningen behöver ske dels genom att personella resurser tillförs verksamhetsområdet, dels genom att lagstiftning, metoder och teknik utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. En av de åtgärder som bedöms ha störst effekt på utredningsverksamheten är att förstärka förmågan hos första patrull på brottsplats att genomföra initiala utredningsåtgärder. Initiala och långtgående åtgärder som vidtas i nära anslutning till brottet och brottsplatsen är av avgörande betydelse för möjligheterna till lagföring. Det innebär bl.a. att säkra och inhämta bevis och genomföra undersökningar vid brottsplats. Ingripandeverksamheten är således, då de ofta är först på plats, helt avgörande för att uppnå goda utredningsresultat och en ökad lagföring. Detta innebär följaktligen att ingripandeverksamheten behöver förstärkas och att de poliser som arbetar med ingripandeverksamhet behöver ha rätt kompetens för detta. Första polis på plats ska känna trygghet i sin uppgift att vidta initiala utredningsåtgärder utifrån kompetens, tid, it-stöd och utrustning. Detsamma gäller för personalen på Polisens kontaktcenter som är den del i verksamheten som tar emot största delen av anmälningar om mängdbrott. Därtill är det viktigt att säkerställa att regionledningscentralerna har förmågan att bedöma när patruller ska ges möjlighet att verka fullt ut på brottsplatsen.

Vidare ska interaktionen mellan utredningsprocessen och den forensiska processen stärkas och förbättras i syfte att effektivisera utredningsverksamheten och skapa förutsättningar för att redovisa fler ärenden. Teknisk bevisning i någon form förekommer i nästan alla förundersökningar och är en avgörande framgångsfaktor. Myndigheten ser därför att antalet civila kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare behöver öka och att civil personal kan utgöra en större andel än i dag inom det forensiska området. Genom att öka antalet

¹⁵ Ju2017/ 08662/PO

¹⁶ Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas, A510.044/2017.

lokala brottsplatsundersökare vid regionernas forensiska sektioner kan ingripandeverksamheten avlastas och frigöra resurser vid lokalpolisområdena. Dessutom behöver Nationellt forensiskt centrum förstärkas för att kunna bidra till effektivare verksamhet.

Generellt för utredningsverksamheten krävs dock att ärenden bedöms och beslutas tidigt med efterföljande få överlämningar mellan olika bedömnings-, utrednings- och beslutsfunktioner innan ärendena avslutas inom myndigheten eller redovisas i till Åklagarmyndigheten. Bedömningarna och besluten i de olika stegen ska ske med den kompetens som krävs. Med anledning av det är det viktigt att förstärka och förtydliga förundersökningsledarens uppgifter och funktioner. Förundersökningsledare med nödvändig kompetens, poliser och civila, ska vara de som fattar de tidiga besluten avseende inkomna ärenden och säkerställer att endast utredningsbara ärenden går vidare i utredningsflödet.

6.4 Tillsynsfunktionens tidigare rapporter inom området utredning och lagföring

I avsnittet nedan redovisas slutsatser från tidigare inspektionsrapporter som bedöms ha bäring även för denna rapport.

6.4.1 Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning

En ambition när polisen år 2013 fick möjlighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning var att beslutet skulle fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen. Inspektionsgruppen konstaterade dock att besluten fortfarande fattas relativt sent i processen och att i princip inga fattas i jourmiljön, där effektivitetsvinsterna skulle vara som allra störst. En förutsättning för att utredningsprocessen ska bli så effektiv som möjligt är att rätt funktion med rätt kompetens fattar rätt beslut vid rätt tillfälle. Ärenden med dålig lagföringsprognos bör avslutas i ett tidigt skede och därmed inte tynga ner utredningskedjan längre fram. Inspektionsgruppen noterade dock att de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion som förundersökningsledare tenderar att vara placerade först i utredningskedjan, d.v.s. i jourmiljön.¹⁷

Inspektionsgruppen lämnade bl.a. följande rekommendation

- Verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

¹⁷ Tillsynsrapport 2018:3, Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Mars 2018.

6.4.2 Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten

Inspektionsgruppen gjorde, utöver intervjuer med medarbetare på olika nivåer, en ärendegranskning som innefattade ett slumpmässigt urval av våldsbrottsärenden som vid tiden för granskningen var över tolv månader gamla.

Granskningen visade bl.a. att orsaken till att ärendet dragit ut på tiden i en majoritet av fallen var att hänföra till polisen och inte till andra aktörer eller omständigheter utanför polisens kontroll. Det mest påfallande var den långvariga passivitet, det vill säga bristen på utredningsåtgärder eller andra åtgärder som driver förundersökningen framåt, som präglade många ärenden. En annan omständighet som uppmärksammats är att byte av förundersökningsledare och utredare/handläggare sker i stor utsträckning i många ärenden, vilket enligt inspektionsgruppen med stor sannolikhet gjorde att utredningen tappade i tempo.

En annan återkommande fråga när det gäller utredningsverksamheten var huruvida förundersökningsledarrollen skulle vara renodlad eller om den kunde kombineras med andra uppdrag. De iakttagelser som inspektionen gjorde talade med styrka för att utredningsverksamheten skulle påverkas positivt om förundersökningsledarrollen så långt det är möjligt skulle vara renodlad.

Inspektionsgruppen konstaterade vidare att en långsiktig åtgärd för att få ner antalet öppna ärenden och skapa en fungerande utredningsverksamhet var att yttre personal på olika sätt involverades i utredningsverksamheten.

Frågan om resurser och personalrörlighet är ständigt aktuell när det gäller polisen och inte minst inom utredningsverksamheten. Inspektionens iakttagelser visade att det finns stora fördelar med en tydlig, transparent och förutsebar resursberäkning och resurstillsättning inom utredningsverksamheten.¹⁸

Inspektionsgruppen lämnade bl.a. följande rekommendation

- Tillsä tillse att byte av förundersökningsledare och utredare i pågående förundersökningar sker i mindre utsträckning.

6.4.3 Polismyndighetens ärende- och brottsamordning

Under inspektionen framkom att ärende- och brottsamordning endast i begränsad omfattning sker i jourmiljö. Om ärende- och brottsamordning, tillsammans med förundersökningsbegränsning, skulle göras tidigt i utredningsprocessen kunde arbetet göras mer processekonomiskt och effektivt för de utredande enheterna.¹⁹

Inspektionsgruppen lämnade bl.a. följande rekommendation

- Verka för en aktiv och effektiv ärendesamordning och förundersökningsbegränsning i jourmiljö.

¹⁸ Tillsynsrapport 2018:4, Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Mars 2018.

¹⁹ Tillsynsrapport 2018:2, Polismyndighetens ärende- och brottsamordning, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Mars 2018.

7 Inspektionsgruppens iakttagelser och bedömningar

7.1 Verksamhetsanpassad arbetstid

7.1.1 Iakttagelser

Inget av de besökta polisområdena har genomfört en verksamhetsanalys med utgångspunkt från verksamhetens behov så som det bl.a. beskrivs i Arbetsgivarverkets rapport ”Verksamhetsanpassa arbetstiden – En vägledning för statliga arbetsgivare” och Riktlinjer för arbetstider vid Polisen.

Det förefaller inte heller ske någon systematisk uppföljning av arbetstidens förläggning, bortsett från mängden övertid. Någon justering av arbetstider till följd av ett eventuellt uppföljningsresultat kan därför inte heller äga rum.

Inspektionsgruppen kan konstatera att Polismyndigheten inte har något nationellt metodstöd för hur en verksamhetsanalys, med bl.a. kartläggning av verksamhetens behov, ska genomföras.

7.1.2 Bedömningar

Utgångspunkten är att verksamhetens behov ska styra vilken bemanning som krävs och vilken arbetstidsförläggning som ska råda. Med andra ord ska behovet av arbetskraft vid olika tider vara styrande. Inspektionsgruppen gör emellertid bedömningen att det istället är bemanningen som styr arbetstidens förläggning och som i sin tur blir avgörande för vilka arbetsuppgifter som kan utföras, d.v.s. den rakt motsatta ordningen. Arbetsgivarverket har konstaterat att den metoden är vanligt förekommande, men att den motverkar en kostnadseffektiv verksamhet.²⁰

Polismyndigheten ska sträva efter att ha rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt för att på ett kostnadseffektivt sätt utföra uppdraget med bästa resultat.

För detta krävs en grundlig analys och kartläggning av vilka behov verksamheten har för att uppdraget ska kunna utföras. Då ingår att ta fram operativa mål utifrån de krav som ställs på verksamheten i instruktioner, regleringsbrev och liknande samt vilket krav på tillgänglighet och service som ställs av allmänhet, företag, andra organisationer och myndigheter.

När verksamhetens behov har identifierats kan den nödvändiga bemanningen för uppdragets utförande fastställas. Bedömningen ska innefatta både antal medarbetare och förläggning av arbetstid.²¹ Detta kan göras utifrån bl.a. följande fråga: Hur många mantimmar fördelade på respektive kompetens behövs i de respektive delverksamheterna för att den långsiktigt planerade verksamheten ska kunna bedrivas på ett tillfredställande sätt? Bör den grundlägg-

²⁰ Verksamhetsanpassa arbetstiden – En vägledning för statliga arbetsgivare, Arbetsgivarverket.

²¹ Arbetstidspolicy för den statliga sektorn, Arbetsgivarverket.

gande kompetensfördelningen vara konstant över hela året eller finns det anledning att omfördela resurserna under vissa perioder? Därefter följer frågorna kring *när* de anställda ska arbeta, *vilken kompetens* som behövs för de aktuella arbetsuppgifterna och *hur mycket* de anställda ska arbeta med respektive uppgift för att nå de beslutade målen.²²

Inom ramen för verksamhetens krav ska arbetstiden förläggas så att den bidrar till en god arbetsmiljö.

När det gäller utredningsverksamheten är det inspektionsgruppens bedömning att det huvudsakliga arbetet äger rum under kontorstid. På icke kontorstid förefaller utredningsverksamheten i första hand vara inriktad på att ”hålla ställningarna”, vilket i praktiken betyder att hantera frihetsberövade och utföra initiala utredningsåtgärder i mån av tid och resurs. Det här kan dock inte anses svara mot verksamhetens behov.

I Polismyndighetens verksamhetsplan framgår att PNU ska tillämpas i all brottsutredande verksamhet. PNU är polisens arbetsmetodik för det brottsutredande uppdraget. Arbetsmetodiken omfattar ett antal områden av betydelse för en väl fungerande, kvalitativ och rättssäker utrednings- och lagföringsprocess oavsett brott eller brottsområde. Det är rimligt att anta att det som bedöms vara framgångsfaktorer under kontorstid också är det under icke kontorstid. Att kunna bedriva arbetet i enlighet med PNU och dess framgångsfaktorer måste således kunna betraktas som ett av de krav på verksamheten som ska vara styrande för bemanning och arbetstidsförläggning. Detta leder sannolikt till slutsatsen att man i framtiden på många håll i landet måste skapa en bild där den utredningspersonal som är i tjänst under icke kontorstid inte bara ska betraktas som jourutredare utan att arbetstidsförläggningen är en del av deras ordinarie arbete och att normal eller ordinarie utredningsverksamhet ska kunna ske under stora delar av dygnet. Detta synsätt finns också beskrivet i en av OP 4 rapporterna.²³

Sammanfattningsvis behöver verksamhetens behov analyseras och beskrivas tydligare. Det har hittills varit upp till varje region att göra detta. Inspektionsgruppen ser ett behov av en nationellt enhetlig metodik, eller metodstöd, för hur en verksamhetsanalys ska genomföras för att underlätta regionernas arbete med att verksamhetsanpassa arbetstiden. Detta ska inte tolkas som att bemanningen ska se likadan ut vid samtliga verksamhetsställen. Alla polisområden ser olika ut och har olika behov. Modellen ska utformas så att den ger olika utfall beroende av exempelvis lokal problembild, ärendefrekvens, geografi m.m.

För att tillvarata erfarenheter som kan bidra till bättre kunskaper om verksamhetsanpassade arbetstider bör arbetstidens faktiska förläggning i förhållande till de i förväg kända och förväntade kraven kontinuerligt följas upp och utvärderas.

I rapporten *Förbättrad planering och resursdimensionering*²⁴ ges en rekommendation att skapa ett nationellt planeringsverktyg. It-avdelningen har påbörjat en sådan utveckling. Nya funktioner kommer successivt att implementeras i det centrala operativa planeringssystemet, Cops, i syfte att grafiskt kunna visa tillgängliga resurser på ett mer modernt och tydligt sätt. Samtidigt sker en utveckling av ett kompetensregister där vissa kompetenser ska kunna samköras med tjänstgöringsplaneringen i Cops.

²² Riktlinjer för arbetstider vid Polisen.

²³ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, Ju 2012:16, OP 4, tredje uppdraget, Framgångsfaktorer för utredningsverksamheten.

²⁴ A499.902/2015.

7.2 BF/IGV – Initiala utredningsåtgärder

7.2.1 Iakttagelser

I samtliga besökta polisområden utförs initiala utredningsåtgärder på brottsplatsen av BF/IGV-personal. Det varierar i vilken omfattning patrullen kontaktar jourförundersökningsledare redan från brottsplatsen. I ett av polisområdena fanns det uttalat att så skulle ske. Inspektionsgruppens iakttagelse är dock att detta inte fullt ut efterlevdes, eller så var det aktuella ställningstagandet inte tydligt kommunicerat till personalen.

Poliser i yttre tjänst upplever att de till övervägande del ges möjlighet att på plats vidta initiala utredningsåtgärder. Ibland leder dock resursläget till att patruller omprioriteras till annat arbete, trots att initiala utredningsåtgärder inte har hunnit slutföras.

Representanter från samtliga besökta polisområden uttryckte önskemål om en högre kompetens, eller större erfarenhet av, utredningsarbete hos BF/IGV-personalen och att de i högre utsträckning ser sig själva som den viktiga del i utredningsverksamheten som de utgör. Samtliga polisområden saknade emellertid en systematisk återkoppling till BF/IGV-personalen på vidtagna initiala utredningsåtgärder. Samtidigt uttryckte BF/IGV-personalen ett önskemål om sådan återkoppling i kompetensutvecklingssyfte. För det fall sådan återkoppling ges är det på initiativ av enskilda medarbetare. Samtliga polisområden saknade också kontinuerliga kompetensutvecklingsinsatser vad gäller initiala utredningsåtgärder.

I samtliga polisområden upplevdes det positivt att vissa poliser i yttre tjänst fortfarande innehar delegation för viss förundersökningsledning, den s.k. ”PA-delegationen”. Den ansågs öka medarbetarens ansvar och möjliggöra en snabbare hantering av ärendet. Därutöver ansågs den innebära en avlastning av jourförundersökningsledaren, som ofta upplevdes som hårt arbetsbelastad, från s.k. ”självklara beslut”. Under besöken uttrycktes en oro för det faktum att nyutexaminerade poliser inte kan ges denna delegation i dagsläget.

7.2.2 Bedömningar

En av de åtgärder som bedöms ha störst effekt på utredningsverksamheten är att förstärka förmågan hos första patrull på brottsplats att genomföra initiala utredningsåtgärder. Initiala och långtgående åtgärder som vidtas i nära anslutning till brottet och brottsplatsen är av avgörande betydelse för möjligheterna till lagföring. Det innebär bl.a. att säkra och inhämta bevis och genomföra undersökningar vid brottsplats. Ingripande verksamheten, som ofta är först på plats, är således helt avgörande för att uppnå goda utredningsresultat och en ökad lagföring. Det innebär att de poliser som arbetar med ingripande verksamhet behöver ha rätt kompetens för detta.²⁵

Trots att detta har konstaterats i flertal rapporter, inspektioner m.m. så erbjuds ingen systematisk kompetensutveckling inom området initiala utredningsåtgärder. Inte heller erhåller ingripande verksamheten någon systematisk återkoppling på vidtagna initiala utredningsåtgärder, vilket i förlängningen skulle innebära en viss systematisk kompetensutveckling.

²⁵ Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas, A510.044/2017.

Vad gäller taktiska ingripanden finns fortbildningskrav inom polisiär konflikthantering, Polkon. Polisman som i sin funktion förväntas utföra taktiska ingripanden ska delta i årlig fortbildning. Denna ska syfta till att upprätthålla och befästa kunskaper och färdigheter som förvärvats under utbildningen till polisman.²⁶ Något motsvarande fortbildningskrav finns inte vad gäller utredningsverksamhet. Ändå vet vi att det är viktigt att alla funktioner som medverkar i utredningsprocessens olika skeden ser sig som utredare och känner ansvar för utredningen och slutproduktens kvalitet. Inspektionsgruppens uppfattning är, utan att gå in på i vilken omfattning eller på vilket sätt, att poliser som arbetar med ingripandeverksamhet även måste få fortbildning inom initiala utredningsåtgärder och utredning.

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet²⁷ ska jourförundersökningsledaren kontaktas så snart det är möjligt att överta ledningen av förundersökningen, kvalitetssäkra vidtagna åtgärder och bistå med kompetens. Inspektionsgruppen har konstaterat att detta sker i varierande omfattning och bedömer att verksamheten måste verka för att utarbeta detta till en rutin. Som fungerande rutin skulle detta arbetssätt också utgöra en form av strukturerad återkoppling och kompetensutveckling. Det är då av största vikt att jourförundersökningsledaren i sitt uppdrag ges utrymme att vara tillgänglig för ingripandepersonalen i deras arbete med att utreda brott.

7.3 Jourförundersökningsledare

7.3.1 Iakttagelser

Det kan konstateras att alla besökta polisområden har tillgång till förundersökningsledare dygnet runt. På ett ställe delas denna funktion med ett annat polisområde under vissa tider, d.v.s. en jourförundersökningsledare ansvarar för två polisområden. Däremot är det bara i ett av polisområdena som funktionen är helt renodlad. I de övriga polisområdena fungerade jourförundersökningsledaren även som stationsbefäl. Från flera intervjuade personer framfördes synpunkter på att kombinera dessa uppdrag. Uppfattningen är att arbetsbelastningen blir för hög, vilket leder till att kvaliteten i förundersökningsledningen blir lidande. Den som är jourförundersökningsledare ges då inte möjlighet att ta det fulla ansvaret som förundersökningsledare och att fatta de nödvändiga utredningsbesluten, som exempelvis förundersökningsbegränsning och ärendesamordning. På vissa håll upplevdes jourförundersökningsledaren under vissa perioder så upptagen att det var svårt att komma i kontakt med honom eller henne.

Under de genomförda intervjuerna framfördes att jourförundersökningsledarnas kompetens och erfarenhet i viss mån varierar. Inspektionsgruppen har, i likhet med andra inspek-

²⁶ PMFS 2016:9, FAP 776-1, Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om utbildning i polisiär konflikthantering.

²⁷ Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24.

tioner²⁸, iakttagit att de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion normalt sett är placerade först i utredningskedjan, d.v.s. i jourmiljön.

7.3.2 **Bedömningar**

Förundersökningsledningen under jourtid behöver hanteras av välutbildade och utredningsfarna medarbetare med mandat och kompetens att fatta adekvata beslut i utredningsprocessens olika skeden. Ärenden med låg lagföringsprognos bör avslutas i ett tidigt skede och därmed inte belasta senare delar av utredningskedjan. Utredningsbara ärenden ska bli föremål för samordning (ärende- och brottsamordning) och beredas med analys och modusinformation när det är påkallat.

För att vidare nå framgång i det brottsutredande uppdraget är samarbete och samverkan med andra funktioner och/eller enheter i många fall nödvändigt för att uppnå såväl utredningsmål som att rätt resurs används för uppgiften. Jourförundersökningsledaren behöver därför tillgång till utredare som kan utföra utredningsåtgärder och en resurs med kriminalteknisk kompetens under brottsfrekvent tid.²⁹

Som anges i Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet utgör aktiv förundersökningsledning en viktig framgångsfaktor för att skapa en effektiv utredningsprocess som leder till att fler brott kan klaras upp.³⁰ Om jourförundersökningsledarna ska ges förutsättningar att verka på det sätt som ovan beskrivits och samtidigt finnas tillgängliga för stöd, vägledning och beslut till den yttre personalen samt utredningsjour, måste rollen som jourförundersökningsledare så långt som möjligt renodlas. Det är inspektionsgruppens bedömning att den enda godtagbara orsaken till att inte renodla jourförundersökningsledarrollen bör vara att ärendefrekvensen är så låg att en renodlad jourförundersökningsledare inte kan hållas fullt sysselsatt. För dessa polisområden kan eventuellt möjligheten att dela jourförundersökningsledare med ett annat polisområde under lågfrekvent tid övervägas.

²⁸ Tillsynsrapport 2018:3, Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, Mars 2018.

²⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, Ju 2012:16, OP 4, tredje deluppdraget, Framgångsfaktorer för utredningsverksamheten.

³⁰ Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24.

7.4 Jourutredningsverksamhet

7.4.1 Iakttagelser

I ett av de besökta områdena finns jourutredare i tjänst måndag till torsdag, samt söndag, mellan tiderna 07.00-24.00 och fredag till lördag mellan tiderna 07.00-04.00. I ett annat polisområde var tjänstgöringstiderna måndag till söndag 07.00-22.00. I det tredje polisområdet tjänstgjorde jourutredare måndag till torsdag klockan 08.00-22.00 och fredag till lördag klockan 08.00-23.00 samt söndag klockan 08.00-17.00. Inget av de besökta polisområdena kan i dagsläget bemanna samtliga arbetspass med personal placerad vid utredningsjouren, utan arbetspass får i varierande grad bemannas av utredare från andra organisatoriska enheter. Inspektionsgruppen noterar vidare att även om det finns en tänkt/beslutad bemanning på utredningsjourerna, finns ofta flera vakanser.

Samtliga polisområden har utredningsjourer som organisatoriskt är placerade på polisområdesnivå. Utredningsjourernas uppdrag skiljer sig dock åt vid de besökta platserna. Vissa hanterar frihetsberövade fram till häktning, medan andra i ett tidigt skede lämnar över dessa ärenden till handläggande enhet. Vidare kan det konstateras att övriga funktioners uppfattning om vilket uppdrag utredningsjouren har, inte alltid stämmer överens med det faktiska uppdraget. Generellt kan sägas att meningarna går isär om vad uppdraget bör innehålla utöver att hantera frihetsberövade. En uppfattning är att utredningsjourerna bör stötta BF/IGV med initiala utredningsåtgärder, gärna ute på fältet. En annan uppfattning är att de bör vidta möjliga utredningsåtgärder till stöd för den framtida utredningsprocessen.

7.4.2 Bedömningar

I beslutet om huvuddragen för den nya polismyndighetens detaljorganisation (majbeslutet), anges att jourverksamhet inom utredningsverksamheten ska finnas på polisområden och dygnet runt ansvara för initial utredningsverksamhet. Inget av de besökta polisområdena når i dagsläget upp till det bemanningsmålet.

Regionerna framförde synpunkter på denna del av majbeslutet och framförde vikten av att resursen och tjänstgöringstiden styrs av verksamhetsbehovet så att nyttan för regionen blir optimal. Chefen vid Noa kom därefter med en skriftlig rekommendation till landets regioner. Där rekommenderades att det som en miniminivå i varje polisområde bör finnas tillgång till två medarbetare med särskild utredarkompetens som inte är nödvändiga för att upprätthålla ingripandeberedskapen under tiden måndag-torsdag, söndag 07.00-21.00 samt fredag-lördag 07.00-01.00. Två av de besökta polisområdena når i dagsläget upp till det bemanningsmålet.

De besökta jourutredningsverksamheternas uppdrag skiljer sig åt. Av Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet framgår att det ankommer på respektive polisregion att reglera vilka ärenden som kan och bör avslutas vid polisområdenas utredningsjour. Vidare framgår att de ärenden som är möjliga att avsluta i jourutredningsverksamheten inte bör överlämnas till annan utredande enhet.

Genom att utföra en sådan verksamhetsanalys som beskrivits under ”verksamhetsanpassad arbetstid”, där framgångsfaktorerna för en effektiv utredningsprocess (se PNU och ovan, under jourförundersökningsledare) får beskriva verksamhetens behov, bör en mer enhetlig och ändamålsenlig bemanning av jourutredningsverksamheten kunna uppnås. Inspektionsgruppens bedömning är vidare att utredningsjourernas uppdrag bör inriktas mot att under

ledning av jourförundersökningsledaren kvalitetssäkra utredningsarbetet till stöd för den fortsatta utredningsprocessen. Detta uppdrag bör också på ett tydligt sätt kommuniceras till andra funktioner och enheter.

7.5 Vaktstående befäl/Regionledningscentral, RLC

7.5.1 Iakttagelser

I en av tre besökta regionledningscentraler har vaktstående befäl inte frigjorts helt från förundersökningsledning som det anges i Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet. Orsaken anges vara den höga arbetsbelastningen för jourförundersökningsledaren, som i nuläget inte bedöms ha möjlighet att fatta de nödvändiga förundersökningsledningsbesluten.

De vaktstående befäl som har intervjuats uppger att de så långt det är möjligt låter patrullen slutföra initiala utredningsåtgärder på plats. Det finns som regel en god dialog med jourförundersökningsledaren om hur BF/IGV-patrullen kan disponeras för genomförande av utredningsåtgärder.

7.5.2 Bedömningar

I takt med att jourförundersökningsledarens roll renodlas bör förutsättningarna öka för att vaktstående befäl, eller RLC-befäl, vid regionledningscentral helt kan frigöras från förundersökningsledning på det sätt som beskrivs i Polismyndighetens riktlinjer om förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet.³¹

Därutöver är det viktigt att säkerställa att regionledningscentralerna har förmågan att bedöma när patruller ska ges möjlighet att verka fullt ut på brottsplatsen med initiala utredningsåtgärder.

³¹ Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet, PM 2016:24.

7.6 Grova brott

7.6.1 Iakttagelser

Vid ett av de besökta polisområdena finns en beredskapsorganisation på regional nivå för det fall ett grovt brott inträffar utanför kontorstid. Beredskapen omfattar både spaningsledare och utredare. Den personalen kan då överta och initialt driva ett sådant ärende.

I de andra polisområdena löser man behovet genom att ta kontakt med aktuell chef, som i sin tur svarar för att personal med rätt kompetens träder i tjänst.

7.6.2 Bedömningar

Inspektionsgruppen bedömer, i likhet med tidigare inspektion³², att i de fall ett grovt brott inträffar utanför kontorstid, eller då det finns ärenden med frihetsberövade, så genomförs utredningsåtgärderna väl.

I polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott, Pug, framgår att Polis- och åklagarmyndighet i händelse av ett grovt brott måste ha beredskap för att kunna bedriva en effektiv förundersökningsledning dygnet runt.³³

Att ha en beredskapsorganisation för grova brott måste från verksamhetssynpunkt anses vara den bästa lösningen. På vissa håll kan dock frekvensen av grova brott vara så låg att en sådan lösning inte anses vara ekonomiskt försvarbar. Lösningen blir istället att ringa in ledig personal. Risken med den ordningen är att samtalet går till den som brukar ställa upp eller till den som det känns mest bekvämt att ringa. Risken är att samma person/personer alltid rings in. Det får i sin tur följden att andra medarbetare inte kompetensutvecklas och att verksamheten blir väldigt känslig för avhopp och frånvaro. Vidare måste arbetsmiljöperspektivet beaktas vid en lösning där medarbetare och chefer "förväntas" vara tillgängliga under ledig tid. Det finns risk för att en sådan lösning övergår i obetald beredskapsverksamhet. För det fall en beredskapsorganisation inte bedöms kostnadseffektiv anser inspektionsgruppen att en annan lösning måste utarbetas och kommuniceras, med beaktande av ovan nämnda risker. Denna lösning måste vara stabil, där förmågan att hantera grova brott i enlighet med Pug utanför kontorstid säkerställs.

³² Inspektionsrapport 2012:1, Dnr VLK-128-5896/11.

³³ PUG, Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott, Version 4, September 2017.

7.7 Kriminalteknisk resurs

7.7.1 Lokus

7.7.1.1 Iakttagelser

I ett av de besökta polisområdena finns lokus i tjänst måndag till fredag klockan 07.00-22.00 och lördag till söndag klockan 07.00-16.00.

I ett annat polisområde finns lokus i tjänst måndag till torsdag klockan 07.00–21.00 och fredag klockan 07.00–16.00. Vid polisområdet tjänstgjorde lokus tidigare under helger, men det är inte längre möjligt då funktionens bemanning minskat.

I det tredje polisområdet finns lokus i tjänst under dagtid på vardagar och 90 % av dagtid på söndagar. Polisområdet har tidigare haft lokus i tjänst under vardagskvällar, men det är inte längre möjligt mot bakgrund av resursläget.

De finns inte några s.k. ”deltidslokus” eller civila lokus i de besökta polisområdena.

Lokus finns inte i beredskap i något av polisområdena och ingår inte heller i den kriminaltekniska beredskapen.

7.7.1.2 Bedömningar

Lokus finns, med undantag från ett polisområde, i väldigt liten utsträckning att tillgå under icke kontorstid. Det får till följd att ansvaret för brottsplatsundersökningar under denna tid i stor utsträckning åvilar den yttre personalen. Det medför många gånger att det inte finns tillräcklig kompetens och tid att utföra en effektiv och ändamålsenlig brottsplatsundersökning. Detta leder i sin tur till försämrade möjligheter att klara upp brott. En annan konsekvens är att möjligheterna försämras för brottsanalys och forensisk analys, då säkring av spår och beskrivningar av tillvägagångssätt inte görs i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet. Ytterligare en konsekvens är att den yttre personalen, som också har ett ansträngt resursläge under denna tid, får en högre arbetsbelastning och riskerar att knytas upp under längre tid vid brottsplatser än vad som gäller under övrig tid. Avsaknad av lokus får också konsekvenser ur ett målsägandeperspektiv, då väntetiden kan bli lång för att exempelvis få tillgång till en avspärrad bostad.

Polismyndigheten bör verka för att lokus-kompetens i högre utsträckning finns att tillgå under brottsfrekvent tid, så att rätt resurs kan användas för rätt uppgift, vilket i förlängningen kommer att leda till ett effektivare utredningsarbete. Genom att öka antalet lokala brottsplatsundersökare kan också ingripandeverksamheten avlastas vilket frigör resurser vid lokalpolisområdena.

7.7.2 Kriminaltekniker

7.7.2.1 Iakttagelser

Vid de besökta polisområdena finns kriminalteknisk personal i tjänst under kontorstid.

I två av de besökta polisområdena finns kriminaltekniker i beredskap på regional nivå under icke kontorstid.

I det tredje polisområdet finns veckoslutsberedskap på regional nivå. Under övrig icke kontorstid finns kriminalteknisk kompetens att tillgå för rådgivning.

7.7.2.2 Bedömningar

Teknisk bevisning i någon form förekommer i nästan alla förundersökningar och är en avgörande framgångsfaktor i utredningsverksamheten.

De besökta polisområdena har valt att lösa behov av kriminaltekniker under icke kontorstid genom regional beredskap. Ett problem som dock lyfts fram under inspektionsgruppens besök är att det geografiska avståndet ibland utgör ett bekymmer. När ett grovt brott äger rum, som kräver brottsplatsundersökning av kriminaltekniker, är det inte ovanligt att kriminalteknikerna i beredskap finns exempelvis 15 mil bort. Det upplevs vid vissa tillfällen som svårt att motivera att dessa ska resa denna sträcka för att påbörja ett arbete. Lösningen blir ibland att avvakta med brottsplatsundersökningen till dess att lokala kriminaltekniker finns att tillgå. Detta medför dock att yttre personal knyts upp för att bevaka den aktuella brottsplatsen. I andra fall har lösningen blivit att ringa in lediga kriminaltekniker som finns lokalt, trots att en beredskapsorganisation finns, mot bakgrund av det långa avståndet.

Det är en grannliga uppgift, inte bara när det gäller kriminalteknisk kompetens, att avgöra hur olika funktioner ska bemannas, hur de ska dimensioneras i förhållande till varandra och vilka arbetstider som ska användas i syfte att uppnå en så optimerad verksamhet som möjligt.

Det är inspektionsgruppens bedömning att det behövs ett nationellt arbete för att åstadkomma ett stöd som bygger på beprövad erfarenhet för vilka bedömningar och avvägningar som ska göras i strävan efter att få rätt kompetens, på rätt plats, vid rätt tidpunkt och där rätt resurs utför rätt uppgift. Förhoppningsvis kan ett nationellt metodstöd för verksamhetsanalys även ta höjd för bedömningar av detta slag.

7.8 Ärende- och brottsamordning

7.8.1 Iakttagelser

Vid de besökta polisområdena finns personal från ärendesamordning och brottsamordning i tjänst under kontorstid. Någon ärende- eller brottsamordning sker inte på regelmässig basis utanför kontorstid. För de fall det sker, görs det på initiativ av en enskild jourförundersökningsledare.

7.8.2 *Bedömningar*

Ärendesamordning utgör en kontinuerlig process som ska påbörjas i så nära anslutning som möjligt från det att ärendet inkommer och pågå fram till dess att ärendet avslutas.

I likhet med tillsynsrapporten om Polismyndighetens ärende- och brottsamordning bedömer inspektionsgruppen att om ärende- och brottsamordning, tillsammans med förundersökningsbegränsning, sker i ett tidigt skede kan utredningsprocessen göras mer processekonomisk och effektiv.³⁴

Inte något av de besökta polisområdena har bedömt att det finns behov av att ha personal från ärende- eller brottsamordning i tjänst utanför kontorstid. Inget polisområde har heller givit någon annan funktion i uppdrag att ansvara för att arbetsuppgifterna utförs under icke kontorstid.

Det är inspektionsgruppens uppfattning att en effektiv utredningsverksamhet kräver att ärende- och brottsamordning kan utföras även utanför kontorstid. Det är rimligt att anta att ansvaret för detta placeras på jourförundersökningsledaren. I samband med att han eller hon samordnar ärenden kan också möjligheter till förundersökningsbegränsning identifieras. Det förtjänar återigen att poängteras att det stora ansvar som åvilar jourförundersökningsledaren med styrka talar för att den rollen ska vara renodlad.

7.9 *Specialsökhund*

7.9.1 *lakttagelser*

I samtliga polisområden finns, i olika omfattning, patrullhundar med tilläggsdressyr. Vanligtvis har dessa sökinriktningen narkotika eller narkotika/vapen.

I ett av de besökta polisområdena finns specialsökhundar i tvåskiftsverksamhet. Övrig tid finns dessa, vad gäller vapen/narkotika, i beredskap på regional nivå. Övriga specialsökhundar är för få för att kunna ingå i någon kontinuerlig beredskap. I fråga om BPU-hund, d.v.s. en hund som är specialiserad för att söka på brottsplatser, finns endast en sådan att tillgå i den aktuella regionen.

I ett annat av polisområdena eftersträvas att specialsökhundar i möjligaste mån även ska tjänstgöra kvällar. Specialsökhundaförare vars hund har tilläggsdressyr narkotika/vapen försöker då planera sin tjänstgöringstid mot patrullhundaförare vars hund har samma tilläggsdressyr, så att dessa inte tjänstgör samtidigt. Vid behov av specialsökhund övrig tid får kontakt tas med gruppchef för samråd om behovet av specialsökhund och eventuellt beslut om att sådan ska träda i tjänst. Vid detta polisområde ska specialsökhundarna under hösten organiseras till regional nivå. Hur tillgängligheten blir då är i nuläget inte beslutat.

I det tredje polisområdet finns en arbetstidsförläggning som medger tjänstgöring kvällstid. Detta används framför allt vid planerade insatser. Om behov av specialsökhund uppstår under övrig tid kontaktas gruppchef för samråd om behovet av specialsökhund och eventuellt beslut om att sådan ska träda i tjänst.

³⁴ Tillsynsrapport 2018:2, Polismyndighetens ärende- och brottsamordning, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Mars 2018.

7.9.2 Bedömningar

Specialsökshunden är ett effektivt hjälpmedel för kriminaltekniker som undersöker en brottsplats. Hunden ska genom sin markering kunna vägleda och begränsa platsen där prov kan tas av kriminaltekniker. Som generell regel gäller att få hunden till brottsplatsen så fort som möjligt.

Inspektionsgruppen kan konstatera att de besökta polisområdena är positiva till användningen av specialsökshundar inom utredningsverksamheten och kanske framför allt till användning av BPU-hundar. Bedömningen är att dessa hundar skulle kunna användas i högre utsträckning vid exempelvis bostadsinbrott, eller andra tillgreppsbrott med större värden eller där internationella ligor misstänks. Detta skulle bidra till att öka kvaliteten och effektiviteten vid brottsplatsundersökningar och i förlängningen bidra till en högre uppkläring och lagföring.

Det finns för närvarande få BPU-hundar. Det skulle på sikt öka effektiviteten i utredningsprocessen att öka antalet BPU-hundar och verka för att de görs tillgängliga även utanför kontorstid.

7.10 Ledning och styrning

7.10.1 Iakttagelser

Inte något av de besökta polisområdena har utfört någon verksamhetsanalys och dimensionering av jourutredningsverksamheten med utgångspunkt från verksamhetens behov på det sätt som bl.a. anges i riktlinjerna för arbetstider vid Polisen. Det sker inte heller systematisk uppföljning och justering av arbetstider och arbetstidsförläggning.

Inspektionsgruppen har iakttagit att de olika utredningsjourernas uppdrag inte i tillräcklig omfattning är tydliggjort och kommunicerat inom polisområdena, då olika funktioner ger uttryck för olika uppfattningar om uppdragets innehåll.

I samtliga polisområden saknas möjligheter till systematisk återkoppling på vidtagna utredningsåtgärder mellan organisatoriska enheter i utredningskedjan.

Det har under flera intervjuer framförts att det är svårt att rekrytera utredare till utredningsverksamhet utanför kontorstid.

7.10.2 Bedömningar

Arbetstidsförläggningen ska styras av verksamhetens krav på bemanning. I dagsläget föreligger brister rörande kartläggning, formulering och kommunicering av verksamhetens behov och den därtill kopplade bemanningen. Här vilar ett tungt ansvar på Polismyndighetens chefer. Utöver att bl.a. planera verksamheten måste en chef regelbundet, innan några arbetstider slutligt fastställs, kontrollera att den faktiska bemanningen kommer att motsvara de kända verksamhetsbehoven. Det är endast genom denna kontroll som han eller hon har möjlighet att vidta justerande åtgärder. Arbetstiden ska därtill förläggas så att den bidrar till en god arbetsmiljö.

I en tydlig arbetsgivarroll ligger ansvaret att sätta sig in i, själv förstå och skapa förståelse hos arbetstagarna om verksamhetens uppgift och behov samt de förändringar som krävs.

Därutöver måste det finnas en rutin att kontinuerligt följa upp och utvärdera hur arbetstiden faktiskt har förlagts i förhållande till de i förväg kända och förväntade verksamhetsbehoven.³⁵

Inspektionsgruppen ser ett behov av att förbättra kommunikationen och återkopplingen mellan olika funktioner inom utredningskedjan och RLC. Det bör säkerställas att såväl medarbetare som chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter, ge återkoppling och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring och på så sätt säkerställa att kompetensutveckling och ömsesidig förståelse för varandras uppdrag skapas inom organisationen.

³⁵ Riktlinjer för arbetstider inom Polisen.

8 Rekommendationer

Verksamhetsanalys

- Utarbeta och inför en nationell enhetlig metodik för verksamhetsanalys.
- Genomför en verksamhetsanalys avseende samtliga organisationsdelar för att uppnå en i högre grad verksamhetsanpassad resurssättning och arbetstidsförläggning.
- Genomför systematisk och kontinuerlig uppföljning av hur arbetstiden har förlagts i förhållande till de i förväg kända och förväntade verksamhetsbehoven.

BF/IGV – Initiala utredningsåtgärder

- Tillse att systematisk återkommande återkoppling av vidtagna initiala utredningsåtgärder införs i syfte att öka kvaliteten och undvika brister i initiala delar av utredningen.
- Säkerställ att BF/IGV-personal ges möjlighet till regelbunden fortbildning inom utredningsverksamhet, framför allt initiala utredningsåtgärder.

Kriminalteknisk resurs

- Tillse att lokus-kompetens finns tillgänglig under brottsfrekventa tider, så att brottsplatsundersökningar och beskrivningar av tillvägagångssätt med tillräcklig kvalitet kan genomföras i så nära anslutning till brottet som möjligt.

Ledning och styrning

- Verka för att rollen som jourförundersökningsledare så långt det är möjligt renodlas.
- Verka för att funktionen som jourförundersökningsledare bemannas med erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut så tidigt som möjligt i utredningsprocessen.
- Fastställ vilka ärenden som ska avslutas vid utredningsjourerna och säkerställ att ärenden som är möjliga att avsluta vid utredningsjour inte överlämnas till annan utredande enhet.
- Säkerställ att utredningsjourens uppdrag är väl kommunicerat och förankrat i organisationen.
- Verka för att en beredskapslösning utformas så att förmågan att hantera grova brott i enlighet med Pug utanför kontorstid säkerställs.
- Säkerställ att såväl medarbetare som chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter, ge återkoppling och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring och på så sätt säkerställa att kompetensutveckling och ömsesidig förståelse för varandras uppdrag skapas inom organisationen. Hela utredningskedjan, från PKC och RLC, till utredande enheter bör ges möjlighet att delta.