

# Polisens hantering av mängdbrott

– en verksamhet vars förmåga  
behöver förstärkas

RiR 2023:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

## Riksrevisionen

---

RiR 2023:2

ISBN 978-91-7086-653-1

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: PPAMPicture

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■  
Beslutad: 2023-02-14  
Diarienummer: 3.1.1-2022-0115  
RiR 2023:2

---

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens och regeringens hantering av mängdbrott är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Polismyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Dackenberg har varit föredragande. Enhetschef Jesper Antelius, revisionsdirektör Susanna Honnér Regnstrand samt revisionsledare Jenny Lee har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Per Dackenberg

### **För kännedom**

Regeringskansliet; Justitiedepartementet  
Polismyndigheten

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>7</b>
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	13
<b>2 Mängdbrott och hanteringen av dessa</b>	<b>16</b>
2.1 Mängdbrotten är olika svåra att utreda	16
2.2 Så här brukar mängdbrottsärenden hanteras	17
<b>3 Hur utredningsverksamheten hanterar mängdbrotten</b>	<b>23</b>
3.1 Sammanfattande iakttagelser	23
3.2 Kännedom om utredningsmetodiken – PNU	24
3.3 Svårt att följa PNU i alla delar	25
3.4 Omfattande inflöde av brottsanmälningar	27
3.5 Polisens kontaktcenter – både service och utredning	28
3.6 Jouren hanterar alla slags brott	32
3.7 Patruller i yttre tjänst hinner inte alltid skriva kompletta anmälningar	33
3.8 Utredning av grov brottslighet tränger undan utredningen av mängdbrott	35
3.9 Kompetensbrist vid beställning av forensiska undersökningar	35
3.10 Svårare att tillämpa förundersökningsbegränsning på PKC och i jourmiljö	36
3.11 Svårt att använda ärendesamordningen för att effektivisera	39
3.12 Brottssamordningen sker i olika omfattning	40
<b>4 Hur Polismyndighetens styrning påverkar förmågan att hantera mängdbrott</b>	<b>42</b>
4.1 Sammanfattande iakttagelser	42
4.2 Lokalpolisområdena har olika förutsättningar	43
4.3 Stora budgetökningar men mängdbrotten hinns ändå inte med	46
4.4 Uppdelningen i process- och verksamhetsansvar borgar inte för helhetsperspektiv	47
4.5 Resursfördelningsplanerna tillgodoser inte behoven	49
4.6 Brottskatalogen är full av särlösningar, men följs ändå inte	55
4.7 Effektiv förundersökningsledning är inte självklart	56
4.8 Kompetens och förmåga behöver få utrymme att utvecklas	58
4.9 IT-systemen behöver utgå mer från kärnverksamhetens behov	64

<b>5</b>	<b>Regeringens arbete för en effektiv hantering av mängdbrotten</b>	<b>67</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	67
5.2	Regeringen har ökat Polismyndighetens anslag	68
5.3	Regeringen har lämnat flera nödvändiga uppdrag	68
5.4	Regeringen har tagit initiativ till snabbare lagföring	72
5.5	Regeringen har dröjt med att föreslå ändringar i lagstiftningen trots att brottsligheten digitaliserats	73
5.6	Regeringen har inte krävt kvalitativ utvärdering och lärande av Polismyndigheten	73
5.7	Regeringen har inte varit tydlig med att det inte finns något absolut krav på fördelningen av poliser respektive civila	74
<b>6</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>75</b>
6.1	Slutsatser	75
6.2	Rekommendationer	81
	<b>Ordlista</b>	<b>82</b>
	<b>Referenslista</b>	<b>84</b>

### **Elektroniska bilagor**

Till rapporten finns en bilaga i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

### **Bilaga 1 Metodbilaga med enkätsvar**

# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur polisen hanterar mängdbrott. Mängdbrotten utgör mer än 80 procent av alla anmälda brott. Det handlar om stöld, skadegörelse, bedrägeri, misshandel, m.m. Mängdbrott kan tillfoga dem som utsätts för allvarlig skada. Det leder också till ekonomiska förluster för alla företag som drabbas. Mängdbrott kan dessutom ha starka samband med grov organiserad brottslighet. Det är alltså angeläget att polisen bekämpar mängdbrott på ett effektivt sätt. Trots stora anslagsökningar, fler anställda och en genomgripande omorganisation har ändå resultaten av mängdbrotts hanteringen blivit sämre sett till upplösning.

Riksrevisionen anser att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrott effektivt. Polismyndighetens anslagsökningar har skapat goda förutsättningar att både anställa mer personal och kompetensutveckla befintlig personal för att kunna hantera mer komplexa brottsutredningar. Trots det är den operativa förmågan att hantera mängdbrott bristfällig till följd av ett antal faktorer som Polismyndigheten disponerar över:

- Polismyndighetens sätt att fördela resurser har inte lyckats skapa tillräcklig bemanning i lokalpolisområdena, samtidigt som personalen där i alltför stor utsträckning behöver ta över utredningar av grova brott från andra nivåer eller lånas ut för att bistå med sådana utredningar. Riksrevisionen inser att Polismyndigheten emellanåt är tvungen att göra prioriteringar som innebär omfattande omgrupperingar av personal, men det som granskningen visar är ett ständigt pågående dränage av utredningsresurser från lokalpolisområdena som ska vara basen i polisens verksamhet.
- Polismyndigheten genomför inte nödvändig kompetensutveckling för att skapa ökad förmåga, och sprider inte kunskap och goda exempel vidare inom myndigheten på ett systematiskt sätt.
- Polismyndigheten har genom ett internt beslut begränsat anställningen av civilanställda. Detta trots att civil personal är viktig för att effektivt kunna ta emot anmälningar, utreda, genomföra forensiska undersökningar och stödja både yttre och inre personal administrativt.

Konsekvensen blir att den operativa nivån får en omfattande arbetsbelastning, som resulterar i bristande utredningsåtgärder. Detta riskerar i sin tur att leda till att brott som har förutsättningar att kunna utredas i stället blir liggande under så lång tid att de inte längre går att utreda, eftersom bevisningen har försvagats. En annan konsekvens kan vara att handläggningen avslutas utan att någon utredning inleds, trots att brotten skulle ha kunnat utredas vidare.

Samtidigt visar granskningen att det finns möjligheter i polisorganisationen att öka förmågan. Dessa styrkor förtjänar att lyftas fram, och är viktiga att bygga vidare på för att skapa en effektivare hantering av mängdbrotten. Det handlar framför allt om:

- Att det finns många poliser och civilanställda som är kompetenta att hantera mängdbrott och vill göra ett bra jobb, men vars arbete försvåras av att resurser dras bort från lokalpolisområdenas utredningsgrupper.
- Att det nya snabbförfarandet – Snabbare lagföring – gör det möjligt att kunna öka förmågan eftersom det skapar en effektivare hantering genom skyndsamhetskrav och förenklade rutiner för bland annat delgivning.

Riksrevisionen bedömer att läget är allvarligt. Om Polismyndigheten inte kommer till rätta med de tillkortakommanden som granskningen synliggör bedömer Riksrevisionen att det på sikt kan leda till att brottsutsatta privatpersoner, näringsidkare och organisationer inte får sin trygghet och säkerhet tillgodosedd. Riksrevisionen bedömer också att allmänhetens förtroende för rättsväsendet riskerar att minska.

## Rekommendationer

I syfte att öka förmågan att utreda mängdbrott lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten.

- Se till att verksamhetens behov och tillgången på kompetens är styrande för hur många poliser och civil personal som anställs.
- Se till att Polisens kontaktcenter blir fullbemannat och att nödvändig kompetens och brottsamordningsförmåga är säkerställd, så att alla adekvata utrednings- och samordningsåtgärder kan ske där.
- Öka samverkan mellan Polisens kontaktcenter och jourmiljön och se till att ärendesamordning och förundersökningsbegränsning sker så tidigt som möjligt i processen.
- Se över hur systemet med e-anmälningar fungerar i syfte att höja kvaliteten och minska det merarbete som uppstår till följd av behov av korrigeringar och kompletteringar.
- Utveckla och stärk brottsamordningen på alla nivåer och se till att det finns IT-stöd som underlättar denna, exempelvis genom att möjliggöra lokala lägesbilder i realtid utifrån inkomna brottsanmälningar.
- Se över hur vidareutbildningen bättre kan utformas och anpassas till verksamhetens behov för att skapa god förmåga att hantera alla mängdbrott.





# 1 Inledning

## 1.1 Motiv till granskning

Trots stora anslagsökningar, fler anställda och en genomgripande omorganisation har Polismyndighetens resultat i form av personupplärning<sup>1</sup> försämrats.<sup>2</sup>

Mängdbrott avser brott som är vanligt förekommande och som anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen som huvudregel ska ledas av Polismyndigheten.<sup>3</sup> Mängdbrotten utgör mer än 80 procent av alla brott som anmäls till Polismyndigheten, det vill säga mer än 1,2 av 1,4 miljoner anmälda brott under 2022.<sup>4</sup>

Vanligt förekommande mängdbrott är bedrägeri, stöld, misshandel, ringa narkotikabrott, olovlig körning, rattfylleri, drograttfylleri, olaga hot, ofredande samt skadegörelse. Mängdbrott medför en hög belastning för polisen, särskilt på lokalpolisområdesnivån där de flesta mängdbrott ska utredas. En företeelse som leder till hög belastning för polisen är att det finns brottsaktiva individer som begår mängdbrott i mycket stor omfattning. Brottsens allvarlighetsgrad är ofta så låg att det endast går att döma ut böter eller så korta fängelsestraff att individen snart är frigiven och kan fortsätta att begå nya mängdbrott. Även förekomsten av internationella brottsnätverk bidrar till en hög belastning.

Det är stor skillnad på andelen personupplärade brott mellan olika brottstyper. För trafikbrott och ringa narkotikabrott, där patrullerande poliser ingriper mot gärningspersonen, är personupplärningen mellan 45 och 75 procent. I jämförelse ligger personupplärningen väsentligt lägre för brott där det sällan finns en

---

<sup>1</sup> Att ett brott är personupplärat innebär att en person har bundits till brottet genom att åklagare har väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller meddelat åtalsunderlåtelse.

<sup>2</sup> Se exempelvis regeringsbeslut Ju2021/02238; prop. 2021/22:1, s. 18 f. samt Polisen, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*, 2018.

<sup>3</sup> Begreppet mängdbrott används av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för vanligt förekommande brott där saken anses vara av enkel beskaffenhet. Av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken samt 1 och 4 §§ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9) framgår att Polismyndigheten som huvudregel ska leda förundersökningen i dessa fall. I bilagan till ÅFS 2005:9 finns en förteckning med de brott där saken som regel ska anses vara av enkel beskaffenhet. Det är dessa brott som även benämns mängdbrott.

<sup>4</sup> Brottsförebyggande rådet, "Antalet anmälda brott. Preliminär statistik 2022", hämtad 2023-02-06. Den slutgiltiga statistiken för 2022 presenterar Brottsförebyggande rådet den 30 mars 2023, vilket är efter denna rapport publicering.

identifierad gärningsperson i anmälan, exempelvis 6 procent för stöld<sup>5</sup>, 2 procent för skadegörelse<sup>6</sup> och 5 procent för bedrägeri<sup>7</sup> år 2021. För samtliga anmälda brott är trenden minskande för personuppleringen, från 17 procent 2012 till 13 procent 2021.<sup>8</sup>

Resultaten är alltså svaga, och utvecklingen går åt fel håll. Mängdbrott kan tillfoga allvarlig skada för såväl enskilda som samhället i stort. De brottsutsatta människorna kan uppleva att samhället sviker när de brott de utsatts för överhuvudtaget inte utreds och brottslingarna går fria. Risker är påtagliga att allmänhetens förtroende för rättsväsendet börjar gå förlorat, när anmälda brottsmisstankar läggs ned i stor utsträckning trots att det ibland finns bevisning.<sup>9</sup>

Brottsligheten leder också till höga kostnader för hela samhället. Dessa kostnader är svåra att mäta, men enbart för alla de företag som utsätts för mängdbrott uppskattas den årliga kostnaden uppgå till cirka 90 miljarder kronor.<sup>10</sup> Därutöver tillkommer de kostnader som träffar enskilda personer som utsätts för brott samt de för sjukvård, sjukförsäkring, etc.

Mängdbrotten kan inte sällan ha starka samband med den grova organiserade brottsligheten, såtillvida att det är samma individer som är involverade. Det gäller vid exempelvis bedrägeribrott, narkotikabrott och vissa brott begångna av unga lagöverträdare.<sup>11</sup> Ett sätt att bekämpa den grova brottsligheten är därför att utreda mängdbrotten och lagföra gärningspersonerna. Det är alltså angeläget att polisen bekämpar även mängdbrott på ett effektivt sätt.

---

<sup>5</sup> 8 kap. brottsbalken: stöld, rån m.m. Brottsförebyggande rådet, "Personupplklaringsstatistik 2012–2021", hämtad 2023-02-06. Den slutgiltiga statistiken för 2022, inklusive lagföringsprocent, presenterar Brottsförebyggande rådet den 30 mars 2023, vilket är efter denna rapportens publicering. Därför används statistik för 2021.

<sup>6</sup> 12 kap. brottsbalken: skadegörelsebrott. Brottsförebyggande rådet, "Personupplklaringsstatistik 2012–2021", hämtad 2023-02-06.

<sup>7</sup> 9 kap. brottsbalken: bedrägeri och annan oredlighet. Brottsförebyggande rådet "Personupplklaringsstatistik 2012–2021", hämtad 2023-02-06.

<sup>8</sup> Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Uppklarade brott, upplklarings- och personupplklaringsprocent för hela landet de senaste tio åren", hämtad 2022-12-09.

<sup>9</sup> Har bäring på delmål 16.3 i Agenda 2030.

<sup>10</sup> Svenskt Näringsliv, *Brottslighetens kostnader 2022, 2022*.

<sup>11</sup> Se till exempel Polisen, *De organiserade bedrägerierna, 2021*. När det gäller unga lagöverträdare finns skyndsamhetskrav som gör att dessa brott prioriteras.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Denna granskning är inriktad mot polisens hantering av mängdbrott. Den övergripande revisionsfrågan lyder: *Hanterar polisen mängdbrott effektivt?*<sup>12</sup>

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av tre delfrågor:

1. Arbetar utredningspersonalen<sup>13</sup> efter fastställda metoder och arbetssätt som effektiviserar utredning av mängdbrott?
2. Har Polismyndigheten genom sin styrning skapat tillräcklig förmåga<sup>14</sup> att hantera mängdbrott effektivt?
3. Har regeringen möjliggjort en effektiv hantering av mängdbrott i Polismyndigheten?

Granskningen omfattar inte polisens arbete med att förebygga brott. Skälet är att det är en omfattande process för att minska inflödet av anmälda brott, och därmed minska brottsligheten totalt, och som därför kräver en egen granskning. Granskningen omfattar inte heller åklagares förundersökningsledning och åtalsprövning eller ordningsvaktens arbete.

## 1.3 Bedömningsgrunder

### Övergripande bedömningsgrund

Våra bedömningar utgår från tre övergripande grunder. För det första är det riksdagens mål för kriminalpolitiken att brottsligheten ska minska och människors trygghet öka. För det andra är det riksdagens mål för rättsväsendet om rättssäkerhet och rättstrygghet för den enskilde.<sup>15</sup> För det tredje är det budgetlagens och myndighetsförordningens krav på att verksamheten ska bedrivas effektivt, enligt gällande rätt samt att den fortlöpande ska utvecklas.<sup>16</sup> Dessa grunder har operationaliserats till de tre delfrågorna enligt följande.

---

<sup>12</sup> Med effektivt menas i detta sammanhang framför allt resursutnyttjande, det vill säga förhållandet mellan nedlagda resurser och uppnådda resultat.

<sup>13</sup> Med utredningspersonal avses all personal som deltar i olika utredningsmoment, alltså även poliser i yttre tjänst som håller förhör, säkrar bevisning eller vidtar andra förstahandsåtgärder.

<sup>14</sup> Med förmåga avses i vilken mån verksamheten uppnår effekt i förhållande till ställda mål och krav.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar, transparent och enhetlig samt bedrivas med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom.

<sup>16</sup> 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) samt 3 § och 6 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515).

## Bedömningsgrunder till delfråga 1

För att svara på frågan om utredningspersonalen arbetar efter fastställda metoder och arbetssätt som effektiviserar utredning av mängdbrott utgår vi från bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken. Där framgår att en förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.<sup>17</sup> Därutöver finns bestämmelser om förundersökningsbegränsning som innebär att en förundersökning inte behöver inledas samt att en förundersökning kan läggas ned i vissa fall.<sup>18</sup> Att arbetsbelastningen på en myndighet är hög eller att det finns utredningsbalanser medför inte att förundersökningsplikten bortfaller.<sup>19</sup>

För att höja kvaliteten och öka effektiviteten vid utredningen av mängdbrott har Polismyndigheten sedan början av 2000-talet implementerat ett nationellt utredningskoncept (PNU). PNU, som numera heter Polismyndighetens nationella utredningsmetodik, är en gemensam arbetsmetodik för att hantera det brottsbekämpande uppdraget där mängdbrott ingår så att poliser i hela landet arbetar på samma sätt, men ger inte specifika instruktioner om hur utredningen ska göras. Därför finns även riktlinjer och handböcker som ska ge mer specifik vägledning om hur utredningen ska genomföras för olika sorters brott.<sup>20</sup> En grundpelare i PNU är så tidiga utredningsåtgärder som möjligt, exempelvis att ingripande poliser påbörjar utredningsåtgärder direkt på brottsplatsen genom att hålla förhör och säkra bevis när förhållandena så tillåter. En annan grundpelare är att förundersökningsledare alltid ska finnas tillgängliga för att kunna ta ställning i förundersökningsfrågan. En tredje grundpelare är att olika brottsmisstankar på en och samma person samordnas, och så långt som möjligt hanteras i ett sammanhang.<sup>21</sup>

Tillämpningen av PNU som arbetsmetodik ska bidra till att utredningsverksamheten bedrivs rättssäkert, enhetligt och effektivt samt med hög kvalitet. Som stöd för utredningsverksamheten finns också metodstöd, checklistor och annan information. Polismyndigheten ansvarar för att säkerställa förutsättningarna att arbeta enligt PNU, och förmåga för styrning, struktur, kompetens och systemstöd

---

<sup>17</sup> Se 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

<sup>18</sup> Se bland annat 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. Se vidare avsnitt 2.2 för en översiktlig beskrivning av förutsättningarna för förundersökningsbegränsning.

<sup>19</sup> Prop. 1994/95:23 s. 118.

<sup>20</sup> Innehållet i PNU har funnits tillgängligt på Polismyndighetens intranät Intrapolis i åratals. En formell handbok har nyligen utarbetats, och beslutades den 13 december 2022. Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU, 2022*.

<sup>21</sup> Det finns femton viktiga principer enligt PNU även om vi bara refererar till tre av dem här. Se Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU, 2022*, s. 6–16.

ska finnas.<sup>22</sup> Polismyndighetens har även beslutat en strategi för utredningsverksamheten där det framgår att metoder och arbetssätt som kopplar till PNU ska följas under hela utredningsprocessen.<sup>23</sup> Riksrevisionen utgår från att PNU är ett effektivt arbetssätt för att utreda mängdbrott. Det förekommer kompletterande förfaranden som också kan bidra till en effektiv hantering av mängdbrott, exempelvis metoder för särskilda brottstyper eller att arbeta teambaserat. Även snabbare lagföring bidrar till en mer effektiv hantering av mängdbrott.

Utifrån detta bedömer vi att utredningspersonalen arbetar efter fastställda metoder och arbetssätt som effektiviserar utredningen om:

- Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) är känd bland utredningspersonalen
- utredningspersonalen följer arbetsmetodiken i PNU, exempelvis vad gäller tidig bevissäkring, korrekta beslut om att inleda eller inte inleda förundersökning samt beslut om förundersökningsbegränsning och ärendesamordning.

## Bedömningsgrunder till delfråga 2

För att svara på frågan om Polismyndigheten genom sin styrning skapat tillräcklig förmåga att hantera mängdbrott effektivt utgår vi från att verksamheten ska bedrivas effektivt, rättssäkert och enhetligt.<sup>24</sup> Det är också viktigt att verksamheten genomsyras av ett helhetsperspektiv och att Polismyndigheten styr sina regioner och avdelningar så att de har förutsättningar att hantera alla brott, även mängd- och seriebrotten, på ett effektivt sätt.<sup>25</sup>

Polisens målsättning är att det ska finnas ett tillräckligt antal utbildade förundersökningsledare på de olika nivåerna för att utredningsverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Det är även betydelsefullt att det finns kompetenta utredare, och målsättningen är att det ska finnas grundutbildning, fortbildning och specialistutbildning för utredare.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU*, 2022.

<sup>23</sup> Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, 2021.

<sup>24</sup> Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515) när det gäller kravet på effektivitet. Krav på att Polismyndigheten ska bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt framgick tidigare av 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Motsvarande krav framgår numera av förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten som ersatt tidigare instruktion från och med den 1 januari 2023.

<sup>25</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för nyttorealiserings*, 2020.

<sup>26</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU*, 2022; Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, 2021; Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, 2021.

För att uppfylla såväl PNU som strategin för utredningsverksamheten anser Riksrevisionen att ett rimligt krav är att styrning och ledning fungerar väl genom hela utredningsprocessen, att den resurssätts på ett sätt som främjar goda resultat. Polismyndigheten behöver därför ha sett till att ärendeflödet är effektivt från början till slut.<sup>27</sup> De flesta mängdbrott ska enligt gällande ärendefördelningsplan (brottskatalogen) utredas på lokalpolisområdesnivå.<sup>28</sup> Det är därför särskilt viktigt att relevant kompetens och tillräckliga resurser finns tillgängliga på samtliga lokalpolisområden.

Vi bedömer att Polismyndigheten har en effektiv styrning om den grundar sig på följande:

- att verksamheten organiseras så att den genomsyras av ett helhetsperspektiv på det brottsbekämpande uppdraget och kan hantera såväl de lokala som de regionala och nationella problembilderna
- att Polismyndigheten har gjort en övergripande analys av kompetensförsörjning och resursfördelning, så att det finns förundersökningsledare, utredare, administrativt stöd, etc. på de platser där de behövs
- att Polismyndigheten gett förundersökningsledare och utredare den utbildning som krävs och kontinuerligt ger dem den vidareutbildning och de förutsättningar för kompetensutveckling som behövs.

### Bedömningsgrunder till delfråga 3

För att svara på frågan om regeringen har möjliggjort en effektiv hantering av mängdbrott i Polismyndigheten utgår vi från 1 kap. 6 § regeringsformen som uttalar att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Detta innebär att regeringen har ett ansvar för att Polismyndighetens verksamhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Regeringens styrning i förhållande till förvaltningsmyndigheterna tar sig i regel uttryck genom instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut samt finansiering. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition gjorde regeringen följande bedömning:

”Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att de har rimliga möjligheter att genomföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för nyttorealiserings*, 2020.

<sup>28</sup> Polisen, *Brottskatalog – ärendefördelningsplan för polisregionerna och Noa*, 2022.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:175, s. 96 och bet 2009/10 FiU:38, s. 11.

Om det finns tecken på att styrningen inte fungerar ska regeringen vidta åtgärder. Regeringen menar att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bland annat att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas, att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv, samt att myndigheternas roll-, uppgifts- och ansvarsfördelning ska vara tydlig.<sup>30</sup>

För att svara på frågan om regeringen har möjliggjort en effektiv hantering av mängdbrott i Polismyndigheten bedömer vi framför allt att följande villkor ska vara uppfyllda:

- regeringen har gett Polismyndigheten tillräckliga förutsättningar för att lösa sina uppgifter genom resurstilldelning
- regeringen har tagit nödvändiga initiativ och lämnat nödvändiga uppdrag i syfte att utveckla verksamheten
- regeringen har ställt krav på att Polismyndigheten i relevanta delar återrapporterar vad den har åstadkommit.

## 1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Per Dackenberg (projektledare), Susanna Honnér Regnstrand och Jenny Lee. Joakim Hveem har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lena Landström, forskare och universitetslektor i juridik vid Umeå universitet, främst verksam inom det straffprocessuella området, med särskild inriktning mot polisens och åklagares ansvarsområden och befogenheter samt Micael Björk, professor i sociologi vid Göteborgs universitet, främst verksam som polisforskare med särskild inriktning mot polisens ledning och organisation. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och Polismyndigheten har fått tillfälle att faktagranska samt i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Ett flertal metoder har använts i granskningen för att samla in empiri som kan svara på granskningsfrågorna.

---

<sup>30</sup> Prop. 2021/2022:1, s. 59.

## Dokumentstudier

Vi har tagit del av styrdokument, utvärderingar och statliga utredningar för att sätta oss in i den större kontext som mängdbrotten hanteras inom. Dokumentstudierna har även kunnat ge insikter i hur myndigheten styrs och vilka stöd som finns tillgängliga.

## Enkätundersökning

Vi har skickat en enkät till samtliga lokalpolisområdeschefer, jourförundersökningsledare, förundersökningsledare på lokalpolisområdenas utredningsgrupper samt förundersökningsledare på Polisens kontaktcenter (PKC), totalt 1 028 personer.<sup>31</sup> Svarsfrekvensen för lokalpolisområdeschefer är 80 procent, förundersökningsledare på lokalpolisområde 70 procent, jourförundersökningsledare 40 procent samt förundersökningsledare på PKC 49 procent. Se mer om enkätundersökningen i elektronisk bilaga.

## Intervjuer och verksamhetsbesök

Vi har intervjuat polisanställda, åklagare och forskare under granskningens gång. Dessutom har vi intervjuat företrädare för Justitiedepartementet samt ledningarna vid samtliga sju polisregioner, framför allt i syfte att undersöka hur resursfördelningen går till och vilka problem som kan finnas på den regionala nivån.

Vi har också besökt elva lokalpolisområden, minst ett i varje polisregion. Lokalpolisområdena har valts ut för att spegla bredden och de skilda förutsättningar och utmaningar som råder i storstad respektive glesbygd, i mellanstora städer och mindre tätorter.<sup>32</sup> Eftersom lokalpolisområdena ska vara grunden för polisverksamheten ville vi få en inblick i hur det ser ut längst ut i verksamheten. Det är i lokalpolisområdena som medborgarna i första hand möter polisen. Det är här de nya aspiranterna tas emot och skolas in. Det är härifrån ingripandeverksamheten utgår. Och det är också här majoriteten av mängdbrotten slutligen utreds. Vi har även besökt Polisens kontaktcenter (PKC) på två platser i två polisregioner för att förstå hur det går till när operatörer tar upp

---

<sup>31</sup> Mejladresserna togs fram av Polismyndighetens HR-avdelning. Vi har därför inte haft möjlighet att veta om denna lista varit uttömmande. 41 personer uppgav att de inte arbetar i någon av funktionerna som enkäten riktade sig till.

<sup>32</sup> Lokalpolisområdena Norrmalm, Södermalm, Skärholmen, Uppsala Knivsta, Enköping Håbo, Katrineholm, Malmö norr, Malmö söder, Östra Skaraborg, Falun samt Norra Lappland.



brottsanmälningar över telefon. Anmälningar som sedan fördelas ut till lokalpolisområdenas utredningsgrupper utifrån var brotten har begåtts.<sup>33</sup>

Under besöken har vi fått följa med på möten och utsättningar, sitta med och höra på samtal till PKC, intervjuat lokalpolisområdeschefer, biträdande chefer, gruppchefer, förundersökningsledare, jourförundersökningsledare, mängdbrottsutredare och ungdomsutredare, ingripandepoliser, operativa samordnare, underrättelsesamordnare, brotts- och ärendesamordnare, kommunpoliser, områdespoliser och administrativ stödpersonal. Dessa intervjuer har varit öppna i syfte att så långt som möjligt fånga det operativa arbetet med att hantera mängdbrott och förstå vad som upplevs som hinder och möjligheter i polisvardagen. Allt som allt har vi varit på verksamhetsbesök under nästan fyra arbetsveckor och intervjuat över 150 poliser och civila tjänstemän inom Polismyndigheten.

### Statistisk inhämtning och analys

För att belysa verksamhetens resultat i form av tidsåtgången i mängdbrottsärenden har vi inhämtat uppgifter från Polismyndighetens ärendehanteringssystem Durtvå i syfte att måla upp bilder av läget på olika nivåer i polisorganisationen. Avsikten var att kunna mäta tidsåtgång dels hela vägen från anmälan till avslut, dels mellan olika arbetsmoment och beslutspunkter, dels även uppdelat på om avslutet är en avskrivning (beslut att inte inleda förundersökning respektive beslut att lägga ned förundersökning) eller en slutredovisning till åklagare. När det gäller avskrivningar var avsikten även att beakta vilka motiv som låg till grund för dessa. De statistiska uppgifterna visade sig under analysen till största delen inte kunna uppfylla syftet med insatsen.<sup>34</sup> Riksrevisionen har därför endast i ytterst begränsad utsträckning kunna använda uppgifterna för vidare analys i denna rapport.

---

<sup>33</sup> PKC i polisregionerna Stockholm och Mitt.

<sup>34</sup> Även Brottsförebyggande rådet har haft problem med kvaliteten på den statistik de inhämtat från Polismyndigheten. Se Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet*, 2023, s. 8.

## 2 Mängdbrott och hanteringen av dessa

I detta kapitel redogör vi kortfattat för vad mängdbrott är – alltså brott där förundersökningen leds av Polismyndigheten – och hur de brukar hanteras.

### 2.1 Mängdbrotten är olika svåra att utreda

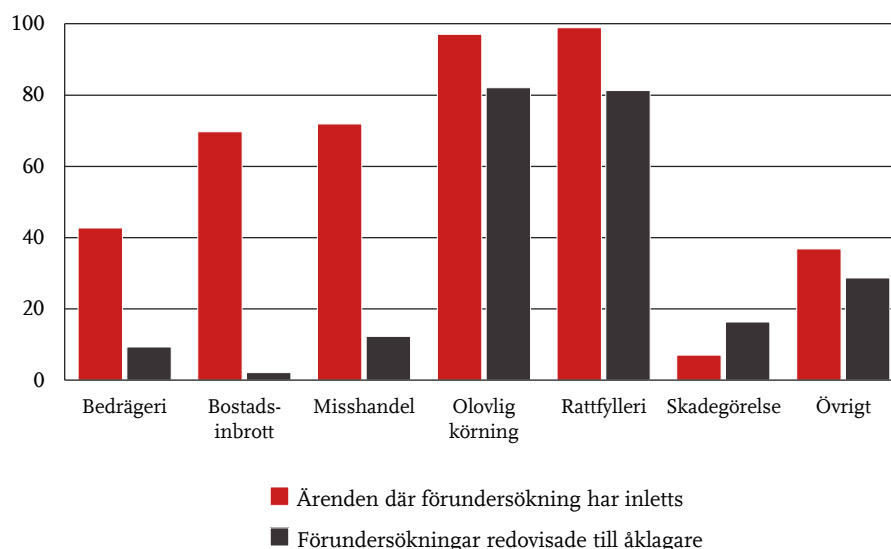
Vanliga mängdbrott är bedrägeri, stöld, skadegörelse, misshandel, rattfylleri och olovlig körning.<sup>35</sup> Förutsättningarna för upplärning varierar mellan brottskategorierna, vilket medför att också resultaten skiljer sig åt. Diagram 1 nedan visar på skillnaderna mellan brottskategorierna med avseende på hur vanligt det är att en förundersökning inleds (i stället för att skrivas av direkt), samtidigt som det visar hur vanligt det är att resultatet av förundersökningen innebär att ärendet redovisas till åklagare (ett av två möjliga resultat, där det andra är att förundersökningen blir nedlagd). När det gäller olovlig körning och rattfylleri är förutsättningarna att klara upp brotten goda eftersom dessa ärenden initieras genom ett ingripande av polis, och det finns en misstänkt person som är identifierad. Det visar sig genom att Polismyndigheten inleder förundersökning i 99 procent av rattfylleriärendena och i 97 procent av ärenden med olovlig körning. 81 procent av rattfylleriutredningarna och 82 procent av utredning av olovlig körning redovisades vidare till åklagare. När det gäller stöld, bedrägeri och skadegörelse är förutsättningarna väsentligt sämre eftersom brotten oftast upptäcks i efterhand och det ytterst sällan finns en misstänkt person identifierad. Som framkommer i diagrammet nedan inledde Polismyndigheten förundersökning för 42 procent av anmälda bedrägerier, medan 9 procent av dem redovisades till åklagare. När det gäller bostadsinbrott inledde Polismyndigheten förundersökning i 70 procent av fallen, medan endast 2 procent redovisades till åklagare.<sup>36</sup> I misshandelsfallen är förutsättningarna för framgång ofta bättre då målsäganden kan vittna om gärningspersonen.

---

<sup>35</sup> Med mängdbrott avses vanligt förekommande brott som anses vara av enkel beskaffenhet. I bilagan till ÅFS 2005:9 finns en förteckning med brott där saken som regel ska anses vara av enkel beskaffenhet. Det är dessa brott som även benämns mängdbrott.

<sup>36</sup> Vi har enbart exemplifierat stöld med undergruppen bostadsinbrott i permanentbostad eftersom denna typ av stöld är särskilt kränkande för den som blir utsatt, men också för att brottet oftast upptäcks i närtid och därför har en något bättre uppläringsprognos än många andra stölder.

**Diagram 1** Andel ärenden för utvalda brottstyper där förundersökning har inletts respektive redovisats till åklagare under 2021



Källa: Polismyndigheten, uppgifter från Durtvå.

## 2.2 Så här brukar mängdbrottsärenden hanteras

### Ett ärende inleds

Ett mängdbrottsärende kan inledas på flera olika sätt, beroende på vilket brottet är och på vilket sätt det anmäls. Oftast upprättas en anmälan av polis vid ingripande eller genom att den som blivit utsatt för brott anmäler brottet till polisen, oftast på telefon eller digitalt genom en e-anmälan som går till Polisens kontaktcenter (PKC)<sup>37</sup>.

### Ärenden som inleds via ingripanden

Vid polisingripande brukar polisen, om det är möjligt, hålla förhör och säkra spår på brottsplatsen. När det är klart avrapporterar patrullen genom att upprätta en anmälan. En jourförundersökningsledare<sup>38</sup> som sitter på en utrednings- eller jourutredningssektion<sup>39</sup> på polisområdet granskar anmälan. Jourförundersökningsledaren kan därefter begära att patrullen kompletterar anmälan och beslutar sedan

<sup>37</sup> Det är även möjligt att anmäla genom brev, mejl eller besök i polisreception.

<sup>38</sup> Jourförundersökningsledare ska alltid finnas i tjänst för varje polisområdes räkning dygnets alla timmar och arbetar mot poliser i yttre tjänst.

<sup>39</sup> Kan även finnas vid andra typer av sektioner.

antingen om att inleda förundersökning eller att inte inleda förundersökning (ofta kallat *direktavskrivning*) om brottet uppenbart inte går att utreda.<sup>40</sup>

En jourförundersökningsledare kan även hantera vissa mängdbrott genom en metodik som kallas för Snabbare lagföring och som har funnits som ett pilotprojekt sedan 2018. Riksdagen har nu beslutat att detta ska införas i hela landet från och med 2023. Arbets sättet syftar till att det ska gå snabbare att utreda och lagföra enklare brott som till exempel trafikbrott och narkotikabrott. Hanteringen sker i samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Domstolsverket och Kriminalvården.<sup>41</sup> Viktiga komponenter i förfarandet är att den misstänkte delges tidpunkt för att kunna ta del av åtalet hos tingsrätten samt tid för huvudförhandling. Vid vissa erkända bötesbrott kan dessutom polisen erbjuda den misstänkte ett förhandsgodkännande av strafföreläggande. Detta sparar tid och resursåtgång.<sup>42</sup>

Arbets sättet i Snabbare lagföring innebär att polisen direkt i samband med ett brott genomför långtgående utredningsåtgärder, till exempel håller förhör med den misstänkte och andra personer. Polispersonal i yttre tjänst får i sitt arbete stöd per telefon av en jourförundersökningsledare. Det skapar också möjlighet till att polispersonal i yttre tjänst får återkoppling på sitt arbete. I många fall kan brottsutredningen avslutas direkt på brottsplatsen. I annat fall kan förundersökningsledaren besluta om hur brottsutredningen fortsatt ska bedrivas.<sup>43</sup>

## Ärenden som inleds efter anmälan av allmänheten

När allmänheten anmäler ett brott via telefon tar en operatör på Polisens kontaktcenter (PKC) emot anmälan och ställer kompletterande frågor. Om anmälan sker digitalt genom en så kallad e-anmälan<sup>44</sup> behöver operatören ofta

---

<sup>40</sup> Polisen har en lagstadgad förundersökningsplikt, det vill säga att en förundersökning ska inledas så snart det finns förutsättningar för det. Förundersökningsplikten regleras i 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Att en förundersökning inte behöver inledas under vissa förutsättningar framgår av 23 kap. 1 § andra stycket samt 23 kap. 4 a och §§ rättegångsbalken. En förundersökning kan inledas på mycket svaga brottsmisstankar så snart misstankarna avser något som objektivt sett kan vara ett brott. Se JO 1953 s. 73, särskilt s. 107. Det krävs inte att någon gärningsperson utpekas och detaljerna i gärningen behöver inte heller vara kända. Se prop. 1994/95:23, s. 76.

<sup>41</sup> Prop. 2021/22:279, bet. 2022/23: JuU2, rskr. 2022/23:16.

<sup>42</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>43</sup> SOU 2021:46, s. 18.

<sup>44</sup> E-anmälan kan endast göras för vissa mängdbrott såsom inbrott och inbrottsförsök, kortbedrägeri, parkeringsskada, skadegörelse, stöld i butik, stöld av cykel, djur, bagage, id-handlingar (ej pass och nationellt ID-kort) och kontokort, mobiltelefon, fickstöld samt stöld ur motorfordon. I e-anmälan får anmälaren svara på ett antal frågor och själv beskriva vad som har hänt.

komplettera anmälan genom att ringa upp anmälaren. Efter att anmälan är upptagen granskar en förundersökningsledare på PKC anmälan, och beslutar därefter om förundersökning ska inledas eller inte. Om förundersökning inleds kan operatören genomföra förstahandsåtgärder genom att förhöra målsäganden och vittnen samt i förekommande fall även inhämta annan bevisning om det kan utföras via telefon och dator. Om operatören redan under det inledande samtalet ser behov av att hålla ett förhör med anmälaren måste operatören kontakta förundersökningsledaren som då kan besluta att inleda förundersökning. Detta eftersom civil personal inte får hålla förhör utan att förundersökning är inledd. Därefter går ärendet till en ärendefördelningsfunktion för vidare fördelning till en utredningsenhet<sup>45</sup>.

PKC hanterar drygt 60 procent av myndighetens inkommande anmälningar om brott.<sup>46</sup> På PKC beslutar förundersökningsledaren först om förundersökning ska inledas eller inte. Genom att PKC på ett tidigt stadium för vidare endast de ärenden som bedöms ha förutsättningar att utredas vidare är avsikten att det ska leda till effektivitetsvinster inom utredningsverksamheten i övriga delar av myndigheten.<sup>47</sup> På PKC finns inga utredare; personalen består av operatörer och förundersökningsledare.

## Ärendet går vidare i processen

Innan ärendet kommit till en utredningsenhet är det ett par arbetsmoment som ska utföras: dels ärendesamordning, dels brottsamordning i de fall det saknas uppgifter om misstänkt gärningsperson.

## Ärendesamordning

Syftet med ärendesamordning är att i möjligaste mån i ett sammanhang utreda, redovisa och lagföra<sup>48</sup> de samlade brottsmisstankarna mot en och samma person. Beslut om ärendesamordning fattas av förundersökningsledaren i det enskilda ärendet. På polisområdesnivå ska det även finnas en utpekad funktion för ärendesamordning.<sup>49</sup> Det förekommer också polisregioner som utför beredande prognostiserande åtgärder inom jourmiljön och regioner som har kopplat funktionen för ärendesamordning till den sektion som ansvarar för

---

<sup>45</sup> Ordet utredningsenhet används i denna rapport i generell betydelse, och avser en organisatorisk enhet där brott utreds oavsett nivå i polisorganisationen.

<sup>46</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>47</sup> Polisen, *Polismyndigheten årsredovisning 2021*, s. 118.

<sup>48</sup> Att ställa någon till ansvar för ett brott.

<sup>49</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning*, 2019.

jourutredningsverksamheten som en samlad process.<sup>50</sup> När ett ärende där det finns en misstänkt gärningsperson kommer till en ärendefördelningsfunktion ska ärendet inte endast bli fördelat till en mottagande enhet, utan även bli kontrollerat om det finns andra öppna ärenden för den misstänkte. I så fall ska ärendena samordnas, vilket innebär att någon annan enhet inom eller utanför regionen kan få ta över ärendet om den misstänkte redan är föremål för utredning vid den enheten.

### **Brottssamordning**

Brott där det saknas en misstänkt gärningsperson, som fallet ofta är med inbrottsstöld och bedrägeri, kan bli föremål för brottssamordning. Det innebär att försöka identifiera vem eller vilka som ligger bakom brottsligheten.

Brottssamordning sker dels genom systematisk operativ analys av tillvägagångssätt (modus operandi) och brottsmönster, dels genom forensisk analys av spår från brottsplatser. Resultatet av brottssamordningen ska kunna kopplas till underrättelseinformation. De personer som arbetar med brottssamordning ska samarbeta både med de som arbetar med ärendesamordning och de som arbetar med underrättelseinhämtning.

### **Mottagande utredningsenhet**

Utredningsenhet för mängdbrott är ofta en utredningsgrupp på ett lokalpolisområde, men kan även vara på en utredningssektion på polisområdesnivå eller i vissa fall en utredningsenhet på polisregionnivå. Detta styrs av Polismyndighetens ärendefördelningsplan (även kallad brottskatalogen). Bedrägeribrott ska exempelvis utredas på regional nivå i polisregionerna Mitt, Syd, Väst och Stockholm, medan det i de övriga polisregionerna ska ske på polisområdesnivå. Ärendefördelningsplanen revideras varje halvår.

Forensiskt stöd ska finnas att tillgå i form av lokala brottsplatsundersökare och kriminaltekniker. Dessa är oftast organiserade vid en regional forensisk sektion. Nationellt forensiskt centrum har laboratorier i varje polisregion.

---

<sup>50</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

## Förundersökningen kan begränsas

Utgångspunkten är att alla brott som hör under allmänt åtal ska utredas, men det finns undantag.<sup>51</sup> Så kan vara fallet om en person har begått flera brott, och det endast kan förutses mindre skillnader i straffvärdet för ett ytterligare brott. Då får förundersökningsledaren begränsa en pågående förundersökning genom att besluta att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen i den del som avser den tillkommande brottsmisstanken.<sup>52</sup>

Förundersökningsbegränsning är alltså ett instrument för att effektivisera brottsutredningen. Samtidigt innebär förundersökningsbegränsning en inskränkning för målsägandens möjligheter till upprättelse och kompensation.<sup>53</sup>

Sedan 2013 får polisiära förundersökningsledare besluta om förundersökningsbegränsning när Polismyndigheten leder en förundersökning.<sup>54</sup> Avsikten med detta är att förundersökningsbegränsning ska kunna ske tidigare i rättsprocessen innan onödiga utredningsåtgärder har hunnit vidtas.<sup>55</sup> Det innebär att både de initialt arbetande förundersökningsledarna och de förundersökningsledare som tar över ärendet ska pröva om det finns förutsättningar för att förundersökningsbegränsa, de senare även fortlöpande.

## Förundersökningen genomförs

När beslut att inleda förundersökning har fattats i ett mängdbrottsärende, och fördelats till en utredningsenhet, brukar förundersökningsledaren vidta vissa initiala åtgärder<sup>56</sup> innan ärendet antingen läggs i balans i väntan på att utredas eller läggs ut på en utredare direkt. Det förekommer även att ärenden som läggs ut på

---

<sup>51</sup> Som tidigare nämnts behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Dessutom finns bestämmelser om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken. En förundersökning får bland annat läggas ned eller inte inledas om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts (åtalsunderlåtelsefallet) eller om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (disproportionsfallet). Se Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*, 2021, s. 4.

<sup>52</sup> En förutsättning är dock att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Se 23 kap. 4 a § första stycket 2 jämfört med 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken (1942:740).

<sup>53</sup> Ett sådant beslut får dock inte åsidosätta något väsentligt allmänt eller enskilt intresse.

<sup>54</sup> Se 23 kap. 4 a § tredje stycket rättegångsbalken. Vissa beslut om förundersökningsbegränsning får dock endast meddelas av åklagare.

<sup>55</sup> Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*, 2021, s. 3.

<sup>56</sup> Till exempel se till att bevisning i form av övervakningsfilm, kontoutdrag, etc. inhämtas.

utredare blir liggande utan utredningsåtgärder på grund av att utredaren har för mycket att göra. Detta varierar med hur hög arbetsbelastningen är. Ett beslut att inleda förundersökning betyder alltså inte att någon aktivt arbetar med ärendet.

Innan utredaren börjar arbeta med ärendet lämnar förundersökningsledaren direktiv till denne om vad som ska göras i utredningen. Det kan handla om att förhöra målsägande och vittnen eller säkra bevisning, till exempel genom att se till att det sker en brottsplatsundersökning, inhämta bevakningsfilmer eller kontoutdrag, etc. När utredningen kommit lite längre kan förundersökningsledaren lämna direktiv om att höra den misstänkte och delge misstanke.

En förundersökning kan avslutas på två sätt. Det ena är att den läggs ned. Om ett ärende till exempel legat passivt en längre tid har ofta bevisningen försvagats, eftersom vittnen hunnit glömma och det inte längre går att säkra fysiska eller digitala spår. Då har förutsättningarna att utreda brottet och kunna lagföra en gärningsperson försämrats, varför förundersökningen läggs ned. I annat fall, när det är möjligt att komma vidare, kan förundersökningen slutredovisas till åklagare i form av ett förundersökningsprotokoll.<sup>57</sup> Dessförinnan ska den misstänkte ha fått rimlig tid på sig för att ta del av utredningsmaterialet för att kunna förbereda sitt försvar.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Se 23 kap. 21 § rättegångsbalken.

<sup>58</sup> Slutdelgivning (eller slutunderrättelse) enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken (1942:740).



## 3 Hur utredningsverksamheten hanterar mängdbrotten

Detta kapitel behandlar den första delfrågan om utredningspersonalen arbetar efter fastställda metoder och arbetssätt som effektiviserar hanteringen av mängdbrott.

Riksrevisionen bedömer att utredningspersonalen arbetar efter fastställda metoder och arbetssätt som effektiviserar utredningen om:

- Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) är känd bland utredningspersonalen
- utredningspersonalen följer arbetsmetodiken i PNU, exempelvis vad gäller tidig bevissäkring, korrekta beslut om att inleda eller inte inleda förundersökning, beslut om förundersökningsbegränsning och ärendesamordning.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- En absolut majoritet av förundersökningsledarna vid alla tre organisatoriska nivåer känner till och arbetar delvis efter Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU).
- Alla tre organisatoriska nivåer anger att tid- och resursbrist leder till att de inte kan följa PNU i alla delar eller göra alla nödvändiga utredningsåtgärder.
- Det finns brister i de initiala utredningsåtgärder som Polisens kontaktcenter (PKC) gör. Det beror bland annat på hög arbetsbelastning, bristande kompetens och att PKC inte råder över den personal som utför brottsplatsundersökningarna. De e-anmälningar som anmälaren själv gör behöver ofta kompletteras av PKC, vilket även det blir en tidsödande uppgift.
- Det finns brister i de beslut som fattas om att inte inleda förundersökning, så kallad direktavskrivning. Det konstaterar polisen själv.
- Inrapporteringen av poliser i yttre tjänst måste ofta kompletteras, vilket tar tid från utredningen. En anledning är att en stor andel poliser är nya och därför behöver mycket handledning av förundersökningsledaren.
- Förundersökningsbegränsning ska ske så tidigt som möjligt i utredningen, men förundersökningsledare vid PKC och jourutredning känner sig osäkra på hur de ska tillämpa förundersökningsbegränsning. Vissa förundersökningsledare uppger att de inte ens har befogenhet att förundersökningsbegränsa.

- Lokalpolisområdena måste kontinuerligt nedprioritera utredning av mängdbrott för att i stället utreda den grova brottsligheten. Detta får i sin tur konsekvenser för lokalpolisområdet med ett ökat antal öppna ärenden som kan leda till att ärenden läggs ned eftersom de blivit för gamla för att kunna utredas. Utredningarna försvåras även av att tillgången till lokalt forensiskt stöd minskar, samtidigt som utredningspersonal uppger att de saknar kompetens för att kunna beställa IT-forensiska undersökningar.
- På grund av hög arbetsbelastning i utredningsverksamheten nekas ibland ärendesamordning eftersom den utredningsenhet som ska ta över ärendet har för mycket att göra.
- Det går inte att avgöra i vilken omfattning brottsamordning görs, eftersom regionerna får organisera den olika, funktionerna ibland är vakanta och inriktningen på den varierar.

### 3.2 Kännedom om utredningsmetodiken – PNU

Utredning av mängdbrott leds främst av förundersökningsledare på Polisens kontaktcenter (PKC), jourutredningssektioner på polisområdena<sup>59</sup> och utredningsgrupper på lokalpolisområdena. Enligt Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) ska förundersökningsledaren prioritera och bedöma vad som ska utredas. Förundersökningsledaren ska även följa upp, kvalitetssäkra och återkoppla på arbete och resultat.<sup>60</sup>

När det gäller hanteringen av mängdbrott är Polismyndighetens utredningsstrategi och PNU viktiga eftersom de tar sikte på att skapa en så effektiv utredningsverksamhet som möjligt. En absolut majoritet av de förundersökningsledare som besvarat vår enkät har kännedom om PNU. Det gäller för alla tre organisatoriska nivåer.

**Tabell 1** Känner du till innehållet i PNU? (andelar i procent)

Förundersökningsledarens placering	Ja	Delvis	Nej
Polisens kontaktcenter	61	36	3
Jourutredning	51	41	9
Lokalpolisområde	73	24	4

*Anm.: Skillnader mellan kategorier av förundersökningsledare.*

*Källa: Riksrevisionens enkätundersökning 2022.*

<sup>59</sup> En jourförundersökningsledare kan även finnas vid utredningssektioner.

<sup>60</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU*, 2022.

Utöver PNU finns det ett antal styrdokument och informationskällor för hur polisen ska arbeta med mängdbrott. Till exempel finns det en riktlinje från 2016<sup>61</sup> om bland annat upptagande av anmälan som är riktad specifikt till PKC. Dessutom ska en handbok för PKC snart beslutas inom myndigheten.<sup>62</sup> Därtill finns ett eget styrdokument gällande förundersökningsbegränsning.<sup>63</sup> Det finns även andra handböcker och metodstöd som sammantaget är tänkta att ge medarbetarna goda förutsättningar att hantera brottsutredningar framgångsrikt, gällande såväl mängdbrott som grövre brott.<sup>64</sup> Dessa kan exempelvis vara lokala och regionala handböcker eller checklistor och riktlinjer.

Samtidigt menar många av de förundersökningsledare vi har talat med att utredning ofta handlar om att göra korrekta och väl avvägda bedömningar för varje enskilt ärende. De bedömningarna är dock svåra att göra generella för hela myndigheten.<sup>65</sup> Ungefär hälften av förundersökningsledarna uppger att de även använder andra metoder och rutiner i sitt arbete.<sup>66</sup> Förundersökningsledarna uppger en rad olika styrdokument och informationskällor som de använder för att kunna leda utredningen. En jourhavande förundersökningsledare uppger i en av våra intervjuer att de gjort egna handböcker lokalt för hur polisen ska hantera och utreda olika brott, men problemet är att dessa är väldigt personberoende och sällan blir uppdaterade. Samtidigt uppger förundersökningsledarna att de saknar tid för att hinna sätta sig in i ny lagstiftning eller ta till sig den information som kommer ut på Polismyndighetens intranät (Intrapolis).<sup>67</sup>

### 3.3 Svårt att följa PNU i alla delar

Majoriteten av förundersökningsledarna i vår enkätundersökning anser att de arbetar efter de regler som finns i PNU. Många av de som svarat att de bara delvis eller inte alls följer PNU uppger i fritextsvaren att det beror på resurs- och tidsbrist.

---

<sup>61</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter*, 2017.

<sup>62</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-08.

<sup>63</sup> Se exempelvis Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU, 2022*; Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten, 2021*; Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål, 2019*; Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, 2021*.

<sup>64</sup> Se Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU, 2022*; Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten, 2021*, vilka kompletteras exempelvis av metodstöd Trygga trappan, Båtsamverkan och Trygg i butik för mängdbrott och PUG, Polisens metodstöd för grova våldsbrott.

<sup>65</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>66</sup> 55 procent av jourförundersökningsledare, 54 procent av förundersökningsledare på PKC och 46 procent av förundersökningsledarna i lokalpolisområdena. Riksrevisionens enkät 2022.

<sup>67</sup> Verksamhetsbesök polisområde.

**Tabell 2** Anser du att du arbetar efter de riktlinjer som finns i PNU? (andelar i procent)

Förundersökningsledarens placering	Ja	Delvis	Nej
Polisens kontaktcenter	64	34	2
Jourutredning	73	26	2
Lokalpolisområde	74	25	2

Anm.: Skillnader mellan kategorier av förundersökningsledare.

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

Förundersökningsledare vid PKC beskriver att de inte hinner eller kan göra alla steg i PNU, eftersom de då skulle bygga upp stora balanser redan tidigt i utredningsprocessen.<sup>68</sup> Det beror på att PKC hanterar ett stort inflöde av ärenden och att deras uppdrag endast är att göra initiala utredningsåtgärder innan ärendet skickas vidare. De enda riktlinjer som finns är från 2016<sup>69</sup>. En handbok för PKC ska också snart beslutas inom myndigheten.<sup>70</sup> Men en förundersökningsledare menar att eftersom metodstöden för PKC varierar mellan regionerna finns det inte någon nationell samsyn.<sup>71</sup>

De jourhavande förundersökningsledare som uppger att de delvis eller inte arbetar enligt PNU beskriver att det inte alltid är möjligt att följa alla steg i en jourmiljö. Anledningarna till det uppges vara brist på resurser, utbildning och tid.<sup>72</sup> Även i lokalpolisområdena uppger förundersökningsledare att för lite tillgängliga resurser är en anledning till att de inte kan följa riktlinjerna i PNU.<sup>73</sup>

En förundersökningsledare beskriver följande:

”Mängden inkomma ärenden i relation till tilldelad utredningsresurs gör att de åtgärder man skulle behöva vidta tidigt inte hinns med. Ärenden läggs obearbetade i balans.”<sup>74</sup>

<sup>68</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>69</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter*, 2017.

<sup>70</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-08.

<sup>71</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>72</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>73</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>74</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022. Liknande signaler har Riksrevisionen fått vid sina verksamhetsbesök. Se även Liljegren et al., ”The police and ‘the balance’ – managing the workload within Swedish investigation units”, 2021.

### 3.4 Omfattande inflöde av brottsanmälningar

I Sverige tar polisen emot alla brottsanmälningar, även de som uppenbart inte avser brott. Den tjänsteman som tar emot anmälan måste upprätta den på ett korrekt sätt, även om händelsen inte är ett brott. Förundersökningsledaren måste sedan granska ärendet innan den kan besluta att inte inleda förundersökning (direktavskrivning). Det är framför allt PKC som får ta emot sådana anmälningar. Ungefär 8 procent av ärendemängden för mängdbrott avser sådant som inte är brott<sup>75</sup>, enligt uppgifter som vi har hämtat från polisens utredningssystem Durtvå.<sup>76</sup> Det kan till exempel röra sig om att anmälaren har tappat bort egendom, eller att människor till följd av psykisk ohälsa anmäler företeelser som uppenbart inte har skett i verkligheten, ofta nattetid. En stickprovskontroll som gjordes av Polismyndigheten av en veckas nattverksamhet visade att 80–85 procent av inkommande samtal avsåg icke-polisära ärenden.<sup>77</sup>

En anledning till det omfattande inflödet beror på vad polisen kallar brottsaktiva individer. Det är personer med minst nio öppna brottsmisstankar i minst två ärenden. Ett exempel är stöld i butik. Polis kallas till butiken och griper den misstänkte, håller förhör och tar upp anmälan. Ärendet går vidare i utredningsprocessen, och avslutas antingen med att det redovisas till åklagare eller läggs ned efter förundersökningsbegränsning. Ofta stannar påföljderna vid böter, men dessa betalas sällan. Böterna går nämligen inte att driva in eftersom personen oftast saknar utmättningsbara tillgångar. Personen fortsätter att begå brott, som ytterligare ökar inflödet av ärenden till polisen och dessutom skadar tredje man. En stor del av de mängdbrott som begås av brottsaktiva kan hanteras inom ramen för snabbare lagföring (se nedan). Det är inte ovanligt att brottsaktiva har en beroendesjukdom som gör att de begår brott för att finansiera sitt missbruk. De utsätts också i hög grad för brott.<sup>78</sup> En välfungerande missbrukarvård skulle sannolikt minska inflödet av brottsanmälningar.

En annan anledning till inflödet av brottsanmälningar handlar om den mängd- och seriebrottslighet som internationella brottsnätverk står för. Under pandemin var det lugnare, men förekomsten av stöldligor som reser genom landet ger upphov till stor belastning för polisen. Här skulle mer behöva göras för att stödja lokalpolisområdena genom brottsamordning på ett mer effektivt sätt.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Ärenden som har beslutsmotiveringen ”gärningen ej brott”.

<sup>76</sup> Riksrevisionen begärde endast ut data för mängdbrott från Polismyndigheten.

<sup>77</sup> Polisen, *Målbild framtidens PKC*, 2022.

<sup>78</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Se även Amerdal, ”Ärendesamordning för brottsaktiva”, publicerad 2021-03-31.

<sup>79</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

### 3.5 Polisens kontaktcenter – både service och utredning

PKC hanterar över hälften av myndighetens inkommande anmälningar om brott, vilket innebar omkring 370 000 e-anmälningar och cirka 1,2 miljoner samtal under 2021.<sup>80</sup> Anmälningarna rör främst mängdbrott som allmänheten själv anmäler, exempelvis stöld, inbrott, bedrägeri, etc. Men PKC ska kunna hantera alla sorters brott även om de inte gör initiala utredningsåtgärder för samtliga brott.<sup>81</sup> Eftersom PKC är den första anhalten för en rad brottsanmälningar så behövs god kompetens och kunskap hos förundersökningsledarna på PKC. Genom att PKC på ett tidigt stadium för vidare endast de ärenden som bedöms ha förutsättningar att utredas vidare förväntas det leda till effektivitetsvinster inom utredningsverksamheten i övriga delar av myndigheten.

#### Målkonflikt mellan korta svarstider och effektiv utredning

Det finns en eller flera PKC-sektioner vid operativa enheten i varje polisregion.<sup>82</sup> Polisregion Stockholm har dessutom nationellt verksamhetsansvar för PKC nattetid.<sup>83</sup> PKC hade före 2015 endast i uppdrag att ge service till medborgarna. Det innebär att aktivt arbeta mot tillgänglighets- och servicemålen genom att exempelvis ha korta svarstider. Det finns fortfarande inga nationella mål för utredningsverksamheten på PKC.<sup>84</sup> År 2016 fick PKC ett utökat uppdrag att även utreda de anmälningar som de tog emot, vilket gör att PKC:s uppdrag nu är tudelat: ge service och utreda initialt.<sup>85</sup> Det innebär dock inte att PKC fick utredare, utan endast förundersökningsledare tilldelade. Operatörerna ska i stället ha två roller: dels ge service, dels göra vissa initiala utredningsåtgärder utifrån direktiv från förundersökningsledaren. Operatörerna på PKC är de första polisanställda som personer som ringer in får tala med. Många operatörer har ofta sin första anställning inom polisen och personalrörligheten är till delar hög inom denna funktion. Samtidigt är bilden inte entydig: den genomsnittliga anställningstiden för PKC-operatörer är sex år inom myndigheten.<sup>86</sup> Eftersom operatörerna är uteslutande civilanställd personal omfattas de inte av reglerna om primärutredning

---

<sup>80</sup> Samtalen kan även vara tips om brott. Polisen, *Polismyndigheten årsredovisning 2021*, s. 118.

<sup>81</sup> Exempelvis håller inte PKC förhör med barn.

<sup>82</sup> Mer om processägarsansvar och verksamhetsansvar för PKC kommer i kapitel 4.

<sup>83</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning, 2022*.

<sup>84</sup> Mejl Polismyndigheten, 2022-11-25.

<sup>85</sup> Polisen, *Beslut om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC)*, 2016.

<sup>86</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken.<sup>87</sup> Det innebär att operatörerna inte får hålla förhör eller genomföra andra utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts.<sup>88</sup>

En av Polismyndighetens tillsynsgranskningar av PKC:s verksamhet 2020 visade att operatörerna på PKC upplevde en målkonflikt mellan att ha korta svarstider och att vidta initiala utredningsåtgärder inom ramen för det utökade utredningsuppdraget. Uppdragen uppfattas som motstridiga där svarstider ibland prioriteras på bekostnad av utredningsåtgärder och tvärtom. Det har inte lämnats någon nationell vägledning om hur prioriteringen ska göras utan det är i stället upp till varje region att hitta en rimlig balans.<sup>89</sup> Prioriteringen mellan uppdragen skedde år 2020 därför på olika sätt i polisregionerna med bland annat olika långa svarstider som följde.<sup>90</sup>

### Långa telefonköer till PKC

Alla mängdbrott går inte att e-anmäla, behöver man ringa till polisen på 114 14 för att anmäla vissa brott. Det är PKC som tar emot dessa telefonanmälningar. På grund av personalbrist har PKC haft längre svarstider 2022 i jämförelse med föregående år. Bristen på främst operatörer beror på att polisen under en period bromsade nyrekryteringen av civila samtidigt som verksamheten hade en relativt hög personalomsättning.<sup>91</sup> Svarstiderna varierar stort mellan polisregioner och brottskategorier. Under sommaren 2022 uppgavs köerna på PKC i olika delar av landet ha ökat så pass mycket att det varit flera timmars väntetid för att få anmäla ett brott.<sup>92</sup> Detta eftersom det ansträngda personalläget förvärrades ytterligare då många var på semester kombinerat med att PKC hade blivit beordrat att avsätta personal för att i stället sköta exempelvis passhantering.<sup>93</sup> I juli 2022 var kötiden för att anmäla ett bedrägeri i genomsnitt 17 gånger längre till PKC i region Stockholm än det var till PKC i region Bergslagen.<sup>94</sup>

---

<sup>87</sup> Eftersom operatörerna är uteslutande civilanställd personal omfattas de inte av reglerna om primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken. Det innebär att operatörerna inte får hålla förhör eller genomföra andra utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts.

<sup>88</sup> Endast poliser har denna befogenhet enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken (primärutredning).

<sup>89</sup> Mejl Polismyndigheten, 2022-11-25.

<sup>90</sup> Polisen, *Polisens kontaktcenter*, 2020, s. 14.

<sup>91</sup> Mejl Polismyndigheten, 2022-11-25.

<sup>92</sup> Sveriges Radio, "Förskräckligt att ingen svarar", publicerat 2022-07-01 och Sveriges Radio, "Polisen: Därför är kötiderna i telefon så långa", publicerat 2022-07-01. Statistik från Polismyndigheten, 2022-12-09.

<sup>93</sup> Verksamhetsbesök PKC-sektion.

<sup>94</sup> Statistik från Polismyndigheten, 2022-12-09.

## E-anmälningarna behöver ofta kompletteras

Allmänheten kan anmäla brott digitalt genom en så kallad e-anmälan.

E-anmälningar är både ett sätt för polisen att möta medborgarnas efterfrågan på service, samtidigt som det syftar till att effektivisera anmälningsprocessen. Detta genom att anmälaren själv anger mycket av den information som en operatör annars hade behövt skriva ned.<sup>95</sup> Men enligt flera förundersökningsledare behöver de lägga mycket tid och resurser på att redigera och komplettera e-anmälningarna.<sup>96</sup> Två tredjedelar av de förundersökningsledare på PKC som besvarat vår enkät uppger att de *inte* anser att e-anmälningarna är så kompletta att de på goda grunder kan besluta om en förundersökning ska inledas eller inte. Endast 2 procent anser att e-anmälningarna är kompletta.<sup>97</sup> E-anmälningarna har också tidigare blivit kritiserade av polisens internrevision år 2020. Där framkom att bristerna i e-anmälningarna vad gällde bedrägeri var så stora att Polismyndigheten borde överväga att antingen genomföra förändringar för att öka kvaliteten i dessa anmälningar, eller helt enkelt upphöra med att tillhandahålla tjänsten för bedrägerier.<sup>98</sup>

Samtidigt ökar antalet e-anmälningar. Under perioden januari–september 2022 ökade antalet e-anmälningar med 15 procent jämfört med samma period 2021. Detta beror till viss del på att Polismyndigheten styr mer mot att göra e-anmälan av enklare ärendetyper. PKC erbjuder till exempel SMS-länk i de ärenden som går att anmäla på webben. Polismyndigheten menar att ökningen också beror på att PKC har haft längre svarstider på telefon under 2022 i jämförelse med föregående år, vilket lett till att fler medborgare väljer att anmäla digitalt.<sup>99</sup>

Enligt Polismyndigheten är fritextfältet en viktig del för att kunna säkerställa vad anmälaren har blivit utsatt för.<sup>100</sup> Men det verkar som att det är särskilt svårt att få anmälaren att ange nödvändig information i fritextsvaren. Flera förundersökningsledare menar att det tar mycket tid och resurser att redigera och komplettera e-anmälningar.<sup>101</sup> Polismyndigheten anser att antalet kompletteringar till viss del förklaras av att det saknas nationell samsyn om vilken information som behövs för en viss anmälan. Det leder till att det sker olika bedömningar om komplettering behövs utifrån vilket PKC som förundersökningsledaren tillhör.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>96</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>97</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>98</sup> Polisen, *Internrevisionens uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, 2021.

<sup>99</sup> Mejl Polismyndigheten, 2022-11-25.

<sup>100</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>101</sup> Fritextsvar Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>102</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.



## Brister i de initiala utredningsåtgärderna

De ärenden som överlämnas av PKC ska vara genomarbetade och hålla en hög kvalitet och därför är det viktigt att ärenden initialt bearbetas i hög grad. Men Riksrevisionen kan konstatera att polisen själv har identifierat brister i de initiala åtgärderna hos PKC. En granskning som Noa gjorde år 2020 visar att PKC endast i 56 procent av de överlämnade ärendena utfört initiala åtgärder där behov fanns. Det förekom även inledda förundersökningar där PKC genomfört förhör, men missat att göra ny bedömning. I 46 procent av fallen hade ärenden överlämnats utan några som helst initiala utredningsåtgärder.<sup>103</sup> Givet detta konstaterade Noa att det fanns brister i processen och att den borde kunna effektiviseras.<sup>104</sup>

Tidig bevissäkring anges vara en viktig faktor för att korta utredningstiderna, för att säkerställa god kvalitet i utredningen och för en effektivare hantering.

Riksrevisionen har sett att PKC:s organisatoriska placering leder till att de inte har förutsättningar att kunna säkerställa en tidig bevissäkring. Eftersom PKC inte äger egna resurser som kan göra brottsplatsundersökningar är man beroende av att regionledningscentralen kan beordra ut personal för att undersöka brottsplatser. Vissa utredningsåtgärder som yttre personal behöver genomföra åt PKC görs helt enkelt inte eftersom PKC:s önskade åtgärder konkurrerar med all annan verksamhet som den yttre personalen behöver hantera. Polisens interna granskning visade exempelvis att bilder och övervakningsfilmer inte hade säkrats i 44 procent av de undersökta fallen.<sup>105</sup>

## Brister i beslut om att inte inleda förundersökning

De fall där förundersökning inte inleds brukar benämnas *direktavskrivning*. Det förekommer kritik mot att PKC ofta beslutar att inte inleda förundersökning trots att det finns utredningsmöjligheter.<sup>106</sup> För drygt 80 procent av inkomna anmälningar till PKC inleds ingen förundersökning efter genomförda initiala åtgärder. Andelen ärenden som blir direktavskrivna varierar mellan olika brottskategorier.<sup>107</sup> En granskning som polisen gjorde av PKC:s direktavskrivningar av anmälningar om stöld, hot och våld mot enskild samt misshandel visade att

<sup>103</sup> Polisen, *PKC-kvalitetsgranskning*, 2020.

<sup>104</sup> Polisen, *PKC-kvalitetsgranskning*, 2020.

<sup>105</sup> Polisen, *PKC-kvalitetsgranskning*, 2020.

<sup>106</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Regionintervju.

<sup>107</sup> Exempelvis direktavskrev Polismyndigheten år 2021 cirka 50 % av bedrägeriärenden, cirka 70 % av inbrottsärenden och cirka 15 % av ärenden om misshandel. Statistiken för direktavskrivning omfattar handlagda brott där beslut har fattats gällande brottet, utan att en brottsutredning har bedrivits. (Källa: Brottsförebyggande rådet, *Handlagda brott efter om utredning har bedrivits eller ej och typ av beslut år 2021*.)

14 procent av de direktavskrivna ärendena hade bristfällig kvalitet. Flera ärenden hade direktavskrivits trots att det funnits en utpekad misstänkt person, där misstänkt funnits på film och där det uppenbart funnits vittnen.<sup>108</sup>

Även Polisens internrevision har gjort två granskningar av direktavskrivna anmälningar av bedrägerier. Internrevisionen kom i granskningarna fram till att det fanns brister i samtliga delar av utredningsprocessen. Bristerna var så allvarliga och omfattande att internrevisionen ansåg att Polismyndigheten inte följer rättegångsbalken vid beslut om direktavskrivning av bedrägeriärenden. Granskningen visade att ärenden regelmässigt direktavskrevs utifrån bedömningen att brottet inte gick att utreda, trots att anmälningarna var så bristfälliga att det inte fanns möjlighet att göra en sådan bedömning.<sup>109</sup> Internrevisionen såg inte heller att det vidtogs några åtgärder för att komplettera beslutsunderlagen. Som regel vidtogs inga eller få utredningsåtgärder innan ärendena direktavskrevs. De nedläggningsgrunder som användes var ofta felaktiga och gav missvisande information till målsäganden. Handläggningstiderna i de granskade ärendena uppgavs vara så korta att internrevisionen ansåg att detta tydde på att förundersökningsledarna direktavskrev utan att ha gjort en bedömning av det enskilda ärendet.<sup>110</sup>

### 3.6 Jouren hanterar alla slags brott

En jourförundersökningsledare behöver kunna fatta beslut för en rad olika brott, både mängdbrott och grova brott. När en polisman i tjänst, oftast en polispatrull i yttre tjänst, upprättar en anmälan inkommer den oftast till en jourförundersökningsledare som tjänstgör i polisområdet dygnet runt. I de polisområden där Snabbare lagföring har införts är jourutredningssektionen även ansvarig för de ärendena. Jourförundersökningsledare kan också ta emot ärenden från PKC. Förundersökningsledarens uppgift är att ge direktiv om initiala utredningsåtgärder för att kunna fatta beslut om att inleda eller att inte inleda förundersökning. Ärendet vidareförs sedan till ett lokalpolisområde eller en utredningssektion för slutgiltig utredning. Nästan alla jourförundersökningsledare som besvarat vår enkät (95 procent) uppger att det är enkelt eller ganska enkelt att prioritera och bedöma vilka ärenden som enligt bestämmelserna i rättegångsbalken ska utredas eller inte. Samtidigt menar ett flertal jourförundersökningsledare som besvarat enkäten och som vi har talat med, att det är utmanande att kunna göra

<sup>108</sup> Polisen, *PKC-kvalitetsgranskning*, 2020.

<sup>109</sup> Polisen, *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, 2017.

<sup>110</sup> Polisen, *Internrevisionens uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, 2021.

korrekta beslut för det breda spannet av brott som jourutredningssektionerna hanterar. De efterfrågar mer tid för att kunna utveckla sin kunskap och gå utbildningar, men detta hinns helt enkelt inte med.<sup>111</sup>

### Brist på jourförundersökningsledare skapar problem i Snabbare lagföring

Genom att bedriva vissa utredningar snabbare kan polisen frigöra utredningsresurser på främst lokalpolisområdesnivå, eftersom dessa utredningar inleds och avslutas av jourförundersökningsledare på polisområdesnivå. I de lokalpolisområden som infört snabbare lagföring anser 40 procent av lokalpolisområdescheferna att det frigjort resurser till annat utredningsarbete. 60 procent anser att det delvis eller inte frigjort resurser.<sup>112</sup>

Polismyndighetens internrevision genomförde i början av 2022 en granskning om avrapportering för patruller i yttre tjänst. Patrullerna är generellt positiva till Snabbare lagföring även om arbetssättet medför att fler utredningsåtgärder görs på plats. I rapporten framkommer dock flera problem som har att göra med arbetet i yttre tjänst generellt. Exempelvis saknar de flesta patrullerna stöd av jourutredningsresurser. 55 procent av patrullerna uppger också att de saknar administrativt stöd vid avrapportering av brott. I de fall där försök har gjorts med inre administrativt stöd har avrapporteringstiderna minskat med upp till 30 minuter, menar Polismyndighetens internrevision. Bristen på jourförundersökningsledare gör att patrullerna ofta saknar förundersökningsledare när det finns anledning att inleda förundersökning, trots att detta är ett krav i PNU. Det innebär att den direkta återkopplingen till patrullerna från förundersökningsledare uteblir och att förundersökningsledare först senare tar över och bedömer ärendet. Dessutom gör olika jourförundersökningsledare ofta varierande bedömningar av vad och hur mycket som behöver göras, vilket medför merarbete för patrullerna.<sup>113</sup>

## 3.7 Patruller i yttre tjänst hinner inte alltid skriva kompletta anmälningar

Det finns en risk för brister i förstahandsåtgärderna, eftersom jourförundersökningsledaren inte bestämmer över hur resurserna för ingripanden fördelas. Regionledningscentralen (RLC) som styr över resurserna kan till exempel

---

<sup>111</sup> Fritextsvar i Riksrevisionen enkät 2022 och verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>112</sup> Riksrevisionens enkät 2022.

<sup>113</sup> Polisen, *Granskning av avrapporteringsprocessen för poliser i yttre tjänst*, 2022, s. 5–6.

prioritera att den patrull som utför förstahandsåtgärderna i stället ska åka på ett annat uppdrag, innan åtgärderna är klara.

Majoriteten (70 procent) av jourförundersökningsledarna anser att det stämmer ganska eller mycket bra att de anmälningar som kommer in från poliser i yttre tjänst är så kompletta att de kan användas för att besluta om en förundersökning ska inledas eller inte. 11 procent tyckte att det inte alls stämmer. Ett flertal av de svarande förtydligade att det oftast krävs kompletteringar och att jourförundersökningsledare behöver instruera poliser i yttre tjänst med att ha med nödvändig information såsom brottsrekvisit, brottsbeskrivning, etc.<sup>114</sup> I intervjuer framkommer att det finns vissa polisområden som har många juniora poliser i yttre tjänst och som därför behöver få tydliga instruktioner för att säkra bevis på en brottsplats.<sup>115</sup> En jourförundersökningsledare som besvarade enkäten menar också att kvalitetsbristen i avrapporteringen beror på brist på erfarenhet både hos polisaspiranter och deras handledare.<sup>116</sup> Den stora mängden nya aspiranter är ett återkommande problem som lyfts av lokalpolisområdena. De ger ny energi men behöver också skolas in. Då blir bristen på jourförundersökningsledare särskilt svår.<sup>117</sup>

Problemen finns även inom Snabbare lagföring där en jourförundersökningsledare uppskattar att de i 90 procent av de inrapporterade ärendena, trots att instruktioner är givna, ändå behöver ringa upp patrullen och begära att de kompletterar anmälan eftersom det blivit fel. Detta beror ofta på att polisen har glömt att gå igenom anmälan så att den är korrekt och innehåller alla delar som den ska. Vid Riksrevisionens verksamhetsbesök på lokalpolisområden har det framkommit att dessa brister delvis kan förklaras av att patrullerna inte kan avrapportera förrän de återkommer till polisstationen.<sup>118</sup> Denna bild bekräftas i en granskning från Polisens internrevision som ser tydliga risker med att nya aspiranter skolas in av relativt juniora poliser. Stationsbefäl kan till viss del stödja den yttre personalen men internrevisionen konstaterar samtidigt att poliser i yttre tjänst saknar stöd av inre utredningspersonal samt jourförundersökningsledare i den utsträckning som vore önskvärd.<sup>119</sup> Dessutom har det framkommit vid våra verksamhetsbesök att det inte heller alltid finns stationsbefäl tillgängliga när det behövs.<sup>120</sup>

---

<sup>114</sup> Fritextsvar av jourförundersökningsledare i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>115</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden och polisområde.

<sup>116</sup> Fritextsvar av jourförundersökningsledare i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>117</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>118</sup> Verksamhetsbesök med jourförundersökningsledare på polisområde.

<sup>119</sup> Polisen, *Granskning av avrapporteringsprocessen för poliser i yttre tjänst*, 2022, s. 7 f.

<sup>120</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

### 3.8 Utredning av grov brottslighet tränger undan utredningen av mängdbrott

Enligt den nationella brottskatalogen ska lokalpolisområdena utreda de flesta mängdbrott, men vi har funnit att det görs kontinuerliga avsteg från brottskatalogen i samtliga regioner (se även 4.8). Det innebär att lokalpolisområdena ofta får utreda annan grövre brottslighet som enligt brottskatalogen egentligen ska utredas på andra nivåer inom polismyndigheten. Detta eftersom de grova brottssektioner som finns på polisområdesnivå behöver avlastning. Det har uttryckts i vissa lokalpolisområden att de får ta över utredningen av all slags grov brottslighet från utredningssektionerna på polisområdet, exempelvis brott i nära relationer och mordförsök.<sup>121</sup>

Bilden bekräftas i Riksrevisionens intervjuer. Det som ska vara tillfälliga undantag från den nationella brottskatalogens principer tenderar att bli serietillfälligheter: tillfällighet efter tillfällighet följer varandra tills undantagen har blivit regel.<sup>122</sup> Detta har pågått under flera år, och ett lokalpolisområde beskriver det som att alla rån exempelvis numera automatiskt hamnar hos dem, fast de egentligen ska utredas på regional nivå eller polisområdesnivå och att undantagen från brottskatalogen därmed de facto är permanenta. Detta får i sin tur konsekvenser för lokalpolisområdets balanser, och ökar antalet äldre öppna ärenden. Ett av lokalpolisområdena har ärenden som är cirka två år gamla och som man ännu inte har hunnit börja arbeta aktivt med. Ju äldre ett ärende är, desto mindre sannolikt att nå framgång i utredningen och att kunna redovisa ärendet till åklagare.<sup>123</sup>

### 3.9 Kompetensbrist vid beställning av forensiska undersökningar

Dagens utredningar, även av mängdbrott, innebär ofta behov av forensiska undersökningar<sup>124</sup>. Det kan exempelvis handla om att säkra spår genom att genomföra en brottsplatsundersökning eller att extrahera digital information från en dator eller en mobiltelefon. Beroende på vilken typ av forensisk undersökning som behövs, kommer den att utföras av olika forensiker på olika organisatoriska nivåer.<sup>125</sup> Tillgången till lokalt stöd har förändrats de senaste åren. På grund av

---

<sup>121</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>122</sup> Verksamhetsbesök polisregion.

<sup>123</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Se även Liljegren et al., "The police and 'the balance' – managing the workload within Swedish investigation units", 2021, 8, s. 70–85.

<sup>124</sup> Säkring, undersökning och analys av spår från brottsplatser eller analys av digitala spår från datorer, mobiltelefoner och liknande media.

<sup>125</sup> Det finns lokala brottsplatsundersökare (lokus), kriminaltekniker, IT-forensiker och laborativa forensiker.

omorganisering inom vissa regioner ska numera det lokala tekniska utredningsstödet tillhöra regionnivån, vilket gör att lokalpolisområdet i sina ärenden behöver ställa sig i samma kö som grova brott, som av förklarliga skäl prioriteras.<sup>126</sup> Samtidigt har antalet lokala brottsplatsundersökare, som exempelvis hanterar undersökningar vid inbrott, minskat i samtliga polisregioner, konstaterar Brottsförebyggande rådet.<sup>127</sup>

Vad gäller it-forensik uppger samtidigt endast två av tio förundersökningsledare att de fått den kompetensutveckling de behöver för att kunna utföra sitt arbete, framkommer det i en rapport av Brottsförebyggande rådet.<sup>128</sup> Det har även framkommit i våra intervjuer i lokalpolisområdena att både utredare och förundersökningsledare önskar att de hade bättre kunskap om hur de ska göra en it-forensisk beställning. Att tömma en mobiltelefon på information för att säkra bevis är svårt eftersom den numera kan innehålla en stor mängd uppgifter som är viktiga att få åtkomst till för att säkra bevis. För att inte spilla onödigt med tid för varje undersökning behöver samtidigt beställningarna vara så konkreta och korrekta som möjligt. Kraven på hur telefонтömningar ska göras på ett likformigt sätt eller hur bevisvärderingen ska gå till är däremot inte självklart för alla förundersökningsledare eller utredare på lokalpolisområdena.<sup>129</sup>

De långa köerna och bristen på framför allt IT-forensiker är kända sedan länge, men även andra typer av forensiska analyser tar lång tid för NFC att leverera. Polismyndigheten är också medveten om situationen och initierade en särskild händelse för att omhänderta frågan under 2021.<sup>130</sup>

### 3.10 Svårare att tillämpa förundersökningsbegränsning på PKC och i jourmiljö

Förundersökningsledarna på PKC, lokalpolisområdena och jourförundersökningsledare skiljer sig åt vad gäller hur enkelt de tycker att det är att tillämpa reglerna för förundersökningsbegränsning.

---

<sup>126</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>127</sup> Brottsförebyggande rådet uppger att denna funktion är olika organiserad i de olika regioner, ibland är det en specifik tjänst för mängdbrott och ibland kombinerad med andra uppgifter. Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet*, 2023, s. 31.

<sup>128</sup> Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet*, 2023, s. 64.

<sup>129</sup> Verksamhetsbesök i lokalpolisområden. Detta bekräftas i Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet*, 2023.

<sup>130</sup> Polisen, *Operationsorder NFC Insats Vilgot*, 2021; Polisen, *Plan för överföring av erfarenheter och lärdomar från Insats Vilgot till ordinarie verksamhet*, 2021. Se även Riksrevisionen, *Från spår till bevis*, 2017.

**Tabell 3** Det är enkelt för mig att tillämpa reglerna om förundersökningsbegränsning (andelar i procent)

Förundersökningsledarens placering	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer inte alls
Polisens kontaktcenter	8	47	41
Jourutredning	22	56	14
Lokalpolisområde	30	57	6

Anm.: Skillnader mellan kategorier av förundersökningsledare i upplevd förmåga att tillämpa förundersökningsbegränsning.

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning hösten 2022.

Av förundersökningsledarna på lokalpolisområdena uppger majoriteten att det är ganska eller mycket enkelt att tillämpa reglerna om förundersökningsbegränsning. För förundersökningsledare vid PKC verkar det vara motsatt förhållande. Majoriteten av dem uppger att det är ganska eller inte alls enkelt att tillämpa reglerna. Som framgår av tabell 4 uppgav även majoriteten av förundersökningsledare vid PKC att de inte alltid prövar förundersökningsbegränsning.

**Tabell 4** Jag prövar alltid om det finns skäl att förundersökningsbegränsa brottsmisstankar i de ärenden jag leder (andelar i procent)

Förundersökningsledarens placering	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer inte alls
Polisens kontaktcenter	18	35	39
Jourutredning	30	53	12
Lokalpolisområde	52	37	4

Anm.: Skillnader i kategorier av förundersökningsledare i frekvens av utförd förundersökningsbegränsning.

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning hösten 2022.

Eftersom det finns en eftersläpning i utbildning av förundersökningsledare har Polismyndigheten särskilda utbildningsinsatser för just förundersökningsbefogenheten.<sup>131</sup> Svaren från jourförundersökningsledarna tyder enligt Riksrevisionen på att insatserna inte fått utslag i verksamheten än. Flertalet jourförundersökningsledare uppgav i sina enkätsvar att de inte har behörighet att

<sup>131</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23.

förundersökningsbegränsa, vilket tyder på att de inte fått utbildning och därmed saknar förordnande för att kunna fatta dessa beslut.<sup>132</sup>

Samtidigt ser förundersökningsledare vid lokalpolisområdet att de ärenden de tar över borde ha kunnat förundersökningsbegränsas redan av jourförundersökningsledare eller av förundersökningsledare vid ärendesamordningssektionen på polisområdet. Andra exempel på skäl till att jourförundersökningsledare och förundersökningsledare vid PKC menar att de inte förundersökningsbegränsar är att de befinner sig för tidigt i utredningsprocessen och därmed inte har tillräcklig översikt för att kunna fatta ett sådant beslut. En förundersökningsledare vid PKC har fått instruktioner om att vara försiktig med förundersökningsbegränsning och gör det därför bara i solklara fall. En annan uppger att det inte finns tid nog på PKC för att hinna sätta sig in i reglerna för förundersökningsbegränsning. Även förundersökningsledare i lokalpolisområdet uppger att det ibland är enkelt och ibland svårt att bedöma om förundersökningsbegränsning ska ske och efterfrågar därför mer information och fortbildning kring hur det ska tillämpas.<sup>133</sup>

En åklagare som är specialiserad på mängdbrott menar att det kan vara mycket svårt för poliser att göra korrekta bedömningar av vad som bör förundersökningsbegränsas. Att göra en prognos av åtalsfrågan är inte bara en teoretisk kunskap utan även ett praktiskt hantverk; det är viktigt att förstå hur domstolarna resonerar.<sup>134</sup> Riksrevisionen ser att problemet för förundersökningsledare vid PKC och jourförundersökningsledare är att de sällan får den kunskapen eftersom de arbetar så tidigt i utredningsprocessen. Ett önskemål vore att Åklagarmyndigheten hade större möjligheter att ge konkret feedback till både polisiära förundersökningsledare och utredare. Från ett lokalpolisområde uppges att de hade ett liknande initiativ på gång där utredare skulle få sitta med vid domstolsförhandlingar för att bättre förstå tingsrätternas arbete och hur de själva kan göra bättre utredningar.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, PM 2021:37. För att förordnas som förundersökningsledare i Polismyndighetens inre utredningsverksamhet (t.ex. vid jourutrednings-, PKC- och utredningsgrupper) krävs förordnande för nivån Fördjupad. Kraven för förordnande för nivån Fördjupad är att personen bedöms som lämplig, innehar kompetens och erfarenhet samt har fullgjort förundersökningsledarutbildningarna Grund och Fördjupad.

<sup>133</sup> Svar från förundersökningsledare på PKC och i lokalpolisområde samt jourförundersökningsledare i Riksrevisionens enkätundersökning.

<sup>134</sup> Intervju åklagare, 2022-03-16.

<sup>135</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.



### 3.11 Svårt att använda ärendesamordningen för att effektivisera

Syftet med ärendesamordning är att i möjligaste mån, och i ett sammanhang, utreda och redovisa de samlade brottsmisstankarna mot en och samma person. Enligt PNU ska ärendesamordning ske löpande under ett ärendes gång. Samordning ska ske så att nya misstankar kan överlämnas till den som handlägger ett ärende i följande ordning: 1) där den misstänkte är häktad, 2) där misstankar med det högst stadgade minimistraffet handläggs samt 3) där de äldsta misstankarna handläggs.<sup>136</sup> Vid ärendesamordningen behöver polisen kontrollera om det finns andra öppna brottsmisstankar, nyligen avkunnade domar eller utfärdade strafförelägganden. För många brottsaktiva personer är detta vanligt förekommande. Om det redan finns öppna misstankar ska ärendet samordnas med de andra brottsmisstankarna. Samtidigt ska förundersökningsledaren utifrån aktuella brottsmisstankar, strafförelägganden eller domar bedöma om det finns skäl till förundersökningsbegränsning. Reglerna för ärendesamordning och förundersökningsbegränsning är dock svårtillämpade för många förundersökningsledare. Alla förundersökningsledare prövar inte heller alltid om det finns skäl att förundersökningsbegränsa eftersom de inte har tillräcklig överblick eller kompetens, vilket föregående avsnitt också visat. I den initiala ärendesamordningen ingår också att fördela ärendet till relevant utredningsenhet.

#### Hög arbetsbelastning försvårar ärendesamordning

Förundersökningsledaren ska dokumentera förutsättningarna för ärendesamordning i polisens ärendehanteringssystem Durtvå<sup>137</sup> och kontakta mottagande enhet om ärendet ska lämnas vidare. Men innan överlämning kan ske ska den som lämnar över ett ärende ”ha vidtagit de lokala utredningsåtgärder som rimligtvis bör genomföras lokalt”. Denna formulering lämnar utrymme för visst godtycke och är källa till konflikt mellan olika pressade förundersökningsledare. Riktlinjerna specificerar hur konflikter ska lösas mellan lokalpolisområden, polisområden, regioner och nationella avdelningar där det ska finnas funktioner på varje nivå som har ansvar för ärendesamordningen på sin nivå.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning*, 2019.

<sup>137</sup> Det finns naturligtvis riktlinjer för hur detta ska genomföras: Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för överlämning av ärenden i Durtvå mellan polisregioner och nationella operativa avdelningen*, 2019.

<sup>138</sup> Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning*, 2019.

Majoriteten<sup>139</sup> av förundersökningsledarna i lokalpolisområdena uppger att de tidigt och fortlöpande prövar om det finns skäl att samordna de ärenden de leder. Majoriteten<sup>140</sup> uppger också att ärendesamordningen bidrar till att effektivisera utredningsprocessen. Samtidigt anser 40 procent av dem att det inte alls är lätt att tillämpa reglerna om ärendesamordning, medan 41 procent uppger att det är ganska lätt. Reglerna för ärendesamordning upplevs som krångliga och tolkas olika från person till person.<sup>141</sup>

På grund av hög arbetsbelastning och resursbrist i utredningsverksamheten som i sin tur leder till höga ärendebalanser, menar ett tiotal förundersökningsledare att ärendesamordningen i stället leder till att man vill bli av med ärenden genom samordning.<sup>142</sup>

En förundersökningsledare uppgav:

”Vid ärendesamordning uppstår inte sällan konversationer som handlar om att slå ifrån sig ärendet snarare än att jobba för ärendets bästa. Ger försämrat resultat, ineffektiviteten ökar och arbetsglädjen får sig en törn.”<sup>143</sup>

Förundersökningsledare vid lokalpolisområden som besvarade enkäten har kommenterat att ärendesamordningen ofta leder till att den organisatoriska enhet som enligt riktlinjerna borde ta emot ärendet nekar samordning med hänvisning till att de har för mycket att göra.<sup>144</sup> Det verkar fungera bättre inom samma polisområde eller region, men sämre mellan olika regioner.<sup>145</sup>

### 3.12 Brottsamordningen sker i olika omfattning

Polismyndigheten definierar brottsamordning som ”systematiska analyser av brottsligheten för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på seriebrottslighet”.<sup>146</sup> Till skillnad från ärendesamordning är brottsamordningen inte en uppgift för den enskilde förundersökningsledaren utan

---

<sup>139</sup> 41 procent stämmer mycket bra, 49 procent stämmer ganska bra.

<sup>140</sup> 35 procent stämmer mycket bra, 39 procent stämmer ganska bra.

<sup>141</sup> Fritextsvar från förundersökningsledare i lokalpolisområde i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>142</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>143</sup> Fritextsvar från förundersökningsledare i lokalpolisområde i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>144</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>145</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>146</sup> Polisen, *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning*, 2018, s. 10.

”alla medarbetare ska verka för en väl fungerande brottsamordning”.<sup>147</sup> Samtidigt beskrivs brottsamordningen i Polismyndigheten som att det på varje lokalpolisområde ska finnas ”en förmåga med ansvar för brottsamordning utifrån den lokala problembilden”<sup>148</sup>. En funktion för brottsamordning ska även finnas på polisområdesnivå, på regional nivå samt på nationella operativa avdelningen.<sup>149</sup> Brottsamordningen är alltså både en funktion och en arbetsmetod, samtidigt som Riksrevisionen ser att innebörden av ”förmåga” kan tolkas olika.

Brottsamordningen är beroende av hur den är organiserad och bemannad inom regionen och hur väl den regionala nivån, polisområdesnivån och lokalpolisområdesnivån kommunicerar med varandra.<sup>150</sup> I och med att polisregionerna har organiserat brottsamordningen på olika sätt ser Riksrevisionen att förutsättningarna varierar i landet. När dessa funktioner inte är tillräckligt bemannade så sker heller inte brottsamordning i den utsträckning som vore möjligt.<sup>151</sup> I vissa lokalpolisområden där brottsamordningsfunktionen är vakant, har vi hört exempel på där förundersökningsledare eller kommun- och områdespoliser tar sig an att själva försöka se mönster utifrån inkomna ärenden.<sup>152</sup> Det skiljer sig även åt vilken inriktning brottsamordningen har; i vissa lokalpolisområden samordnas endast seriebrottslighet (stölder och åldringsbrott) och organiserad brottslighet.<sup>153</sup> Då missas anmälningar som skadegörelse och andra brott där det kan finnas mönster av seriekaraktär, som för lokalsamhället kan vara ett stort problem.<sup>154</sup>

Därutöver saknar polisen möjligheter att åstadkomma realtidsuppdatering av lokala lägesbilder med underlag från anmälda brott. Exempelvis har inte PKC, som hanterar det största inflödet av anmälningar, digitala medel eller ett uppdrag att se mönster i inkomna ärenden.<sup>155</sup> Om fler snarlika brott identifierades med hjälp av brottsamordning skulle det kunna bidra till att fler brott klarades upp. Bättre kunskap skulle även kunna ge möjlighet för polisen att vidta brottsförebyggande åtgärder. Detta i sin tur skulle kunna leda till ett mindre inflöde till utredningsverksamheten, vilket skulle frigöra resurser.

---

<sup>147</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU*, 2022.

<sup>148</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 3 kap. 23 §.

<sup>149</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 3 kap. 27, 31 och 35 §§.

<sup>150</sup> Platsannons LPO Norra Västmanland, 2020-08-12; Platsannons PO Storgöteborg 2022-10-31; Platsannons PO Storgöteborg 2022-10-31.

<sup>151</sup> Verksamhetsbesök PKC och lokalpolisområden.

<sup>152</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>153</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden och PKC.

<sup>154</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>155</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-08.

## 4 Hur Polismyndighetens styrning påverkar förmågan att hantera mängdbrott

Detta kapitel undersöker Polismyndighetens styrning i förhållande till PKC, utredningsjourerna och lokalpolisområdenas mängdbrottsuppdrag. Det handlar om den övergripande styrningen och hur den i förlängningen påverkar förmågan att hantera mängdbrott, och svarar på den andra delfrågan: Har Polismyndigheten genom sin styrning skapat tillräcklig förmåga att hantera mängdbrott effektivt?

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten har en effektiv styrning om den grundar sig på följande:

- att verksamheten organiseras så att den genomsyras av ett helhetsperspektiv på det brottsbekämpande uppdraget och kan hantera såväl de lokala som de regionala och nationella problembilderna
- att Polismyndigheten har gjort en övergripande analys av kompetensförsörjning och resursfördelning, så att det finns förundersökningsledare, utredare, administrativt stöd, etc. på de platser där de behövs
- att Polismyndigheten gett förundersökningsledare och utredare den utbildning som krävs och kontinuerligt ger dem den vidareutbildning och de förutsättningar för kompetensutveckling som behövs.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Lokalpolisområdena är organiserade på i stort sett samma sätt och inte utifrån hur behoven ser ut. Områdena varierar kraftigt i storlek sett till såväl geografi som befolkningstal, och även i fråga om brottslighetens utveckling.
- De stora resurstillskotten nationellt har drivit fram en ambitionshöjning främst på nationell och regional nivå som gör att resurserna inte räcker till lokalpolisområdena även om satsningarna på regional nivå delvis kommer lokalpolisområdena till godo. Dessutom innebär begränsningen av civil personal i förhållande till polisiär personal att nödvändig kompetens saknas på lokalpolisområdena.
- Polisregionernas interna resursfördelningsplaner får inte genomslag i praktiken. Tillfälliga resursförstärkningar till andra delar av organisationen krävs hela tiden. Lokalpolisområdena blir därmed en resurspool för hela Polismyndigheten.

- Ärenden fördelas nedåt i organisationen eftersom den nationella brottskatalogen inte följs. Lokalpolisområdena blir i och med det en avsättningsyta för arbetsuppgifter som egentligen är avsedda att utföras på polisområdes- eller regionnivå. Några resurser följer dock inte med.
- De två ansvarstyperna inom Polismyndigheten – processansvar och verksamhetsansvar – leder till otydlighet i ansvar och befogenheter, vilket får negativa effekter på mängdbrotts hanteringen.
- Lokalpolisområdena skulle behöva få bättre kontroll över kompetens och förmåga. Nu får de exempelvis inte tillgång till alla de kurser de skulle behöva få gå, samtidigt som de förväntas klara av ärenden som egentligen skulle hanteras på andra nivåer.
- De IT-system som finns har fortfarande brister och stöder inte den dagliga verksamheten fullt ut. Dessutom ger systemen få möjligheter till uppföljning och lärande.

## 4.2 Lokalpolisområdena har olika förutsättningar

När den nya Polismyndigheten sjösattes 2015 infördes en ny styrmodell som skulle jämka samman de 21 länspolismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. I den nya myndigheten skulle tyngdpunkten ligga på det lokala perspektivet: lokalpolisområdena skulle vara basen för polisverksamheten. 95 lokalpolisområden inrättades och fördelades på 27 polisområden som i sin tur hör till sju olika polisregioner. Varje region ska ha enheter för utredning, underrättelsetjänst, operativ verksamhet och kansliverksamhet.<sup>156</sup> Polisområdena ska ha sektioner för utredning och kansliverksamhet medan lokalpolisområdena ska ha grupper för utredning, brottsförebyggande- och ingripandeverksamhet samt stöd och service. På nationell nivå finns Nationella operativa avdelningen (Noa), Nationellt forensiskt centrum (NFC) samt en avdelning för särskilda utredningar. Dessutom finns ett antal nationella stödavdelningar som även har regional representation.<sup>157</sup> Syftet med den nya organisationen var att komma till rätta med problem som den tidigare myndighetsstrukturen ansågs ha gett upphov till. Det handlade både om alltför

<sup>156</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 2 kap. 3, 7–16 §§.

<sup>157</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 2 kap. 3, 7–16 §§. Arbetsordningen har justerats ett antal gånger, men huvuddragen är sig lika sedan omorganisationen 2015. Stödavdelningarna är för ekonomi, HR, it, kommunikation, kansli, juridik och säkerhet. Förändringarna från tidigare arbetsordning påverkar inte de avsnitt som granskningen omfattar.

stort fokus på enkla statistiska mått (pinnjakt), allt sämre utredningsresultat och brist på samordning.<sup>158</sup>

Riksrevisionens granskning visar flera tecken på att den nuvarande polisorganisationen inte motsvarar de behov som finns på lokalpolisområdesnivån. Lokalpolisområdena varierar kraftigt i storlek sett till såväl geografi som befolkningstal, och även i fråga om brottslighetens utveckling. Ändå ska varje lokalpolisområde vara organiserat i huvudsak på samma sätt. Här visar dock Riksrevisionens granskning att lokalpolisområdena tar egna initiativ för att svara emot de lokala förutsättningarna och problembilderna.

I lokalpolisområden med många brott på en liten, begränsad geografisk yta med många människor som rör sig lätt och snabbt krävs en organisation som har en fungerande ingripandeverksamhet och samtidigt hinner med det brottsförebyggande uppdraget. Dessutom krävs en fungerande områdespolisverksamhet med trygga områdespoliser som känner sitt område och kan komplettera bilden som ingripandeverksamheten ger genom sina händelserapporter.<sup>159</sup> Förmågan att hantera mängdbrott är också beroende av att det finns kommunpoliser som kan samverka med det omgivande samhället. Sammantaget behövs ingripandepoliser, områdespoliser och kommunpoliser som får stöd av operativa samordnare och lokala underrättelsesamordnare för att bygga solida lokala problembilder. Då kan utredningsgrupperna koncentrera sig på de ärenden som troligen ger mest effekt på den lokala problembilden i form av ökad trygghet och minskad brottslighet.<sup>160</sup> I storstäderna är det inte säkert att lokalpolisområdenas storlek bäst gynnas av att organisationen strikt följer en modell som tagits fram för att skapa enhetlighet. Där kan det vara bättre att ha fler biträdande lokalpolisområdeschefer om lokalpolisområdet växer än att skapa fler lokalpolisområden eftersom det kan finnas stordriftsfördelar med att exempelvis ha en större pool av ingripandepoliser, eller att ha fler förundersökningsledare och utredare samlade för att ge utrymme för lärande och specialisering inom det breda mängdbrottsuppdraget. Där skulle även kunna finnas utrymme för specialister som kan ge olika former av stöd.<sup>161</sup>

En fungerande ingripandeverksamhet som hinner med det brottsförebyggande uppdraget är minst lika viktigt i ett lokalpolisområde med stora avstånd och få invånare. Men där måste områdespolisverksamheten definieras på ett annat sätt än

---

<sup>158</sup> Ivarsson Westerberg, *Reform i uniform*, 2020, s. 34–35.

<sup>159</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkät. Dokumentation om områdespolisverksamhet.

<sup>160</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkät.

<sup>161</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkät.

i den täta staden och kommunpolisen måste kanske samverka med flera olika kommuner som alla ska servas av samma lokalpolisområde. För att bygga upp de lokala problembilderna och kunna hantera utvecklingen i just det egna lokalpolisområdet krävs att det finns en beredskap att se olikheterna och se hur det går att hitta lösningar som passar i just den egna lokala kontexten. Att exempelvis låta poliser vara hemma med beredskapstjänst kan vara en lösning som passar i mer glesbefolkade områden för att snabbare kunna åka ut på larm.<sup>162</sup>

Strävan efter enhetlighet och önskan att boxa in alla lokalpolisområden i samma form var ett av målen med den stora polisreformen 2015. Tanken var att Polismyndigheten skulle få förutsättningar att styra mer enhetligt och mer flexibelt: personal skulle lättare kunna förflyttas dit de bäst behövdes just då. När Statskontoret utvärderade reformen 2018 konstaterade man att Polismyndigheten inte utnyttjat den fulla potentialen av reformen. Ett annat problem som Statskontoret pekade på var att ambitionshöjningen i den nya myndigheten inte motsvarades av tillräckliga resurser, framför allt på den lokala nivån. Statskontoret menade dock att det 2018 var för tidigt för att bedöma reformens genomslag.<sup>163</sup>

Riksrevisionens granskning visar att lokalpolisområdena – sju år efter reformen – inte har fått tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag efter omorganisationen, trots att ett av de uttalade syftena var att komma närmare medborgarna. Denna bild bekräftas av forskning som pekar på hur reformen har lett till sämre bemanning i lokalpolisområden. Ingen förbättring av förmågan att göra prioriteringar inom polisarbetet har också lyfts som en förklaring till varför reformen har haft svårt att få genomslag.<sup>164</sup> Det finns även forskning som menar att strävan efter enhetlighet och byråkratiska strukturer har bortsett från behovet av att hantera situationer utifrån kunskap och erfarenhet, och att det har lett till att medarbetare försöker arbeta runt systemets omöjliga krav genom att hitta pragmatiska, kreativa lösningar för att ändå kunna genomföra ett meningsfullt polisarbete.<sup>165</sup> Samma önskan att få utvecklas och göra ett meningsfullt polisarbete har Riksrevisionen mött under sina verksamhetsbesök och i intervjuer med polisanställda.

---

<sup>162</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkät.

<sup>163</sup> Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen myndighet*, 2018, s. 85–94.

<sup>164</sup> Ivarsson Westerberg, *Reform i uniform*, 2020, s. 165–170; Landström et al, "Legal limits to prioritisation in policing – challenging the impact of centralisation", 2020; Eklund & Landström, "Effektivare för vem?", 2019.

<sup>165</sup> Björk, "Muddling through the Swedish Police Reform: Observations from a Neo-Classical Standpoint on Bureaucracy.", 2021.

### 4.3 Stora budgetökningar men mängdbrotten hinns ändå inte med

I budgetpropositionen för 2018 formulerades målen om att Polismyndigheten skulle växa med 10 000 nya medarbetare till 2024, vilket borde ge goda förutsättningar för polisen att klara upp fler brott, bland annat mängdbrott. Regeringen gav den 9 november 2017 polisen i uppdrag att ta fram en plan för hur de ökade anslagen skulle användas. Myndigheten fick samtidigt i uppdrag att redovisa hur polisverksamheten skulle stärkas och utvecklas.<sup>166</sup> Polismyndigheten fick däremot inget särskilt uppdrag att arbeta mot mängdbrotten från regeringen.<sup>167</sup> Fokus har i stället legat på den grova brottsligheten.<sup>168</sup> Först i mars 2022 lade nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) till mängdbrott som ett av sex fokusområden för myndigheten att arbeta med.<sup>169</sup>

Mängdbrotten, som främst hanteras i lokalpolisområdena, påverkas indirekt av den snabba tillväxten. Det märks inte minst när det gäller att skola in nya poliser. Aspiranter är nödvändiga för att uppnå målen med 10 000 fler polisanställda, men det innebär samtidigt en påfrestning för organisationen. Den långvariga bristen på personal i yttre tjänst har gjort att belastningen ökat på dem som är där. Konsekvenserna för lokalpolisområdena, som ska ta emot alla de nya aspiranterna och skola in dem, blir stora dels eftersom det behövs instruktörer som kan ta sig an aspiranterna, dels för att det tar längre tid för aspiranterna att hantera ärenden eftersom de fortfarande är under utbildning. Det innebär att det behöver finnas flera erfarna poliser som kan arbeta som instruktörer för de nya aspiranterna, men även fler erfarna poliser som kan lotsa de nya poliserna in i polisyrket genom att fungera som mentorer och förebilder. Risken är annars att de inte hinner ta emot aspiranterna på ett sådant sätt att de vill stanna kvar och utvecklas där. Samma problem gäller för utredningsverksamheten. De som söker sig in till

---

<sup>166</sup> Regeringsbeslut Ju2017/08662/PO.

<sup>167</sup> I samband med en tidigare satsning på fler poliser 2009 så gav regeringen i uppdrag åt dåvarande Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och handläggning av mängdbrott, så mängdbrott har varit föremål för uppmärksamhet tidigare. Se Regeringsbeslut Ju2009/3950/Å.

<sup>168</sup> Det avspeglas bland annat i lagskärpningar, som de av vapenlagen (1996:67) där det rör sig om 14 ändringar bara de senaste 10 åren, och nya lagar som lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, som främst tar sikte på den grova brottsligheten. Men också på den uppmärksamhet och de resurser som den grova brottsligheten tar i anspråk.

<sup>169</sup> Fokusområden ska skapa struktur, långsiktighet och fokus och ge nationellt fokus på var det behövs förmågeutveckling. Övriga fokusområden är: 1) kriminell ekonomi, 2) otillåten påverkan, 3) våldskapital, 4) centrala arenor och marknader och 5) särskilt utsatta brottsoffer. Se Polisen, *Beslutsprotokoll Fokusområden för den nationella operativa ledningsgruppen*, 2022.



utredningsverksamheten längre fram i karriären behöver också få utvecklingsmöjligheter och stöd för att utvecklas och vilja stanna kvar.<sup>170</sup> Om alltför många snabbt söker sig vidare och lokalpolisområdena blir genomslussningsstationer att fly ifrån, blir polistillväxten inte hållbar i längden, menar många av de polisanställda vi har talat med.<sup>171</sup> Riksrevisionen instämmer i den bedömningen och ser att det område som drabbas mest är mängdbrotten.<sup>172</sup>

#### 4.4 Uppdelningen i process- och verksamhetsansvar borgar inte för helhetsperspektiv

I den nya polisorganisationen finns det två typer av ansvar: processansvar och verksamhetsansvar som ibland ger upphov till otydligheter och motsättningar.

Av Polismyndighetens arbetsordning framgår att processansvar innebär ett myndighetsövergripande ansvar för att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras, oberoende av var verksamheten sker inom myndigheten samt att se till att den som leder eller utför verksamhet har rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Det finns sju huvudprocesser och ett stort antal underprocesser. Chefen för Noa är exempelvis processägare bland annat för huvudprocessen utredning och lagföring, som förstås omfattar mängder av underprocesser.<sup>173</sup>

Verksamhetsansvar innebär att leda och fördela arbetet, såväl det dagliga arbetet som att arbetsleda på strategisk nivå. Verksamhetsansvaret omfattar flera ansvarsområden: budget, personal och arbetsmiljö som är grunden för vilken verksamhet som kan bedrivas.<sup>174</sup>

Motsättningarna mellan processansvar och verksamhetsansvar är särskilt tydligt när det gäller PKC som arbetar i två processer, service respektive utredning och lagföring. Båda processansvaren ligger på varsin enhet på Noa: service ligger på Nationellt kontaktcenter (NKE), och utredning och lagföring ligger på enheten för

---

<sup>170</sup> Polismyndigheten har arbetat fram karriär- och utvecklingsvägar, KUV, för att ge personalen möjligheter att utvecklas i sina roller. KUV har utvecklats för den yttre personalen först men även utredningspersonalen kommer att omfattas av de olika karriärstegen. Detta arbete pågår för närvarande.

<sup>171</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>172</sup> Detta har uppmärksammats under en längre tid. Se exempelvis By, "Polisen tvingas välja bort utredning av mängdbrott", *DN*, publicerad 2022-12-23; By, "Allt färre brottmål avgörs i tingsrätterna", *DN*, publicerad 2022-12-21. Ämnet debatteras även flitigt i riksdagen och av intresseorganisationer som Svenskt Näringsliv eller Stiftelsen Tryggare Sverige.

<sup>173</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 3 kap. 8–15 §§.

<sup>174</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, 2022, 3 kap. 16–20 §§.

utveckling av brottsbekämpning.<sup>175</sup> Men det är otydligt vilken av processerna som ska få företräde. Å ena sidan vill Polismyndigheten ha korta svarstider, vilket faller under serviceuppdraget, som NKE har processansvar för. Å andra sidan vill Polismyndigheten att förstahandsåtgärder i brottsutredningar ska ske så snart som möjligt, vilket faller under utrednings- och lagföringsuppdraget som utredningsenheten på Noa har processansvaret för. Samtidigt ligger verksamhetsansvaret för både service och utredning och lagföring på regionerna, som också resurssätter verksamheterna. Om vi utgår från att Polismyndighetens utredningsstrategi ska följas skulle PKC kunna bidra till att så tidiga utredningsåtgärder som möjligt sätts in, men då krävs att det blir tydligare vad som ska prioriteras: korta svarstider eller tidiga utredningsåtgärder. Dessutom behöver personalen på PKC få den utbildning som krävs för att kunna hålla förhör exempelvis och den befogenhet som krävs för att kunna begära bevissäkran åtgärder av ingripandepersonalen.<sup>176</sup> Det här kan ses som ett exempel på hur de olika styrsignalerna skapar otydlighet som gör att det är svårt för verksamheten att följa alla strategier, riktlinjer och handböcker från processansvariga.

Samtidigt måste PKC:s uppdrag värderas i förhållande till hela utredningsverksamheten och vad en förändring kan få för konsekvenser. I region Nord fanns ett pilotprojekt i januari till april 2022 där PKC fick ett utökat uppdrag att bistå i snabbare lagföring, men också flyttades närmare utredningsverksamheten. Detta försök gav positiva resultat i form av att fler ärenden kunde slutföras. Ett närmare samarbete mellan förundersökningsledarna på PKC och jourförundersökningsledarna kan vara en anledning till att piloten blev så framgångsrik. Då får PKC en bättre förståelse för de lokala problembilderna och mer kunskap om lokala förhållanden. När PKC-operatörerna får gå utbildningen till civil utredare och vara inne på rotation på utredningsenheterna höjs också deras kompetens.<sup>177</sup> Det gäller samtidigt att beakta värdet av de åtgärder PKC kan bidra med. Telefonförhör kan inte ersätta brottsplatsundersökningar.<sup>178</sup> Det brottsbekämpande uppdraget behöver ständigt prioriteras, planeras och ledas utifrån lokala lägesbilder i samverkan mellan berörda verksamhetsdelar.<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten på faktagranskning, 2023-01-23 Enheten för utveckling av brottsbekämpning är ny och ersätter utredningsenheten samt beredningsenheten.

<sup>176</sup> Polisen, *Målbild framtidens PKC*, 2021.

<sup>177</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-08.

<sup>178</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-14.

<sup>179</sup> Regionintervjuer samt verksamhetsbesök lokalpolisområden.

Eftersom det finns flera svårigheter med processansvaret i förhållande till verksamhetsansvaret har Noa påbörjat ett arbete med en så kallad förmågemodell för att hantera processtyrningen.<sup>180</sup> Syftet är att få till stånd ett helhetsperspektiv i stället för stuprörsbeteende och att analysera vilken slags förmåga som behöver utvecklas, bibehållas och avvecklas för att tillgodose det brottsbekämpande uppdraget.<sup>181</sup> Denna modell är inte beslutad, men Riksrevisionen finner det värt att notera att Noa anser sig behöva se över sin processtyrning.

Granskningen visar även att Polismyndigheten har en stor mängd styrdokument som delvis beror på de två ansvarstyperna. Dessa kan var och en för sig te sig tydlig och rationella, men eftersom de är så många blir de ibland överlappande eller motsägande. I en av polisregionerna har man identifierat 95 olika styrsignaler att förhålla sig till i sin styrning av regionen, dess polisområden och lokalpolisområden och hela den komplexa polisverksamheten. Styrningen sker alltså på flera olika nivåer och rör flera olika områden så när styrsignalerna ska omsättas i konkret handling behöver de översättas på den lokala nivån. För lokalpolisområdescheferna handlar det därför om att sälla bland de olika styrdokumenterna och styrsignalerna.<sup>182</sup> Riksrevisionen förmodar att den stora mängden styrdokument till viss del är kontraproduktiv och tar mycket kraft från organisationen, vilket i förlängningen också påverkar förmågan att hantera mängdbrotten.<sup>183</sup>

#### 4.5 Resursfördelningsplanerna tillgodoser inte behoven

Varje polisregion tilldelas en total budgetram utifrån den nationella modellen för budgetfördelning mellan polisregionerna (se figur 1).<sup>184</sup> Denna översätts sedan i regionala resursfördelningsplaner, eller som de kallas i vissa regioner: regionala målbilder, och visar bland annat hur personalresursen fördelas inom regionen. Regionernas redovisning varierar, eftersom de planerar sin verksamhet på olika sätt. Huvudprincipen är att se till att samtliga delar av regionen har tillgång till personal, både polisiär och civil. Personal fördelas till regionnivå och

---

<sup>180</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-12-12.

<sup>181</sup> Opublicerad rapport samt intervju 2022-12-12.

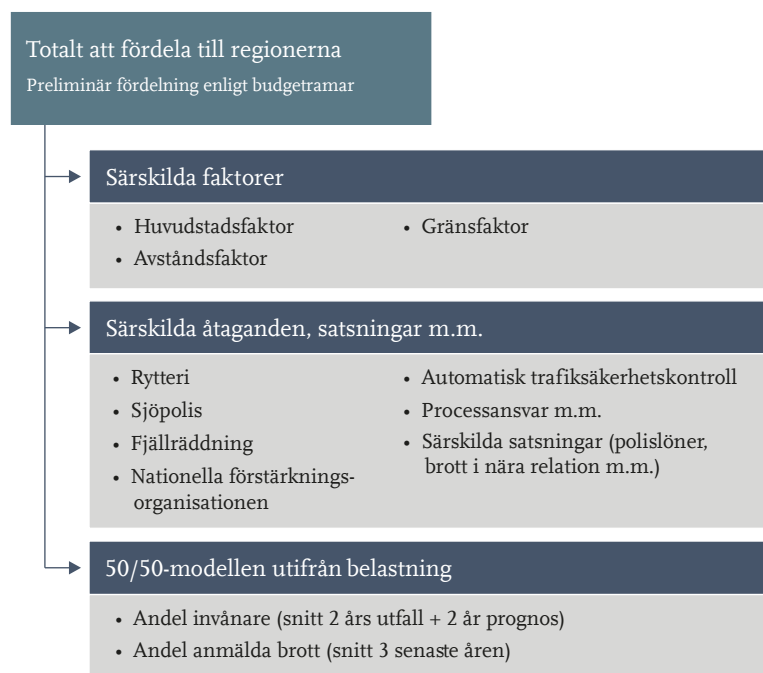
<sup>182</sup> Intervju Polismyndigheten regionnivå samt verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>183</sup> Se även Hagström, *Nya HR-direktören: "Vem ska läsa alla styrdokument?"*, publicerad 2021-12-02.

<sup>184</sup> Polisen, *Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna*, 2019. Modellen beslutades i september 2019 och började gälla från 2021. Syftet var att öka transparensen och förståelsen för hur medel fördelas inom myndigheten. Vid framtagande av modellen gjordes olika beräkningar där hänsyn till att olika typer av brott är olika resurskrävande gjordes genom viktning. Resultatet av dessa beräkningar visade att skillnaden av en viktad modell och modellen utan viktning var ytterst marginella vilket ledde till att den enklare modellen valdes.

polisområdesnivå. Därefter beslutar polisområdescheferna om hur personalresursen ska fördelas till de olika lokalpolisområdena inom det egna polisområdet. I vissa regioner har dock fördelningen till lokalpolisområdena redan gjorts på regionnivå.<sup>185</sup>

**Figur 1** Fördelningsmodell för polisregionerna



Källa: Polismyndigheten.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> Intervju polisregioner och underlag, se exempelvis Polisen, *Beslutsprotokoll: Angående en långsiktig och uthållig verksamhet i hela regionen: nu fråga om anpassning av organisationen i hela region X*, 2018 eller Polisen, *Beslutsprotokoll: Beslut om intern fördelning av budget 2022 för Polisregion Y*, 2022.

<sup>186</sup> **Huvudstadsfaktor** tar hänsyn till merkostnader för särskild övervakning, kostnad för ambassadbevakning och merkostnader för servicen i kvarteret Kronoberg. **Avståndsfaktor** handlar om att långa geografiska avstånd gör att det behövs högre polistäthet för att kunna bemanna trots att brottsstatistiken inte behöver vara så hög. Avståndsfaktorn berör 56 kommuner och beräknas genom ett poängsystem. **Gränsfaktor** har att göra med att behovet av gränspolisverksamhet inte ser likadan ut i hela landet. Det finns ännu inte något beslut om hur gränspolisverksamheten ska dimensioneras. Se: Polisen, *Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna*, 2019, s. 9–12.

Resursfördelningsplanerna ger de övergripande ramarna och tas fram årligen. De tar också hänsyn till antalet polisaspiranter som förväntas bli klara under året. Aspiranterna får söka plats på polisområdesnivå och sedan fördelas de ut till lokalpolisområdena. Vissa lokalpolisområden har svårare än andra att rekrytera och behålla personal, vilket får till följd att de blir beroende av regionala förstärkningsinsatser. Vissa lokalpolisområden har särskilt svårt att attrahera och behålla ingripandepersonal, medan detta inte alls är ett problem för andra. Det som verkar prägla de flesta lokalpolisområden är ändå bristen på utredande personal.<sup>187</sup>

### Begränsningar i antalet civila får konsekvenser

Riksdagen lämnade den 15 december 2015 ett tillkännagivande om att Polismyndigheten borde ha en minimibemanning om minst 20 000 poliser. Regeringen å sin sida menade att det måste vara upp till Polismyndigheten att besluta om bemanningen utifrån verksamhetens behov och att det var upp till polisen att avgöra de anställdas kompetens och hur många de bör vara utifrån givna budgetramar. Därför menade regeringen att Polismyndigheten själv ska förfoga över vilken kompetens som ska rekryteras.<sup>188</sup> I redovisningen 2018 av ett regeringsuppdrag om hur polisverksamheten skulle stärkas och utvecklas med anledning av den stora resursökningen skriver Polismyndigheten följande:

”Dagens fördelning av kompetenser består av 67 procent poliser och 33 procent civila. Det finns inget som pekar på att fördelningen väsentligt bör förändras i närtid. I en föränderlig omvärld måste dock polisen kontinuerligt se över kompetensförsörjningsbehovet och därigenom kan fördelningen mellan olika kompetenser förändras över tid.”<sup>189</sup>

Citatet visar att Polismyndigheten visserligen har ambitionen att kontinuerligt utvärdera kompetensförsörjningen, men att myndigheten anser att fördelningen av poliser respektive civila bör fortsätta gälla. Detta bekräftas ytterligare genom att rikspolischefen den 11 juni 2021 formellt beslutade om målvärden för antalet poliser vid polisregioner och avdelningar i januari 2025.<sup>190</sup> Indirekt påverkar förstås antalet civila genom beslutet om antalet poliser. Civila har dock inget målvärde i beslutet. Denna fördelning mellan antalet civila och poliser går tillbaka till hur det

---

<sup>187</sup> Regionintervjuer och verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>188</sup> Skr. 2016/17:75, s. 29–30.

<sup>189</sup> Polisen, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*, 2018, s. 21.

<sup>190</sup> Polisen, *Beslutsprotokoll Målvärde för antalet poliser vid polisregioner och nationella avdelningar*, 2021.

såg ut vid ingången av 2016. Skälet till att Polismyndigheten vill hålla kvar vid fördelningen är att Sverige fortfarande har en relativt låg polistätthet i jämförelse med övriga EU-länder.<sup>191</sup> Men utifrån vad Riksrevisionen har sett i denna granskning finns anledning att ifrågasätta om fasta målvärden verkligen gagnar myndigheten.<sup>192</sup>

När vi frågade lokalpolisområdescheferna vad som är mest angeläget att förändra för att kunna hantera mängdbrotten effektivt svarade 79 procent av dem: öka bemanningen på lokalpolisområdet.<sup>193</sup> Men målvärden om antal poliser hämmar rekryteringen av rätt kompetens till rätt plats. Regionala företrädare och lokalpolisområdeschefer menar att det är frustrerande att inte kunna rekrytera den kompetens som behövs eftersom andelen civila på andra nivåer i myndigheten redan har ätit upp allt utrymme för att anställa civil personal. Vissa lokalpolisområden får höra att hos just dem gäller fördelningen 85 procent poliser och 15 procent civila. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att personalen i yttre tjänst – där endast poliser kan arbeta – är tillräckligt många och finns i hela landet för att tillgodose alla medborgares behov av polisnärvaro. Att vara konstant underbemannande är slitsamt och kan bidra till att många inte orkar arbeta i yttre tjänst så länge, menar flera av de poliser vi har talat med.<sup>194</sup> Ett sätt att minska arbetsbelastningen för personal i yttre tjänst är förstås att se till att de får det stöd de behöver från civil personal. Något som också begränsas av fördelningen mellan poliser och civila.

Något som många lokalpolischefer och även gruppchefer, förundersökningsledare och utredare har tagit upp är att det kan vara svårt att rekrytera polisiära utredare. Civila utredare uppfattas generellt som drivna och ambitiösa av kolleger och chefer. Problemet är att när de rekryteras av andra myndigheter eller går vidare till andra delar av Polismyndigheten får de ofta inte ersättas av andra civila utredare eftersom lokalpolisområdet inte har tillåtelse att rekrytera fler civila, då de inte ryms inom ramarna för den aktuella resursfördelningsplanen. Att ersätta de civila utredarna med poliser verkar heller inte lätt. Det är mest civila som är intresserade av att utreda mängdbrott, menar flera förundersökningsledare, gruppchefer och lokalpolisområdeschefer vi träffat ute på lokalpolisområdena.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2022-11-18.

<sup>192</sup> Riksrevisionens bedömning bekräftas för övrigt av Brottsförebyggande rådets senaste rapport: Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet*, 2023, s. 10–11.

<sup>193</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>194</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Se även Brottsförebyggande rådet, 8 + 2, 2020, s. 64–74.

<sup>195</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

Samma problem förekommer på PKC där alla operatörerna är civilanställda. När regionerna gör sina resursfördelningsplaner får visserligen PKC en viss mängd tjänster att tillsätta. Men när operatörerna slutar kan tillfälliga anställningsstopp för civila göra att den tilldelade personalramen inte kan fyllas. Under hösten 2022 hade de sju regionernas PKC en sammanlagd personalram om 832 personer. Inom denna sammanlagda ram har PKC endast lyckats anställa 646 personer som operatörer, men bara 495 operatörer svarar i telefon eftersom resterande personal är utlånade till andra delar av polisen, sjukskrivna eller tjänstlediga.<sup>196</sup> Personalbristen leder till långa köer för dem som ringer in till PKC. Den leder även till ett ökat antal e-anmälningar som ofta lider av bristande kvalitet som gör att operatörerna är tvungna att ringa upp för att komplettera anmälningarna, vilket ytterligare bidrar till att förlänga köerna. Samtidigt har PKC inte fått anställa fler operatörer på grund av anställningsstoppet av civila. När de väl får godkänt för att anställa gör köerna för att få hjälp med rekryteringen av HR-avdelningen att det ändå kan komma att dröja upp till åtta månader innan de har operatörer på plats.<sup>197</sup>

Både den yttre och den inre verksamheten påverkas negativt av att antalet civilanställda är beroende av antalet poliser. Det medför att olika typer av administrativt stöd och specialisttjänster kan vara svåra att rekrytera till om antalet civila har blivit för högt. Behovet av specialister är dock stort och fortsätter att öka. Antalet anmälda bedrägerier är fortsatt högt och behovet av utredare med förmåga att hantera bedrägeribrotten ökar.<sup>198</sup> Det är inte självklart att den förmågan bäst och snabbast tillgodoses med poliser. Även den personal som tillhandahåller administrativt stöd till utredare och poliser i yttre tjänst, rationaliseras bort på grund av dessa anställningsbegränsningar.<sup>199</sup>

Polismyndigheten har nyligen inlett en analys över vilka arbetsuppgifter som kräver polisiär kompetens och vilka delar av verksamheten som gynnas av annan kompetens eller en blandning av kompetenser, såsom vid till exempel PKC och regionledningscentralen (RLC). Syftet är att skapa enhetlighet och förutsättningar

---

<sup>196</sup> Intervju Polismyndigheten och dokumentation om personal och kötider PKC, 2022-12-08.

<sup>197</sup> Intervju Polismyndigheten och dokumentation om personal och kötider PKC, 2022-12-08.

<sup>198</sup> Antalet anmälda bedrägerier hade en topp 2018 och har minskat sedan dess. Sett ur ett tioårsperspektiv har antalet bedrägerier dock ökat markant med drygt 40 procent från 2011 och ur ett tjugooårsperspektiv handlar det om en ökning runt 80 procent från 2001. Se Brottsförebyggande rådets statistik. Uppklaring när det gäller bedrägeribrott är dess värre mycket låg. Se kapitel 2.

<sup>199</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden och regionintervjuer.

för en långsiktig kompetensförsörjning där myndighetens samlade resurs används på bästa sätt.<sup>200</sup> Riksrevisionen välkomnar initiativet.

## Resurser enligt plan finns inte alltid i verkligheten

Samtidigt som det finns begränsningar i hur många civilanställda som får anställas, är det också skillnad i antalet resurser på papperet och i verkligheten. Det är inte säkert att det på lokalpolisområdesnivå finns personer anställda på de tilldelade platserna inom resursfördelningsplanen. Att det finns personer anställda betyder inte heller att det verkligen finns personer som tjänstgör inom ett lokalpolisområde, utan detta påverkas av utlåning, tjänstledigheter och sjukskrivningar. Det innebär att det som i resursfördelningsplanen ser ut som ett visst antal anställda inte behöver stämma med antalet som är på plats. Det kan också vara så att vissa lokalpolisområden inte ens lyckats fylla platserna de tilldelats inom resursfördelningsplanen, utan de dras med vakanser redan innan det är dags att räkna bort tillfällig frånvaro.<sup>201</sup>

Förutom resursfördelningsplanerna som ger ramarna för verksamheten finns den månatliga uppföljningen som på många polisregioner populärt kallas för ”sanningen”. För att få en uppfattning om hur den faktiska bemanningen ser ut får man gå till polisens personaladministrativa system. Här ska det optimalt sett synas var en person är placerad organisatoriskt och var personen de facto arbetar.<sup>202</sup> Den som är placerad vid ett lokalpolisområde kan lånas ut till ett annat lokalpolisområde, till polisområdet, till den regionala nivån eller till någon av de nationella avdelningarna. Vid särskilda händelser eller kommenderingar är det poliser som tas i anspråk. I vissa fall kan även poliser som arbetar som utredare lånas in för att täcka luckor i den yttre verksamheten.<sup>203</sup>

Både i den yttre verksamheten och i utredningsverksamheten blir personal ombedda att arbeta som instruktörer för aspiranter. Personal lånas också in som lärare på någon av kurserna som HR Kompetens anordnar. Efter tre månader behöver HR Kompetens stå för lönen och därför lånas lärare ofta bara in tre

---

<sup>200</sup> Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2022-12-20.

<sup>201</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Tillfällig frånvaro handlar om tjänstledigheter, föräldraledigheter och sjukskrivningar. De olika delarna av Polismyndigheten konkurrerar om samma personalresurs, vilket gör situationen sårbar. Polismyndigheten konkurrerar förstås också med andra myndigheter och privata näringslivet.

<sup>202</sup> De personaladministrativa systemen kompletteras med annan lokal uppföljning av nettobemanningen för att följa personalförändringar på kort sikt i en verksamhet. De personaladministrativa systemen ger nämligen inte heller alltid hela bilden. Skriftligt svar på fiktografrensning från Polismyndigheten, 2023-01-23.

<sup>203</sup> Regionintervjuer och verksamhetsbesök lokalpolisområden.



månader i taget. Detta ger upphov till viss frustration hos både regionerna och HR Kompetens: regionerna för att de blir av med personal, HR Kompetens för att regionerna är ovilliga att låna ut sin personal samtidigt som de efterfrågar utbildningar.<sup>204</sup>

Sammantaget gör den ovan beskrivna situationen att lokalpolisområdena hellre talar om brutto- och nettobemanning än om resursfördelningsplanerna. Resursfördelningsplanen är de platser som det finns utrymme att anställa personal på. Bruttobemanningen är de som är anställda inom ramen för resursfördelningsplanen. Nettobemanningen är den personal som faktiskt finns på plats. Enligt flera lokalpolisområdeschefer som vi har talat med är skillnaden mellan brutto- och nettobemanningen inte oväsentlig. På papperet ser det därmed ut att finnas fler utredare och förundersökningsledare på plats än vad som verkligen finns att tillgå i verkligheten. Och bland dem som är på plats är det inte säkert att alla har den förmåga som efterfrågas.<sup>205</sup> Detta leder till att lokalpolisområdenas verkliga förmåga att utreda mängdbrottslighet har allvarliga brister.

#### **4.6 Brottskatalogen är full av särlösningar, men följs ändå inte**

Brottskatalogen avgör på vilken organisatorisk nivå olika typer av brott ska utredas. Huvudprincipen är att det ska finnas en nationell brottskatalog som är enhetligt uppbyggd och att brott ska utredas på lägsta lämpliga nivå.<sup>206</sup> Brottskatalogen vilar på tre principer. För det första: lokalpolisområdet är basen för polisverksamheten och merparten av verksamheten ska bedrivas där. När nya brott tillkommer ska de i första hand utredas på lokalpolisområdena. För det andra: regionala avvikelser från brottskatalogen tillåts eftersom polisregionerna har så pass olika förutsättningar och geografi. Det viktiga är att brotten utreds på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Den tredje principen handlar om att varje brottskategori i största möjliga mån ska utredas på endast en nivå. Så ser det dock inte ut. Att de regionala skillnaderna medför att en viss brottskategori utreds på olika nivåer beroende på region är en sak. En annan är att liknande brottskategorier ligger på flera olika nivåer.

---

<sup>204</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Polisen, *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten*, 2019.

<sup>205</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>206</sup> Polisen, *Principer angående den nationella brottskatalogen*, 2016, s. 1. Varje brott tilldelas en brottskod för att kunna ingå i den nationella brottsstatistiken. Det är Brottsförebyggande rådet som har ansvar för att ta fram nya brottskoder till följd av lagändringar. Brottskatalogen revideras varje halvår av Noa i samråd med regionerna för att se om några brott bör flyttas till en annan organisatorisk nivå.

Misshandel kan exempelvis placeras på både lokalpolisområdesnivå och polisområdesnivå redan i brottskatalogen.<sup>207</sup>

I praktiken ser det således annorlunda ut än vad brottskatalogen anger.

Utredningssektionerna på polisområdesnivå har stora balanser, vilket medför att brott som enligt brottskatalogen borde utredas på polisområdesnivå, eller till och med på regional nivå, ofta läggs över för att utredas på lokalpolisområdesnivå.

I många grova brottsutredningar finns det frihetsberövade där polisen har tidsfrister att förhålla sig till, vilket innebär att lokalpolisområdet behöver prioritera dessa brott före mängdbrotten. Till följd av att lokalpolisområdena inte kan lämna vidare mängdbrotten till någon annan bygger de i stället upp balanser. Men de kan också få ta över andras balanser. Vissa lokalpolisområdeschefer och förundersökningsledare menar att ett sätt att få de stora balanserna på de regionala utredningsenheterna och utredningsgrupperna på polisområdesnivå att se mindre ut är genom att fördela dessa ärenden ut på lokalpolisområdena: 400 regionala brott kan då fördelas ut över regionens alla lokalpolisområden. Denna bild bekräftas även i intervjuer med polisregionerna.<sup>208</sup>

Riksrevisionen anser inte att brottskatalogen måste följas rigoröst, men när undantagen blir permanentade och när lokalpolisområdena dräneras på resurser på ett sådant sätt att de ibland har svårt att få till en fungerande verksamhet bör Polismyndigheten fråga sig om det verkligen är för ärendenas bästa som undantagen skapas.

## 4.7 Effektiv förundersökningsledning är inte självklart

Polismyndighetens förundersökningsledare är särskilt kvalificerade beslutsfattare som ska ha den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs för ledning av förundersökningar.<sup>209</sup> Enligt PNU ska en förundersökningsledare prioritera och bedöma vad som ska utredas.<sup>210</sup> Kraven på rättssäkerhet i utredningarna ska säkerställas genom Polismyndighetens utbildningar för förundersökningsledning och tillämpningen ska även följas upp av myndigheten. Erfarenhet och utbildning är viktiga faktorer för att kunna leda en förundersökning effektivt.

Polismyndigheten har uttalat att det är viktigt att det finns förundersökningsledare med rätt kompetens tillgängliga tidigt i utredningskedjan. Detta för att kunna ge

---

<sup>207</sup> Polisen, *Principer avseende den nationella brottskatalogen*, 2016.

<sup>208</sup> Intervjuer polisregioner. Se även Liljegren et al., "The police and 'the balance' – managing the workload within Swedish investigation units", 2021, s. 70–85.

<sup>209</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, 2021.

<sup>210</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU*, 2022.

tydliga direktiv och fatta nödvändiga och rättssäkra beslut.<sup>211</sup>

Förundersökningsledaren har stort inflytande över vilka ärenden som utreds, hur de utreds och i vilken omfattning. Förundersökningarna ska både vara kostnadseffektiva och se till att den enskildes rättsintressen tas tillvara. Dessa krav är delvis motstridiga och det gäller för förundersökningsledaren att förhålla sig till dem.<sup>212</sup>

## Lägst andel utbildade tidigt i utredningsprocessen

I Riksrevisionens enkät som skickades ut till samtliga förundersökningsledare på Polisens kontaktcenter, jourutredning och lokalpolisområden framkommer att det är de som ligger längst fram i linjen, förundersökningsledarna på PKC, som har lägst andel utbildade.<sup>213</sup> På PKC finns inga utredare utan det är operatörerna som får utföra vissa initiala utredningsåtgärder. Operatörerna genomgår en sex veckor lång utbildning, varav nio dagar utgörs av verksamhetsförlagd utbildning vid PKC, två dagar av självstudier och en dag av besök vid tingsrätt. Efter denna utbildning förväntas operatörerna ha de teoretiska kunskaperna som krävs för att kunna navigera mellan civilrätt, straffrätt, speciallagstiftning, service, tipshantering, anmälningsupptagning, bemötande av brottsoffer, förhørsledning, m.m. Efter grundutbildningen finns ingen fortbildning, men det finns initiativ i vissa regioner där operatörerna får rotera på olika funktioner för att bredda och fördjupa sin kompetens.<sup>214</sup>

Operatörernas utbildningsbakgrund ser olika ut. Det finns de som har en master i kriminologi blandat med polisstudenter som sommarjobbar. Men utbildningskravet för att få anställning är endast avslutad gymnasieutbildning.

**Tabell 5** Förundersökningsledares kompetensnivå

Förundersökningsledares placering	Andel som gått förundersökningsledarutbildning (%)	Andel som arbetat tre år eller mer (%)
Polisens kontaktcenter	74	65
Jourutredning	81	70
Lokalpolisområde	86	66

*Källa: Riksrevisionens enkätundersökning hösten 2022.*

<sup>211</sup> Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, 2021.

<sup>212</sup> Landström, "Vem är förundersökningsledare?", 2020.

<sup>213</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>214</sup> Polisen, *Målbild framtidens PKC*, 2022. Ännu ej beslutad.

14 procent av de förundersökningsledare som arbetar på PKC eller som jourförundersökningsledare uppger att de inte har genomgått förundersökningsledarutbildningen och inte heller planerar att göra det under det kommande halvåret, medan 7 procent av förundersökningsledarna vid lokalpolisområdet uppger samma sak.<sup>215</sup> Konsekvenserna av att inte ha gått utbildningen är att den som arbetar som förundersökningsledare själv inte får fatta nödvändiga beslut, som till exempel förundersökningsbegränsning.

## 4.8 Kompetens och förmåga behöver få utrymme att utvecklas

Problemen när det gäller hur verksamhet, ekonomi och kompetensförsörjning hänger samman har också identifierats av Polismyndighetens ekonomi- och HR-avdelningar. De har lanserat begreppet VEK – verksamhet, ekonomi, kompetens – som något som måste förstås som varandras förutsättningar i stället för att vara frikopplade från varandra.<sup>216</sup> När det gäller kompetensförsörjningsarbetet på strategisk nivå är det meningen att det ska handla om både kompetens- och bemanningsplanering. En viktig fråga är hur antalet medarbetare inom olika personalkategorier fördelas: poliser respektive civila, ingripandepoliser respektive utredare, och vilken nivå de placeras på: regional nivå, polisområdesnivå eller lokalpolisområdesnivå.<sup>217</sup> Det är på regional nivå som kompetensförsörjningsplaner skapas. Men det praktiska arbetet med kompetensförsörjningen, som kompetensanalyser, kompetensutveckling och kompetensväxling, hanteras på regional nivå, polisområdesnivå respektive lokalpolisområdesnivå. En svaghet som tidigare har identifierats var att det lokala praktiska arbetet med kompetensförsörjningen inte tydligt kopplades till budgetarbete och verksamhetsplanering på samma sätt som för rekrytering och bemanningsplanering eller att planeringscykler och uppföljning för de olika områdena inte överensstämde, vilket inte gynnade något helhetsperspektiv.<sup>218</sup> Numera ska kompetensplanering ske i anslutning till verksamhetsplanering utifrån

<sup>215</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>216</sup> Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, 2020. Liknande analyser av helhetsperspektivets betydelse har gjorts vid andra myndigheter. ESV erbjuder utbildningar och webinarier på temat: Ekonomistyrningsverket, "Få ett helhetsperspektiv på myndighetens verksamhetsutveckling med systemsynsättet", hämtad 2023-01-10. Se även ett av Tillitsdelegationens delbetänkanden, SOU 2019:43, för en diskussion om problemet med helhetsperspektiv.

<sup>217</sup> Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, 2020, s. 6. Verksamhetsbesök lokalpolisområden och regionintervjuer.

<sup>218</sup> Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, 2020, s. 6. Verksamhetsbesök lokalpolisområden och regionintervjuer.

givna budgetförutsättningar.<sup>219</sup> Riksrevisionen hoppas att det nya arbetssättet kommer att ge gott genomslag i praktiken hela vägen ut till lokalpolisområdesnivå.

Riksrevisionen har under granskningen fångat upp mycket intern kritik mot Polismyndighetens HR-avdelning, både vad gäller förmåga att leverera utbildningar och att stötta vid rekryteringar.<sup>220</sup> Liknande kritik återfinns i en ESO-rapport från 2019. Samma rapport pekar också på att det saknas analytisk expertis inom lokalpolisområdena och att det skulle behövas mer kvalificerade lokala problembilder som bygger på data från polisens egna system, lokala datainsamlingar, analys och planering av verksamhet men också lokala uppföljningar och utvärderingar av polisens insatser för ett ökat lärande.<sup>221</sup> Denna bild bekräftas i Riksrevisionens granskning som sett lovande lokala initiativ när det gäller mängdbrottsbekämpning.<sup>222</sup> Men en risk är att sådana lokala insatser inte sprids vidare. Riksrevisionen har också stött på en önskan om att de lokala problembilderna skulle få styra i högre grad och att det vore bra om det fanns fler kvalificerade specialister, som operativa analytiker, tillgängliga på lokalpolisområdesnivå.<sup>223</sup>

## Svårt att leva upp till den egna strategin för kompetensförsörjning

Polismyndighetens HR-avdelning har ansvar för grundutbildning, vidareutbildning samt utveckling och samordning. HR-avdelningen är beroende av att låna in personal från linjeverksamheten som lärare på de olika utbildningarna. Att låna in

---

<sup>219</sup> Skriftligt svar på faktagranskning från Polismyndigheten, 2023-01-23.

<sup>220</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkäten. Det är värt att notera att HR är beroende av andra delar av myndigheten för att kunna leverera sina utbildningar: regionerna behöver bistå med utbildare, IT med digitala stöd och ekonomiavdelningen med lokaler. När det gäller rekryteringar så har antalet rekryteringar varit större än beräknat vilket förklarar de långa väntetiderna för att få hjälp med rekryteringen. Skriftligt svar på faktagranskning från Polismyndigheten, 2023-01-23.

<sup>221</sup> Sarnecki, *Stöta på patrull*, 2019, s. 126–127, 169–173 samt 192. Polismyndigheten finansierar doktorander som kan bidra med viktig kunskap även för det operativa arbetet. Se exempelvis Magnusson, *Open drug scenes and the merging of policing practice and research*, 2022.

<sup>222</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Framför allt handlar det om att få arbeta teambaserat och få feedback. Särskilt uppskattat är att få mer inblick i övriga delar av rättskedjan: hur tänker åklagare och domstolar? Att få sitta med vid förhandlingar kan ge helt nya insikter i hur utredningsarbetet tas emot längre fram i rättskedjan och skapa bättre förståelse för vad som är viktigt att få med när det gäller bevisning. Ibland kan det handla om myndighetsöverskridande insatser som visserligen riktar sig mot organiserad brottslighet, men som tar sikte på de mängdbrott som brottslingarna begår för att komma åt dem via riktade kontroller. Även metoder för att stödja våldsutsatta kvinnor finns på försöksstadium och har visat goda resultat. Det kan också handla om initiativ för att bättre följa upp utredningsverksamheten genom att beräkna hur komplexa ärenden är och därmed få en bättre uppfattning om hur stor resurs som behövs.

<sup>223</sup> Verksamhetsbesök, intervjuer och enkäten.

personal ses som en styrka eftersom lärare nära verksamheten uppfattas ge ett mervärde. HR-avdelningens utbildningsverksamhet har fått mycket kritik under åren och 2019 gjorde Polismyndigheten en genomlysning av utbildningsverksamheten.<sup>224</sup> Trots genomlysningen består problemen med utbildningar som inte levereras utifrån kärnverksamhetens behov.

Enligt en polismyndighetsintern rapport är det ett problem att kompetensanalyser, kompetensutveckling och kompetensväxling ofta sker på lokal nivå tillsammans med närmsta chef medan bemanning och rekrytering sköts på regional nivå och polisområdesnivå. Det kopplas till den större resursfördelningsplanen där budgetramar och fördelning av poliser respektive civila eller fördelningen mellan inriparpersonal och utredare är centrala.<sup>225</sup>

Enligt Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning<sup>226</sup> som beslutades under hösten 2019 ska man arbeta utifrån ett systematiskt kompetensförsörjningsperspektiv. Attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla/växla ska vara de centrala utgångspunkterna för kompetensförsörjningen.<sup>227</sup> Syftet med kompetensförsörjningsstrategin är att det ska finnas "rätt kompetens på rätt plats vid rätt tid, till rätt kostnad, utifrån verksamhetens behov".<sup>228</sup> Myndigheten ska sträva efter att vara en lärande organisation där medarbetardrivna initiativ tas till vara, och ledarskapet ska vara tillitsbaserat.<sup>229</sup> Utifrån denna granskning har Riksrevisionen svårt att se att Polismyndigheten lyckas leva upp till målsättningarna med strategin för kompetensförsörjning.

## Svårt för lokalpolisområdena att få tillgång till utbildning och kompetensutveckling

Nästan 90 procent av de lokalpolisområdeschefer som besvarat vår enkät menar att de planerar och prioriterar så att utredningsverksamheten har tid till att gå vidareutbildning.<sup>230</sup> Möjligheterna för lokalpolisområdeschefer att arbeta utifrån Polismyndighetens principer om kompetensförsörjning är dock begränsade.<sup>231</sup>

---

<sup>224</sup> Polisen, *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten*, 2019, s. 3.

<sup>225</sup> Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, 2020, s. 6.

<sup>226</sup> Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, 2019. Den ersatte den tidigare Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, 2015.

<sup>227</sup> ARUBA: attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla/växla.

<sup>228</sup> Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, 2019.

<sup>229</sup> Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, 2019, s. 5–6.

<sup>230</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>231</sup> Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, 2020, s. 7.

Dessa chefers inflytande över de regionala kompetensutvecklingsplanerna begränsar sig framför allt till att ansöka om utbildningar. Vilka utbildningar deras personal får tillgång till är beroende av antalet utbildningsplatser. Där är Noa processägare och kravställer utbildning och prioriterar bland utbildningar. Regionerna får ha synpunkter på antalet utbildningsplatser. När utbildningarna väl ska genomföras är HR-avdelningen beroende av regionernas tillgång på utbildare och eftersom det är brist på erfarna utredare och förundersökningsledare som också är de som kan fungera som lärare kan regionerna ha svårt att låna ut dem. Ett annat problem när antalet utbildningsplatser är för få är att platserna villkoras utifrån vilken nivå som brott ska utredas på enligt brottskatalogen. Eftersom lokalpolisområdena ofta får överta ärenden som de enligt brottskatalogen inte ska utreda, innebär det att utredarna inte får tillgång till den kompetensutveckling som de skulle behöva. Ytterligare ett problem är att det skulle behövas en översyn av tillgängliga utbildningar. Det finns en grundläggande brottsutredningskurs om 10 veckor som för närvarande är upphandlad från lärosäten, men behovet av utbildning skulle behöva ses över och göras mer flexibelt.<sup>232</sup> En sådan översyn skulle ske enligt beslut efter en internrevisionsgranskning.<sup>233</sup> Den finns dock ännu inte på plats, men HR-avdelningen arbetar med att ta fram den stegvisa utbildning för utredare som efterfrågas av verksamheten.<sup>234</sup> Det tar generellt lång tid att ta fram utbildningar, vilket även verkar vara fallet med ambitionerna att ta fram en förundersökningsledarutbildning eller en ny förhørsutbildning.<sup>235</sup>

Lokalpolisområdeschefen som ansvarar för verksamhet, ekonomi och kompetens kan således inte styra över kompetensförsörjningen. Då blir det också svårt att uppfylla arbetsordningens målsättning att som chef ansvara och verka för att medarbetarna utvecklar sin kompetens i förhållande till verksamhetens mål.<sup>236</sup>

Ett genomgående tema är oron över bristen på kompetens inom det egna lokalpolisområdet. Delvis handlar det om antalet anställda, men det handlar också om vilken förmåga som finns att tillgå för att klara uppdraget. Med förmåga avser Riksrevisionen att det finns kunskap, erfarenhet och kapacitet nog att utföra uppgiften samt att det finns tillräckligt många personer som har den förmågan. I vår enkätundersökning framkommer att 60 procent av lokalpolisområdescheferna

---

<sup>232</sup> Intervju Polismyndigheten, 2022-12-16, 2022-12-14 samt 2023-01-13.

<sup>233</sup> Polisen, *Granskning av lokalpolisområden*, 2019.

<sup>234</sup> Hagström, *Internutbildning för utredare stöps om*, publicerad 2023-01-18; intervju medarbetare HR Kompetens, 2022-12-14, 2023-01-13; Polisen, *Programstruktur för utbildning av brottsutredare*, opublicerad rapport, 2022.

<sup>235</sup> Intervju Polismyndigheten, 2022-12-16, 2022-12-14, 2023-01-13 samt 2022-03-21.

<sup>236</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning 2022*, 5 kap. 1 §.

anser att deras förmåga<sup>237</sup> inom lokalpolisområdet är bristfällig, medan 32 procent anser att den är tillräcklig.<sup>238</sup> Lokalpolisområdescheferna tar exempelvis upp bristen på personal som en anledning till den bristfälliga förmågan.<sup>239</sup> Resursbristen uppstår på grund av att vakanser inte får fyllas med civil personal eller av att utredningspersonalen i stället behöver arbeta med grövre brott. Därmed skapas omfattande balanser av mängdbrottsärenden. Detta medför att man behöver låna in poliser från ingripandeverksamheten eller använda polisaspiranter för att utreda mängdbrott. Problemet som det medför är att personalen inte är van vid att utreda mängdbrott, vilket ger lägre kvalitet på utredningarna och längre utredningstider.<sup>240</sup>

Polismyndigheten har nyligen delat in förundersökningsledningskompetens i tre olika nivåer: begränsad, grund och fördjupad. Beroende på nivå har förundersökningsledaren olika behörighet att fatta beslut när det gäller att inleda, leda, lägga ned eller redovisa förundersökningar.<sup>241</sup> Den förundersökningsledning som är relevant i denna granskning är på nivån *fördjupad*.

Förundersökningsledning inom nivån *fördjupad* bedrivs vid Polismyndighetens inre utredningsverksamhet och är inriktad mot bevisvärdering, ledning av det utredande arbetet i utredningens senare skede och redovisning av ärenden till åklagare. Detta gäller för förundersökningsledare vid PKC, jourutredning, utredning, ärendesamordning, brottsamordning samt andra inre utredningsgrupper.<sup>242</sup> Rollen som förundersökningsledare vid PKC, jouren och utredningsgrupperna på lokalpolisområdena skulle kunna liknas vid allmänläkarens: det är en specialisering på att kunna sortera bland många olika typer av fall och kräver en bred och omfattande kompetens.

Ett problem har varit att det nya styrdokumentet för förundersökningsledning började gälla i januari 2022<sup>243</sup> medan de nya kurserna i förundersökningsledning var på plats först under hösten samma år.<sup>244</sup> Antalet platser till kurserna är ständigt begränsat, vilket gör det svårt att se till att de som behöver utbildningen får gå den. Det är dessutom sällan så att de mest erfarna förundersökningsledarna finns vid

---

<sup>237</sup> Frågan handlade alltså inte om lokalpolisområdet hade vakanser i grundbemanningen utan om det fanns förmåga med de resurser som står till buds.

<sup>238</sup> Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>239</sup> 26 lokalpolisområdeschefer har tagit upp resursbrist som ett problem i fritextsvaren.

<sup>240</sup> Fritextsvar lokalpolisområdeschefer i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>241</sup> Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, 2021, s. 8. Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, 2021, s. 5–7.

<sup>242</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, 2021.

<sup>243</sup> Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, 2021.

<sup>244</sup> Den gamla kursen för förundersökningsledare som motsvarar den högsta nivån fanns kvar och gick under våren 2022.



PKC, i jouten eller på mängdbrottsgrupperna trots att de enligt PNU borde vara högt kvalificerade för att kunna fatta rätt beslut (se 4.7).

## Förändrad brottslighet ökar behovet av utbildning

Något som ofta framhålls är att brottsligheten har ändrat karaktär men att Polismyndigheten inte i samma utsträckning har anpassat sig. Framför allt gäller det digitaliseringen som ökat behovet av digital kompetens även för att lösa mängdbrott. Det finns numera digitala dimensioner i nästan alla brott. Mobiltelefoner har blivit som små kraftfulla datorer som innehåller bilder, filmer och chattloggar. Dessutom finns det digitala spår i datorer, i molntjänster och i krypterade tjänster. Master kan ge information om var mobiltelefoner har varit uppkopplade, vilket kan ge viktig information i en utredning. Digital bevissäkring blir då viktigt för att utredningen ska kunna ske likformigt och för att inga viktiga bevis ska gå om intet. Ett flertal lokalpolisområdeschefer pekar på just bristen på kompetens för att analysera digitalt material och finansiella utredningar.<sup>245</sup> Även flera utredare och förundersökningsledare på lokalpolisområdenas utredningsgrupper vittnar om att detta är osäker mark (se 3.8). Man försöker göra rätt, men är osäker på om man verkligen får fram det som krävs. Det finns en ökad medvetenhet om att man från utredarhåll behöver bli mer specifik i begäran av mobiltömning för att lättare kunna hantera det material som kommer ut. Samtidigt råder stor osäkerhet om hur allt material från en mobiltelefon ska användas och analyseras. Det finns även en medvetenhet om att man riskerar missa något väsentligt eller förstöra bevisning.<sup>246</sup>

Det behövs även mer finansiell kompetens. Mycket av det finansiella har också blivit mer digitalt vilket har öppnat för fler möjligheter att enkelt begå bedrägerier. För att kunna återta brottsvinster behövs kunskap om hur man följer pengaströmmar, vilket ökar behovet av personal som kan göra tillgångsutredningar. På så vis liknar de finansiella utredningarna behovet av digital bevissäkring.<sup>247</sup>

Med öppnare gränser kommer tyvärr även gränslös brottslighet, vilket ökar behovet av brottsamordning mellan polisregioner, men även utanför landets gränser. Det skulle behövas mer kunskap om hur man bäst kan arbeta mot internationella brottsnätverk för att lägga fram bevisning som håller och inte se brotten som

---

<sup>245</sup> 14 lokalpolisområdeschefer som angett fritextsvar i Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>246</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

<sup>247</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Intervjuer Polismyndigheten 2022-10-19, 2022-12-09. Se även Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

svårutredda eller automatiskt avskriva dem för att det är utländska medborgare som har begått dem. Det finns en ökad medvetenhet om hur man kan arbeta mer systematiskt för att identifiera internationella brottsnätverk, men det behövs alltså mer kompetens på detta område.<sup>248</sup>

### Sällan tid för reflektion

Det finns ambitioner om att föra in reflektioner i vardagen, men dessa verkar begränsa sig till att mest stämma av hur alla mår. Att ge varandra konkret feedback eller utvärdera vad som går bra och vad som kan förbättras verkar i stort sett frånvarande i utredningsverksamheten av mängdbrott. Det finns exempel på framgångsrika grupper där man har lyckats skapa ett kreativt och tillitsfullt klimat med återkoppling på vad som fungerar bra och hur gruppen kan jobba mer effektivt. Detta arbete lyfts sällan fram som gott exempel. När Riksrevisionen har frågat vad det beror på handlar svaren ofta om att det är en kulturfråga. Ibland lyckas dock medarbetare driva igenom nya sätt att arbeta eller sprida kunskap om framgångsrika metoder, men dessa sprids som sagt sällan vidare.<sup>249</sup>

## 4.9 IT-systemen behöver utgå mer från kärnverksamhetens behov

Polisens ärendehanteringssystem Durtvå har kritiserats internt i flera år. Riksrevisionen har i enkätundersökningen och i intervjuer med förundersökningsledare, såväl i jourmiljö som på PKC och på lokalpolisområdenas utredningsgrupper, fått signaler om att det finns problem med Durtvå.<sup>250</sup> Ett exempel är att om förundersökningsledare ändras under ärendets gång så syns det inte alltid i förundersökningsprotokollet. Det leder bland annat till att målsägande som söker förundersökningsledaren i ett ärende inte får tag på rätt person.<sup>251</sup> Även åklagare har påtalat problemet att det inte alltid går att veta vem som har varit förundersökningsledare i ett ärende.<sup>252</sup> Problemet har påtalats vid flera tillfällen och

---

<sup>248</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Intervjuer Polismyndigheten 2022-10-19, 2022-12-09.

<sup>249</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden. Riksrevisionens enkätundersökning 2022.

<sup>250</sup> Intervjuer Polismyndigheten 2022-10-03, 2022-12-14, intervju med åklagare expert på mängdbrott, 2022-03-16 och Riksrevisionens enkätundersökning 2022. Se även Sarnecki, *Stöta på patrull*, 2019, s. 148–150.

<sup>251</sup> Problemet grundar sig i att Durtvå är utvecklat så att den som slutför granskningen även blir beslutsfattare för de initiala besluten ”förundersökning inled” respektive ”förundersökning inleds ej”. De initiala besluten är interna och skickas inte vidare i rättskedjan. Det behöver alltså inte vara samma person som beslutar att avsluta förundersökningen (lägga ned respektive upprätta förundersökningsprotokoll) och beslutar initialt. Intervjuer och mejlkonversationer.

<sup>252</sup> Intervju med åklagare, expert på mängdbrott, 2022-03-16.

i flera år utan att Polismyndigheten har åtgärdat det.<sup>253</sup> Det är möjligt att detta har att göra med svårigheterna att kommunicera mellan avdelningar. Mycket har gjorts för att bättre fånga upp önskemålen från kärnverksamheten till IT-avdelningen när det gäller samverkansforum och arbetsformer. Men fortfarande skulle kunskapen om vilka verktyg som finns och hur de kan användas behöva bli bättre bland användarna. Det gäller även kunskapen och lyhörddheten hos IT-avdelningen för kärnverksamhetens behov.<sup>254</sup>

Det pågår sedan flera år ett moderniseringsarbete av Durtvå. Polisen har också försökt ta fram andra system men slutligen beslutat sig för att vidareutveckla Durtvå i stället. Det finns planer för hur arbetet ska gå till och samarbetsmodeller med dialog mellan IT-avdelningen och verksamheten för att fånga upp behov och problem.<sup>255</sup> Trots det bedömer Riksrevisionen att kärnverksamheten ännu inte har det stöd som den skulle behöva.

Det är även svårt att använda sig av Durtvå för att se hur många överlämningar som sker i ett ärende. Riksrevisionen har begärt ut data från Durtvå, men många av våra frågor gick inte att besvara utifrån de data som finns tillgängliga i Durtvå. Det finns inte heller någon funktion i Durtvå för att följa ärende- eller brottsamordning.<sup>256</sup> I stället finns två separata applikationer för ärende- respektive brottsamordning i Status.<sup>257</sup> Brottsamordningen är beroende av att de som arbetar med den har fallenhet för uppdraget. Det finns inte något självklart stöd för en framgångsrik brottsamordning. Det finns vissa program, som Hobbit, som använder sig av geodata för att se var brott begås. Det finns också bildsamordnare som är duktiga på att lägga pussel och därmed kan bidra till framgångsrik brottsamordning, men mer skulle sannolikt kunna göras.<sup>258</sup>

För daglig uppföljning av ärendehantering använder man inte Durtvå, utan ett system som kallas för Status. All information i Status kommer från Durtvå. Huvudsyftet med Status är att bevaka produktionen av redovisade ärenden. Det går även att få fram information om inkomna ärenden, balanser, aktiva misstankar, nedläggningar, genomströmningstid, etc. Denna information fick Riksrevisionen först vid faktagranskningen, trots upprepade möten och kommunikation för att få tillgång till uppgifterna under granskningen. Status används för att ta fram de

---

<sup>253</sup> Intervju Polismyndigheten 2022-10-03, enkätsvar och mejlkonversationer.

<sup>254</sup> Intervju med Polismyndighetens IT-avdelning, 2022-12-19; Verksamhetsbesök lokalpolisområden och regionintervjuer.

<sup>255</sup> Intervju med Polismyndighetens IT-avdelning, 2022-12-19.

<sup>256</sup> Information vid möte om datauttag i Durtvå, 2022-05-02.

<sup>257</sup> Skriftligt svar på faktagranskning från Polismyndigheten, 2023-01-23.

<sup>258</sup> Verksamhetsbesök lokalpolisområden.

månatliga rapporter som visar hur läget ser ut i lokalpolisområden, polisområden och polisregioner.<sup>259</sup> Problemen med tillgången till och kvaliteten på statistiken från Polismyndigheten har orsakat problem även i tidigare granskningar.<sup>260</sup> Riksrevisionen bedömer att detta är allvarligt.

Det finns stora ambitioner hos IT-avdelningen som har flera projekt på gång. Det finns ett pilotprojekt för en mobilapp, Samla, som ska just samla information från flera system för att personal i yttre tjänst inte ska behöva fylla i den på flera ställen. Jourförundersökningsledaren ska även kunna se vad poliserna fyller in i Samla i realtid och kunna kvalitetssäkra rapporterna. Det finns även filmhanteringsprogram som med AI kan söka igenom timtal av övervakningsfilm så utredarna får hjälp att hitta det de behöver. Det här kan fungera som ett alternativ för att lösa mängdbrott i de fall brotten inte är av tillräckligt allvarlig karaktär för att motivera att spanare avsätter tid för att spana. Då kan övervakningsfilmer och programmet göra en första grov genomgång. Det finns också en transkriberingstjänst som kan transkribera inspelade förhör på gång. För att utredarna ska få tillgång till allt och kunskap om vilket tekniskt stöd som finns att få finns en pilot för just det: tekniskt utredningsstöd, TUS. Så mycket är på gång från IT-avdelningen men detta har ännu inte riktigt nått ut i verksamheten.<sup>261</sup> Här skulle mer kunna göras.

---

<sup>259</sup> Intervjuer med polisregioner.

<sup>260</sup> Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats*, 2020; Riksrevisionen, *Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta*, 2021 och Riksrevisionen, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn*, 2021 har samtliga haft problem med datauttag från Polismyndigheten.

<sup>261</sup> Intervju med Polismyndigheten, 2022-12-19.

## 5 Regeringens arbete för en effektiv hantering av mängdbrotten

Detta kapitel handlar om vilka förutsättningar regeringen har gett Polismyndigheten att hantera mängdbrotten på ett effektivt sätt – såväl i ett längre som kortare perspektiv.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har gjort det möjligt för polisen att arbeta effektivt med utredningar av mängdbrott om:

- regeringen har gett Polismyndigheten tillräckliga förutsättningar för att lösa sina uppgifter genom resurstilldelning
- regeringen har tagit nödvändiga initiativ och lämnat nödvändiga uppdrag i syfte att utveckla verksamheten
- regeringen har ställt krav på att Polismyndigheten i relevanta delar återrapporerar vad den åstadkommit.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har skapat möjligheter för Polismyndigheten att kunna klara av att hantera mängdbrott effektivt genom kraftiga anslagsökningar.
- Regeringen har lämnat relevanta uppdrag till Polismyndigheten och krävt återrapporering.
- Regeringen har tagit initiativ till att åstadkomma snabbare lagföring.
- Men regeringen har varit passiv genom att inte föreslå ändringar i lagstiftningen i takt med att brottsligheten har förändrats och digitaliserats.
- Regeringen har heller inte krävt mer kvalitativ utvärdering och lärande av Polismyndigheten.
- Regeringen har dessutom inte varit tillräckligt tydlig med att det inte finns något absolut krav på fördelning av poliser respektive civila om 70/30.

## 5.2 Regeringen har ökat Polismyndighetens anslag

Anslaget till Polismyndigheten har ökat med 50 procent mellan 2017 och 2022 från 22,6 till 33,8 miljarder kronor. Syftet har varit att öka den brottsbekämpande kapaciteten och att antalet polisanställda ska öka med 10 000 till och med 2024.<sup>262</sup>

Anslagsökningen är kraftig, men har enligt Riksrevisionens mening varit nödvändig för att polisen ska kunna klara sina uppgifter. Ökningen ska även ses i ljuset av att Polismyndigheten på några få år ska kunna klara av att transformera det ökade anslaget till ett ökat antal fungerande resurser med förmåga att utföra verksamhet, det vill säga fler poliser och civil personal i operativt arbete.

## 5.3 Regeringen har lämnat flera nödvändiga uppdrag

Vi kan konstatera att regeringen har lämnat ett antal uppdrag som vi bedömer är nödvändiga för att förstärka förmågan att hantera mängdbrott. Uppdragen är som följer.

### Pågående uppdrag om att utvärdera resursförstärkningen

Den 3 juni 2021 fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda.<sup>263</sup> Syftet var att få en djupare förståelse för hur resurstillskotten används och hur de bidrar till att öka förmågan till effektiv brottsbekämpning. Detta är angeläget eftersom denna granskning visar att det finns en faktisk resursbrist när det gäller att hantera mängdbrott. Uppdraget innebär också att Brå ska analysera resultatet av anslagshöjningarna till myndigheten som syftar till att utöka antalet anställda med 10 000 under perioden 2016–2024. I uppdraget ingår bland annat att analysera i vilken utsträckning resurser har allokerats till hanteringen av grova brott och hur det har påverkat hanteringen av annan brottslighet, däribland mängdbrott. Uppdraget ska delredovisas senast den 24 mars 2021 och de 18 oktober 2024 samt slutredovisas senast den 27 mars 2026.<sup>264</sup> En tidigare satsning på att öka antalet poliser med 12,5 procent<sup>265</sup> gav inte någon märkbar utdelning, varken när det gällde ingripandeverksamheten eller mängdbrotten, vilket kan förklara ambitionen att

---

<sup>262</sup> Ökningen om 10 000 anställda utgår från hur många anställda som fanns vid ingången av 2016.

<sup>263</sup> Regeringsbeslut, Justitiedepartementet, dnr Ju2021/02238.

<sup>264</sup> Regeringsbeslut, Justitiedepartementet, dnr Ju2021/02238.

<sup>265</sup> Mellan 2006 och 2010 genomfördes en utökning av antalet poliser med 2 500 från 17 500 till 20 000. Se Brottsförebyggande rådet, *Varför gav fler poliser inte ökad personuppkläring?*, 2014.

följa hur den nya mer omfattande satsningen påverkar polisens möjligheter att hantera brottsligheten.

Inte heller ett tidigare uppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket med syfte att säkerställa en effektiv hantering av mängdbrott från 2009 gav något märkbart resultat. Tanken var att myndigheterna skulle samverka för att uppnå att utredningsarbetet påbörjas direkt när brottet har inträffat och att minska antalet överlämnanden inom och mellan myndigheterna. Myndigheterna skulle också se över vilket utvecklingsarbete som var nödvändigt för att åstadkomma en effektivare hantering av mängdbrott.<sup>266</sup> Så ambitionen att skapa en effektivare hantering av mängdbrotten och förbättrad samverkan mellan de rättsvårdande myndigheterna är ett återkommande tema för regeringar över tid.

### Uppdrag om att förstärka samverkan mellan polis och åklagare

Regeringen gav i februari 2017 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ett särskilt regeringsuppdrag om att ytterligare förstärka sin samverkan i det brottsutredande arbetet.<sup>267</sup> Uppdraget innebar att Åklagarmyndigheten under en period skulle placera åklagare hos polisen för att stödja utredare och förundersökningsledare i mängdbrottsärenden i syfte att öka antalet ärenden som redovisas till åklagare. Uppdraget innebar också att skapa ökade förutsättningar för direkt återkoppling från åklagare till polis samt bidra till ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Av uppdraget som redovisades 2018 framgår att det inte kom att genomföras som avsett, eftersom utredningsgrupperna inte blev tillräckligt bemannade. Resultatförbättringarna blev endast måttliga.<sup>268</sup>

### Renodling av polisens arbetsuppgifter

Regeringen har arbetat för en renodling av polisens arbetsuppgifter vilket skulle kunna frigöra resurser som skulle kunna underlätta för hanteringen av mängdbrott. Ett exempel är utredningen om ordningsvakter skulle kunna ta över transporten av personer de har frihetsberövat till sjukhus, tillnyktringsenhet eller polisstation. Det finns även förslag om att ta bort administrativa uppgifter som hittegods från polisen. Pass och id-kort är en annan uppgift som med jämna mellanrum skapar problem. Polisens arbete med människor med psykisk ohälsa skulle kunna underlättas om det fanns en bättre utbyggd hälso- och sjukvård i hela

---

<sup>266</sup> Regeringsbeslut Ju2009/3950/Å. En månad efter att det uppdraget gavs tillsattes en utredning om förundersökningsbegränsning: SOU 2010:43.

<sup>267</sup> Regeringsbeslut Ju2017/01056/PO.

<sup>268</sup> Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Ytterligare förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet*, 2018.

landet. Detta har dock inte lett till några mer omfattande resultat, men Riksrevisionen välkomnar att regeringen fortsätter arbetet.

## Uppdrag om att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk

Många mängdbrott begås av internationella brottsnätverk som arbetar systematiskt med att stjäla bilar, bildelar, båtmotorer, jordbruksmaskiner, etc. och föra dessa ut ur landet. Även många bostadsinbrott utförs av internationella brottsnätverk. Regeringen gav därför i februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk i Sverige. Dessutom fick Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utveckla sin samverkan på området.<sup>269</sup> Av de tre myndigheternas redovisning av uppdraget framgår att Polismyndigheten har förstärkt förmågan att bekämpa internationella brottsnätverk, och att myndigheterna har utvecklat sin samverkan med varandra.<sup>270</sup>

## Uppdrag om att bekämpa IT-relaterad brottslighet

Regeringen gav i januari 2020 Polismyndigheten i uppdrag att vidta åtgärder när det gäller att bekämpa IT-relaterad brottslighet.<sup>271</sup> Uppdraget innebar att ta fram en långsiktig plan för att säkerställa att rätt kompetens finns att tillgå för att bekämpa denna brottslighet. Polismyndigheten ska också genomföra kompetensutvecklingsinsatser för att möta det behov av kompetensförsörjning som har identifierats. Av slutredovisningen från december 2022 framgår att Polismyndigheten har tagit fram digitala föreläsningar och utbildningar. Emellertid behöver utbildningarna för utredningsverksamheten ses över i sin helhet för att nå framgång. Behovet av IT-forensiker och internetinhämtare är fortsatt stort och för att säkra förmågan krävs en förmågeöverföring från specialister till övriga medarbetare. Polismyndigheten har samarbeten med lärosäten både i Sverige och internationellt för uppdragsutbildningar för teknikintensiva utbildningar. Det finns också gemensamma utbildningar som tagits fram för poliser i Europa inom det europeiska polissamarbetet Ecteg. De IT-stöd och de IT-miljöer som verksamheten behöver har delvis levererats av IT-avdelningen, men det finns önskemål om större flexibilitet och mer fokus på verksamhetens behov. Hittills har Polismyndigheten bjudit in Tullverket och Ekobrottsmyndigheten till utbildningar för

---

<sup>269</sup> Regeringsbeslut Ju2018/00991/PO.

<sup>270</sup> Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, *Slutredovisning av regeringsuppdrag*, 2020.

<sup>271</sup> Regeringsbeslut Ju2020/00378/PO.



internetinhämtare. Slutligen lyfter redovisningen vikten av den internationella samverkan när det gäller kompetenshöjning inom IT-relaterad brottslighet.<sup>272</sup>

I regleringsbrev till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten 2017 fick myndigheterna i uppdrag att säkerställa tillräcklig kompetens och beredskap mot IT-relaterad brottslighet. Bakgrunden till uppdraget var två kritiska rapporter, en från Riksrevisionen 2015 och en från Brottsförebyggande rådet 2016, som konstaterade att det fanns brister när det gällde förmågan att bekämpa IT-relaterade brott. Regeringen hade också noterat behovet av en stärkt kompetens när det gäller just de IT-relaterade brotten med tanke på brottslighetens utveckling över tid.<sup>273</sup>

Polismyndigheten har också begärt och fått 400 miljoner om året till ett tekniklyft från 2022 och framåt. Under 2022 fick även myndigheten engångsvis disponera ytterligare 300 miljoner kronor för att öka sin tekniska förmåga.<sup>274</sup> Tekniklyftet ska ge ökad förmåga till bland annat digital bevissäkring, vilket är betydelsefullt då kameraövervakning och beslagtagna och inhämtade data gör det allt viktigare att kunna hantera digitala bevis.<sup>275</sup> Detta har även konsekvenser för hanteringen av mängdbrott.

## Flerfaldig brottslighet och synen på straffvärde

I juli 2021 gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att se över om det behövs förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet – Flerbrottsutredningen.<sup>276</sup> Flera tidigare utredningar har undersökt frågan om straffvärden och om lagstiftningen ger fel signaler i och med att brottslingar uppfattas få mängdrabatt på sina brott, vilket innebär att efter ett visst antal brott kommer fler brott inte leda till högre straff. Straffnivåutredningens slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar* från 2008 kom fram till att det inte fanns anledning att ändra gällande lagstiftning. I stället borde utvecklingen ske genom en praxisförändring. Snabb lagföring fördes också fram som en viktig komponent för att förhindra flerfaldig brottslighet.<sup>277</sup> Påföljdsutredningens betänkande *Nya påföljder* som kom fyra år efter straffnivåutredningen ledde till propositionen *Ny påföljd efter tidigare dom*.<sup>278</sup> I betänkandet fastslogs inga

<sup>272</sup> Polisen, *Polismyndighetens arbete med kompetensutvecklingsinsatser avseende bekämpning av it-relaterad brottslighet*, 2022.

<sup>273</sup> Regeringsbeslut Ju2020/00378/PO.

<sup>274</sup> Skriftligt svar från Justitiedepartementet på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>275</sup> Polisen, *Polismyndighetens budgetunderlag 2022–2024*, 2020, s. 14. Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 4, bet. 2021/22:JuU1, rskr. 2021/22:89.

<sup>276</sup> Dir. 2021:56.

<sup>277</sup> SOU 2008:85, *Straff i proportion till brottets allvar*.

<sup>278</sup> SOU 2012:34; Prop. 2015/16:151, bet 2015/16:JuU30, rskr. 2015/16:241.

förändringar som skulle innebära en förändring av rådande praxis för straffmätningen av flerfaldig brottslighet. Däremot föreslogs förändringar av hur dessa principer tillämpas vid ny påföljdsbestämning efter tidigare dom i enlighet med reglering i 34 kap. brottsbalken. Förändringarna innebär att principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet ska tillämpas i färre sådana fall än tidigare. Denna begränsning kan ses som uttryck för skärpt syn på återfall i brott, menar justitiedepartementet.<sup>279</sup>

Kritiken mot straffrabatterna vid flerfaldig brottslighet har dock blivit allt skarpare, vilket alltså ledde till att Flerbrottsutredningen tillsattes 2021. Ett halvår senare, i januari 2022, beslutade regeringen om tilläggsdirektiv om att se över och analysera om regelverket för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning är effektivt och ändamålsenligt.<sup>280</sup> Utredningen föreslog att de särskilda straffskalor som gäller vid flerfaldig brottslighet ska höjas. Vidare lämnade den förslag på en ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som ska ta större hänsyn till om ett stort antal brott har begåtts eller om brottsoffret har blivit allvarligt kränkt. Den nya modellen innebär också att straffskalorna ska utnyttjas i högre grad och att möjligheten att döma till fängelse för flera brott som var för sig inte renderar annat än böter också bör användas i högre grad. Den så kallade straffrabatten försvinner dock inte helt. Sammantaget ger utredningen ändå uttryck för en strängare syn på flerfaldig brottslighet. Åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning ansåg utredningen däremot fungerar väl.<sup>281</sup>

## 5.4 Regeringen har tagit initiativ till snabbare lagföreläggning

För att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och lagföra brott har regeringen beslutat om en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål som kallas för Snabbare lagföreläggning.<sup>282</sup> Snabbare lagföreläggning syftar till att effektivisera brottmålsprocessen för företrädesvis enklare ingripandebrott och förkortar tiden från brottsanmälan till dom. Försöksverksamheten bedrevs i samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Domstolsverket och Kriminalvården. Försöksverksamheten inleddes i norra Stockholm i januari 2018 och har därefter successivt byggts ut och förlängts. Riksdagen har sedan

---

<sup>279</sup> Skriftligt svar från Justitiedepartementet på faktagranskning, 2023-01-23.

<sup>280</sup> Dir. 2022:1.4

<sup>281</sup> SOU 2023:1.

<sup>282</sup> Snabbare lagföreläggning bygger på en försöksverksamhet som har utvärderats av Brå och behandlats i bl.a. SOU 2021:46. Se även Brottsförebyggande rådet, *Brå-Lean*, 2015; Brottsförebyggande rådet, *Snabbare lagföreläggning*, 2020.

beslutat att Snabbare lagföring ska bli ett permanent förfarande i hela landet enligt lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2023.<sup>283</sup>

## 5.5 Regeringen har dröjt med att föreslå ändringar i lagstiftningen trots att brottsligheten digitaliserats

Trots att flera utredningar har lagt fram förslag för att möta den ökande digitaliseringen av brottsligheten har regeringen dröjt länge med att genomföra dessa.

I maj 2005 lämnade Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) ett delbetänkande *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.*<sup>284</sup> som föreslog att polisen skulle få möjlighet till hemlig dataavlyssning. I januari 2009 kom *En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen*<sup>285</sup> och i december 2010 *Särskilda spaningsmetoder*<sup>286</sup>. I februari 2012 kom propositionen *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*<sup>287</sup> och den 1 juli 2012 började flera nya lagar om ökad tillgång till elektronisk kommunikation gälla. Den 30 maj kom den första kameraövervakningslagen (2013:460). Fem år senare kom den nuvarande kameraövervakningslagen (2018:1200). När det gäller hemlig dataavläsning kom först den 1 april 2020 lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

I slutbetänkandet från BRU uttrycktes oro över rättsväsendets förmåga att hantera och utbyta information och vilka konsekvenser det kunde få. Frågan om sekretess och utbyte av information har fortsatt att diskuteras utan att nå hela vägen fram.<sup>288</sup>

## 5.6 Regeringen har inte krävt kvalitativ utvärdering och lärande av Polismyndigheten

Riksrevisionen anser att regeringen hade kunnat kräva färre men mer kvalitativa återrapporteringar som styr Polismyndigheten i riktning mot en mer lärande organisation. De satsningar på polisforskning och forskning inom myndigheten som har skett är lovvärda, men regeringen hade kunnat göra mera. Även flera utredningar och utvärderingar har påpekat att polisen skulle behöva bli bättre på att

---

<sup>283</sup> Prop. 2021/22:279, bet. 2022/23: JuU2, rskr. 2022/23:16.

<sup>284</sup> SOU 2005:38.

<sup>285</sup> SOU 2009:1.

<sup>286</sup> SOU 2010:103.

<sup>287</sup> Prop. 2011/12:55.

<sup>288</sup> SOU 2005:117.

kvalitativt utvärdera sin egen verksamhet för att göra mer av det som fungerar och sprida goda exempel inom organisationen.

De åiterrapporteringskrav som tillkommit under åren om antalet områdespoliser och om poliser per 5 000 invånare har inte gett avsedd effekt. Regeringen menar i sina skrivelser till riksdagen att de har lämnat uppdrag om redovisningar av antalet områdespoliser som får arbeta fredat, vilket också framgår av regleringsbrev för Polismyndigheten från och med 2018. Utifrån den bild Riksrevisionen har fått vid verksamhetsbesök och utifrån de underlag som lämnats in till senaste årsredovisningen går det inte att utläsa att så verkligen har blivit fallet.<sup>289</sup> Som framgår av kapitel 4 finns stora skillnader i resursfördelningsplanernas brutto och netto, vilket gör att det inte går att säga att tillväxten i första hand träffat lokalpolisområdena.

## **5.7 Regeringen har inte varit tydlig med att det inte finns något absolut krav på fördelningen av poliser respektive civila**

En stor del av problemen med kompetensförsörjningen hänger samman med Polismyndighetens målbild att det ska finnas en fördelning av 70 procent poliser och 30 procent civila. Detta orsakar problem med försörjningen av civil personal, som är viktig för att skapa och upprätthålla en god operativ förmåga. Regeringen hade därför enligt Riksrevisionens mening kunnat vara tydligare med att om dessa krav hindrar Polismyndighetens effektivitet och skapar ryckighet i rekryteringen bör målbilden kunna frångås.

Polisutbildningen har reformerats vid flera tillfällen. Trots det är det svårt att få tillräckligt många antagna till polisutbildningarna. Det är även så att Polismyndigheten har svårt att växa i den omfattning som vore önskvärt eller få tag på den kompetens som behövs. HR-avdelningen har haft stora problem med att få en välfungerande fort- och vidareutbildning på plats under flera år, vilket inte har underlättat kompensationsarbetet inom Polismyndigheten.<sup>290</sup> Riksrevisionen anser därför att regeringen hade kunnat göra mer för att stötta såväl lärosätena som Polismyndigheten i kompetensförsörjningsarbetet.

---

<sup>289</sup> Skr 2021/22:75. Polisen, *Polismyndighetens årsredovisningar 2018–2022*. Underlag årsredovisning 2022.

<sup>290</sup> Se kapitel 4.

## 6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten hanterar mängdbrott effektivt. Även regeringen omfattas av granskningen. Nedan redovisas de slutsatser Riksrevisionen har dragit. Därefter följer Riksrevisionens rekommendationer till Polismyndigheten.

### 6.1 Slutsatser

*Riksrevisionens samlade bedömning är att mängdbrott inte hanteras effektivt i Polismyndigheten. Det kan till viss del förklaras av ett omfattande inflöde av både mängdbrott och andra grövre brott. Samtidigt har Polismyndigheten fått kraftiga anslagsökningar under senare år. Det har skapat goda förutsättningar för Polismyndigheten att både anställa mer personal och kompetensutveckla befintlig personal för att kunna hantera mer komplexa brottsutredningar. Trots det är den operativa förmågan att hantera mängdbrott bristfällig till följd av ett antal faktorer som Polismyndigheten disponerar över. Det handlar om att Polismyndigheten avstår från att anställa civil personal som är viktig inte minst för utredning, forensik och administrativt stöd på grund av ett myndighetsinternt beslut om målvärden för antalet poliser. Det handlar även om att myndigheten inte genomför nödvändig kompetensutveckling för att skapa ökad förmåga, och att det inte finns en systematik i att sprida kunskap och goda exempel vidare inom verksamheten. Polismyndigheten har heller inte lyckats skapa tillräcklig bemanning i lokalpolisområdena, samtidigt som personalen där i alltför stor utsträckning behöver ta över utredningar av grova brott från högre nivåer alternativt lånas ut dit för att bistå med sådana utredningar. Den operativa nivån får därför en omfattande arbetsbelastning. Detta riskerar att få till följd att många brott som har förutsättningar att kunna utredas i stället avskrivs direkt eller läggs i balans under så lång tid att de till slut inte går att utreda eftersom bevisningen har blivit försvagad.*

Granskningen visar dock att det finns möjligheter i polisorganisationen att öka förmågan. Dessa styrkor förtjänar att lyftas fram, och är viktiga att bygga vidare på för att skapa en effektivare hantering av mängdbrotten. Det handlar framför allt om att det finns många poliser och civilanställda som är kompetenta att hantera mängdbrott och vill göra ett bra jobb, men vars arbete i dag försvåras av att resurser dras bort från framför allt lokalpolisområdenas utredningsgrupper. Även det nya snabbförfarandet Snabbare lagföring är en möjlighet att kunna öka förmågan att hantera vissa mängdbrott eftersom det skapar en effektivare hantering genom

skyndsamhetskrav och förenklade rutiner för bland annat delgivning. Snabbare lagföring ska nu gälla permanent i hela Sverige.

Riksrevisionen bedömer att läget är allvarligt. Om Polismyndigheten inte kommer till rätta med de tillkortakommanden som granskningen visar bedömer Riksrevisionen att det på sikt kan leda till att brottsutsatta privatpersoner, näringsidkare och företag inte får sin trygghet och säkerhet tillgodosedd. Riksrevisionen bedömer också att allmänhetens förtroende för rättsväsendet riskerar att minska.

I det följande utvecklas skälen till dessa bedömningar.

### Omfattande problem på den operativa nivån

Utredningspersonalen använder i varierande omfattning metoder och arbetssätt som bidrar till en effektiv hantering av mängdbrott. Flertalet förundersökningsledare tillämpar Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU), men inte i alla delar till följd av tids- och resursbrist.

### Stort inflöde – och allt måste hanteras

Inflödet av mängdbrottsärenden är omfattande, och allt kräver hantering på något sätt. Svensk polis tar även emot ett inte oväsentligt antal anmälningar som uppenbart inte avser brott. Att ta upp en anmälan och ställa följdfrågor för att få med allt väsentligt tar tid och resurser i anspråk. Det innebär en hög belastning på en utredningsorganisation som de facto inte är tillräckligt dimensionerad för detta.

Brottsaktiva individer står för en stor andel av de anmälda mängdbrotten. Ett exempel är missbrukare som stjälar varor i butiker. Polis kallas till butiken och griper den misstänkte, håller förhör och tar upp anmälan. Ärendet går vidare i utredningsprocessen, och avslutas antingen med att det redovisas till åklagare eller läggs ned efter förundersökningsbegränsning. Ofta stannar påföljderna vid böter, men dessa betalas sällan. Böterna går inte att driva in eftersom den dömda saknar utmättningsbara tillgångar. Personen i fråga fortsätter alltså att begå brott, som ytterligare ökar inflödet av ärenden till polisen och dessutom skadar tredje man. Det finns en möjlighet att omvandla böterna till fängelse, men det är en omständlig procedur som kräver att en åklagare ska föra talan om saken i fullsuttens tingsrätt och att den tilltalade kallas till förhandlingen. Möjligheter till att omvandla till missbrukarvård i de fall det vore önskvärt finns inte heller. Men en välfungerande missbrukarvård skulle sannolikt minska inflödet av brottsanmälningar.

Brottsaktiva har ofta stor påverkan på området de verkar inom. De kan också ha kopplingar till grov brottslighet. Här är både ärendesamordning och brottsamordning av vikt för att lokalpolisområdena ska kunna hantera den påverkan de brottsaktiva har inom respektive lokalpolisområde.

### **Mängdbrott är ofta inte alls så enkla att lösa**

Med mängdbrott avses enligt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten brott som anses vara av enkel beskaffenhet. I praktiken är dock många mängdbrott inte alls särskilt enkla att lösa, om man ser till bedömningen av vilka brottsrekvisit som ska vara uppfyllda och om tillräcklig bevisning för åtal ska kunna säkras. Mängdbrotten har även blivit mer komplicerade under senare år till följd av ökad digitalisering, vilket ställer höga krav på digital bevissäkring för många mängdbrott. Det innebär att det krävs hög kompetens inom förhörsmetodik, internetinhämtning, forensik och IT-forensik för att klara av att lösa många av mängdbrotten. Dessutom ska rättssäkerhetsaspekter för den misstänkte och omsorg om den som blivit utsatt för brottet beaktas. Granskningen visar dock på brister i kompetens, framför allt på grund av hög personalomsättning inom utredningsgrupperna men även i fråga om underskott på utbildning. Även långa väntetider för forensiska undersökningar och bristen på IT-forensiker skapar problem i hanteringen av mängdbrott. Dessa förhållanden gör det svårt att uppnå tillräcklig förmåga för den utredande personalen.

### **Första linjen behöver förstärkas**

Huvuddelen av inflödet av mängdbrottsärenden sker via Polisens kontaktcenter (PKC) samt genom poliser i yttre tjänst som ingriper vid ett brott. Det tjänstgör dock inte några utredare på PKC, utan det är operatörer med sex veckors utbildning som tar emot telefonsamtal och hanterar e-anmälningar. Operatörerna kan endast hålla enklare förhör i de ärenden där förundersökning har inletts samt efterfråga digital bevisning i form av till exempel kontoutdrag eller övervakningsfilmer. Men förundersökningsledarna på PKC har inte rätt att kräva hjälp av patruller i yttre tjänst för att hantera ärendena. Detta medför att de initiala utredningsåtgärderna försenas eller inte utförs.

PKC ska ge service genom att ha korta svarstider, ta upp anmälan och utföra vissa förstahandsåtgärder när det gäller utredning. I uppdraget ingår inte att slutföra ärenden; dessa ska i stället överlämnas till en utredningsenhet som ska fortsätta hantera utredningen och så småningom slutföra den. Polismyndighetens målbild om att fördelningen mellan poliser och civila ska vara cirka 70 respektive 30 procent har lett till tillfälliga anställningsstopp för fler operatörer till PKC.

Resursbristen bland operatörerna leder till att kötiden i telefon ökar, under sommaren 2022 var den flera timmar lång. Detta leder i sin tur till att inringare i stället e-anmäler i större utsträckning. Förundersökningsledare på PKC som tar emot e-anmälningarna anser att dessa håller så låg kvalitet att operatörerna måste ringa upp anmälaren och be om kompletterande uppgifter för att det ska gå att besluta i förundersökningsfrågan. E-anmälningarna genererar alltså mycket merarbete för PKC, men även senare på den mottagande utredningsenheten.

Även förstahandsåtgärderna som utförs av polis i yttre tjänst har en del brister, vilket innebär att det behöver ske kompletteringar i ett senare skede. Det förklaras rimligen av två saker: dels att relativt många ingripandepoliser är nya i tjänst och därmed inte är tillräckligt erfarna att utföra förstahandsåtgärder, dels av det faktum att patruller som inte hunnit slutföra ett ingripande ibland kan bli beordrade av regionledningscentralen att åka på ett annat uppdrag.

### **Mer samordning av ärenden och brottsmisstankar behövs**

Många anmälda brott där det saknas uppgifter om gärningsperson, till exempel inbrottsstölder, går det ändå att komma vidare med om man analyserar spår från brottsplatsen och uppgifter om tillvägagångssätt för att se om det finns mönster som kan knytas till andra anmälda brott (brottsamordning). Brottsamordning görs i olika stor omfattning. De funktioner som ska vara bemannade med särskilt utsedda brottsamordnare är ibland vakanta, och inriktningen mot vilka brottskategorier som ska analyseras varierar mellan polisregionerna. Brottsamordning är också ett arbetssätt som ska användas av samtliga inom utredarverksamheten, men det hinns ofta inte med på grund av hög arbetsbelastning. PKC som hanterar mer än hälften av inkommande brottsanmälningar har varken i uppgift att brottsamordna eller har förutsättningar för det i form av bland annat digitala hjälpmedel för realtidsuppdateringar av lokala lägesbilder. Detta får självklart negativa konsekvenser för brottsbekämpningen.

Om PKC ska få ett utökat uppdrag i brottsutredningar måste personalen på PKC också få utbildning och förutsättningar att kunna göra detta. Det är också viktigt att se till att PKC knyts närmare utredningsverksamheten i lokalpolisområdena och jourmiljön. Detta för att viktig kunskap om de lokala förhållandena och om utredningsverksamhetens hantverk inte ska försvinna.

För de brott där det finns en misstänkt gärningsperson behöver polisen kontrollera om det finns andra öppna brottsmisstankar, nyligen avkunnade domar eller utfärdade strafförelägganden (ärendesamordning). För många brottsaktiva personer är detta vanligt förekommande. Om det redan finns öppna misstankar ska



ärendet samordnas med de andra brottsmisstankarna. Samtidigt ska förundersökningsledaren utifrån aktuella brottsmisstankar, strafförelägganden eller domar bedöma om det finns skäl till förundersökningsbegränsning. Reglerna för ärendesamordning och förundersökningsbegränsning är dock svårtillämpade för många förundersökningsledare. Alla förundersökningsledare prövar inte heller alltid om det finns skäl att förundersökningsbegränsa eftersom de inte har tillräcklig överblick eller kompetens. Dessutom sker det inte sällan för sent i processen för att det ska vara effektivt.

### **Polismyndigheten har inte skapat tillräcklig förmåga**

Polismyndigheten har inte lyckats skapa tillräcklig förmåga att hantera mängdbrott effektivt. Riksrevisionen kan konstatera att det inte har varit lätt för Polismyndigheten att växa så snabbt. De stora resurstillskotten har skapat förväntningar på vad som ska åstadkommas som inte har kunnat infrias, vilket är särskilt tydligt på lokalpolisområdesnivå.

### **Utredningsgrupperna har resursproblem**

Det är lokalpolisområdenas utredningsgrupper som ska vara basen i polisens arbete med utredning och lagföring. En ambition från Polismyndigheten är att 50 procent av myndighetens resurser ska finnas på lokalpolisområdena som även bemannar ingripandeverksamheten och den områdesinriktade verksamheten. Granskningen visar dock att utredare av mängdbrott regelmässigt tas i anspråk för att utreda grova brott eller brott i nära relation, antingen genom att förflyttas till en sådan sektion på polisområdesnivå eller att sådana ärenden flyttas ned till lokalpolisområdesnivå för att utredas där. Riksrevisionen inser att Polismyndigheten emellanåt är tvungen att göra prioriteringar som innebär omfattande omgrupperingar av personal, men det som granskningen visar är ett ständigt pågående dränage av utredningsresurser från lokalpolisområdena som ska vara basen i polisens verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar även att den nationella brottskatalogen är satt ur spel med följd att lokalpolisområdena blir en avsättningsyta för arbetsuppgifter som egentligen är avsedda att utföras i övriga delar av regionen. Dessa omständigheter påverkar även utredningarna av grova brott negativt, eftersom utredare som inte har tillräcklig kompetens tas i anspråk. Det leder i sin tur till att hela utredningsverksamheten blir ineffektiv. Mer teambaserat arbete och bättre utbyte med mer erfarna utredare verkar kunna skapa en mer lärande organisation.

## **Anställningsbegränsningar för civila påverkar den operativa förmågan negativt**

Polismyndigheten växer, och kommer fortsätta växa. Polismyndigheten tillämpar därvid en målbild att personalen ska bestå av cirka 70 procent poliser och 30 procent civila. Det får till följd att Polismyndigheten ofta avstår från att rekrytera ny civil personal. Riksrevisionen ser civila som en betydande tillgång för Polismyndigheten som helhet. Civila utredare, förundersökningsledare, analytiker, forensiker, administratörer, etc. är nödvändiga för att mängdbrott, och även grova brott, ska kunna hanteras effektivt. Enligt Riksrevisionens mening blir konsekvenserna negativa för framför allt mängdbrottsshantering av att antalet civilanställda är beroende av antalet poliser, eftersom det bromsar rekryteringen av personal som inte behöver vara polisutbildad för att klara sin uppgift.

## **IT-systemen stöder inte verksamheten fullt ut**

Polismyndigheten har flera olika IT-system. Durtvå som är själva utredningsstödet är gammalt, och har begränsningar som gör att förundersökningsledare får uppfinna olika sätt att strukturera informationen så att den blir enklare att arbeta med. Det finns även brister i hur de olika IT-systemen kommunicerar med varandra även om IT-avdelningen arbetar på att ta fram lösningar. För att öka förmågan att bekämpa brottsligheten skulle det också behövas ett IT-system för brottsamordning som automatiskt grovanalyserar spår och tillvägagångssätt samtidigt som det skapar lokala lägesbilder i realtid så snart en anmälan är granskad och godkänd.

## **Regeringen har prioriterat Polismyndigheten**

Regeringen har prioriterat Polismyndigheten under lång tid, framför allt genom att öka anslagen kraftigt och se till att en arbetsmetod för Snabbare lagföring successivt har börjat införas. Regeringen har också lämnat ett antal relevanta uppdrag till Polismyndigheten, som även har bäring på mängdbrottsshantering, och ställt nödvändiga krav på återrapportering. Denna styrning synes ha burit frukt när det gäller arbetsmetoden Snabbare lagföring, som dock endast gäller för vissa mängdbrott som initieras genom polisingripanden. I övrigt har Polismyndigheten trots ökade resurser och relevanta styrsignaler från regeringen inte kunnat upprätthålla en effektiv hantering av mängdbrott.

Mängdbrotten drabbar många privatpersoner hårt såväl fysiskt och psykiskt som ekonomiskt. Mängdbrotten drabbar även företag och det allmänna. Många mängdbrott, inte minst bedrägerier och narkotikabrott men även stölder och misshandel, är också sammankopplade med den grova organiserade brottsligheten

så tillvida att det är samma individer som är involverade. Med utgångspunkt från dessa förhållanden menar Riksrevisionen att regeringen tidigare borde agerat mer aktivt för en framgångsrik bekämpning även av mängdbrotten. Regeringen borde också av samma skäl ha reagerat på de begränsningar i anställningen av civil personal som Polismyndigheten tillämpar genom målbilden om cirka 70 procent poliser och 30 procent civil personal, som har lett till bristande förmåga att hantera mängdbrott.

## 6.2 Rekommendationer

I syfte att öka förmågan att utreda mängdbrott lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten.

- Se till att verksamhetens behov och tillgången på kompetens är styrande för hur många poliser och civil personal som anställs.
- Se till att Polisens kontaktcenter blir fullbemannat och att nödvändig kompetens och brottsamordningsförmåga är säkerställd, så att alla adekvata utrednings- och samordningsåtgärder kan ske där.
- Öka samverkan mellan Polisens kontaktcenter och jourmiljön och se till att ärendesamordning och förundersökningsbegränsning sker så tidigt som möjligt i processen.
- Se över hur systemet med e-anmälningar fungerar i syfte att höja kvaliteten och minska det merarbete som uppstår till följd av behov av korrigeringar och kompletteringar.
- Utveckla och stärk brottsamordningen på alla nivåer och se till att det finns IT-stöd som underlättar denna, exempelvis genom att möjliggöra lokala lägesbilder i realtid utifrån inkomna brottsanmälningar.
- Se över hur vidareutbildningen bättre kan utformas och anpassas till verksamhetens behov för att skapa god förmåga att hantera alla mängdbrott.

# Ordlista

<b>Brottskatalogen</b>	Ärendefördelningsplan över vilken organisatorisk nivå en viss brottskategori ska utredas på. Varje brott tilldelas en brottskod för att kunna ingå i den nationella brottsstatistiken. Det är Brottsförebyggande rådet som har ansvar för att ta fram nya brottskoder till följd av lagändringar. Brottskatalogen revideras varje halvår av Noa i samråd med regionerna för att se om några brott bör flyttas till en annan organisatorisk nivå.
<b>Brottssamordning</b>	Systematisk analys av brottslighet för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på seriebrottslighet.
<b>Durtvä</b>	Polismyndighetens ärendehanteringssystem för brottsutredning och tvångsmedelshantering.
<b>Forensik</b>	Säkring, undersökning och analys av spår från brottsplatser. Se även IT-forensik.
<b>Förstahandsåtgärder</b>	Åtgärder som polisen vidtar på plats, exempelvis förhör av misstänkt, målsägande och vittnen samt spårsäkring.
<b>Förundersökningsbegränsning</b>	Begränsning av en brottsutredning till att enbart omfatta de mest väsentliga delarna, eller att vissa brott inte alls utreds.
<b>Förundersökningsledare</b>	Tjänsteman som a) beslutar om förundersökning ska inledas eller inte, b) lämnar direktiv om vilka åtgärder som ska vidtas under utredningen inklusive straffprocessuella tvångsmedel, c) i förekommande fall beslutar att lägga ned en förundersökning samt d) kvalitetsgranskar den färdiga förundersökningen (förundersökningsprotokollet).  Denna granskningsrapport avser mängdbrott där det är Polismyndigheten som är förundersökningsledare; för övriga brott är åklagare förundersökningsledare. Förundersökningsledare arbetar såväl initialt i hanteringen, vid PKC och i jourmiljö, som på utredande enheter på olika nivåer i polisorganisationen som övertar ärendet.
<b>Händelserapport</b>	Redovisning av händelser i polisens yttre verksamhet och som initieras via regionledningscentral (RLC).
<b>Ingripandepolis</b>	Polis i yttre tjänst som tillhör ett lokalpolisområde, men som leds operativt från en regionledningscentral.
<b>Ingripandeverksamhet</b>	Polisens verksamhet i yttre tjänst.

<b>Internetinhämtning</b>	Inhämtning av underrättelseinformation från elektroniska källor med syfte att bearbeta och analysera brotts- och händelseinformation.
<b>IT-forensik</b>	Säkring, undersökning och analys av digitala spår från datorer, mobiltelefoner och liknande media.
<b>Kommunpolis</b>	Polis på ett lokalpolisområde som arbetar brottsförebyggande och trygghetsskapande i samverkan med kommunen och övriga lokalsamhället.
<b>Lagföring</b>	Att ställa någon till ansvar för ett brott genom att utfärda böter eller strafföreläggande, väcka åtal eller meddela åtalsunderlåtelse.
<b>NKE</b>	Nationella kontaktenheten på Noa. Denna enhet utövar processansvar för PKC.
<b>Noa</b>	Nationella operativa avdelningen.
<b>Områdespolis</b>	Polis på ett lokalpolisområde som arbetar långsiktigt och fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.
<b>PKC</b>	Polisens kontaktcenter. Tar emot anmälningar om brott och utför initiala åtgärder i utredningsprocessen.
<b>PNU</b>	Polismyndighetens nationella utredningsmetodik.
<b>RLC</b>	Regionledningscentral. Tar emot anmälningar om brott eller ordningsstörningar av akut karaktär via SOS Alarm samt leder ingripandeverksamheten operativt.
<b>Underrättelse-samordnare</b>	Befattning inom den regionala underrättelseenheten men placerad på lokalpolisområde, som initierar och driver underrättelseärenden samt och agerar som en länk mellan underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten.
<b>Ärendesamordning</b>	Aktivitet som innebär att i ett sammanhang utreda, redovisa samt lagföra de samlade brottsmisstankarna mot en och samma person

# Referenslista

## Litteratur

Björk, Micael, "Muddling through the Swedish Police Reform: Observations from a Neo-Classical Standpoint on Bureaucracy." *Policing*, Volume 15, Number 1, pp. 327–339.

Eklund, Niklas & Lena Landström, "Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 96(1): 35-55, 2019.

Ivarsson Westerberg, Anders, *Reform i uniform. Polisens stora omorganisation*, Studentlitteratur, 2020.

Landström, Lena, "Vem är förundersökningsledare? – En analys av rättsutvecklingen utifrån effektivitet, kvalitet och rättsäkerhet", *Juridisk publikation*, nr 1, 2020.

Landström, Lena & Markus Naarttjärvi, "Gränser för polisiär innovation – rättsäkerhet, enhetlighet och demokratisk legitimitet", *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 3/2020, 2020.

Landström, Lena, Eklund, Niklas & Naarttjärvi, Markus, "Legal limits to prioritization in policing – challenging the impact of centralization", *Policing and Society*, 2019.

Liljegren, Jonas, Johan Berlin, Stefan Szücs & Staffan Höjer, "The police and 'the balance'—managing the workload within Swedish investigation units", *Journal of Professions and Organization*, 2021, 8, s. 70–85.

Magnusson, *Open drug scenes and the merging of policing practice and research*, diss., Malmö universitet, 2022.

## Utredningar och rapporter

Brottsförebyggande rådet, 8 + 2. *En utvärdering av polisens nya modell för schemaläggning*, rapport 2020:5, Brottsförebyggande rådet, 2020.

Brottsförebyggande rådet, *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott*, rapport 2015:9, Brottsförebyggande rådet, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Polisens forensiska verksamhet. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda*, rapport 2023:1, Brottsförebyggande rådet, 2023.

Brottsförebyggande rådet, *Snabbare lagföring*, rapport 2020:3, Brottsförebyggande rådet, 2020.

Brottsförebyggande rådet, *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? Slutrapport i uppdraget "Satsningen på fler poliser"*, rapport 2014:17, Brottsförebyggande rådet, 2014.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Ytterligare förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet*, 2018.

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, *Slutredovisning av regeringsuppdrag*, 2020.

Riksrevisionen, *Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta*, RiR 2021:20, 2021.

Riksrevisionen, *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*, RiR 2017:16, 2017.

Riksrevisionen, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare*, RiR 2021:25, 2021.

Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*, RiR 2020:20, 2020.

Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade polisarbete*, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2019:6, 2019.

SOU 2005:38 *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.*

SOU 2005:117, *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder.*

SOU 2008:85, *Straff i proportion till brottets allvar.*

SOU 2009:1 *En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen.*

SOU 2010:43, *Förundersökningsbegränsning.*

SOU 2012:34, *Nya påföljder.*

SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

SOU 2021:46, *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål.*

SOU 2023:1, *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet.*

Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen myndighet. Slutrapport*, rapport 2018:18, Statskontoret, 2018.

Svenskt Näringsliv, *Brottslighetens kostnader 2022*, Svenskt Näringsliv 2022.

Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*, RÅR 2021:1, Åklagarmyndigheten, 2021.

Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*, ÅFS 2005:9, 2005.

## Författningar

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten som den 1 januari 2023 ersatts av förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Myndighetsförordning (2007:515).

Rättegångsbalk (1942:740).

Vapenlag (1996:67).

## Riksdagstryck

Dir. 2021:56, *En skärpt syn på flerfaldig brottslighet*.

Dir. 2022:1, *Tilläggsdirektiv till Flerbrottsutredningen (Ju 2021:08)*

Prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, bet. 1994/05:JuU2, rskr. 1994/95:32.

Prop. 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998*, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87.

Prop. 2011/12:55, *De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation*, bet. 2011/12:JuU8, rskr. 2011/12:212.

Prop. 2015/16:151, *Ny påföljd efter tidigare dom*, bet. 2015/16:JuU30, rskr. 2015/16:241.

Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*.

Prop. 2021/22:279, *Snabbare lagföring av brott*, bet. 2022/23: JuU2, rskr. 2022/23:16.

Regeringsbeslut Ju2009/3950/Å, *Regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och handläggning av mängdbrott*.

Regeringsbeslut Ju2017/01056/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om ytterligare förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet*.



Regeringsbeslut Ju2017/08662/PO, Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas.

Regeringsbeslut Ju2018/00991/PO, Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige.

Regeringsbeslut Ju2020/00378/PO, Uppdrag till Polismyndigheten att vidta åtgärder rörande kompetensförsörjning och kompetensutveckling avseende bekämpning av it-relaterad brottslighet.

Regeringsbeslut Ju2021/02238, Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda.

Skr. 2016/17:75, Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2016.

## **Rapporter m.m. från Polismyndigheten**

Polisen, *Beslut om ett enhetligt arbetssätt i utredningsåtgärder vid Polismyndighetens kontaktcenter (PKC)*, 2016.

Polisen, *Beslutsprotokoll Fokusområden för den nationella operativa ledningsgruppen*, Beslut Noa 56/2022, 2022-03-01, 2022.

Polisen, *Beslutsprotokoll Målvärde för antalet poliser vid polisregioner och nationella avdelningar*, Beslut RPC 90/2021, 2021-06-11, 2021.

Polisen, *Brottskatalog – ärendefördelningsplan för polisregionerna och Noa*, 2022.

Polisen, *De organiserade bedrägerierna. En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, rapport, 2021.

Polisen, *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten*, rapport, 2019.

Polisen, *Granskning av avrapporteringsprocessen för poliser i yttre tjänst, rådgivningsgranskning*, 2022.

Polisen, *Granskning av lokalpolisområden*, rapport Internrevisionen, 2019.

Polisen, *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, rapport Internrevisionen, 2017.

Polisen, *Internrevisionens uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, rapport Internrevisionen, 2021.

Polisen, *Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna*, dnr A603.400/2018, 2019.

Polisen, *Målbild framtidens PKC*, Nationella operativa avdelningen och Nationella kontaktenheten, rapport 2022.

Polisen, *Operationsorder NFC Insats Vilgot*, dnr A096.603/2021, 2021.

Polisen, *PKC-kvalitetsgranskning. I enlighet med kvalitativ uppföljningsmodell*, rapport 2020-03-19, 2020.

Polisen, *Plan för överföring av erfarenheter och lärdomar från Insats Vilgot till ordinarie verksamhet*, PM, 2021.

Polisen, *Polisens kontaktcenter*, tillsynsrapport 2020:6, 2020.

Polisen, *Polismyndighetens arbetsordning*, PM 2022:11, 2022.

Polisen, *Polismyndighetens arbete med kompetensutvecklingsinsatser avseende bekämpning av it-relaterad brottslighet*, 2022.

Polisen, *Polismyndighetens budgetunderlag 2022–2024*, 2020.

Polisen, *Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare*, PM 2021:37, 2021.

Polisen, *Polismyndighetens handbok för PNU. Polismyndighetens nationella utredningsmetodik*, PM 2022:24, 2022.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål*, PM 2019:11, 2019.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för nyttorealiserings*, PM 2020:8, 2020.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för Polismyndighetens kontaktcenter*, PM 2017:13, 2017.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning*. PM 2019:6, 2019.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för överlämning av ärenden i Durtvå mellan polisregioner och nationella operativa avdelningen*, PM 2019:5, 2019.

Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, PM 2015:7, 2015.

Polisen, *Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning*, PM 2019:29, 2019.

Polisen, *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*, PM 2021:10, 2021.

Polisen, *Polismyndighetens årsredovisningar 2018–2022*.

Polisen, *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning*, tillsynsrapport 2018:2, 2018.

Polisen, *Principer angående den nationella brottskatalogen*, PM 2016-06-21, 2016.

Polisen, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*, 2018.

Polisen, *VEK – nuläge, nyläge och vägen dit*, rapport, 2020.

## Webbsidor

Amerdal, Anna, *Ärendesamordning för brottsaktiva*,  
<https://tidningensvenskpolis.se/arkiv/hallarsida-artiklar/2020/nr-6-2020/arendesamordning-for-brottsaktiva/>, publicerad 2021-03-31.

Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Uppklarade brott, uppklarings- och personuppklaringsprocent för hela landet de senaste tio åren",  
<https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>, hämtad 2022-12-09.

By, Ulrika, *Allt färre brottmål avgörs i tingsrätterna*, <https://www.dn.se/sverige/allt-farre-brottmal-avgors-i-tingsratterna/>, publicerad 2022-12-21.

By, Ulrika, *Polisen: Utredning av vardagsbrott får stå tillbaka*,  
<https://www.dn.se/sverige/polisen-utredning-av-vardagsbrott-far-sta-tillbaka/>, publicerad 2022-12-23.

Hagström, *Internutbildning för utredare stöps om*,  
<https://polistidningen.se/2023/01/internutbildning-for-utbildare-stops-om/>, publicerad 2023-01-18, hämtad 2023-01-19.

Hagström, *Nya HR-direktören: "Vem ska läsa alla styrdokument?"*,  
<https://polistidningen.se/2022/12/hr-direktoren-vem-ska-lasa-alla-styrdokument/>, publicerad 2022-12-02, hämtad 2023-01-24.

Sveriges radio, P4 Gotland, "Förskräckligt att ingen svarar",  
<https://sverigesradio.se/artikel/timslanga-koer-till-114-14-operatoren-forskrackligt-att-ingen-svarar>, publicerad 2022-07-01, hämtad 2022-11-22.

Sveriges radio, P4 Gotland, "Polisen: Därför är köerna så långa",  
<https://sverigesradio.se/artikel/polisen-darfor-ar-kotiderna-i-telefon-sa-langa>, publicerad 2022-07-01, hämtad 2022-11-22.

Riksrevisionen har granskat polisens hantering av mängdbrott, det vill säga vanligt förekommande brott där Polismyndigheten leder förundersökningen.

Varje år anmäls över en miljon mängdbrott, exempelvis stöld, skadegörelse, bedrägeri och misshandel. Mängdbrott kan tillfoga allvarlig skada för dem som utsätts och leder också till ekonomiska förluster för privatpersoner och företag. Mängdbrott kan dessutom ha starka samband med grov organiserad brottslighet.

Det är angeläget att polisen bekämpar mängdbrott på ett effektivt sätt. Men trots att Polismyndigheten fått stora anslagsökningar, fler anställda och genomfört en genomgripande omorganisation har uppkläringen av mängdbrott minskat.

Granskningen visar bland annat att Polismyndighetens sätt att fördela resurser inte har skapat tillräcklig bemanning i lokalpolisområdena, där de flesta mängdbrott ska utredas, samtidigt som personalen där i stor utsträckning får ta över eller lånas ut för att bistå med utredningar av grova brott. Polismyndigheten har också begränsat anställningen av civil personal, trots att de är viktiga för en effektiv hantering av mängdbrott.

Polismyndigheten behöver bli bättre på att tillvarata och utveckla sin personal för att höja förmågan att utreda brott, genomföra forensiska undersökningar och hantera digitalt bevismaterial.

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen 6 rekommendationer till Polismyndigheten.

## Riksrevisionen

---

S:t Eriksgatan 117  
Box 6181, 102 33 Stockholm  
08-5171 40 00  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)