



Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning?

*Slutrapport i uppdraget
”Satsningen på fler poliser”*

Varför gav fler poliser inte ökad personuppkläring?

Slutrapport i uppdraget
”Satsningen på fler poliser”

Rapport 2014:17

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-32-7
URN:NBN:SE:BRA-568

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Anna-Lena Beutgen, Anna Eksten, Stina Holmberg,
Linnea Littmann, Fredrik Marklund
Omslag: Lotta Sjöberg
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2014

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post order.fritzes@nj.se

Rapporten kan laddas ner från Brås webbplats, ww.bra.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Fokus på personuppleringen	7
1. Personuppleringen – resultat och förutsättningar	7
2. Polisens uppdrag – behövs en renodling?	10
3. Hur mycket kan utredningsresultaten förbättras?	11
4. Personupplering i Sverige och andra länder.....	13
Brås bedömning och svar på uppdragets frågor	16
Inledning	23
Uppdraget	23
Fokus på personuppleringen	24
Sammanfattning av de tre första rapporterna	26
Personuppleringen – resultat och förutsättningar	30
Frågor och disposition	31
Personupplering – ett effektivitetsmått med brister.....	32
Utvecklingen av anmälda och personupplarade brott.....	33
Har andelen brott med låg personupplering ökat?	35
Hur stor betydelse har minskningen av antalet unga som begår brott?	41
Betydelsen av fler FU-begränsningar.....	44
Har andelen brott med flera misstänkta ökat?.....	45
Oftare negativa drogtester	46
Oklarheter kvarstår.....	47
Polisens uppdrag – behövs en renodling?	51
Polisverksamhetsutredningens förslag	53

Vad har hänt sedan Polisverksamhetsutredningen?.....	59
Har det som inte är kärnuppgifter ökat?	61
Sammanfattande analys	68
Intervjuer med polischefer.....	69
Hur mycket kan utredningsresultaten förbättras?.....	78
Syfte, frågor och datainsamling.....	79
Arbetsmodellen	80
Modellens utformning hos Citypolisen.....	84
Från teori till praktik	90
Resultat	95
Personuppklaring i Sverige och andra länder.....	106
Måttet personuppklaring i Sverige	107
Den statistiska personuppklaringen är lägst i Sverige	107
Skillnaderna kan bero på flera faktorer	110
Sverige	112
Norge.....	113
Danmark	115
Nederländerna	117
Tyskland	119
England.....	121
Sammanfattande analys	125
Appendix	130
Den engelska modellen att mäta polisens effektivitet.....	130
Bilaga 1.....	133
Kompletterande tabeller till kapitlet Personuppklaring – resultat och förutsättningar	133
Bilaga 2.....	137
Förslag från Polisverksamhetsutredningen	137
Bilaga 3.....	140
Underlag till försöksprojektet.....	140
Bilaga 4.....	143
Metod för beräkningarna i kapitlet Personuppklaring i Sverige och andra länder.....	143
Referenser	150

Förord

Brå har haft i uppdrag att utvärdera den satsning på fler poliser som Regeringen har genomfört. Satsningen innebar att närmare 2 500 nya poliser har tillkommit sedan 2006 och att antalet poliser nu är cirka 20 000. Regeringen har i olika sammanhang betonat att satsningen ska bidra till en ökad synlighet, mer planlagt brottsförebyggande arbete och högre personuppläring.

En första avrapportering gjordes i maj 2013 med rapporten *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* (2013:12). Den fokuserade främst på var de nya resurserna hamnat och hur Polisens resultat utvecklats under perioden. Ytterligare två rapporter presenterades i december 2013: *Polisers syn på utredning av mängdbrott* (2013:20) och *Polisers syn på brottsförebyggande arbete* (2013:21). Dessa två syftade till att få en närmare bild av hur poliser själva ser på vilka problem och vilka möjligheter till förbättringar som finns inom dels den brottsutredande verksamheten, dels det brottsförebyggande arbetet.

Detta är slutrapporten. Den belyser olika aspekter av frågan varför personuppläringen inte är högre i dag än år 2006 – trots ökade resurser. Anna Eksten har varit projektledare. De som därutöver har arbetat fram och skrivit rapporten är Anna-Lena Beutgen, Linnea Littmann och Fredrik Marklund, samtliga utredare på Brå, samt enhetschef Stina Holmberg. Lektor Rolf Granér och professor Hanns von Hofer har granskat rapporten vetenskapligt och lämnat värdefulla synpunkter. Rikspolisstyrelsen har sakgranskat rapporten, och samråd har skett med Åklagarmyndigheten. Catrine Kimerius Wikström vid City polismätardistrikt i Stockholm har sakgranskat och lämnat värdefulla synpunkter på kapitlet om försöksprojektet.

Ett särskilt tack riktas till de polisanställda som med stort engagemang deltagit i försöksprojektet. Brå vill även tacka ledningen i City polismätardistrikt för möjligheten att genomföra projektet.

Stockholm i september 2014

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Brå har haft regeringens uppdrag att utvärdera satsningen på 20 000 poliser. Satsningen innebar att Polisen under åren 2006–2010 tillfördes cirka 2 500 nya poliser i syfte att de skulle uppnå bättre resultat i sitt arbete. Brå har hittills redovisat tre rapporter inom ramen för uppdraget. (Brå 2013:12, 2013:20 och 2013:21). Här presenteras slutrapporten.

Uppdraget

I uppdraget har regeringen formulerat följande frågor (Ju2012/2428/PO):

- Hur har polismyndigheterna planerat för förstärkningarnas användning?
- Hur har resurserna använts, med fokus på fördelningen mellan olika delar av verksamheten?
- Hur har polisens resultat utvecklats under perioden, och vilken betydelse har resursökningen haft i det sammanhanget?
- Vilka faktorer, som polisen kan respektive inte kan påverka, kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats?
- Hur kan interna faktorer, som påverkat verksamheten negativt, förbättras?
- Kan sättet att mäta verksamheten förbättras?

I den första rapporten (Brå 2013:12) behandlades främst de tre första frågorna. I de nästkommande rapporterna analyserade vi bristerna i polisens resultat närmare. I den ena rapporten beskrevs polisens egen syn på utredning av mängdbrott (Brå 2013:20). I den andra gavs polisens syn på det brottsförebyggande arbetet (Brå 2013:21).

I denna rapport ligger fokus på de tre sista frågorna, det vill säga vilka faktorer som påverkat hur resultaten utvecklats, vad som är rimliga förväntningar på Polisen och hur verksamheten ska mätas. När det gäller faktorer som kan ha påverkat utvecklingen analyserar vi både sådant som Polisen själv kan påverka och sådant som de inte kan påverka.

Fokus på personuppkläringen

De tidigare delrapporterna i uppdraget har visat att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat sedan 2006 då satsningen inleddes. Handläggningstiderna har förkortats, det har blivit mer planlagda brottsförebyggande insatser, och allmänhetens förtroende för polisen har ökat. Därtill kommer en positiv utveckling av polisens huvuduppdrag, nämligen att minska brottsligheten och öka tryggheten. Även om många andra faktorer i samhället har större inverkan på brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten, är det en positiv utveckling.

Det som emellertid stått mest i centrum i både den politiska och mediala debatten är utvecklingen av andelen uppklarade brott. Där har utvecklingen inte varit lika positiv. Eftersom resultaten på detta område är det mest problematiska i polisens arbete har vi i denna slutrapport främst fokuserat på personuppkläringen. Den grundläggande frågan är vad som kan förklara personuppkläringens utveckling under perioden och att med utgångspunkt från det analysera vad som är rimligt att förvänta sig av svensk polis när det gäller personuppkläring. Följande frågor tas upp i rapportens fyra kapitel:

1. Har polisens förutsättningar att klara upp de anmälda brotten förändrats sedan 2006?
2. Skulle en ökad renodling av polisens uppgifter vara önskvärd och skulle den i så fall kunna leda till en förbättrad personuppkläring?
3. Hur mycket kan utredningsresultaten avseende mängdbrott förbättras? Hur långt kan man nå med ett förändrat arbetssätt?
4. Hur förhåller sig personuppkläringen i Sverige till den i andra länder i Europa? Är polisen i Sverige bättre eller sämre på att klara upp brott än polisen i andra länder? Finns det skäl att på något sätt komplettera eller anpassa vårt sätt att mäta uppkläringen av brott så att den blir mer jämförbar med andra länders?

1. Personuppkläringen – resultat och förutsättningar

Det första kapitlet belyser frågan om polisens förutsättningar att klara upp anmälda brott har försvårats under perioden. Det bygger på analyser av utvecklingen sedan 2006 på grundval av kriminalstatistik från Brå, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

De aspekter som tas upp är i huvudsak följande:

- Har andelen brott med små möjligheter att klaras upp ökat?
- Har åldersfördelningen bland de misstänkta förändrats på ett sådant sätt att personuppkläringen minskat?
- Har andelen brott som förundersökningsbegränsas¹ ökat?
- Har andelen brott med flera misstänkta ökat?
- Påverkar fler negativa drogtestar den totala personuppkläringen?
- Vilka oklarheter kvarstår?

Analysen görs både totalt för alla brott och uppdelat på olika brottskategorier.

Omfördelningen av brott kan inte förklara den minskade uppkläringen

Fördelningen av anmälda brott har förändrats en del under perioden. Vissa typer av brott som är svåra att klara upp har ökat sin andel, exempelvis bedrägerier. Å andra sidan har stöldbrotten, som också har låg uppkläring, minskat kraftigt. Vissa ingripande brott med hög personuppkläring har också ökat sin andel. Brås bedömning utifrån olika beräkningar är att effekten av dessa olika förändringar tar ut varandra och att omfördelningen inte totalt sett försvårat polisens förutsättningar att klara upp den anmälda brottsligheten.²

Ökat antal fu-begränsningar

Ökningen av antalet begränsningar av förundersökningar (FU-begränsningar) under perioden bör däremot ha påverkat personuppkläringen. Om de brott som FU-begränsats i stället hade personuppklarats hade personuppkläringen 2013 ökat med en halv procentenhet.

Mindre andel unga ger marginell effekt

Fördelningen av misstänkta har förändrats under perioden. Andelen misstänkta som är under 21 år har minskat från 26 till 21 procent. Eftersom chansen att klara upp brott statistiskt sett är högre när de misstänkta är unga bör detta ha försämrat polisens förutsättningar något. Effekten bedöms dock inte som särskilt stor.

Brås analys av data visar också att antalet misstänkta per brott där det finns en skäligen misstänkt har ökat vid inbrott och be-

¹ Förundersökningsbegränsning innebär att en förundersökning av processekonomiska skäl läggs ned eller inte inleds. Se mer om grunderna för förundersökningsbegränsning under rubriken: Betydelsen av förundersökningsbegränsning.

² Brås beräkningar redovisas närmare i bilaga 1.

drägerier. Det är rimligt att tänka sig att ökningen av antalet misstänkta per brott försvårat möjligheten att personupplära dessa brott, men hur stor betydelse det har haft går inte att beräkna.

Fler anmälda brott ger ökad arbetsbörda

En generellt försvårande faktor för polisen är att antalet anmälda brott per år ökade med 200 000 i början av perioden – en ökning med 16 procent. Det innebär en ökad arbetsbörda för poliser som arbetar med mängdbrott. Den har inte uppvägs av satsningen.

Kvarstående oklarheter

Kapitlet avslutas med en kort genomgång av ytterligare faktorer som kan ha haft betydelse för utvecklingen av personuppläringen, men som Brå inte empiriskt undersökt. Det rör sig alltså endast om hypoteser:

- enskilda brottstyper som ändrat karaktär
- hur stor inverkan på personuppläringen som ökade krav på teknisk bevisning från åklagare och domare kan ha haft
- förändrade registreringssystem
- förändring i kvaliteten på polisens utredningsarbete.

En av de frågor som Brå alltså ställer är om minskningen i personuppläring även kan bero på att polisens utredningsarbete blivit sämre. De statistiska data som vi har tillgång till ger inget stöd för detta, men vi har heller inga empiriska belägg för motsatsen. Det som framgår av statistiken är att andelen ärenden där polisen identifierat en skäligen misstänkt har ökat, trots att personuppläringen minskat. Detta skulle kunna tolkas som att polisen har blivit mer effektiv i sitt utredningsarbete, men att åklagarnas krav för lagföring³ har ökat. Men förändringen skulle också kunna tolkas som att kvaliteten i polisens utredningar försämrats eller att de sänkt kraven när det gäller vilka de bedömer som skäligen misstänkta. Enligt Brås mening kan det finnas skäl att studera frågan närmare.

³ Lagföring innebär att någon dömts, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, medan ett personupplärat brott innebär att någon åtalats, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande.

2. Polisens uppdrag – behövs en renodling?

I det andra kapitlet ligger fokus på om det är möjligt och önskvärt att minska antalet arbetsuppgifter som åligger Polisen. Bakgrunden är att flera av de poliser som besvarade enkäten i Brås tidigare rapport om satsningen på Polisen (2013:20), nämnde Polisens omfattande uppdrag som ett av skälen till att personuppleringen av mängdbrott inte är högre. De ansåg att myndighetens uppdrag i nuläget är för omfattande och spretigt och att flera uppgifter lika väl skulle kunna skötas av andra samhällsaktörer. Bland annat nämndes uppgifter som handräckningar och omhändertagande av djur. I avsnittet kartlägger vi omfattningen av denna typ av serviceuppgifter samt om de ökat eller minskat under åren för satsningen på Polisen. Slutligen redovisas resultatet från en intervjustudie med tio chefer på strategisk ledningsnivå inom Polisen som tillfrågas om deras syn på behovet av en renodling.

Uppgifterna har inte minskat utan snarare ökat

I den första delen av kapitlet redovisas den senaste större utredningen av frågan om huruvida Polisens uppdrag behöver renodlas, *Polisverksamhetsutredningen* (SOU 2001:87, 2002:70, 2002:117). Den gjordes i början av 2000-talet och föreslog att ett tiotal uppgifter helt eller delvis skulle läggas över på andra aktörer.

Därefter görs en genomgång av vad som hänt sedan dess. Huvudresultatet är att mycket lite har hänt. Visserligen är intresset för en renodling fortfarande stort, och flera uppgifter har utretts vidare, men i praktiken är situationen oförändrad. En närmare granskning visar dessutom att uppgifternas omfattning snarare har ökat än minskat. Vissa uppgifter, som djurärenden, passhantering och förvaring av omhändertagna enligt LOB,⁴ tycks ha ökat markant. Andra uppgifter verkar också ha ökat men i något mindre grad. Slutligen finns det ett par uppgifter som tycks ha minskat i omfattning – hittegods, stämningmannaverksamhet och parkeringsärenden.

Strategisk ledning efterfrågar renodling – men ser även risker

För att få en bild av hur den strategiska ledningen påverkas av bredden på det nuvarande uppdraget har Brå även intervjuat fem länspolismästare och fem polisområdeschefer för att höra om de

⁴ Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Med förvaring avses här de fall där de omhändertagna sätts i polisarrest och polismyndigheten har ansvaret för dem.

tycker att uppdraget behöver renodlas. Resultatet visar att de överlag är positivt inställda till en renodling – särskilt länspolis-mästarna. De tycker att uppdragets nuvarande omfattning försvårar såväl verksamhetsplanering som budgetering. De hoppas även att resurser kommer att frigöras om uppdraget renodlas, resurser som skulle kunna användas för att förbättra polisens resultat. Samtidigt ser flera av de intervjuade cheferna även risker med en renodling, så som mindre kontakt med medborgarna och mindre möjligheter att påverka den lokala brottsligheten.

Främst vill cheferna att någon utanför Polisen ska ta över djurärenden och överklaganden av felparkering, men de vill även minska förvaring enligt LOB och handräckningar. Åsikterna var något mer splittrade kring huruvida polisen ska fortsätta att hantera hittegods, pass, förlustanmälan och olika sorters tillstånd.

3. Hur mycket kan utredningsresultaten förbättras?

I det tredje kapitlet redovisas ett försöksprojekt som Brå har initierat med syfte att få en bild av hur mycket personuppleringen av mängdbrott rimligtvis skulle kunna öka och hur det skulle kunna gå till. Polisen kritiseras från många håll – från politiker, media och allmänhet – för att för få brott klaras upp. Men förväntningarna på hur stor andel av brotten som polisen egentligen borde klara upp är ofta diffusa. Det sägs främst att andelen är för låg. Men vad är egentligen rimliga förväntningar på polisens utredningsresultat? Hur långt kan polisen nå?

En ny-gammal arbetsmodell

Försöksprojektet har genomförts i samarbete med City polismästardistrikt och City åklagarkammare i Stockholm och bygger på en arbetsmodell som Brå arbetat fram utifrån de brister och problem som framkom i den andra delrapporten om polisens arbete med utredning av mängdbrott.

I många delar är modellen ett sätt att konkretisera PNU (Polisens nationella utredningskoncept, RPS 2004), med fokus på tidiga utredningsinsatser, rutiner för återkoppling och en aktiv FU-ledning. Förutsättningar att arbeta på det sättet skapas genom teamarbete över ärendeprocessen i mängdbrottsärenden. Personal från olika sektioner arbetar på samma tider med samma polisiära FU-ledare genom hela processen, och ärendena överlämnas till en och samma åklagare. FU-ledaren, som ska hålla i förundersökningen, är med från start genom kontakt med patrullerna på brottsplatsen. Arbetsmodellen innebär också en struktur och rutiner som underlättar och uppmuntrar till ökad feedback på den individuella

arbetsinsatsen,⁵ samt en motiverande mätteknik av resultatet. Tanken är att detta ska öka effektiviteten, minska informationsförlusten och ge goda förutsättningar för att Polisen ska bli en lärande organisation och därigenom öka uppkläringen.

Erfarenheter från genomförandet

Brå har följt projektet på nära håll med deltagande observationer och intervjuer med deltagarna. Det som framkom tydligast var följande:

- Det är svårt att få polisanställda att vilja ändra sina arbetstider. Skift och styrda arbetstider avskräckte personalen.
- För att åstadkomma mer feedback krävdes inte bara organisatoriska förändringar utan även en attitydförändring.
- Den systematiska feedbacken över gränserna och kontakten mellan inre och yttre personal ledde ganska snabbt till att patrullernas och utredarnas sätt att arbeta utvecklades.
- Det var svårt att få patrullernas tid att räcka till för initiala utredningsåtgärder vid mängdbrott på kvällspassen, då flest brott begås.
- Det behövdes en aktiv ledning och aktiva centrala personer för att de nya arbetssätten verkligen skulle realiserats och upprätthållas.

Positiva resultat

Projektets resultat har mätts på fyra olika sätt:

- Andelen Personupplärdade brott
- Andel ärenden där polisen gjort allt ”rätt”
- Personalens syn på genomförande och effekter
- Nöjdheten bland målsägande.

Ökad personuppläring

I modellen ingår att en åklagare granskar och bedömer polisens utredningsarbete med brotten i alla avslutade ärenden, oavsett om de slutredovisats eller lagts ned. Granskningen görs utifrån åtta kategorier som Brå har arbetat fram. Utifrån åklagarens bedömning kunde som bäst 51 procent av brotten i försöksprojektet ha personupplärdats. I Citypolisen låg personuppläringen på 38–39 procent för den sammansättning av mängdbrott som man har arbetat med i försöksprojektet. I försöksprojektet personupplärdades 46 procent av samtliga brott. Personuppläringen ökade alltså med 7–8 procentenheter under projekttiden, vilket är endast 5 procentenheter lägre än vad som enligt åklagaren maximalt skulle vara möjligt.

⁵ I rapporten används begreppen feedback och återkoppling för att beskriva två olika saker – vilket var det sätt begreppen användes i försöksprojektet. Feedback avser här återkoppling på den individuella prestationen och återkoppling används i sammanhang där personalen får veta hur det gått senare i ett ärende de varit involverade i.

Resultaten visar att arbetet vid Citypolisen redan tidigare höll hög kvalitet, men att det ändå gick att uppnå påtagliga förbättringar.

Polisen gör ”rätt” i de flesta ärenden

I modellen ingår också ett nytt, kompletterande sätt att mäta polisens utredningsarbete där inte bara uppklarade brott ger ”poäng” utan alla de fall där polisen har gjort ”rätt”, oavsett om brottet klarades upp eller inte. Enligt åklagarens indelning av de brotten som polisen arbetat med i försöksprojektet, gjorde polisen ”rätt” åtgärder och bedömningar i nästan samtliga fall (94 procent). En information som inte är given endast utifrån vetskapen att personuppkylaringen var 46 procent.

Personalen är överlag nöjd med projektet

För att få en bild av hur personalen tycker att projektet fungerade lät Brå deltagarna fylla i en enkät före och i slutet av projektet. Enkäten innehöll frågor om bland annat samarbete, stöd, feedback och lärande. Den generella bilden är att de flesta tycker att arbetsmodellen var positiv och förbättrade arbetet. En stor majoritet av de svarande anser att det blivit

- bättre samarbete i utredningskedjan
- mer stöd i det inledande utredningsarbetet
- mer återkoppling och feedback – men att feedbacken minskade när kunskapen ökade
- bättre mått på kvaliteten i arbetet.

Även målsägande som Brå intervjuat var nöjda med bemötandet från poliserna som arbetar i projektet.

4. Personuppkylaring i Sverige och andra länder

När polisens effektivitet i fråga om att utreda och klara upp brott diskuteras, görs ibland jämförelser med andra länder. Den bild som då framträder är att polisen i andra länder klarar upp en mycket högre andel brott än polisen i Sverige. Den svenska polisen framstår därmed som mer ineffektiv än polisen i andra länder. Stämmer det? Den frågan belyses i det avslutande kapitlet. Syftet är dels att analysera om de jämförelser som görs är rättvisa, dels att diskutera om vi i Sverige på något sätt borde komplettera eller anpassa vårt sätt att mäta uppkylaringen av brott så att den blir mer jämförbar med andra länders. De länder som ingår i jämförelsen är Norge, Danmark, Nederländerna, Tyskland samt England.⁶

⁶ Med England avses här England och Wales. Finland och Island är de nordiska länder som inte ingår i studien, detta på grund av att språksvårigheterna är större när de länderna ska studeras. Brå överväger att på sikt utvidga studien till att omfatta alla de nordiska länderna.

Tabell 1. Antalet registrerade brott per 1 000 invånare och andelen personupplarade brott enligt officiell statistik. År 2012.¹

	Sverige	Norge	Danmark	Neder- länderna	Tyskland	England
Registrerade brott	147	55	95	68	73	64
Officiell upplaringsprocent	17	47	18	25 ²	54	27/29 ³

¹ För utförlig källhänvisning och metod, se bilaga 4.

² Preliminär siffra, den slutgiltiga redovisas först år 2016.

³ Uppklaringen blir 27 procent om endast "sanction detections" räknas. Den blir 29 procent om man även tar med "non sanction detection" (Home Office 2013). Begreppen beskrivs närmare i fjärde kapitlet Personupplaring i Sverige och andra länder.

Sverige har flest anmälda brott och lägst personupplaring enligt statistiken

Enligt kriminalstatistiken från de olika länderna har Sverige flest anmälda brott per 1 000 invånare och lägst personupplaring se tabell 1.

I kapitlet analyseras land för land de skillnader i statistikföring och polisens arbetssätt som skulle kunna förklara varför Sverige har lägre personupplaring. Det två mest betydelsefulla skillnaderna visar sig vara:

- Att polisen i de övriga länderna inte behöver registrera anmälningar som visar sig inte röra något brottsligt. I praktiken avstår de också i större utsträckning från att registrera mindre allvarliga brott, som de bedömer som omöjliga att klara upp. I Sverige måste allt som anmäls som brott registreras som brott, och polisen har också en större egen anmälningsplikt vid till exempel misshandel, där den utsatte inte vill anmäla, än i andra länder. Det gör att andelen registrerade anmälningar som är svåra att klara upp är större i Sverige än i de övriga länderna.
- Att det i flera av de undersökta länderna räcker med att polisen har funnit en person, som är skäligen misstänkt för brottet, för att det ska räknas som personupplarat. I Sverige räknas ett brott inte som personupplarat förrän någon åtalats, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande för brottet.

Det finns dessutom en rad statistiska skillnader, till exempel i antalsräkningen av brott, som bidrar till skillnaderna, men i mindre utsträckning.

Sverige är inte sämre än andra länder

För att få en något säkrare uppfattning i frågan om hur stora de reella skillnaderna i effektivitet är, har Brå prövat ett helt nytt mått

för att jämföra länderna. Måttet är antalet lagföringar⁷ per 1 000 invånare. Vi bedömer att detta är ett meningsfullt jämförelsemått med hänsyn till att antalet personer per 1 000 invånare som utsätts för brott i de olika länderna tycks vara ungefär detsamma. Antalet lagföringar per 1 000 invånare blir då ett mått på hur väl samhället, genom polisen och det övriga rättsväsendet, lyckas reagera straffrättsligt på dessa brott.

Som lagföring har räknats åtgärder från åklagare eller domstol som så långt möjligt är jämförbara med strafförelägganden, åtalsunderlåtelse och fällande domar i Sverige.⁸ Som framgår av tabell 2 blir skillnaderna mellan länderna mycket begränsade med detta mått. Mått på det sättet ligger effektiviteten hos svensk polis och svenska åklagare på samma nivå som andra länders.

Tabell 2. Samtliga lagföringar per 1 000 invånare i sex länder. År 2012.

Land	Antal
Norge ¹	16
England	14/20 ²
Sverige	14
Danmark	14
Tyskland	12
Holland	10

¹ Den norska siffran avser år 2011.

² För England har siffran räknats fram på två sätt. I det ena alternativet har vi räknat in sanktioner som utdelas av polis. I det andra fallet har vi exkluderat dessa med hänsyn till att sanktionerna inte, som i övriga länder, beslutats på åklagar- eller domsnivå. För redovisning av vilka åtgärder som ingår för varje land och en närmare beskrivning av underlaget se bilaga 2

⁷ Lagföring innebär att någon dömts, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, medan ett personupplarat brott innebär att någon åtalats, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande.

⁸ Mer om beräkningen av tabell 2 i bilaga 4.

Brås bedömning och svar på uppdragets frågor

I uppdraget till Brå ställde regeringen ett antal frågor som skulle belysas. På grundval av samtliga studier som gjorts inom ramen för uppdraget vill vi lämna följande sammanfattande svar.

Hur planerade polismyndigheterna för förstärkningarnas användning?

Hur man använde förstärkningarna varierade från polismyndighet till polismyndighet. En del hade tydliga tankar och planer för hur resurserna skulle tas emot och var de skulle placeras. Andra hade inte lika noga tänkt igenom hur resurserna skulle fördelas. I de fallen överläts ansvaret att placera de nya poliserna till chefer på mer lokal nivå. Flera polismyndigheter upplevde att vägledningen från regeringen och RPS för hur resurserna skulle fördelas och användas var för knapp och otydlig. De var osäkra på hur de skulle prioritera mellan målet att öka polisens synlighet och målet att förbättra utredningsresultaten.

Hur har resurserna använts, med fokus på fördelningen mellan olika delar av verksamheten?

När det gäller de nya resurserna kan inledningsvis konstateras att satsningen i praktiken inte innebar en så stor resursökning i årsarbetskrafter på heltid som man först skulle kunna tro. Det främsta skälet är att många av de nyanställda unga poliser var föräldraledda eller deltidsarbetade under perioden.

De områden som procentuellt sett ökat mest är utbildning, ledning, kriminalunderrättelsetjänst, spaning, planlagt brottsförebyggande arbete, specialisttjänster samt särskilda satsningar. De poliser som nyexaminerades under perioden har främst placerats i den yttre händelsestyrda verksamheten (ingripandeverksamheten). Samtidigt har erfarna poliser flyttats till andra tjänster och, såvitt Brå kan bedöma, är det nationellt sett inte fler personer som ar-

betar i den ingripande verksamheten eller fler som utreder mängdbrott än före satsningen, även om det kan finnas lokala avvikelser.

Inom den yttre verksamheten är Brås bild att brottsförebyggande arbete och arbete med ingripande verksamhet konkurrerar. Brås studie av hur polismyndigheterna planerade för utökningen visar att de flesta anser att det inte fanns någon tydlig anvisning för hur man skulle prioritera mellan dessa olika verksamheter.

Enligt Brås bedömning är detta ett kvarstående problem. Den strategiska ledningen på lokal nivå behöver få bättre vägledning om hur avvägningen mellan olika mål ska göras och därmed också hur de ska prioritera mellan olika uppgifter. Detta eftersom vart och ett av verksamhetsområdena – brottsförebyggande arbete, ingripande verksamhet och utredningsverksamhet – kan sluka näst intill oändliga resurser. Beroende på hur omfattande det brottsförebyggande arbetet ska vara, vilka larm polisen ska åka på och hur utförligt brott ska utredas slukar de olika verksamheterna resurser på bekostnad av varandra. Brå utgår från att denna fråga lyfts upp och förtydligas i samband med Polisens omorganisation.

Hur har polisens resultat utvecklats under perioden?

När resultaten ska analyseras bör man hålla i minnet det som nämndes ovan, nämligen att resursökningen i helårsarbetskrafter inte blev så stor som förväntat. Relaterar man ökningen till den befolkningsökning som skedde under perioden, ökade antalet heltidstjänster per 100 000 invånare med fem procent mellan åren 2006 och 2012. Här kan också nämnas att antalet poliser per 100 000 invånare inte är högre i dag än i början av 1980-talet. Därtill kommer att pensionsavgångarna under perioden ledde till en kraftig personalomsättning. Under perioden byttes en tredjedel av alla poliser ut. Sammantaget innebär detta att man måste ha rimliga förväntningar på resultatförbättringar till följd av satsningen.

Med detta sagt kan ändå konstateras att Polisens verksamhet utvecklats positivt på de flesta områden. Utsattheten för brott har minskat enligt Brås Nationella Trygghetsundersökning (NTU). Särskilt ungdomars brottslighet har minskat, vilket framgår av Brås skolundersökningar.

Även otryggheten har minskat i befolkningen. Det är naturligtvis osäkert hur stor betydelse polisens arbete har haft för utvecklingen av brottsligheten och tryggheten. Det är inte osannolikt att det brottsförebyggande arbetet i samverkan med kommunerna, som förstärkts under perioden, kan ha haft en viss inverkan. Oavsett hur stark denna inverkan varit är det positivt att utvecklingen gått i rätt riktning under perioden när det gäller Polisens centrala mål.

Även när det gäller mer verksamhetsnära mål har utvecklingen varit positiv. Resultaten har antingen förbättrats eller bibehållits

på en god nivå. Således har det brottsförebyggande arbetet ökat i omfattning och blivit mer strukturerat. Samarbetet med kommunerna kring dessa frågor har, som nämnts, också förstärkts. Dessutom har allmänhetens förtroende för polisen ökat med sex procentenheter sedan 2006.

Det resultat som dock inte levt upp till regeringens förväntningar är andelen personupplarade brott. Ett av syftena med resursförstärkningen var just att den andelen skulle öka, men så har inte blivit fallet. I stället har andelen personupplarade brott minskat i slutet av perioden.⁹

Vilka externa faktorer kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats?

När det gäller frågan om hur resultaten utvecklats, har Brå valt att främst fokusera på orsaker till personupplaringens utveckling, eftersom det är detta resultat som inte utvecklats så som eftersträvats. Brås genomgång tyder på att främst följande faktorer, som polisen inte själv råder över, torde ha bidragit till att personupplaringen inte ökat under perioden:

- antalet anmälda brott ökade under perioden
- en tredjedel av alla poliser som var i tjänst 2012 nyanställdes under perioden
- omfattningen av sådana uppgifter som konkurrerar om polisens tid för mängdbrott, har ökat under perioden
- antalet brott som FU-begränsades ökade¹⁰

Vilka interna faktorer kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats?

Men det finns även faktorer som har betydelse för personupplaringen som polisen *skulle ha kunnat* påverka. En sådan intern faktor är hur de nya resurserna fördelades mellan olika verksamheter. Som framgått ovan prioriterades inte de verksamheter som har direkt betydelse för arbetet med att personupplara mängdbrotten, som står för den stora volymen av brott.

Därutöver finns en rad interna faktorer av betydelse, som Brå tog upp i sin förra rapport av uppdraget (Brå 2013:20). Det gäller sådant som brist på tid, kunskap, motivation och feedback i arbetet med att klara upp mängdbrott, särskilt i fråga om de inle-

⁹ Som framgår av första kapitlet, Personupplaring – resultat och förutsättningar, minskade dock inte antalet upplarade brott under perioden. Antalet ökade något från 2006 till 2012 och var ungefär oförändrat om man jämför år 2006 och år 2013.

¹⁰ Att antalet FU-begränsningar ökade kan också ses som en intern faktor, men läggs ändå här, eftersom lagstiftningen som gav polisen möjligheten att FU-begränsa är en extern faktor under perioden.

dande utredningsinsatserna. Det är svårt att säga om dessa brister har ökat under perioden, men de är odiskutabelt viktiga när man diskuterar hur Polisens resultat kan förbättras.

Hur mycket ”borde” polisens utredningsresultat förbättrats till följd av satsningen?

En fråga som länkar till vilka faktorer som påverkat resultaten, är hur stor betydelse satsningen kunde förväntas ha på personuppleringen? För att bedöma vad som är rimliga förväntningar på personuppleringen är det för det första viktigt att förstå att en stor andel av de anmälda brotten inte kan klaras upp eller inte bör utredas. Det illustreras tydligt i det försöksprojekt som Brå drivit inom ramen för uppdraget.

Rimligheten i förväntningar på en kraftig förbättring av utredningsresultaten begränsas också av att resursökningen i praktiken inte var så stor. Därutöver tillkom ovan nämnda försvärande omständigheter under perioden som kan ha medfört att personuppleringen inte ökade (till exempel fler FU-begränsningar). Dessa faktorer påverkade hur stora förbättringar som var möjliga men kan inte helt förklara minskningen av personupplering. Brås samlade bedömning utifrån samtliga studier som gjorts inom uppdraget är att en något högre nivå av personuppleringen hade varit rimlig utifrån satsningen.

Hur kan interna faktorer, som påverkat verksamheten negativt, förbättras?

Det försöksprojekt som Brå initierade inom ramen för uppdraget visar på flera faktorer som är väsentliga för att nå en högre personupplering. Arbetsmodellen överensstämmer och konkretiserar i mångt och mycket polisens nationella utredningskoncept PNU (RPS 2004) med rutiner för aktiv FU-ledning, tidiga adekvata utredningsinsatser och återkoppling till personalen. I modellen skapas team över sektionerna i ärendekedjan (inklusive åklagarledet). FU-ledare, som ska hålla i förundersökningen, är med från start genom kontakt med patrullerna på brottsplatsen. Syftet är att öka effektiviteten genom att skapa en lärande organisation med minskad informationsförlust och ökad feedback. Till detta kommer en motiverande mätteknik av teamets resultat. Projektet gav goda resultat och var uppskattat av deltagarna.

Brås bedömning utifrån försöksprojektet är att polisen i Lokalpolisområdena i den kommande polismyndigheten skulle vinna mycket på att organisera sig i team, där olika funktioner i utredningskedjan arbetar tillsammans. Hur det i praktiken skulle kunna se ut beskrivs i avsnittet *Hur kan teamarbete se ut i framtidens polisorganisation?*

Utöver det som varit möjligt att pröva i försöksprojektet, framgick under projektet även andra möjligheter att göra polisens arbete med att utreda brott mer effektivt. En viktig faktor är till exempel den tid det tar för patrullerna att avrapportera anmälda brott. Enligt Brås mening borde det finnas en påtaglig potential att korta den tiden. Därmed skulle tiden för arbete ute på fältet öka.

En viktig aspekt för att kunna effektivisera polisens arbete är också en väl fungerande teknisk utrustning på brottsplatser, till exempel kameror. I försöksprojektet önskade åklagaren att bilder oftare togs på brottsplatsen men patrullernas utrustning var ofta bristfällig.

Brås studier inom ramen för uppdraget visar också att det är angeläget att det finns fler patruller i tjänst vid de tider på dygnet då flest brott begås. Detta för att initiala utredningsåtgärder ska kunna göras vid en större andel av mängdbrotten. Det kan uppnås på två sätt: antingen genom att mer personal avsätts till arbete i yttre tjänst eller att patrullernas arbetstider förändras. Vilken lösning som är bäst går inte att säga utan en närmare analys av resurserna på övriga tider. Det arbetstidsavtal som finns inom polisen ger, såvitt Brå kan förstå, utrymme för dem som leder arbetet att i större utsträckning styra arbetstiden i den riktning som verksamheten kräver.

Kan sättet att mäta förbättras?

Att finna så bra sätt som möjligt att mäta polisens prestationer och effektivitet är en viktig men svår uppgift. I rapporterna om polisens syn på utredningar av mängdbrott och deras syn på brottsförebyggande arbete ställde Brå frågan om hur måtten kan förbättras och fick många svar som kritiserade nuvarande mått. De ansågs till exempel vara för ensidigt kvantitativa och uppmuntra till ”pinnjakt” i stället för att ge en mer nyanserad bild av om målen för arbetet uppnåtts. Däremot fick vi ytterst få konkreta förslag på alternativ. Förslagen som gavs var därtill mycket allmänt hållna, som önskemål om mer ”meningsfulla mått”.

Olika behov och möjligheter nationellt och lokalt

En aspekt som påverkar vilka mått som är lämpliga och möjliga att ta fram är om de ska användas nationellt eller lokalt. Enligt Brås mening är statistiska mått ofrånkomliga för att värdera polisens verksamhet och resultat nationellt. Att helt utan siffror analysera hur verksamheten nationellt utvecklas över tid är enligt Brås mening inte så givande. Det är viktigt att statistiska mått används och att måtten är entydigt definierade. Samtidigt måste verksamheten styras på ett sådant sätt att statistiken inte blir överordnad verksamhetens mål och faktiska innehåll.

På nationell nivå är det också viktigt att sovra i antalet mått och att välja ut några som bedöms vara mest strategiska. Sedan är det

naturligtvis också så att oavsett vilket eller vilka mått man väljer, måste statistiken tolkas med försiktighet och i sitt sammanhang.

På den lokala nivån kan det vara mer fruktbart att utveckla kompletterande mått, som tydligt kan relateras till målet för en verksamhet. Sådana mått kan bidra både till ökad motivation bland de anställda och till en bättre dialog med medborgarna. Även när det gäller brottsförebyggande arbete och service finns det stora möjligheter att utveckla nya mått och mätningar för att värdera de lokala problemen och insatserna. Det kan då handla om både kvantitativa och kvalitativa mått och avse både prestationer och resultat.

Bör måtten i kriminalstatistiken kompletteras eller ändras?

När man diskuterar de mått som ges i kriminalstatistiken, och som används för att mäta polisens effektivitet, kan man ha två utgångspunkter. Den ena är det som tas upp ovan, det vill säga om måtten är optimala för att värdera verksamheten över tid och mellan delar av landet. Den andra är om måtten fungerar väl för internationella jämförelser.

När det gäller internationella jämförelser visar Brås genomgång att Sverige mäter både den anmälda brottsligheten och antalet uppklarade brott på ett sätt som ger bilden av att situationen är ”värre” här än i övriga länder. Den fördjupade granskningen tyder dock på att så inte är fallet; Sverige ligger på ungefär samma nivå som jämförbara länder. Men det betyder inte att kvaliteten i vårt sätt att registrera och mäta brott och upplärning är sämre än i andra länder. En utomstående bedömare skulle snarare kunna säga att vår statistik ger en tydligare bild av de fenomen som ska mätas än statistiken i många andra länder. Mot en eventuell anpassning till andra länders sätt att registrera och mäta talar också att de inte har en enhetlig praxis utan skiljer sig åt sinsemellan.

Om man vill öka möjligheten att få en antydning om hur effektiv svensk polis är i jämförelse med andra länders skulle man eventuellt löpande kunna redovisa antalet brott där polisen får fram en skäligen misstänkt. Det är så som ”uppklarade brott” definieras i flera europeiska länder, exempelvis Danmark, Tyskland och Nederländerna.

Om man vill göra internationella jämförelser är en annan möjlighet att räkna fram antalet lagförda¹¹ per 1 000 invånare. För att en sådan beräkning ska vara meningsfull krävs dock att den reella brottsligheten (som den framkommer i offerundersökningar) är ungefär densamma i de länder som ska jämföras. Så är fallet när det gäller länderna i Brås studie, och en jämförelse visar att antalet lagförda per 1 000 invånare är ungefär detsamma i Sverige som i de fem länder som ingick i studien.

¹¹ Lagföring enligt den officiella kriminalstatistiken innebär att någon dömts, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, medan ett personupplärat brott innebär att någon åtalats, fått åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande.

Slutligen kan nämnas att Brå för närvarande arbetar med att utveckla innehållet i kriminalstatistiken. Det kommer att leda till nya sätt att redovisa både anmälningar, misstänkta och uppklarade brott och göra statistiken lättare att förstå än i dag. Det kommer också ge ökade möjligheter för läsaren att skapa egna mått, genom att till exempel relatera siffror i olika tabeller till varandra. Därutöver kommer det pågående arbetet med att utveckla statistiken inom hela rättsväsendet (RIF) att ge ytterligare försättningar att mäta både Polisens och övriga myndigheters effektivitet.

Inledning

Under åren 2006–2010 tillfördes Polisen nya resurser för att uppnå bättre resultat i sitt arbete. För att nå upp till målet att Sverige ska ha 20 000 poliser ökades antalet poliser med cirka 2 500. Brå har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen och har hittills redovisat tre delrapporter (Brå 2013:12, 2013:20 och 2013:21). Här presenteras slutrapporten.

Uppdraget

Uppdragets primära frågeställningar är följande (Ju2012/2428/PO):

- Hur har polismyndigheterna planerat för förstärkningarnas användning?
- Hur har resurserna använts, med fokus på fördelningen mellan olika delar av verksamheten?
- Hur har polisens resultat utvecklats under perioden, och vilken betydelse har resursökningen haft i det sammanhanget?
- Vilka faktorer, som polisen kan respektive inte kan påverka, kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats?
- Hur kan interna faktorer, som påverkat verksamheten negativt, förbättras?
- Kan sättet att mäta verksamheten förbättras?

I den första rapporten (Brå 2013:12) behandlades främst de tre första frågorna. I den andra och tredje rapporten analyserade Brå bristerna i Polisens resultat närmare. I den ena rapporten beskrevs polisens egen syn på varför inte fler brott klaras upp (Brå 2013:20). I den andra gavs polisens syn på det brottsförebyggande arbetet (Brå 2013:21).

I denna rapport ligger fokus på de tre sista frågorna, det vill säga vilka faktorer som påverkat hur resultaten har utvecklats, vad som är rimliga förväntningar på polisen och hur verksamheten ska mätas. När det gäller faktorer som kan ha påverkat utvecklingen analyserar vi både sådant som polisen själv kan påverka och sådant de inte kan påverka.

Fokus på personuppklaringen

De tidigare delrapporterna i uppdraget visar att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat sedan 2006 då satsningen inleddes. Handläggningstiderna har förkortats, det har blivit mer planlagda brottsförebyggande insatser och allmänhetens förtroende för polisen har ökat.

Därtill kommer en positiv utveckling av polisens huvuduppdrag eftersom brottsligheten har minskat och tryggheten har ökat. Hur stor betydelse polisens arbete haft för denna utveckling är dock svårt att säga. Även om det är många andra faktorer i samhället som har större inverkan på brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten, är det en positiv utveckling.

Det som emellertid stått mest i centrum i både den politiska och mediala de hur andelen personuppklarade brott ser ut. Där har utvecklingen inte varit lika positiv. Eftersom resultaten på detta område är det mest problematiska i polisens arbete fokuserar vi i denna slutrapport främst på personuppklaringen. Den grundläggande frågan är vad som kan förklara personuppklaringsutveckling under perioden och att med utgångspunkt från det analysera vad som är rimligt att förvänta sig av svensk polis. Följande frågor tas upp i rapportens fyra kapitel:

1. Har polisens förutsättningar att klara upp de anmälda brotten förändrats sedan 2006?
2. Skulle en ökad renodling av polisens uppgifter vara önskvärd och skulle den i så fall kunna leda till en förbättrad personuppklarings?
3. Hur mycket kan utredningsresultaten avseende mängdbrott förbättras? Hur långt kan man nå med ett förbättrat arbetsätt?
4. Hur förhåller sig personuppklaringen i Sverige till andra europeiska länders? Är polisen i Sverige bättre eller sämre på att klara upp brott än polisen i andra länder? Finns det skäl att på något sätt komplettera eller anpassa vårt sätt att mäta uppklaringen av brott så att den blir mer jämförbar med andra länders?

Metod

Det första kapitlet bygger uteslutande på fördjupade analyser av utvecklingen på grundval av kriminalstatistik från Brå, Åklagarmyndigheten och RPS.

Rapportens andra kapitel innehåller först en genomgång av tidigare utredningar om renodling av Polisen, främst *Polisverksamhetsutredningen* (SOU 2001:87, 2002:70 och 2002:117). Därefter följer en kartläggning av hur omfattningen av ett antal uppgifter har utvecklats. Dataunderlaget för denna studie är främst hämtat

från Polisens egen verksamhetsuppföljning, VUP. I slutet av kapitlet redovisas resultatet av en intervjustudie. Samtliga chefer som intervjuats har ett strategiskt ledningsansvar för verksamheten i sitt område, hälften på länsnivå och hälften för ett polisområde. Intervjuerna gjordes på telefon. Polischeferna valdes ut med hänsyn till var i landet de arbetar och antalet anställda de har. Målet var att få en så bred bild som möjligt.

I det tredje kapitlet redovisas för resultaten av ett försöksprojekt som Brå initierat och lett. Projektet bedrevs inom Citypolisen på Norrmalm i Stockholm och hade som syfte att öka personuppläkningen av mängdbrott. I kapitlet redovisas dels hur det gått att införa de planerade nya arbetssätten, dels vilka resultat som uppnåts. Redovisningen av arbetet i projektet bygger på deltagande observationer, intervjuer och enkäter. Redovisningen av resultaten bygger på uppgifter från Polisens datasystem RAR.

I det sista kapitlet jämförs personuppläkningen i Sverige med den i Danmark, Norge, England, Tyskland och Nederländerna på grundval av den officiella kriminalstatistiken i varje land. Därefter analyseras vilka faktorer som kan bidra till att personuppläkningen varierar så mycket mellan länderna. Den analysen bygger på uppgifter från kontaktpersoner i varje land. Kontaktpersonerna arbetar främst på den officiella statistikmyndigheten, men Brå har också haft kontakt med poliser och forskare i de fem länderna.

Brå har belyst stora delar av Polisens uppdrag

Ett sätt att få en bild av vilka olika områden som Brå totalt sett belyser är att länka rapporternas innehåll till Polisens uppdrag (enligt 2 § polislagen 1984:387). Kortfattat kan Polisens uppdrag sammanfattas i fyra verksamhetsdelar: utredning, ordning och ingripande, brottsförebyggande och service. I tabell 3 framgår vilka verksamhetsområden som Brå belyser i de olika rapporterna. Rapporterna är numrerade från 1–3, där den sista har fyra delar (3a–3d).

Tabell 3. Överblick av vilka av Polisens verksamhetsområden som respektive rapport belyser.

Utredning	1	2a	3a	3b	3c	3d
Ordning och ingripande	1	2a				
Brottsförebyggande	1	2b				
Service	1	3b				

1 = Rapport 2013:12 Satsningen på Polisen – vad har den lett till?

2a = Rapport 2013:20 Polisens syn på utredningen av mängdbrott

2b = Rapport 2013:21 Polisens syn på brottsförebyggande arbete

3a = Rapport 2014:17, kap. 1 Personuppläkningen – resultat och förutsättningar

3b = Rapport 2014:17, kap. 2 Polisens uppdrag – behövs en renodling?

3c = Rapport 2014:17, kap. 3 Hur mycket kan utredningsresultaten förbättras?

3d = Rapport 2014:17, kap. 4 Personuppläkning i Sverige och andra länder

Läshänvisning

Kapitlen i den här rapporten utgörs av fyra separata studier, som skulle kunna presenteras som självständiga rapporter. Man behöver alltså inte läsa hela rapporten för att förstå och ha utbyte av ett enskilt kapitel. Den som snabbt vill få en helhetsbild kan begränsa läsningen till rapportens inledande sammanfattning¹² och Brås bedömning.

Rapportens fyra kapitel har lite olika karaktär. De två första har ett nationellt perspektiv och riktar sig främst till beslutsfattare på olika nivåer. Det tredje kapitlet är en lokal studie som rör praktiska möjligheter att förbättra arbetet med att utreda mängdbrott. Det är en fråga som torde vara av intresse för en bredare målgrupp, det vill säga alla som arbetar med eller är intresserade av hur arbetet med mängdbrott kan bli bättre. Detta kapitel kommer också att publiceras i en något utökad form i en separat rapport. Det sista kapitlet har ett europeiskt perspektiv, och även det har en bred målgrupp.

Sammanfattning av de tre första rapporterna

Rapport 2013:12

Satsningen på Polisen – vad har den lett till?

I den första rapporten (Brå 2013:12) låg huvudfokus på var de nya resurserna hade hamnat inom Polisen och vilka svårigheter utökningen inneburit. Brås slutsats var att de cirka 2 500 nya poliserna i praktiken inte innebar en så stor resursökning som det först kunde framstå som. Brå bedömde också att de utökade resurserna inte heller i någon större utsträckning har utnyttjats till att förstärka arbetet med att utreda mängdbrott,¹³ vare sig som ökade resurser för inledande utredningar av personal i yttre tjänst eller för senare utredningsinsatser. Resurserna har i stället i stor utsträckning gått till att utveckla och förstärka olika typer av specialfunktioner.

Rapporten beskriver även hur resultatet av polisens arbete utvecklats utifrån olika tillgängliga mått. Studien visar att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat i form av kortare handläggningstider, mer planlagda brottsförebyggande insatser¹⁴ och att polisen har ett högt förtroende hos allmänheten. Därtill

¹² Inte att förväxla med den sammanfattning av Brås tre tidigare rapporter om satsningen på Polisen som följer härnäst.

¹³ Med mängdbrott avses sådana brott där förundersökningen vanligtvis leds av en polisiär förundersökningsledare, till exempel stöld, häleri, misshandel, inbrott och bedrägeri. År 2012 stod mängdbrott för 86 procent av alla inkomna ärenden.

¹⁴ Dock visade även studien att det fanns en hel del brister i kvaliteten (Brå 2013:12).

kommer en positiv utveckling av Polisens huvuduppdrag, nämligen att minska brottsligheten och öka tryggheten. Alla tillgängliga källor, till exempel Brås *Nationella Trygghetsundersökning* (NTU), tyder på brottsligheten i samhället minskar och att andelen invånare som känner sig otrygga minskar. Även om det är många andra faktorer i samhället som har större inverkan på brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten, måste utvecklingen ändå ses som positiv även när det gäller polisens insatser.

Det område som dock inte har utvecklats lika positivt är andelen och antalet personupplärade brott. Brå ser heller inte något tydligt samband mellan andelen upplärade brott i ett län och hur stort tillskott av resurser länet fick. Det kan hänga samman med att det inte går att utläsa hur stor del av tillskottet i varje län som gått till just arbetet med att utreda mängdbrott.

Rapport 2013:20

Polisers syn på utredning av mängdbrott

I rapport 2013:20 ligger fokus på att kartlägga vad som står i vägen för en högre personupplärning av mängdbrott och vad som skulle kunna bidra till en förbättring. Rapporten bygger på enkäter som besvarades av 656 poliser med olika funktioner i fyra län. Därutöver gjordes även deltagande observationer, och en mängd poliser på olika nivåer intervjuades. De brister som lyftes fram av poliserna var i stor utsträckning sådant som har belysts även i tidigare utredningar från bland Riksrevisionen, RPS och Brå. Studien visar att problemen kvarstår, trots de ökade resurserna och trots att de uppmärksammats från olika håll.

Arbetet med inledande utredningsåtgärder behöver förbättras

Tidigare studier och utredningar visar att väl utförda utredningsinsatser i ett tidigt skede är av central betydelse för att ett brott ska klaras upp.¹⁵ Mot den bakgrunden ägnades en stor del av studien åt detta. Det var två saker som poliserna särskilt betonade i det sammanhanget. Det ena var bristande resurser för att hinna vidta inledande utredningsåtgärder på brottsplatsen, det andra var bristande kunskap om *hur* de ska utföras på bästa vis. Många upplevde också att mängdbrott har låg prioritet, vilket minskar motivationen att försöka klara upp dem. Därtill kom att de flesta ansåg att de sällan får någon konkret feedback på sitt arbete, vilket försämrar förutsättningarna att utveckla kompetensen.

Anmälningar till PKC personuppläras lika ofta som anmälningar på ett poliskontor

Rapporten innehåller en särskild delstudie om Polisens Kommunikationscentral (PKC). PKC har sedan tillkomsten 2005 fått en

¹⁵ Se bland annat Brå 2009:1.

allt mer central roll när det gäller att ta upp anmälningar. I dag görs runt 60 procent av alla anmälningar till PKC, främst per telefon men även via internet. Tidigare studier har funnit att det finns brister i PKC:s arbete med att ta upp anmälningar,¹⁶ och det har diskuterats om färre av de anmälningar som görs till PKC personuppklaras jämfört med likartade anmälningar som görs genom besök på ett poliskontor.

Brås studie bekräftar att det finns faktorer som kan förbättras i PKC:s arbete och regelverk, och att detta skulle kunna förbättra förutsättningarna att klara upp brotten. Den statistiska analys som Brå gjort visar däremot inte att anmälningar till PKC klaras upp i mindre utsträckning än de som anmäls på ett poliskontor.

Rapport 2013:21 Polisers syn på brottsförebyggande arbete

Rapport 2013:21 belyser polisens syn på det brottsförebyggande arbetet. Syftet var, liksom i rapport 2013:20, att få en bild av hur poliser själva ser på problem och utvecklingsmöjligheter, denna gång med fokus på brottsprevention. Studien bygger framför allt på två enkätundersökningar. Den ena gick ut till poliser i yttre tjänst i tre polismyndigheter, främst ingripandepoliser och närpolis. Den andra gick till samtliga närpolischefer i hela landet.¹⁷

Trafikövervakning den vanligaste brottsförebyggande insatsen

När närpolischeferna och poliserna i yttre tjänst fick svara på vilka brottsförebyggande insatser de anser vara de vanligaste är det fem områden som oftast nämns:

- insatser i trafiken
- insatser riktade mot ungdomar
- insatser i krogmiljö
- insatser för att öka den polisiära synligheten
- insatser i samverkan.

Det som de svarande uppfattar som mest effektivt är arbetet med polisiär synlighet, som patrullering på allmän plats, och insatser riktade mot ungdomar. Den internationella forskning som finns ger dock inget direkt stöd för att merparten av dessa åtgärder har några brottsförebyggande effekter. De insatser som det finns forskningsmässigt stöd för är sådana som utgör en del av ett problem-baserat arbete, där insatserna är tydligt formulerade och avgränsade i relation till det brottsproblem som ska åtgärdas. Enligt Brås

¹⁶ Se bland annat RiR 2010 och RPS och ÅM 2013.

¹⁷ Svarsfrekvensen var låg i den enkät som gick till poliser i yttre tjänst (42 procent). Detta, i kombination med att alla polismyndigheter inte ingår, innebär att resultaten måste tolkas med försiktighet. Enkäten till närpolischeferna, som var en totalundersökning, besvarades av 75 procent.

mening måste polisens arbete i större utsträckning utvecklas i den riktningen.

Upplevd brist på resurser, status och uppföljning av arbetet

Brist på resurser är det största problemet när det gäller det brottsförebyggande arbetet – det är den uppfattning som de svarande har. Som framgått ovan anser även de svarande i rapporten om brottsutredningsprocessen, att resursbrist är ett av de största problemen. Brås slutsats är att det inom varje polisområde behövs en tydligare och mer strukturerad analys av hur den totala tiden i yttre tjänst ska prioriteras mellan ingripanden och planerade brottsförebyggande insatser.

De svarande ser också problem med att det brottsförebyggande arbetet har låg status och att de sällan får feedback när det gäller resultat. Man anser att arbetet tenderar att bli osynligt, eftersom det sällan följs upp och utvärderas. Flera önskar att arbetet följdes upp i större utsträckning och att resultaten återkopplades på ett tydligare och mer systematiskt sätt än i dag.

Generellt sett är de svarande positiva till att arbeta problembaserat. Däremot är många skeptiska till PUM och PUM-A.¹⁸ Enligt Brås mening är detta ett tecken på att implementeringen av PUM och PUM-A inte fungerar riktigt som den borde. Systemet behöver troligen göras mer användarvänligt, och stödet till dem som ska arbeta med dem behöver öka.

¹⁸ PUM är en arbets- och beslutsmodell för Polisens brottsförebyggande arbete. PUM-A är det IT-verktyg där arbetet enligt PUM dokumenteras.

Personuppklaringen – resultat och förutsättningar

I detta kapitel belyses hur personuppklaringen utvecklats och i vad mån polisens förutsättningar för att klara upp anmälda brott har förändrats under perioden åren 2006–2013. Analysen görs både totalt för alla brott och uppdelat på olika brottskategorier.

De analyser som gjorts ger totalt sett inget stöd för att sammansättningen av brott förändrats på ett sådant sätt att polisens förutsättningar att klara upp dem försämrats – snarare tvärtom. Vissa brott som är svåra att klara upp har ökat i antal, som bedrägeri, men å andra sidan har stölder, som också är svåra att klara upp, minskat kraftigt.

Förutom en analys av sammansättningen av brott söker Brå finna andra förklaringar till att resultaten försämrats. Först analyseras betydelsen av att andelen misstänkta som är under 21 år har minskat under perioden. Därefter studeras vilken inverkan det kan ha haft att andelen anmälda brott där ärendet förundersökningsbegränsats har ökat. Sedan följer ett avsnitt som belyser om antalet misstänkte per brott har ökat samt ett avsnitt som ser närmare på om det ökade antalet negativa drogtestar kan ha inverkat på uppklaringsprocenten. Avslutningsvis tar Brå upp fyra hypoteser kring vad som kan ha påverkat personuppklaringen: om ärendenas karaktär förändrats så att de blivit svårare att klara upp, om åklagarnas och domstolarnas krav på bevisning påverkat andelen uppklarade brott, om förändringar i registreringssystem har haft betydelse samt om polisens arbete med utredningar blivit sämre.

Brås genomgång lämnar ingen enkel och heltäckande förklaring till varför personuppklaringen utvecklats som den gjort under åren 2006–2013. Den enda faktor som tydligt förklarar en del av utvecklingen är att fler narkotika- och trafikbrott förundersökningsbegränsas. Övriga faktorer som kan utläsas statistiskt, till exempel en minskad andel unga bland de miss-

tänkta, har betydelse för vissa brottstyper men inte totalt sett. När det gäller övriga möjliga förklaringar, som ökade krav på teknisk bevisning och ett sämre arbete med utredningar inom polisen, saknas underlag för att göra någon säkrare bedömning. Å ena sidan tyder Brås tidigare studie inom ramen för uppdraget, att kraven ökat och att tiden för att utreda mängdbrott minskat. Å andra sidan är det inte helt rimligt att faktorer av detta slag skulle förändras så snabbt, att det kan förklara den stora nedgången från 2012 till 2013.

I regeringens uppdrag till Brå ingår att analysera vilka faktorer som kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats, både sådana som polisen kan och inte kan påverka. I vår andra delrapport identifierade och analyserade vi en rad faktorer, som påverkar uppkläringen och som polisen själv kan påverka (Brå 2013:20). I denna rapport går vi vidare och riktar fokus även på externa faktorer som är svåra för polisen att påverka. I det sammanhanget nämner regeringen särskilt förändringar i brottslighetens karaktär och vissa författningsändringar.

Frågor och disposition

Kapitlets övergripande fråga är om polisens förutsättningar att personuppklära brotten har minskat sedan satsningen inleddes år 2006.

De faktorer som belyses är primärt sådana som kan studeras med hjälp av olika statistiska källor, främst Brås kriminalstatistik och Polisens och Åklagarmyndighetens register. De statistiska faktorer, vars utveckling analyseras, är följande:

- fördelningen mellan olika typer av anmälda brott
- åldersfördelningen bland de misstänkta
- beslut om förundersökningsbegränsning
- det genomsnittliga antalet misstänkta per brott
- resultatet av drogtest.

Därefter diskuteras ytterligare ett antal faktorer där det empiriska underlaget för slutsatser är svagare, nämligen:

- ärendenas karaktär
- kraven på teknisk bevisning
- förändrade registreringssystem
- kvaliteten i polisens arbete.

Inledningsvis tar vi kort upp några av de problem som är förknippade med det mått som står i centrum för kapitlet – personuppkläring. Därefter ger vi en grundläggande beskrivning av hur antalet anmälda brott och andelen personuppklarade brott utvecklats to-

talt sett. Slutligen belyses var och en av de ovan nämnda faktorerna.

Personuppklaring – ett effektivitetsmått med brister

Före den empiriska redovisningen tar vi kort upp de problem som finns med måttet personuppklaring. Det är ett mått som ofta används när polisens effektivitet diskuteras. Med personuppklaring avses att en gärningsperson åtalas, ges strafföreläggande eller meddelas åtalsunderlåtelse. Tekniskt beräknas personuppklaringsprocenten i den officiella statistiken genom att dividera antalet personupplaraade brott ett visst år med antalet anmälda brott samma år. En ganska stor andel av de brott som klaras upp under ett visst år anmäldes emellertid året innan eller före det. En ganska stor andel brott klaras alltså inte upp samma år som de anmäls. Hur stora dessa andelar är varierar för olika brottstyper samt över tid. Således är personuppklaringsprocenten en skattning av andelen personupplaraade brott, inte den faktiska andelen.¹⁹

Alla upplaraade brott väger lika tungt

Det finns många problem med att använda personuppklaring som mått på polisens prestationer. Rörande den totala personupplaraingen är det allvarligaste problemet att sannolikheten att ett brott klaras upp kraftigt varierar mellan olika brottstyper. Detta blir särskilt problematiskt när polisens prestationer värderas utifrån antalet och andelen personupplaraade brott, eftersom olika typer av brott kräver olika stora polisiära resurser för att kunna klaras upp. Ett upplaraat narkotikabrott, som till sin natur är lättupplaraat och kräver lite resurser, väger lika tungt i statistiken som ett upplaraat inbrott, som till sin natur är svårupplaraat och kräver stora resurser. Mot denna bakgrund kommer vi i vår studie att dela in brotten i kategori utifrån hur svåra de är att klara upp, och analysera personupplaraingen separat för varje kategori.

Måttet personupplaraing tar inte heller hänsyn till hur många personer som har misstänkts för brottet. Detta kan leda till orättvisa bedömningar i ärenden där det finns flera personer som är misstänkta för ett och samma brott. Oftast är situationen sådan att ju fler personer som misstänks för ett brott, desto större resurser krävs det att utreda. I statistiken väger dock ett upplaraat brott med en misstänkt person lika tungt som ett upplaraat brott med

¹⁹ I vissa länder, som Nederländerna, räknas brottsupplaraingen per år endast på grundval av de brott som anmäldes under året. Konsekvensen av det är emellertid att den slutgiltiga upplaraingsstatistiken för ett visst år kommer först tre år senare.

flera misstänkta personer. Detta trots att det senare fallet normalt sett kräver mer arbete av polisen.

Alla anmälningar är inte brott

Ett annat problem är att kvoten beräknas på samtliga anmälda händelser, inte bara på dem som visar sig vara brott. Detta kan ha särskilt stora effekter på vissa typer av brott, såsom eget bruk av narkotika, där det oftast är polisens agerande som leder fram till ett anmält brott. Inte sällan visar emellertid rättsmedicinalverkets drogtest inget utslag. Anmälan står dock kvar i statistiken som ett ouppklarat brott – trots att inget brott ägt rum. Samma problem gäller i de fall det anmälda brottet begåtts utanför landet eller av ett barn under 15 år. De brotten finns redovisade i anmälningsstatistiken men kan av legala skäl inte klaras upp.²⁰ Förändringar i dessa avseenden kan påverka hur stor andel av de anmälda brotten som personuppklasas.

Generellt sett räknas både antalet anmälda brott mer extensivt och antalet uppklarade brott mer restriktivt i Sverige jämfört med många andra länder. Med andra statistiska mått skulle andelen uppklarade brott i Sverige kunna vara avsevärt högre. Problemen med personuppkvaringen som mått utvecklas närmare i det avslutande kapitlet i denna rapport.

Utvecklingen av anmälda och personuppklarade brott

Antalet anmälda brott ökade kraftigt mellan åren 2006 och 2009. Innan dess hade antalet anmälningar legat ganska stabilt kring 1,2 miljoner per år sedan mitten av 1990-talet. Åren 2006–2009 ökade antalet anmälningar med nästan 180 000, till cirka 1,4 miljoner per år. Därefter har antalet anmälda brott legat ganska stabilt.

De typer av brott som främst stod för ökningen i början av perioden var bedrägerier, hot, kränkings- och frihetsbrott, narkotikabrott och ekonomiska brott.

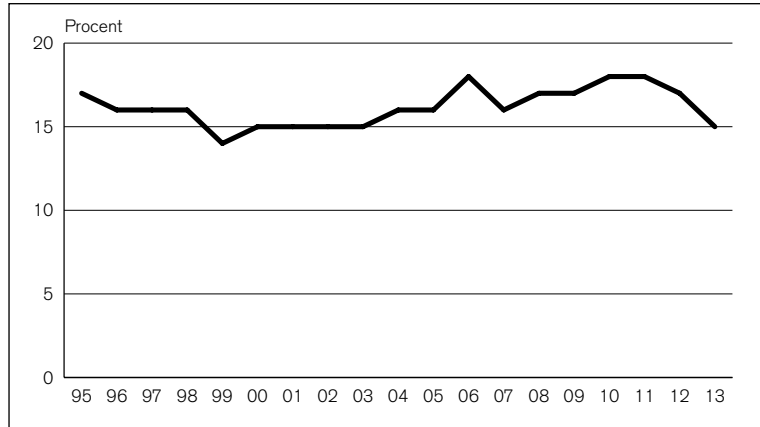
Personuppkvaringen ligger ganska stabilt fram till 2013

Den övergripande bilden är att personuppkvaringen ligger ganska konstant under perioden 2006 till 2012 – den varierar omkring 17 procent. Det är en något högre uppkvaring än tioårsperioden före, d.v.s. 1995–2006. Då låg personuppkvaringen på i genomsnitt

²⁰ Hur faktorer av detta slag påverkar uppkvaringsprocenten diskuterades i Brås första rapport om satsningen på Polisen (2013:12).

15,6 procent,²¹ se figur 1. Däremot avviker år 2013 med en tydligt försämrad personupplärning; andelen personupplärade brott ligger då tre procentenheter lägre än toppåret 2010.²²

Figur 1. Andel personupplärade brott per år 1995–2013. Andel i procent.



Även om andelen personupplärade brott minskade tydligt år 2013, så var antalet brott som klarades upp 2013 ungefär detsamma som år 2006 (216 000 jämfört med 211 000).

I det fortsatta kapitlet kommer vi att försöka tolka utvecklingen av personupplärningen utifrån de faktorer som nämndes i inledningen. Det rör sig om omständigheter som kan ha försvårat möjligheterna att klara upp brotten och kan förklara varför satsningen på fler poliser inte lett en högre personupplärning. Följande frågor kommer alltså att ställas:

- Har brottskategorier med små möjligheter att klaras upp ökat?
- Har åldersfördelningen bland de misstänkta förändrats på ett sådant sätt att personupplärningen minskat?
- Har andelen brott som förundersökningsbegränsas ökat?
- Har andelen brott med flera misstänkta ökat?
- Har kvaliteten i polisens utredningar försämrats?
- Finns ytterligare faktorer som kan ha haft betydelse för den sjunkande personupplärningen, till exempel resultatet av drogtest, ärendenas karaktär eller kraven på teknisk bevisning?

²¹ Den viktigaste förklaringen till den högre nivån under den senare perioden är att andelen brott med en hög upplärning ökade år 2006.

²² År 2010 var personupplärningen 18 procent, år 2013 var den 15 procent. En minskning med en procentenhet i personupplärningen totalt sett innebär i reella tal att 14 000 färre brott klaras upp. Minskningen med tre procentenheter innebär således att drygt 40 000 färre brott klarades upp år 2013 jämfört med 2010.

Har andelen brott med låg personuppläring ökat?

För att kunna analysera hur fördelningen av brott förändrats och hur detta i sin tur kan ha påverkat personuppläringen, har vi gjort ett urval av de 16 vanligaste brotten. Urvalet utmärks också av att det är brott som anmäls till och utreds av polisen och inte någon annan myndighet. Dessa brottstyper utgjorde under åren 2006–2013 hela 84 procent av samtliga anmälda brott och 76 procent av samtliga upplärade brott. Skälet till begränsningen är att det därmed blir lättare att få en bild av hur uppläringen av vissa centrala brottstyper utvecklats²³ med fokus på polisens verksamhet.

Dessa 16 brottstyper delas in i tre olika kategorier utifrån hur svårt det är att klara upp dem, nämligen:

- ingripandebrott (18 procent av brotten i urvalet)
- offerbrott med interaktion (25 procent av brotten i urvalet)
- offerbrott utan interaktion (58 procent av brotten i urvalet).

Ingripandebrott

Ingripandebrott är sådana brott som polisen själv ofta upptäcker och anmäler. Personuppläringen för dessa brott är hög eftersom man nästan alltid har en misstänkt person och därigenom goda utredningsförutsättningar. De brottstyper som ingår i denna kategori är snatteri i butik, eget bruk av narkotika, olovlig körning, innehav av narkotika, rattfylleri och drograttfylleri.

Offerbrott med interaktion

Offerbrott med interaktion är brott där offret och gärningspersonen har haft en kontakt med varandra. Ur polisiär synpunkt betyder denna kontakt att man ofta vet vem den misstänkte är, eller åtminstone har något att arbeta vidare med för att kunna personupplära brottet. Denna kategori av brott har en medelhög personuppläringssprocent. Följande brott ingår bedrägeri,²⁴ miss-handel, olaga hot och ofredande.

Offerbrott utan interaktion

Offerbrott utan interaktion är sådana brott som ofta utförs när inga andra människor, inklusive brottsoffret, finns i närheten. Därav följer också att det är ovanligt att polisen har någon misstänkt

²³ Bland de största brottskategorierna som inte ingår märks skattebrott, smitning, borgenärsbrott, ärekränkning, olovligt förfogande, dataintrång och vapenbrott, som samtliga hade minst 10 000 anmälda brott år 2013.

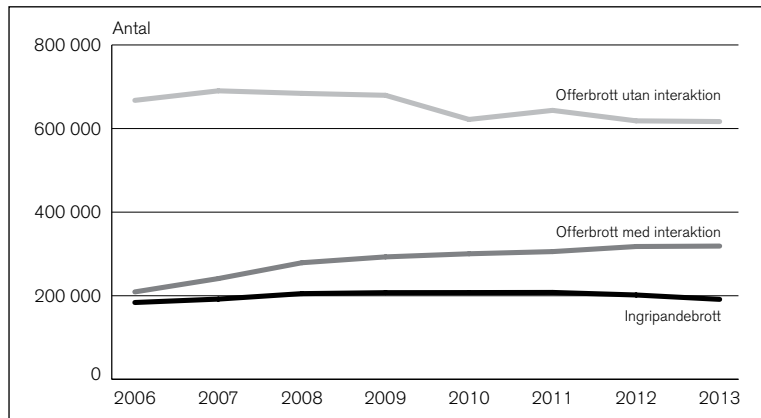
²⁴ Det kan diskuteras i vilken kategori bedrägeribrotten ska läggas. Anledningen till att Brå sorterar in dem under offerbrott med interaktion är att den eller de personer som utför dessa brott måste ha någon form av kontakt med brottsoffret. Därmed får polisen en "tråd" att arbeta med som saknas vid offerbrott utan interaktion. Uppläringssprocenten för bedrägeri ligger också mer i nivå med övriga offerbrott med interaktion än med offerbrott utan interaktion.

person eller särskilt mycket att arbeta med för att klara upp brottet. Denna brottskategori har en mycket låg upplklaringsprocent. I kategorin ingår stöld och snatteri som inte skett i butik, skadegörelse, inbrottsstöld, bilstöld och cykelstöld.²⁵

Offerbrott med interaktion är de enda som har ökat

Hur har då anmälningarna av brott utvecklats under perioden uppdelat på det tre brottskategorierna? Det framgår av figur 2. Den visar att det är offerbrott med interaktion som står för ökningen av antalet anmälda brott under perioden. Ingripandebrotten ligger stabilt, medan offerbrott utan interaktion har minskat.

Figur 2. Antal anmälda brott per år i urvalet, uppdelat på ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion under åren 2006–2013.

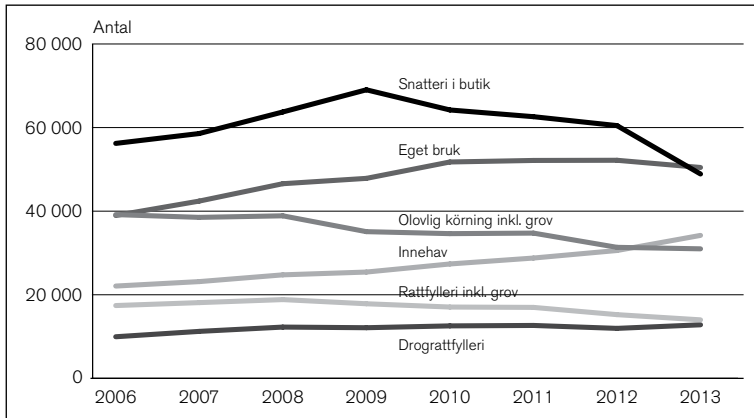


Ingripandebrott – färre snatterier men fler narkotikabrott

Sedan 2006 har antalet anmälningar av ingripandebrott totalt sett legat ganska stabilt på runt 200 000 brott, och de utgör mellan 17 och 18 procent av brotten i urvalet. Vissa förändringar har dock skett bland brotten som ingår i kategorin. Det som ökat är främst de narkotikarelaterade brotten innehav, eget bruk och drograttfylleri, medan snatterierna och olovlig körning och rattfylleri har minskat. De narkotikarelaterade brotten utgör således en större del av ingripandebrotten år 2013 än år 2006.

²⁵ För att öka läsbarheten benämns några av brottstyperna på ett annat sätt än vad de gör i den officiella kriminalstatistiken. Det som här kallas bilstöld heter i lagtexten egentligen "tillgrepp av motordrivet forskaffningsmedel" och inkluderar även motorcykel-, moped- och båtstölder. Cykelstölder heter "tillgrepp av icke motordrivet forskaffningsmedel" och drograttfylleri heter "rattfylleri under påverkan av narkotika".

Figur 3. Antal anmälda brott per år för olika typer av ingripandebrott under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.

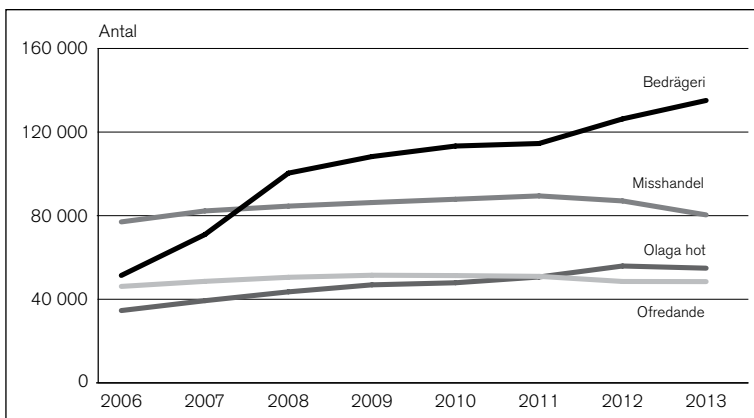


Offerbrotten med interaktion har ökat till följd av fler bedrägerier

En stor andel av ökningen i det totala antalet anmälda brott i början av perioden utgjordes av offerbrott med interaktion. Dessa brott har ökat tämligen dramatiskt mellan åren 2006 och 2013, från 210 000 till nästan 320 000 anmälda brott. Detta innebär att offerbrott med interaktion utgör en större andel bland de studerade 16 brotten år 2013 jämfört med år 2006. Totalt rör det sig om en ökning från 20 procent till 28 procent.

Det är bedrägeribrotten som svarar för den stora ökningen, och bedrägerier var år 2013 det dominerande brottet i kategorin offerbrott med interaktion. Ökningen består främst av datorbedrägerier, bedrägerier med hjälp av internet och bluffakturor. De anmälda bedrägerierna har nästan tredubblats under perioden, från

Figur 4. Antal anmälda brott per år för olika typer av offerbrott med interaktion under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



drygt 50 000 till 130 000 brott. De svarar nu för nästan en tiondel av de anmälda brotten.

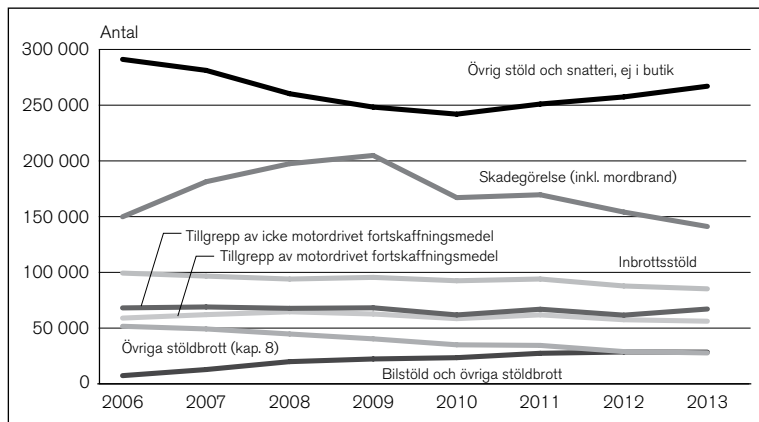
När perioden inleddes var misshandelsbrotten vanligast i denna kategori. Dessa brott ökade mellan år 2006 och 2011 med nästan 16 procent, men minskade sedan och ligger år 2013 bara något högre än år 2006.²⁶ Olaga hot har legat ungefär konstant, medan antalet anmälda fall av ofredande har ökat med nästan 20 000.

Offerbrotten utan interaktion har minskat

Offerbrotten utan interaktion är den typ av brott som är svårast att klara upp. Den genomsnittliga personuppleringen ligger runt 3 procent. Detta är också den största brottskategorin med 630 000 anmälningar år 2013. Stöld och snatteri som inte skett i butik samt skadegörelse är de dominerande brottstyperna.

Denna typ av brott har minskat tydligt under perioden – från 680 000 brott under de första åren till 630 000 under åren 2010–2013. Det innebär också att brottskategorins andel av samtliga brott har minskat. År 2006 svarade den för 63 procent av den anmälda brottsligheten; år 2013 hade den sjunkit till 55 procent.

Figur 5. Antal anmälda brott per år för olika typer av offerbrott utan interaktion under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



Det är främst stöld och snatteri som inte skett i butik samt tillgrepp av motordrivet forskaffningsmedel som svarar för minskningen. Även antalet anmälda inbrottsstölder minskar en del. Antalet skadegörelser ökade kraftigt under åren 2007–2009 men sjönk sedan drastiskt år 2010 och minskade ytterligare därefter. Egenmäktigt förfarande, som i hög grad består av tillgrepp av registreringsskyltar, ökar år för år under perioden. Intressant i det sammanhanget är att notera hur kurvan för denna typ av brott

²⁶ Inom kategorin misshandelsbrott visar olika typer av brott olika utveckling. Anmälningar om våld i nära relation har ökat, medan våld mellan obekanta har minskat.

förhåller sig till kurvan för bilstölderna, där den första ökar och den andra minskar.

Personuppleringen borde ha utvecklats positivt med hänsyn till förändringar i brottsammansättning

Vilken betydelse har de ovan beskrivna förändringarna för personuppleringen totalt sett? Har polisens förutsättningar att klara upp brotten totalt sett ökat eller minskat? För att studera detta har vi räknat fram den genomsnittliga personuppleringen för respektive brottskategori under perioden 2006–2013. Det betraktar vi sedan som ”den förväntade personuppleringen” per brottskategori vart och ett av åren. Med det som grund har vi räknat fram vad den totala personuppleringen borde ha varit per år med hänsyn taget till fördelningen av brott varje år. Resultatet visar att den *förväntade* personuppleringen totalt sett för de brott som ingår i urvalet ökar från 2006 till 2013. Förutsättningarna för att klara upp brotten i urvalet ökade alltså. Mest ökade den förväntade personuppleringen under perioden 2008–2010. Därefter minskade den något, men var fortfarande högre än 2006. År 2013 var förutsättningarna till personupplering 0,6 procentenheter sämre än år 2010, men 0,7 procentenheter bättre än år 2006.

Tabell 4. Den förväntade årliga personuppleringen utifrån sammansättning av ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion åren 2006–2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Förväntad personupplering utifrån brottsammansättning	14,4	14,4	15,0	15,1	15,7	15,4	15,5	15,1

På vilket sätt förbättrades förutsättningarna?

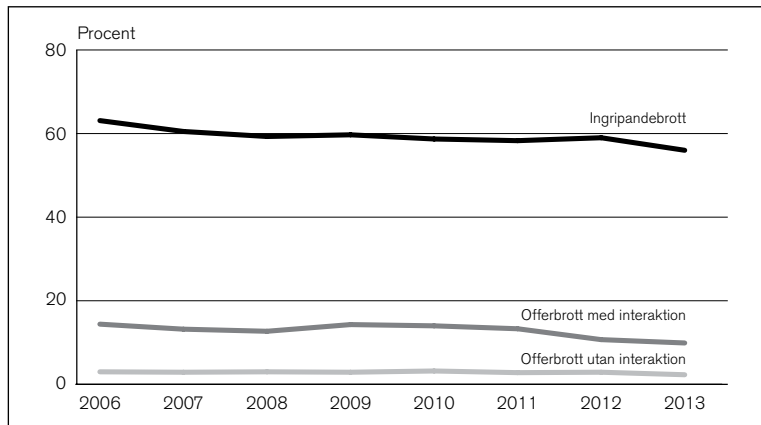
Utifrån brottsammansättningen har alltså förutsättningarna att klara upp de anmälda brotten totalt sett förbättrats under perioden. Men bilden är inte entydig. Utvecklingen av vissa brottstyper har försvårat förutsättningarna, medan utvecklingen är den motsatta för andra typer av brott. är Främst är bedrägerier det brott som utvecklats på ett sådant sätt att det försämrat förutsättningarna för en hög personupplering totalt sett. Antalet anmälningar om bedrägeri har ökat kraftigt samtidigt som andelen anmälningar som personupplaras har sjunkit. Brotten har gradvis ändrat karaktär mot mer dator- och internetbedrägerier, som är särskilt svåra att klara upp. Bedrägeri är ett brott som slukar stora utredningsresurser, men där personuppleringen ändå är låg. Bedrägerierna har ökat sin andel av de anmälda brotten i urvalet från 5 till 12 procent (från 4 till 10 procent av samtliga anmälda brott), och andelen personupplarade brott har minskat från 15 till 9 procent.

Den förändring i brottsammansättningen, som främst bidragit till att förutsättningarna för personuppläring totalt sett ändå *ökat*, är minskningen av antalet offerbrott utan interaktion. De viktigaste brottstyperna i den kategorin är stölder och skadegörelse. De brotten, som har en låg personuppläring, har minskat kraftigt under perioden.

Hur blev personuppläringen för de olika kategorierna?

Personuppläringen är lägre 2013 än 2006 för såväl ingripandebrott som offerbrott med och utan interaktion. Ingripandebrotten har hög personuppläring år 2006 och låg år 2013, medan åren däremellan har en ganska jämn uppläring. Offerbrotten med interaktion har en jämn personuppläring åren 2006–2011, men sjunker därefter. Personuppläringen för offerbrotten utan interaktion är väldigt jämn åren 2006–2012, men sjunker något år 2013.

Figur 6. Andel personupplärate brott per år under åren 2006–2013 uppdelat på ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion. Andel i procent.



Vilka brott bidrar mest till den låga personuppläringen år 2013?

Vår huvudfråga är hur resultaten utvecklats under perioden och om polisens förutsättningar att personupplära brotten har minskat sedan satsningen inleddes år 2006. Som tidigare redovisats låg personuppläringen tämligen konstant mellan åren 2006 och 2012. År 2013 skedde dock en tydlig nedgång. Närmare 20 000 färre brott klarades upp det året jämfört med åren 2006–2012. En fråga som då är intressant är vilka brott som förklarar nedgången just det året.

Den analys som Brå har gjort visar att samtliga brottstyper förutom snatteri i butik bidrar till det negativa resultatet.²⁷ Sett till enskilda brott är det bedrägerierna som bidrar starkast, de står för 27 procent av det negativa resultatet. Därefter följer narkotikabrotten, dels innehav som bidrar med 14 procent, dels eget bruk som bidrar med 11 procent. Sammantaget står dessa tre brott för hälften av det negativa resultatet. Därutöver bidrar också misshandel, olovlig körning och drograttfylleri till en ganska stor del, sammantaget 23 procent. De bidrar till de negativa resultaten 2013 främst genom att de är vanliga brott, och personuppleringen för dem minskar särskilt kraftigt.

Varför personuppleringen minskat för just ovanstående brott diskuteras närmare längre fram i kapitlet.

Hur stor betydelse har minskningen av antalet unga som begår brott?

Nästa faktor som studerats för att analysera resultaten under åren 2006–2013, är åldersfördelningen bland de misstänkta. Hur sammansättningen av yngre och äldre misstänkta ser ut är en faktor som skulle kunna påverka polisens förutsättningar att klara upp brotten. En tidigare studie från Brå rörande beslutade misstankar för brott (Brå 2014:7 s. 55), visar att en något större andel personupplaras om misstankarna rör 15–17-åringar än om de gäller personer som är 18 år och äldre. Detta kan ha flera förklaringar. En är att unga kan vara mindre ”förslagna” när de begår brott och mer benägna att erkänna. En annan kan vara att ungdomsbrott är prioriterade i polisens arbete, bland annat genom kortare tidsfrister för utredningar. En ytterligare faktor skulle kunna vara att ungdomar oftare begår brott tillsammans med andra. Det ökar sannolikheten att någon av dem ska kunna knytas till brottet.

Mot den bakgrunden har vi tagit fram ytterligare data om åldersfördelningen till föreliggande rapport. Vi har emellertid valt att dra gränsen mellan yngre och äldre vid 20 år. Detta eftersom andelen 15–17-åringar bland de misstänkta är för liten för att den ska kunna ha någon större påverkan på personuppleringen i stort. Analysen nedan inleds med en beskrivning av hur åldersfördelningen bland de misstänkta förändrats. Därefter studeras vilken betydelse förändringen kan ha haft.

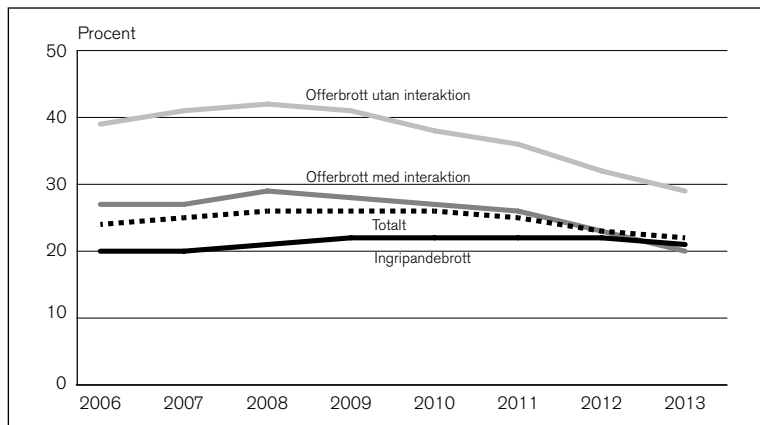
²⁷ För att identifiera vilka typer av brott som har störst inverkan på den låga personuppleringen år 2013 beräknas i tabell 17 i bilaga 1 hur stor skillnad det är mellan den faktiska personuppleringen år 2013 och hur personuppleringen hade varit om resultatet hade varit detsamma som det genomsnittliga resultatet åren 2006–2012.

De ungas andel minskar – men varierar beroende på brottstyp

Den generella trenden för de 16 utvalda brotten är att andelen unga (20 år och yngre) bland dem som misstänks för brott har minskat något. Deras andel har minskat från 26 procent ”toppåret” 2008–2009 till 21 procent år 2013. Det torde både bero på att ungdomskullarna blivit mindre²⁸ och på att ungdomar tenderar att begå brott i mindre utsträckning än för tio år sedan. Den tendensen framgår tydligt i de regelbundna så kallade skolundersökningar som Brå gör (Brå 2013:3).

Utvecklingen ser lite olika ut för de tre brottskategorierna. När det gäller ingripandebrotten är andelen unga ganska konstant under perioden. För offerbrotten med interaktion minskar andelen unga något, och för offerbrott utan interaktion är det en kraftig minskning.

Figur 7. Andel per år av de misstänkta som är högst 20 år gamla, totalt samt uppdelat på ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion, under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



Ökad satsning på ungas narkotikabrott

Att andelen unga inte minskat inom kategorin *ingripandebrott* beror dels på att anmälningarna om eget bruk och innehav av narkotika ökat, dels på att andelen unga misstänkta är hög när det gäller den typen av brott. Andelen unga bland dem som misstänktes för dessa narkotikabrott ökade från 19 procent 2006 till 26 procent 2013.

Ökningen av antalet unga som misstänks för eget bruk och innehav av narkotika är svår att förklara med att missbruket bland unga ökat under perioden. Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN:s) drogvaneundersökning bland nion-

²⁸ Antalet personer som är 15-20 år i befolkningen var 12 procent lägre år 2013 än år 2009.

deklassare och gymnasieelever ger inga sådana indikationer. Det talar för att ökningen främst beror på ett ökat fokus på ungdomar och narkotika från polisens sida.

För övriga brottstyper inom kategorin ingripandebrott har andelen unga minskat. Särskilt stor är minskningen för snatterier i butik.

Färre unga misstänks för misshandel, bilstölder och skadegörelse

I brottskategorin *offerbrott utan interaktion* är andelen unga misstänkta särskilt stor. Det beror på att många typiska ungdomsbrott, som bilstöld och skadegörelse, ingår. Det generella mönstret att ungdomarnas andel av de misstänkta minskar visar sig också tydligt i denna brottskategori. Andelen personer som är högst 20 år har minskat med en fjärdedel, från 39 procent år 2006 till 29 procent år 2013.

Misshandelsbrotten är den enskilda brottskategori som utmärker sig tydligast när det gäller förändrad åldersfördelning, inom kategorin *offerbrott med interaktion*. Andelen yngre misstänkta personer minskade med en tredjedel – från 35 till 23 procent.²⁹ Även för olaga hot och ofredande har andelen minskat, men i något mindre utsträckning (med omkring 20 procent), där omkring en tredjedel av de misstänkta är högst 20 år gamla. Andelen av de misstänkta för bedrägeri är ganska begränsad, men ökade något under perioden – från 15 till 20 procent.

Den lägre andelen unga misstänkta påverkar uppklaringen marginellt

Andelen unga, 15 till 20 år, bland de misstänkta minskade alltså under perioden från 26 till 21 procent. Brås analys, liksom vår tidigare studie (2014:7), visar att åldersfördelningen har en viss påverkan på personuppklaringen eftersom yngres brott oftare klaras upp. Hur stor betydelse det har varierar dock från brottstyp till brottstyp. För vissa brott är påverkan stor, för andra mer marginell. Det är främst vid misshandelsbrott, ofredanden och olaga hot som personuppklaringen tydligt påverkas av hur stor andel av de misstänkta som är yngre.³⁰ För dessa brottstyper är andelen lagförda bland misstänkta personer 7–13 procentenheter högre bland de yngre personerna.

²⁹ Totalt sett var i genomsnitt en fjärdedel av dem som misstänktes för offerbrott med interaktion högst 20 år gamla under perioden 2006-2013. Andelen unga är störst för misshandelsbrotten.

³⁰ Bland de äldre lagförs omkring 70 procent av de misstänkta, bland de yngre 82 procent – en skillnad på 12 procentenheter. Skillnaden mellan åldersgrupperna i andelen misstänkta som lagförs är också stor vid ofredande och olaga hot (13 respektive 7 procentenheter). Observera att dessa siffror inte avser andelen lagförda av samtliga anmälda brott, utan andelen lagföringar i förhållande till misstänkta personer.

För övriga brott finns det en viss skillnad i andelen misstänkta som blir lagförda men den är inte alls så stor som när det gäller de ovan nämnda brotten. För övriga 13 brottstyper i Brås urval blir skillnaden mellan de yngre och de äldre endast två procentenheter. Denna skillnad är för liten för att ge något utslag på personupplklaringsprocenten totalt sett.³¹ Den förändrade åldersfördelningen bland dem som misstänks för brott kan således ha haft en betydelse för personupplklarings utveckling när det gäller misshandel, ofredanden och olaga hot, men torde, enligt nämnda principer, inte ha haft någon större inverkan på den totala personupplklarings under perioden 2006–2013. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas andra omständigheter genom vilka det minskade antalet unga misstänkta påverkat personupplklarings.

Betydelsen av fler FU-begränsningar

En annan faktor som kan påverka personupplklarings är antalet beslut om förundersökningsbegränsning (FU-begränsning). En förundersökning får av processekonomiska skäl läggas ned eller behöver inte inledas om 1) 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 eller 2) om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kapitlet rättegångsbalken (1942:740) eller 3) om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (23 kap. 4 a § RB). Tidigare var det enbart åklagaren som kunde besluta om FU-begränsning, men sedan år 2013 har även polisen rätt att, i vissa fall, fatta sådana beslut.

Riksåklagaren (RÅ) har under 00-talet utfärdat riktlinjer vid flera tillfällen med inriktningen att besluten om FU-begränsning ska öka. I slutet av december år 2008 angav RÅ att ”förundersökningsbegränsning (och åtalsunderlåtelse) ska användas på ett aktivt sätt och på ett så tidigt stadium som möjligt” (RÅR 2008). Syftet uppgavs vara att ”ge underlag för en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna” (ibid.).

Om brott, som skulle kunna personupplklasas, i stället FU-begränsas, minskar andelen personupplklarade brott. Därför är utvecklingen av antalet förundersökningsbegränsningar under perioden av intresse när förändringar i polisens förutsättningar att klara upp brott ska analyseras.

³¹ Personupplklaringsprocenten, som är det gängse måttet för att mäta personupplklarings, innebär att man dividerar antalet personupplklarade brott med antalet anmälda brott. I analysen av åldersfördelningens betydelse divideras antalet misstankar med antalet personupplklarade brott.

Antalet FU-begränsade brott ökade med 11 000

Totalt sett har antalet brott som FU-begränsas ökat under perioden. År 2008 FU-begränsades 33 630 brott, år 2013 hade siffran stigit till drygt 45 000 brott.

Ökningen rör främst narkotikabrott och olovlig körning

Den största ökningen av antalet FU-begränsningar hänför sig till ingripandebrotten. I den brottskategorin ökade antalet brott som förundersökningsbegränsades med närmare 6 000 år 2013 jämfört med året före. Att besluten både är vanligast och har ökat mest i denna kategori beror på att ett FU-beslut kräver att det finns en misstänkt, och andelen brott med en misstänkt är högst inom ingripandebrotten.

Allra störst inverkan tycks FU-begränsningarna ha på eget bruk av narkotika. Omkring 1 700 fler brott av detta slag FU-begränsades år 2013 jämfört med 2012. Om dessa brott i stället lett till att någon fick åtalsunderlåtelse, åtalades eller fick strafföreläggande, hade personuppleringen för eget bruk av narkotika ökat med drygt tre procentenheter år 2013. För olovlig körning skulle personuppleringen ha ökat tre procentenheter om antalet FU-begränsningar varit oförändrat från år 2012 till 2013. På samma sätt skulle personuppleringen för innehav av narkotika och drograttfylleri ha varit drygt två procentenheter högre och knappt en procentenhet högre för rattfylleri.

Förändringen kan ha minskat personuppleringen med en halv procentenhet

Om hela ökningen av antalet FU-begränsningar under perioden i stället hade utgjorts av personupplarade brott, hade andelen personupplarade brott år 2013 ökat med omkring en halv procentenhet. Det skulle i så fall förklara en fjärdedel av den minskade personuppleringen under perioden.

Har andelen brott med flera misstänkta ökat?

Ibland framförs att andelen brott där det finns mer än en misstänkt har ökat, och att detta försvårar polisens arbete. För att belysa detta har Brå tagit fram uppgifter för år 2006 respektive 2013 om det genomsnittliga antalet misstänkta i brott där det finns någon misstänkt. Det framgår då att det totalt sett, för samtliga brott, inte är någon större skillnad mellan de två åren. År 2006 var medelvärdet 1,14 misstänkta per brott, år 2013 var det 1,17.

För vissa brottstyper är dock skillnaden något större. När det gäller till exempel inbrott har medelvärdet ökat från 1,67 till 1,86. För bedrägeri har det ökat från 1,23 till 1,40.³²

Omöjligt att beräkna effekten av förändringen

Det är inte möjligt att göra någon beräkning av vilken betydelse för personuppleringen denna förändring i antalet misstänkta per brott har haft. Med hänsyn till att personuppleringen för både inbrott och bedrägerier minskat är det dock inte osannolikt att det haft en viss betydelse. Om till exempel inbrotten i större utsträckning begås av professionella ligor blir brotten svårare att klara upp. Detsamma gäller för bedrägerier. När det gäller bedrägerier finns dock även andra faktorer som torde ha bidragit till att en mindre andel av brotten klaras upp – främst att antalet anmälda brott ökat så kraftigt.

Oftare negativa drogtestar

En faktor som kan leda till att färre av de skäligen misstänkta blir lagförda rör brottet eget bruk av narkotika. Det gäller andelen av de drogtestar som tas på de misstänkta och som ger negativt utslag. Denna andel har ökat tydligt under perioden – i takt med att polisen har ökat antalet ingripanden mot unga som misstänks för narkotikabrott. Mellan åren 2006 och 2013 minskade andelen positiva analyser stegvis från 82 till 75 procent. Om andelen positiva analyser hade varit lika hög år 2013 som år 2006 hade omkring 2 500 fler droganalyser kommit tillbaka till polisen med positivt resultat. Med ett positivt resultat på drogtestet är sannolikheten stor att brottet blir personupplarat.

Det kan finnas flera olika skäl till att drogtesterna som polisen genomför oftare visar negativt resultat över tid. En förklaring är troligen det faktum att polisen arbetar mer aktivt med att identifiera drogmissbruk och låta testa unga som verkar påverkade. Därmed ökar sannolikheten för att även testa personer som inte visar sig vara påverkade. Det skulle också kunna bero på att polisen blivit sämre på att identifiera drogmissbruk. En ytterligare möjlig hypotes i det sammanhanget är att bruket ökar av så kallade internetdroger som inte är drogklassade. Om så är fallet skulle polisen bedöma drogpåverkan korrekt, men då det rör sig om droger som inte är narkotikaklassade, rör anmälan inte ett brott och kan därmed inte personupplaras.

De negativa drogtesterna har således lett till att personuppleringen för narkotikabrott sjunkit. Narkotikabrotten svarar dock

³² Brå har också försökt få fram motsvarande siffror för misshandelsbrott, men det är inte möjligt eftersom dessa brottskoder förändrades år 2007.

för en så liten andel av de totala brotten att det inte ger utslag på personuppleringen för den anmälda brottsligheten totalt.³³

Okklarheter kvarstår

De faktorer som belysts ovan och där det finns ett statistiskt material kan endast förklara en del av den totala minskningen i personuppleringen under perioden. Men det finns även andra faktorer som rent hypotetiskt kan ha haft betydelse, men där det inte i studien funnits möjligheter att bedöma hur stor inverkan de kan ha haft. Avslutningsvis vill vi helt kort ta upp fyra sådana faktorer.

De är:

- Förändringar i ärendenas karaktär
- Inverkan av ökade krav på teknisk bevisning
- Förändrade registreringsystem
- Förändring i kvaliteten på polisens utredningsarbete

Har ärendenas karaktär förändrats?

En tänkbar förklaring till den minskade personuppleringen skulle kunna vara att brott mot person generellt blivit svårare att klara upp under perioden. Den hypotesen går i två riktningar. I det ena fallet handlar det om att anmälningsbenägenheten har ökat. Enligt *Brås nationella trygghetsundersökning* (NTU) har utsattheten för misshandel och olaga hot minskat något, medan anmälningarna har ökat under perioden fram till år 2011. Det förklaras av en ökad anmälningsbenägenhet både från de utsattas och från polisens sida. Ett rimligt antagande är att tillskottet av anmälningar i stor utsträckning rör mindre allvarliga personbrott, utan till exempel synliga skador, som kan vara svåra att klara upp. Vi har dock inte haft möjlighet att närmare studera frågan i detta sammanhang.

I det andra fallet handlar det om att ärendena kan ha blivit mer komplicerade och därför svårare att utreda. Det är en rimlig förklaring till att personuppleringen för bedrägerier minskat.³⁴ Att ärendena blivit mer komplicerade är också något som tas upp från många håll när det gäller till exempel olika typer av organiserad brottslighet och brottslighet med internationella förgreningar. Inte heller detta har vi haft möjlighet att studera närmare.

³³ En minskning med en procentenhet i personuppleringen totalt sett innebär i reella tal att 14 000 färre brott klaras upp.

³⁴ Frågan kommer att belysas närmare i det regeringsuppdrag om bedrägerier som Brå fick 2014-02-27 (Ju2014/1390/KRIM).

Har kraven på ökad bevisning påverkat andelen uppklarade brott?

En extern faktor som kan påverka personuppklaringen är hur höga krav på bevisning som åklagare och domstolar ställer. I delrapporten om utredningar av mängdbrott (Brå 2013:20) betonade flera poliser att kraven har höjts. Intervjuer gjordes med åklagare som menade att domstolarnas krav har höjts och att de därmed också måste ställa högre krav. Om så är fallet skulle det kunna vara en förklaring till att personuppklaringen har minskat, trots att andelen brott med en skäligen misstänkt har ökat.

Utvecklingen när det gäller personuppklaringen av misshandelsbrott skulle kunna tala för att kraven höjts. Där har personuppklaringen minskat med tre procentenheter under perioden, trots att det inte framkommit något som skulle tyda på att polisens utredningar av misshandelsärenden har blivit sämre. Med hänsyn till den satsning som gjorts på polisens arbete med våld i nära relationer är det mer rimligt att tro att kvaliteten blivit något bättre. Där emot nämndes just misshandel som exempel av flera poliser som uppfattade att kraven på teknisk bevisning ökat (Brå 2013:20).

Brå har inte haft möjlighet att inom ramen för detta uppdrag närmare empiriskt belysa hur mycket ökade beviskrav kan ha bidragit till att personuppklaringen har minskat.

Har förändrade registreringsystem haft betydelse?

Under den aktuella tiden har det skett förändringar i Polisens system för att registrera ärenden. En förändring gäller att Polisen för vissa mängdbrott införde datasystemet PUST-Siebel³⁵ under 2013, som sedan avvecklade under 2014. Flera problem med systemet uppdagades, bland annat att det innebar merarbete för dem som skulle göra registreringarna. Detta skulle kunna ha gått ut över tiden för andra ärenden och på så vis påverkat personuppklaringen, vilket har framförts i intervjuer som Brå gjort i tidigare studier inom uppdraget. Brå har inte närmare undersökt om så varit fallet.

Har kvaliteten i polisens utredningar försämrats?

En sista fråga är i vilken utsträckning minskningen även beror på att kvaliteten i polisens utredningsarbete sjunkit. I motsats till de externa faktorerna är detta något som polisen själv råder över. Det som här avses med kvalitet är inte kompetensen när det gäller att utreda större och mer komplicerade brott, utan kvaliteten i utredningen av den stora volymen av mängdbrott. Den kritik som

³⁵ PUST-Siebel är ett mobilt utredningsstöd för bland annat avrapportering av brott. Ett av syftena med PUST var att polisen skulle kunna registrera och klara upp ett ärende direkt på plats

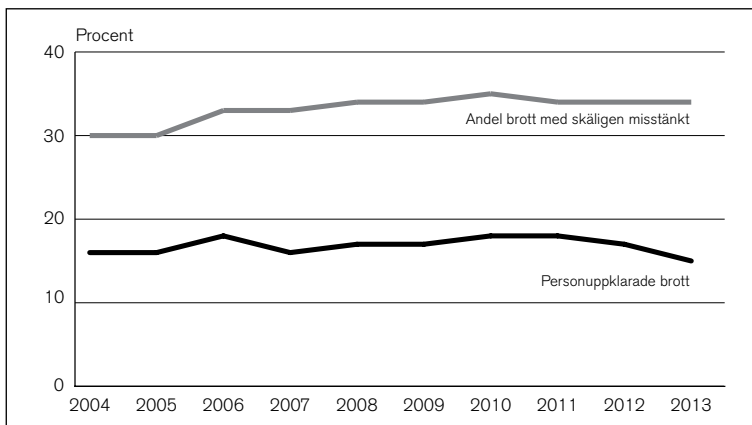
poliser riktade mot förutsättningarna för arbetet med mängdbrott i Brås tidigare rapport (2013:20) skulle kunna tala för att kvaliteten sjunkit. Det som då bland annat togs upp var att arbetsbördan ökat genom fler anmälningar, en ökning som inte uppvägs av motsvarande ökning av resurser till arbetet med mängdbrott. Anmälningarna har ökat med 13 procent, medan största delen av de ökade resurserna fördelades till annat än utredning av mängdbrott (2013:12). Det poliserna också lyfte fram var otydliga mål och prioriteringar och avsaknaden av en lärande organisation (2013:20).

Andelen brott där någon blir skäligen misstänkt har ökat

En intressant förändring under perioden är att andelen brott där polisen har minst en skäligen misstänkt har ökat. Att polisen identifierar en eller flera skäligen misstänkta för ett brott är ett tidigare steg i rättsprocessen än personuppleringen. Alla misstänkta blir dock inte lagförda – till exempel kan bevisningen ses som för svag eller den misstänkte kan vara icke straffmyndig. Därför är andelen brott med en skäligen misstänkt högre än andelen brott som personuppläras.

Andelen brott med en skäligen misstänkt är ett mått som kan ge en kompletterande bild av polisens arbete vid sidan av måttet personuppläring. Vi har därför tagit fram siffror kring andelen brott med åtminstone en skäligen misstänkt person åren 2004–2013. Det visar att denna andel ökade mellan åren 2004 och 2010, från 30 till 35 procent och därefter har legat konstant på omkring 34 procent.³⁶

Figur 8. Andel brott per år med åtminstone en skäligen misstänkt, samt andel personupplärade brott (PU) under åren 2004–2013.



För att närmare belysa utvecklingen redovisas i figur 9 andelen ärenden som har haft åtminstone en skäligen misstänkt person

³⁶ I reella tal ökade antalet brott med en skäligen misstänkt från 360 000 år 2006 till 476 000 år 2013.

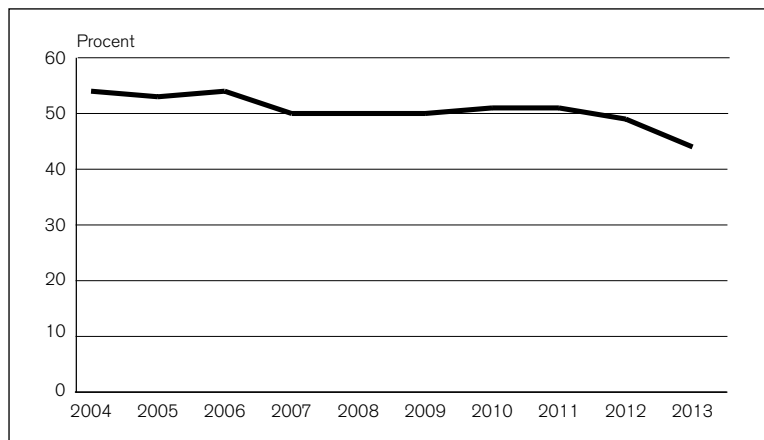
och som har personupplärats. Under åren 2004–2006 låg denna andel på samma nivå, omkring 54 procent. Sedan sjönk den till omkring 50 procent mellan åren 2007 och 2011 och minskade därefter för att år 2013 hamna på 44 procent.

Man kan tänka sig flera alternativa skäl till denna utveckling:

- Att polisen blivit mer effektiv i sitt utredningsarbete, eftersom antalet skäligen misstänkta har ökat.
- Att polisen sänkt ribban för vem som bedöms som skäligen misstänkt, och att därför en större andel av ärendena med en skäligen misstänkt inte överlämnas till åklagare.
- Att polisen gör samma bedömning som tidigare av vem som ska anses som skäligen misstänkt, men att åklagarna skärpt kraven för lagföring, till exempel ökat kraven på teknisk bevisning.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport närmare studera de olika möjliga skälen till förändringen. Enligt Brås bedömning är detta dock en intressant fråga som det kan finnas skäl att studera närmare.

Figur 9. Andelen ärenden med åtminstone en skäligen misstänkt person och som har personupplärats under åren 2004–2013.



Polisens uppdrag – behövs en renodling?

Detta kapitel har fokus på om det är möjligt och önskvärt att minska antalet arbetsuppgifter som åligger Polisen. Bakgrunden är att flera av de poliser som tillfrågades i förra rapporten om satsningen på Polisen (2013:20), nämnde det omfattande uppdraget som ett av skälen till att personuppkläringen av mängdbrott inte är högre.

I den första delen av kapitlet redovisas den senaste större utredningen av frågan, Polisverksamhetsutredningen (SOU 2001:87, 2002:70, 2002:117). Den föreslog att ett tiotal av Polisens uppgifter helt eller delvis skulle läggas över på andra aktörer. Därefter beskrivs vad som hänt sedan dess. Huvudresultatet är att mycket lite har hänt, ingen av uppgifterna har helt flyttats bort från polisens verksamhet. En närmare granskning visar tvärtom att omfattningen på uppgifterna snarare har ökat än minskat sedan år 2006. Brå skattar att så är fallet för två tredjedelar av de uppgifter som granskats.

För att få en bild av hur den strategiska ledningen påverkas av bredden på det nuvarande uppdraget har Brå även intervjuat tio chefer på strategisk ledningsnivå inom Polisen. Resultatet visar att de överlag är positivt inställda till en renodling – särskilt länspolismästarna. De tycker att uppdragets nuvarande omfattning försvårar såväl verksamhetsplanering som budgetering. De hoppas även att resurser kommer att frigöras om uppdraget renodlas, resurser som skulle kunna användas för att förbättra Polisens resultat. Samtidigt ser flera av de intervjuade cheferna även risker med en renodling, såsom mindre kontakt med medborgarna och mindre möjligheter att påverka den lokala brottsligheten.

I Brås tidigare rapport om satsningen på Polisen tillfrågades polisanställda vad de tycker krävs för att effektivisera polisens utredningsarbete (Brå 2013:20). Åtskilliga tog då upp att Polisens roll skulle behöva bli mer renodlad. De ansåg att myndighetens upp-

gift i nuläget är för omfattande och spretig och att flera uppgifter lika väl skulle kunna skötas av andra samhällsaktörer. Genom att renodla Polisens uppgifter skulle resurserna till kärnverksamheten öka och verksamhetens fokus bli tydligare. De här tankarna återkom bland samtliga befattningar som tillfrågades men var särskilt tydlig bland personal som arbetar nära eller i den ingripande verksamheten. Brås bedömning i rapporten var att det finns skäl att se över om bredden i Polisens uppdrag skulle kunna minska.

Diskussionerna om huruvida Polisens verksamhet behöver renodlas och om uppgifter kan föras över till andra, till exempel myndigheter eller kommun och lansting, är inte nya. Det har tagits upp i flera tidigare utredningar.³⁷ Rikspolischefen aktualiserade åter frågan i en artikel i Dagens Nyheter i februari 2012.³⁸

Syfte, frågeställning och metod

Mot ovanstående bakgrund kommer vi därför i detta kapitel att studera frågan om renodling av Polisens uppgifter lite närmare. Avsnittet börjar med en genomgång av de uppgifter som den senaste större utredningen på området, Polisverksamhetsutredningen (SOU 2001:87, SOU 2002:70 och SOU 2002:117), ansåg borde tas bort från Polisen. Därefter följer vi upp vad som hänt sedan utredningen presenterades, både om förslagen realiserats och om omfattningen på uppgifterna minskat eller ökat. Slutligen redovisas resultatet av en studie, där vi intervjuat ett antal läns-polismästare och polisområdeschefer om hur de ser på frågan om renodling.

Avsnittet redovisas med utgångspunkt från följande frågor:

- Vilka uppgifter har tidigare utredningar identifierat som angelägna att renodla?
- Har omfattningen på dessa uppgifter ökat eller minskat sedan år 2006?
- Är det rimligt att förvänta sig en högre personupplösning om uppdraget skulle renodlas?
- Vilka konsekvenser bedömer ledningen inom Polisen att en renodling skulle få?

Brås kartläggning av hur omfattningen på Polisens uppgifter har förändrats under tiden för satsningen på Polisen, bygger främst på statistik från Polisens eget system för verksamhetsuppföljning (VUP). En del data har även inhämtats från andra myndigheters register, exempelvis Djurskyddsmyndigheten och Trafikverket.

Avsnittets senare del om polischefers inställning till renodling bygger på en intervjustudie som genomfördes under våren 2014.

³⁷ Exempelvis SOU 1994:122, SOU 1995:146, ROPA-utredningen 1998, SOU 2001:87, SOU 2002:70 och SOU 2002:117.

³⁸ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/polisen-vill-rensa-bland-sina-arbetsuppgifter> [2014-05-14].

Samtliga chefer som intervjuades har ett strategiskt ledningsansvar för verksamheten i sitt område, hälften på länsnivå och hälften för ett polisområde. Intervjuerna var semistrukturerade och hölls över telefon. Polischeferna valdes ut med hänsyn till var i landet de arbetar och vilket antal anställda de har. Målet var att få en så bred bild av situationen som möjligt. För att cheferna inte ska kunna identifieras i texten omnämns de enbart utifrån sin yrkestitel.

Polisens uppdrag

Grunden för vilka arbetsuppgifter som åligger Polisen i Sverige är det uppdrag som beskrivs i 2 § polislagen (1984:387). Till polisens uppgifter hör att:

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av Polisen,
- fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.

Utöver polislagen styrs Polisen av de förordningar och lagar som återfinns i Rikspolisstyrelsens författningssamling.³⁹

Polisverksamhetsutredningens förslag

Den senaste större samlade utredningen om behovet av en reordning av Polisens uppdrag gjordes i början av 2000-talet. Utredningen fick namnet *Polisverksamhetsutredningen*. I dess första betänkande (SOU 2001:87) redovisades en kartläggning över uppgifter som utförs av Polisen, men där det kan diskuteras om de kan flyttas över till någon annan aktör eller helt upphöra. Delbetänkandet remissbehandlades, och ytterligare utredningsarbete gjordes. I de två följande betänkandena (SOU 2002:70 och SOU 2002:117) lämnade sedan utredningen sina slutgiltiga bearbetade förslag. Nedan redovisas en sammanslagning av resultatet från de tre utredningarna.

³⁹ Övriga lagar som styr Polisens arbete är bland annat: Polisförordningen (1998:1558), polisdatalagen (1998:622), förvaltningslagen (1986:223), lag om belastningsregister (1998:620), lag om misstankeregister (1998:621), förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen (1989:773), polisutbildningsförordningen (1999:740) (polisen.se/Om-polisen/Styrning-och-granskning/ [2014-06-27]).

Renodling för ökade resurser och stärkt identitet

Polisverksamhetsutredningen tar upp ett antal olika uppgiftsområden som den anser att Polisen inte bör arbeta med. Utredningen ser två huvudsakliga syften med att renodla Polisens verksamhet, dels att frigöra personal för att förstärka ”den egentliga polisverksamheten”,⁴⁰ dels att skapa en tydligare polisidentitet. Utredningens inställning är att Polisen endast ska ha uppgifter där ett ordnings- och säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs. En uppgift ska hanteras av Polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel måste användas i offentliga sammanhang för att utföra den. Slutligen bör utgångspunkten vara att Polisen bara ska utföra uppgifter som ligger inom ramen för den utbildning och kompetens som poliser har.

En del av de uppgifter som utredningen föreslår ska föras över till en annan huvudman hanteras av särskild personal inom Polisen, mestadels civilanställda. Dessa uppgifter är i huvudsak avgiftsfinansierade, och om uppgiften tas bort från Polisen försvinner också inkomsten. Resultatet för Polisens del blir därmed främst att de tvingas säga upp ett antal civilanställda. En sådan renodling förväntas inte bidra till mer polisiära resurser, utan huvudsyftet skulle i de fallen vara att skapa en tydligare polisroll. Andra uppgifter som utredningen föreslår ska renodlas ”stör” på ett tydligare sätt polisens kärnverksamhet, och att låta någon annan än Polisen hantera uppgiften kan i viss mån också förstärka de polisiära resurserna.

I huvudsak tog utredningen upp elva olika typer av uppgifter som är intressanta ur ett renodlingsperspektiv. Dessa framgår av listan nedan.

- Handräckningar
- Djurärenden
- Omhändertagande av personer enligt LOB⁴¹
- Passärenden
- Förlustanmälning
- Hittegods
- Tillstånd
- Stämningmannadelgivning
- Parkeringsanmärkningar
- Inhägnande av gruvhål
- Social brottsprevention

Nedan följer en närmare beskrivning av hur polisverksamhetsutredningen såg på de nio första uppgifterna i listan. De sista två tas inte upp i denna rapport eftersom de antingen tar mycket liten tid av Polisens arbete (inhägnande av gruvhål) eller inte kan regleras

⁴⁰ Oftast hänvisat till den ingripande och utredande verksamheten.

⁴¹ Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

genom lagändring utan mer handlar om vilket fokus en gren inom Polisens kärnverksamhet ska ha (social brottsprevention).⁴²

Handräckning – endast om det är motiverat

Handräckning innebär att Polisen bistår en annan myndighet med transport av en person. Polisen är skyldig att ge handräckning till en rad olika myndigheter. Hälso- och sjukvården är en stor beställare av hjälp vid undersökning för vårdintyg, transport och återföring av patient som avvikit från en vårdinrättning. Även socialnämnder, domstolar och kriminalvårdsanstalter har rätt att begära handräckning för att transportera och hämta till exempel ungdomar, tilltalade och intagna. Utredningen uppskattar att antalet handräckningsärenden uppgick till runt 25 000–30 000 år 2000, men saknar underlag att bedöma hur stora personalresurser som går åt för att utföra uppgiften. Uppgiften konkurrerar på ett tydligt sätt med det ordinarie polisarbetet, eftersom det är poliser i yttre tjänst som utför handräckningen (SOU 2001:87).

Enligt polisverksamhetsutredningen använder sig myndigheter i alltför stor utsträckning av handräckning i ärenden där det inte finns behov av polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld. Utredningen föreslår att myndigheter inte ska få begära biträde av polis rörande vissa lagar förrän de själva först försökt utföra åtgärden eller om ett sådant försök bedömts vara utsiktslöst⁴³ (SOU 2002:70).

Djurärenden – kan överföras till länsstyrelsen

Det finns en rad olika bestämmelser rörande Polisens arbetsuppgifter med inriktning mot djur. Det handlar om att på olika sätt transportera, ta om hand och ha tillsyn över djur. När det gäller hur mycket tid dessa uppgifter tar gör utredningen en grov uppskattning att 50–100 årsarbetskrafter sysselsätts med detta. Utredningen anser att det inte främst är resursåtgången som gör djurärendena till ett problem, utan att sådana ärenden avbryter och splittrar annat polisiärt arbete (SOU 2001:87).

Utredningen bedömer vidare att djurärenden har mycket begränsad polisiär relevans och att de flesta av dem lika väl skulle kunna hanteras av någon annan myndighet. Den hänvisar där till ett förslag om att inrätta en djurskyddsmyndighet⁴⁴ men föreslår i avvaktan på en sådan att uppgiften förs över till länsstyrelsen.

⁴² Brottsförebyggande arbete uppfattas i dag av de allra flesta höra till Polisens kärnuppgifter. Polisverksamhetsutredningen vill inte heller att uppgiften helt ska tas bort från Polisen utan pekar i stället på de möjligheter till renodling av polisens medverkan i det brottsförebyggande arbetet som ligger i metodutveckling och en utvecklad mål- och resultatstyrning (SOU 2001:87).

⁴³ I bilaga 3 redovisas närmare vilka lagändringar som utredningen föreslår.

⁴⁴ Förslaget om att inrätta en djurskyddsmyndighet framfördes i SOU 2000:108.

Länsstyrelsen föreslås, i samråd med Polismyndigheten, få möjlighet att överlåta verkställigheten av vissa uppgifter helt eller delvis till Polisen. Polismyndigheten föreslås också ha kvar en del arbetsuppgifter⁴⁵ (SOU 2002:117).

Förvaring enligt LOB – socialnämndens ansvar

Polisen får omhänderta berusade personer och förvara dem i arrest om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.⁴⁶ År 2000 var antalet omhändertaganden som gjordes av polisen cirka 48 000 (SOU 2001:87).

Utredningen föreslår att Polisen enbart ska ha i uppgift att omhänderta en berusad person på de grunder som anges i LOB, men sluta att förvara dem i polisarrest (SOU 2001:87). Den uppgiften ska i stället föras över till socialnämnden. Polisen ska dock fortfarande kunna förvara de berusade som uppträder våldsamt. För att socialnämnderna ska kunna utföra uppgiften på ett bra sätt kan de enligt utredningen inleda ett samarbete med landstinget eller själva inrätta tillnyktringsenheter med anställd sjukvårdspersonal. I utredningens förslag ingår att resurser förs över från Polisen till kommunen. Utredningen bedömer dock att en överföring trots detta skulle kräva ökade statsbidrag till kommunerna⁴⁷ (SOU 2002:117).

Passärenden – kvar hos Polisen

Polisen är den myndighet som utfärdar pass. Ärendena handläggs oftast i poliskontorens reception, men på större polismyndigheter finns särskilda passenheter. Utredningen anger att ungefär 180 personer arbetar med frågan – nästan alla civilanställda. Utredningen bedömer inledningsvis att passhanteringen är en verksamhetsfrämmande uppgift för Polisen och föreslår därför i det första betänkandet att den förs över antingen till länsstyrelsen eller till skattemyndigheten (SOU 2001:87). Utredningens slutgiltiga förslag blir dock att passärendena bör ligga kvar hos Polisen. Motivet för detta är att man kunnat konstatera att handläggningen av passärenden på många orter, särskilt i glesbygdsområden, är en förutsättning för att kunna hålla poliskontor öppna. Ett överförande av handläggningen av passärendena skulle, enligt utredningen, kunna få till konsekvens att ett antal poliskontor skulle behöva stängas (SOU 2002:70).

Hantering av tillstånd

Polisen handlägger en rad olika tillstånd, alltifrån ansökningar om att avfyra fyrverkerier till att starta hotell- och pensionatörrelse.

⁴⁵ I bilaga 3 redovisas närmare hur uppgifterna föreslås vara fördelade.

⁴⁶ Enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

⁴⁷ I bilaga 1 redovisas närmare hur uppgifterna föreslås vara fördelade.

Den stora majoriteten av tillståndsärendena gäller innehav av vapen, användning av offentlig plats samt tillstånd för allmän sammankost eller offentlig tillställning.

Vapentillstånd – utredningen tar inte ställning till en överföring

Ärenden om tillstånd att inneha vapen svarar för ungefär hälften av tillståndsärendena. Utredningen uppskattar att 80–110 årsarbetskrafter, främst civilanställda, används för vapenärenden. Enligt utredningen finns det argument både för och emot att föra över dessa ärenden till annan, främst då kommunen. Å ena sidan kräver ärendena en viss form av ordnings- och säkerhetstänkande, å andra sidan är de flesta ärenden okomplicerade och fordrar inte specifikt den kompetens när det gäller ordning och säkerhet som just Polisen har. Utredningen avstår från att ta ställning och föreslår att frågan studeras närmare i annat sammanhang (SOU 2001:87).

Användning av offentlig plats – kommunen kan ta över tillstånden

Dessa ärenden handlar till exempel om tillstånd till uteservering, kiosker, korvstånd, cykelställ och skyltar. Utredningen uppskattar att omkring 40 helårsarbetskrafter inom Polisen är sysselsatta med dessa ansökningar, i huvudsak civilanställda. Enligt utredningen har ordnings- och säkerhetstänkande sällan någon större betydelse för beslutet om tillstånd, och de flesta ärenden är okomplicerade rutinärenden. Utredningen bedömer att detta är en uppgift som kan föras över till kommunen. Polisen ska dock ha möjlighet att både yttra sig över ansökan och ställa upp villkor för att ansökan ska beviljas⁴⁸ (SOU 2001:87 och SOU 2002:70).

Tillstånd till allmänna sammankomster bör ligga kvar hos Polisen

Utredningen beräknar att 75–95 årsarbetskrafter inom polisen arbetar med sådana tillstånd. Ungefär hälften är poliser och hälften civilanställda. Enligt utredningens mening bör uppgiften att ge tillstånd till allmänna sammankomster ligga kvar hos Polisen. De är bäst lämpade att göra de bedömningar av ordning och säkerhet som krävs⁴⁹ (SOU 2002:70).

Ta emot förlustanmälan – ingen samhällelig uppgift

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för Polisen att ta emot anmälningar om förlorat gods. Anledningen till att Polisen tar emot sådana anmälningar är att man uppfattar det som en del av serviceverksamheten gentemot allmänheten. Att allmänheten vill göra förlustanmälan till Polisen beror främst på att försäkringsbolagen

⁴⁸ Förslaget redovisas närmare i bilaga 3.

⁴⁹ Den föreslår dock att om ansökan avser att ta i anspråk offentlig plats ska polismyndigheten ombesörja att ansökan även tillställs kommunen för beslut i den frågan.

ofta kräver det för att betala ut ersättning. Utredningen uppskattar att det behövs 40–50 årsarbetskrafter inom Polisen för sådana anmälningar, de flesta av dem är civilanställda (SOU 2001:87).

Enligt utredningen har handläggningen av förlustanmälningar ingenting med Polisens kärnuppgifter att göra. Den föreslår därför att Polisen bör upphöra med denna service och att den heller inte bör tas över av någon annan skattefinansierad verksamhet. Däremot kan någon privat organisation ta över uppgiften, om de har intresse av det (SOU 2002:70).

Hittegods – kan läggas ut på entreprenad.

Den som hittar ett borttappat föremål ska utan dröjsmål anmäla det till polisen. Polisens uppgifter är att ta emot och vårda hittegods,⁵⁰ underrätta kända ägare, söka ägare som inte är kända m.m. Utredningen uppskattar att 200–250 årsarbetskrafter är sysselsatta med hittegodsärenden. De flesta är civilanställda (SOU 2001:87).

Utredningen föreslår att Polisen ska ges möjlighet att lägga ut hittegodsverksamheten på entreprenad.⁵¹ Polisen föreslås vara tillståndsmyndighet när det gäller tillstånd att bedriva hittegodsbyrå och bör ha insyn i hittegodsbyråns verksamhet (SOU 2002:70).

Stämmingsmannadelgivning – till kronofogden

Om en myndighet misslyckats med att delge någon en handling, till exempel en kallelse till domstolsförhandling, kan den vända sig till polisen för hjälp. År 2000 arbetade, enligt en enkät från utredningen, 185 polisanställda med uppgiften, varav cirka 45 poliser och 140 civilanställda (SOU 2001:87).

Enligt utredningen är denna verksamhet inte polisiärt relevant och skulle lämpligen kunna föras över till kronofogdemyndigheten (SOU 2002:70).

Parkeringsärenden – handlar inte om brott

Parkeringsanmärkningar utfärdas i princip av parkeringsvakter. Men om personen som fått anmärkningen bestrider den blir det en fråga för Polisen. Utredningen gör ingen uppskattning av hur stora resurser Polisen nationellt lägger ned på denna typ av ärenden. Som exempel anges dock att polismyndigheten i Stockholm årligen tar emot cirka 20 000 bestridanden och att 21 civilanställda och 7 poliser arbetar med ärendena på den centrala parkeringsenheten i länet. Eftersom överträdelser mot parkerings- och stoppförbud

⁵⁰ Upphittare kan också välja att förvara det själv, om polisen bedömer att hen är lämplig för det.

⁵¹ Utredningen föreslog att möjligheten att lägga ut hittegodsverksamheten på entreprenad inledningsvis ska testas i fyra län under två år och sedan utvärderas.

numera inte är ett brott, ifrågasätter utredningen om dessa ärenden ska ligga på Polisen (SOU 2001:87). Utredningen föreslår att uppgiften förs över till kommunen (SOU 2002:70).

Vad har hänt sedan Polisverksamhetsutredningen?

Det har nu gått över tio år sedan den omfattande utredningen av Polisens uppdrag skrevs. Vad har hänt sedan dess? Har förslagen realiserats? Har nya lagar tillkommit? Dessa frågor belyses nedan.

Utredningen ledde inte till någon större förändring ...

Ytterst få av förslagen i Polisverksamhetsutredningen har realiserats. Politiker har visserligen hänvisat till utredningen i flera senare propositioner och motioner⁵² men förslagen har i de flesta fall avslagits eller skjutits på framtiden i väntan på ytterligare utredning.

... men förslagen är aktuella i nya utredningar

En del av förslagen har dock åter aktualiserats i utredningar de senaste åren. Under år 2014 pågår bland annat ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram förslag till en ny djurskyddslag. Arbetet bygger på betänkandet *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75). Enligt utredningen ska det i den nya lagen införas en bestämmelse om att hjälp från polismyndigheten bara får begäras om det kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter behöver tillgripas eller av andra synnerliga skäl. Utredningen föreslår även att upphittade djur inte längre ska hanteras som hittegods av polisen, vilket kommer att betyda en minskad arbetsbelastning och minskade kostnader för polismyndigheterna (SOU 2011:75). Det ligger i linje med vad Polisverksamhetsutredningen föreslog.

Även frågan om handräckning har åter aktualiserats. År 2011 kom en utredning som fokuserade på transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7). Där föreslår utredningen att reglerna om Polisens ansvar vid sådana transporter ska stramas upp, dels genom att förtydliga under vilka förutsättningar biträde får begäras, dels genom att kräva att den beställande myndigheten medverkar. Kriminalvården föreslås få ett tydligare ansvar för att transportera frihetsberövade som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler (SOU 2011:7).

Samma år presenterades en utredning om insatser för missbrukare (SOU 2011:35). Den tar upp polisens arbete med LOB.⁵³ Ut-

⁵² Se exempelvis propositionerna 2004/05:40, 2005/06:128 och motionerna 2004/05:Ju42, 2004/05:Ju474, 2004/05:Ju501

⁵³ Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

redningen anser liksom Polisverksamhetsutredningen att uppgiften att förvara och ha tillsyn över berusade som omhändertas enligt LOB inte ska ligga hos Polisen. Ansvaret för detta bör istället ligga på landstinget.⁵⁴ Den omhändertagne ska föras till en tillnyktringsenhet eller motsvarande vårdenhet. Undantaget är om personer uppträder aggressivt eller våldsamt. Om så är fallet ska de, enligt förslaget, förvaras i arrest hos polisen eller inom kriminalvården för tillnyktring. I de fallen ska landstinget ge polisen eller personalen hos kriminalvården tillgång till en medicinsk bedömning.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14) presenterade regeringen således en satsning på 35 miljoner kronor under tre år för att påskynda utvecklingen av vårdalternativet, tillnyktringsenheter, som i nuläget mest finns i storstäderna.⁵⁵

Slutligen har Riksrevisionen tagit upp frågan om anmälningar till polisen om borttappade föremål. I sin granskningsrapport *Bättre hantering av mängdbrott* rekommenderar myndigheten att regeringen låter utreda förutsättningarna för att begränsa hanteringen inom polisen av anmälningar som uppenbart inte avser brott, till exempel borttappade föremål och ärenden som mer är av försäkringskaraktär (RiR 2010).

RPS efterfrågar fortfarande en större renodling

Inom Polisen har frågan om renodling inte blivit mindre aktuell. I samband med kritik för att polisens resultat inte förbättrats trots ökade resurser, tog Rikspolischefen Bengt Svenson i en artikel i Dagens Nyheter upp problemet med splittrade resurser.⁵⁶ Rikspolischefen betonade att man måste väga nyttan av att Polisen ägnar sig åt en mängd saker som inte är kärnuppgifter mot nackdelarna. Han önskade att Polisen fick möjlighet att koncentrera sig på kärnuppgifterna och förbättra resultaten på det området. De områden som han lyfte fram som icke-polisiära var i huvudsak de samma som Polisverksamhetsutredningen tog upp. Det var passärenden, förvaring av berusade som omhändertagits enligt LOB, omhändertagande av djur, tillståndsgivning, hittegods och handräckningsuppdrag. Han tog också upp inspektioner av farliga istappar och tillsyn av hotell och pensionat.

Inom kort kommer frågan att utredas på nytt

I april 2014 meddelade Justitiedepartementet att en ny utredning kommer att tillsättas inom kort för att utreda och lämna förslag till

⁵⁴ Polisverksamhetsutredningens förslag var att även kommunen skulle kunna ha huvudansvaret.

⁵⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/16780/a/224145> [2014-06-04].

⁵⁶ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/polisen-vill-rensa-bland-sina-arbetsuppgifter> [2014-05-08].

förändringar av Polisens uppgifter i syfte att renodla verksamheten. Framför allt kommer utredaren att undersöka om hanteringen av djur kan överföras till en annan huvudman, men i uppdraget ingår även att undersöka om det finns ytterligare arbetsuppgifter som på ett lämpligare sätt kan utföras av någon annan huvudman i syfte att frigöra resurser för att förstärka den centrala polisverksamheten (Dir. 2014:59).

Har det som inte är kärnuppgifter ökat?

Det kan konstateras att ingen av de uppgifter som tas upp i Polisverksamhetsutredningen helt förts bort från Polisen. Däremot har deras omfattning förändrats en del. I vissa fall handlar det om en ökning, i andra om en minskning.

Nedan redovisas omfattningen för de nio områden som Polisverksamhetsutredningen föreslog skulle renodlas. Ambitionen har varit att få fram uppgifter från år 2006, då satsningen på fler poliser inleddes, och sedan jämföra dem med dagens siffror, år 2012 eller 2013. I de fall som det inte har varit möjligt att ta fram siffror så långt bak i tiden har enbart de senaste tre årens siffror inkluderats.

Det bör nämnas att det i vissa fall varit svårt att få fram tillförlitliga siffror för omfattningen av uppgifterna på en nationell nivå. Orsaken till det är främst bristfällig registrering och tidsredovisning samt byten av datasystem under perioden. De 21 polismyndigheterna har även tidigare haft olika ärendehanteringssystem som kan vara svåra att jämföra eller slå samman.⁵⁷ Efter redogörelsen för var och en av de nio uppgifterna avslutas avsnittet med en sammanfattande analys. Där gör Brå i en tabell uppskattningar av om omfattningen på uppgifterna totalt sett har ökat, minskat eller legat konstant.

Handräckningarna har ökat något de senaste åren

Mellan åren 2006 och 2013 har Polisen fått en rad nya författningsreglerade uppgifter. De allra flesta rör handräckning av olika slag.⁵⁸ Antalet handräckningar har också ökat; enligt Brås beräkningar har de fyra vanligaste typerna av handräckning⁵⁹ sammanlagt ökat med 13 procent från år 2010 till år 2012.⁶⁰ I Rikspolis-

⁵⁷ För att komma till rätta med det infördes år 2013 det nya nationella dokumentations- och ärendehanteringssystemet PÄR (PÄR används inte för brottsärenden i utredningssystemet).

⁵⁸ Enligt uppgifter från RPS har Polisen fått cirka 30 nya författningsreglerade uppgifter mellan åren 2006 och 2013, varav två tredjedelar gäller olika typer av handräckning.

⁵⁹ Handräckningar enligt utlänningslagen, enligt LVU, begärd av läkare och vid förretning. Sammanlagt genomfördes 18 467 sådana handräckningar år 2012.

⁶⁰ Uppgifterna kommer från VUP, Polisens verksamhetsuppföljning.

styrelsens tillsynsrapport (RPS 2013) framgår att det totala antalet handräckningar år 2012 var cirka 23 000. Det är dock inte högre än antalet under början 2000-talet. Då låg de, enligt Polisverksamhetsutredningen, på någonstans mellan 25 000 och 30 000 per år (SOU 2001:87). Det höga antalet från början av 2000-talet kan ha två möjliga förklaringar, dels att fler typer av handräckningar ingår i Polisverksamhetsutredningens beräkning, dels att rutiner för registrering av handräckningar har ändrats under åren.

Det som skett sedan Polisverksamhetsutredningen är att poliser på eget initiativ har försökt skapa en dialog med de myndigheter som ofta efterfrågar handräckningar. Polisen har verkat för att den begärande myndigheten själv ska göra egna försök att genomföra en transport innan man kontaktar Polisen.⁶¹ Den här modellen har framför allt använts i Skåne, och det ska ha medfört att antalet ärenden där inte har ökat sedan 2006 på samma sätt som i övriga landet utan till och med minskat något (RPS 2013).

Djurärenden har ökat markant – särskilt omhändertagande av djurbesättningar

Det är svårt att ange den totala mängden djurärenden som polisen sköter eftersom det rör sig om så många varierande verksamheter, allt från älgar som skadas i trafiken till omärkta hundar.⁶² Polisverksamhetsutredningen kom dock fram till att år 2000 var mellan 50 och 100 årsarbetskrafter inom polisen sysselsatta med djurärenden.

Omhändertagande av djurbesättningar

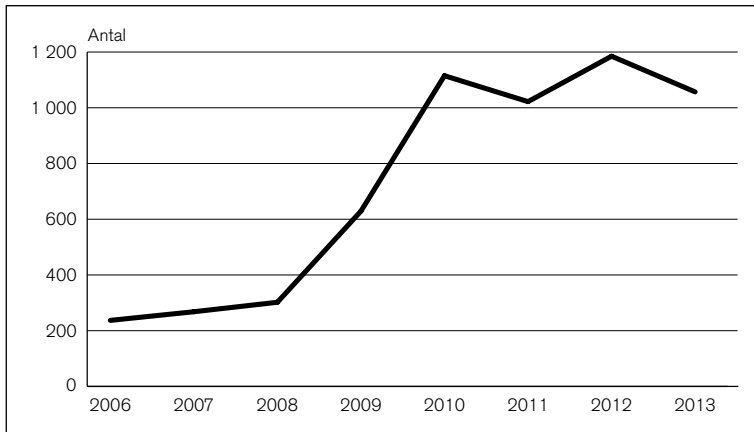
De mest tillförlitliga siffror som Brå tagit del av omfattar polisens arbete med omhändertagande av vanskötta djur.⁶³ Utifrån de siffrorna är det tydligt att Polisen fått mer att göra de senaste åren.⁶⁴ Som framgår av figur 10 har antalet omhändertaganden enligt 31 och 32 § djurskyddslagen (1988:534) nästan femdubblats sedan 2006.

⁶¹ Det bör dock nämnas att JO flertalet gånger har kritiserat polismyndigheter för deras hantering av handräckningar. Bland annat för att ha gjort en materiell prövning av behovet av polishjälp och villkorat sin medverkan, vilket fått till följd att omhändertaganden fördröjts. Se exempelvis JO-beslut 273-2013 och 1537-2013.

⁶² Om bortsprungna hundar eller övergivna katter överlämnas till Polisen hanteras de i stället som hittegods och redovisas under avsnittet om hittegods.

⁶³ Siffrorna är hämtade från Jordbruksverket, dit Sveriges kommuner och länsstyrelser varje år rapporterar hur de arbetar med djurskyddslagen.

⁶⁴ I materialet ingår inte de handräckningar av djur som polisen genomför utan endast alla de omhändertaganden som polisen ska verkställa. Ett arbete som kan innebära alltifrån att köra två katter till veterinären för avlivning till mer omfattande uppgifter som att ta hand om en större besättning mjölkkor under tiden som ett ärende omprövas.

Figur 10. Antal omhändertagande enligt djurskyddslagen. År 2006 – 2013.

Källa: Jordbruksverket.

Ökningen beror troligen på att länsstyrelsens djurinspektörer blivit fler. Antalet inspektörer har succesivt ökat de senaste 10 åren, från 149 år 2003 till 193 år 2013. Dessutom har de blivit betydligt effektivare. Andelen inspektioner som ledde till ett djurförbud eller omhändertagande var tre gånger högre 2013 jämfört med i början av 2000-talet.⁶⁵

Viltolyckor

En annan typ av djurärenden som Polisen hanterar är omhändertagande efter viltolyckor. När exempelvis en älg eller ett rådjur skadas i trafiken kontaktas länskommunikationscentralen (LKC) som då skickar ut en lokal jägare för att eftersöka djuret. År 2006 registrerades ca 35 000 viltolyckor, antalet registrerade olyckor har stadigt ökat till att år 2013 vara strax över 45 000.⁶⁶ Den här typen av ärenden tar inte tid från poliser i yttre tjänst men däremot från länskommunikationscentralens operatörer som leder det operativa arbetet.

Tillsyn över hund och omhändertagande av djur

Både tillsyn över hundar och omhändertagande av djur har ökat med ca 50 procent från år 2010 till 2012.⁶⁷ År 2010 hanterade

⁶⁵ År 2009 tog länsstyrelsen över djurskyddskontrollen från kommunerna. Enligt statskontorets utvärdering har det inneburit stora möjligheter till effektiviseringar för att öka både kvaliteten och rättssäkerheten i djurskyddskontrollen. Antalet ingripanden har ökat genom att länsstyrelserna tagit itu med många svåra fall som inte upptäckts eller lämnats utan åtgärd av den tidigare kommunala kontrollen (Statskontoret, 2011).

⁶⁶ <http://www.viltolycka.se/upload/files/PreviousWebsite/Statistics/default.htm> [2014-06-19]

⁶⁷ Antal registrerade "Tillsyn över hund": 1 579 (2010), 2 190 (2011), 2 440 (2012). Och "Omhändertaget djur": 1 520 (2010), 1 706 (2011), 2 376 (2012).

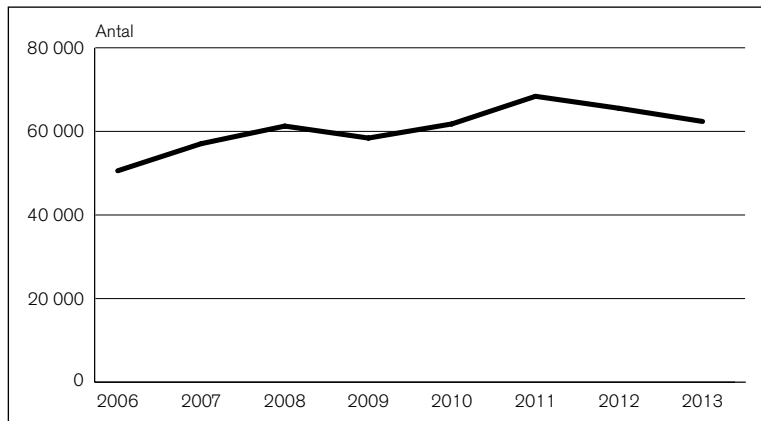
Polisen ca 1 500 ärenden om tillsyn över hund och lika många ärenden för omhändaget djur. Tre år senare låg antalet ärenden för bägge typerna närmare 2 400 per år.

Fler omhändertags och förvaras av polisen enligt LOB

Antalet omhändertagna enligt LOB⁶⁸ har ökat med närmare en tredjedel sedan början av 2000-talet. Då var antalet omhändertaganden cirka 48 000 (SOU 2001:87) jämfört med dryga 62 000 år 2013.⁶⁹ Ökningen har skett gradvis för att sedan mattas av något de senaste åren, se figur 11.

I de flesta fall förvaras de omhändertagna fortfarande i en polisrest. År 2013 var det endast en tiondel av de omhändertagna som överlämnades till någon vårdinrättning, exempelvis en tillnyktringsenhet.⁷⁰

Figur 11. Antal personer omhändertagna enligt LOB år 2006–2013.



Källa: Transportstyrelsen.

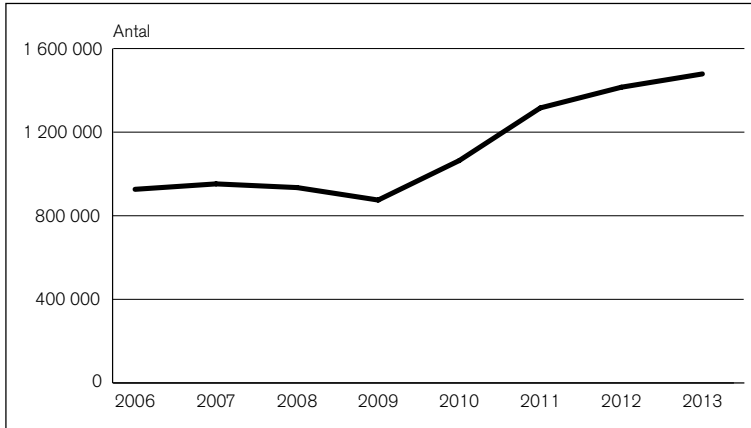
Antalet utfärdade pass har ökat kraftigt

Passärenden har ökat markant de senaste åren, från cirka 900 000 år 2006 till nästan 1 500 000 år 2013, se figur 12. De har även ökat jämfört med början av 2000-talet då antalet var omkring 800 000 per år. En förklaring till ökningen är den ändrade giltighetstiden, alla pass utfärdade efter oktober 2005 är giltiga fem år i stället för som tidigare 10 år.

⁶⁸ Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

⁶⁹ Enligt uppgifter från Transportstyrelsen som Brå har tagit del av.

⁷⁰ Enligt statistik från Transportstyrelsen överlämnades 11 % till sjukhus, alkoholpoliklinik eller annan vårdinrättning. Utöver denna kategori har 3 % registrerats som överlämnade till anhöriga, annan eller förd till bostaden. Resterande 86 % har troligen fått sova ruset av sig i polisens arrest.

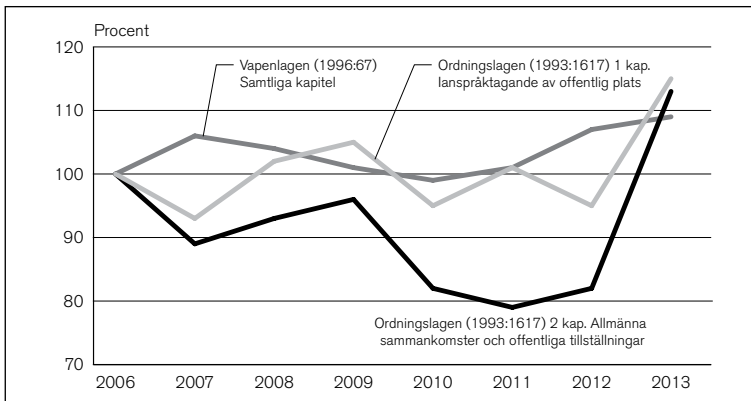
Figur 12. Antal utfärdade pass, år 1998–2013.

Källa: RPS/VUP.

Förutom pass hanterar Polisen även de nationella id-korten. Antalet ärenden gällande nationella id-kort har också ökat stadigt och uppgick år 2013 till 185 400 stycken, nästan fem gånger fler än år 2006.⁷¹

Polisen hanterar allt fler tillståndsansökningar

Nedan redovisas utvecklingen av polisens tillståndshantering från år 2006. Totalt sett har antalet ansökningar om tillstånd enligt vapen- och ordningslagen ökat med 10 procent mellan år 2006 och 2013; motsvarande siffra för samtliga tillståndsärenden är 9

Figur 13. Indexerat diagram över utvecklingen av antal tillståndsärenden, år 2006–2013.

Källa: RPS/VUP.

⁷¹ Uttag av verksamhetsstatistik för åren 1998–2014.

procent.⁷² Ökningen har dock inte skett succesivt under tidsperioden utan märks framför allt från år 2011 och framåt, se figur 13.

Antalet ansökningar om vapentillstånd har ökat

Polisverksamhetsutredningen skattade att tillståndshandlingen för vapen sysselsätter cirka 100 årsarbetskrafter inom Polisen (SOU 2001:87). Om man räknar om det till antal ärenden tycks omfattningen ha legat relativt stabilt, runt 100 000 ärenden per år, med en viss ökning de senaste åren. Antalet inkomna tillståndsansökningar år 2006 var cirka 110 000 och år 2012 strax över 120 000 (RPS).

Viss ökning av antal ansökningar om att ta offentlig plats i anspråk

Antalet tillstånd för användning av offentlig plats, enligt ordningslagens första kapitel, har legat relativt stabilt på omkring 15 000 ärenden per år under åren 2006–2012. Antalet har sedan ökat till 17 500 ärenden år 2013 (VUP).

Fler söker tillstånd för offentliga tillställningar

Slår man samman samtliga ansökningar om tillstånd enligt ordningslagens andra kapitel, har antalet totalt sett ökat med 13 procent från år 2006 till år 2013. Under tidsperioden har dock mängden varierat kraftigt och inbördes skiljer de sig åt. Medan ansökningar för allmänna sammankomster totalt sett varken minskat eller ökat under den studerade perioden, är antalet ansökningar för offentlig tillställning 22 procent fler 2013 jämfört med år 2006 (VUP).

Antalet förlustanmälningar har ökat

Utifrån siffror från ROPA-gruppens rapport,⁷³ skattar Polisverksamhetsutredningen att förlustanmälningar upptar arbetstid för närmare 50 personer inom Polisen (SOU 2001:87). Omräknat till antal ärenden blir det cirka 196 000. År 2006 var antalet förlustanmälningar ungefär detsamma, 193 000, men därefter har antalet ökat med 18 procent fram till år 2012.⁷⁴

⁷² I den beräkningen ingår även exempelvis tillstånd för sprängning, hotell- och pensionatrörelse och handel med explosiv vara.

⁷³ ROPA-gruppen hade uppdrag att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter i Stockholms polismyndighet, i syfte att effektivisera verksamheten vid myndigheten. Utredningsgruppen redovisade flera rapporter under åren 1998 och 1999. Deras resultat gällande förlustanmälningar är den visade att det var den i särklass mest frekventa koden i RAR-statistiken för Polismyndigheten i Stockholms län, med nästan 51 000 anmälningar under år 1997 (SOU 2001:87, s.136).

⁷⁴ Antalet förlustanmälningar nationellt: 193 026 (2006), 222 037 (2010) och 228 685 (2012) enligt siffror från RPS.

Hittegods – en stor volym som minskat

Enligt Polisverksamhetsutredningen sysselsattes mellan 200 och 250 årsarbetskrafter med hittegods i början av 2000-talet. Det gör hittegods till en av de största verksamheterna för civil personal inom Polisen, större än exempelvis passhantering.⁷⁵ Utredningen saknade siffror för det totala antalet hittegodsärenden nationellt, men redovisade att år 2000 tog enbart Citypolisen i Stockholm emot 12 500 hittegodsärenden (SOU 2001:87). Det är ungefär lika många ärenden som distriktet hanterade år 2012. Statistik från övriga hittegodsenheter som ingick i Brås urval⁷⁶ visar dock på en minskning i antal inkomna hittegods under tiden för satsningen. Utifrån Brås beräkningar har hittegodsverksamheten totalt sett minskat med 14 procent mellan år 2006 och 2013.⁷⁷

Stämningmannaverksamheten har minskat betydligt

Den av uppgifterna som, procentuellt sett, minskat mest är Polisens arbete med delgivning. År 2000 hanterade Polisen över 200 000 delgivningar (SOU 2001:87). Tio år senare, 2010, hade antalet halverats. Året därpå infördes en lagändring som gav privata delgivningsföretag samma befogenheter att delge som offentliga stämningmän (SFS 2010:1933). Det minskade antalet ytterligare och var år 2013 nere på drygt 35 000 (RPS 2014). Stämningmannadelgivningen är inte anslagsbaserad utan baseras på avgifter. År 2014 får Polisen 1 000 kronor per ärende. Avsikten är att det ska täcka kostnaderna,⁷⁸ men Polisen uppger att polismyndigheterna går med ett stort underskott eftersom de handlägger de mer komplicerade ärendena, och privata aktörer har hand om de ärenden som är mindre komplicerade.

Bestridande av parkeringsanmärkning har minskat

Antalet ärenden som rör bestridande och rättelse av parkeringsanmärkningar tycks ha minskat både sedan början av 2000-talet och sedan 2006. Polisverksamhetsutredningen hade inte siffror för hela landet, men angav att enbart polisen i Stockholm han-

⁷⁵ Passhantering beräknas sysselsätta mellan 140 och 180 årsarbetskrafter (SOU 2001:87).

⁷⁶ I urvalet ingick samtliga hittegodsenheter i polismyndigheterna i Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Halland, Jönköping, Kalmar, Västmanland och Västerbotten samt hittegodsenheter för polisdistriktet City i Stockholm och för polisdistriktet Malmö i Skåne.

⁷⁷ Beräkningar grundar sig på uppgifter över samtliga hittegodsärenden som inkommit åren 2006-2013 till de 7 polismyndigheter och 2 polisdistrikt som ingick i urvalet.

⁷⁸ Rikspolisstyrelsen lämnade år 2008 in en hemställan till regeringen om att få höja avgiften för att uppfylla förordningskravet om full kostnadstäckning. År 2007 var avgiften 250 kronor (Polisen 2009).

terade ungefär 20 000 ärenden per år (SOU 2001:87). Motsvarande siffra för nästan hela riket⁷⁹ år 2006 var drygt 27 000, och knappt 11 000 år 2012. Tre faktorer som framförts som möjliga orsaker till minskningen är att det skapades ett nätverk för parkeringshandläggare år 2006 vilket kan ha lett till en effektivisering, att parkeringsärendena från början sköts bättre vilket innebär att färre överklagar och slutligen att polisen, sedan 2006, medverkar vid utbildningen av parkeringsvakter.

Sammanfattande analys

Utifrån kartläggningen av uppgifter har Brå skattat om uppgifternas omfattning har ökat, minskat eller legat relativt konstant mellan åren 2006 och 2012/2013. Resultatet, som framgår av tabell 5, bör dock tolkas med viss försiktighet, då underlaget för en del av beräkningarna är något osäkra.⁸⁰ Med detta sagt tyder ändå resultatet på att uppgifternas omfattning totalt sett snarare har ökat än minskat för Polisen. Undantagen är hittegods, stämningssmannaverksamheten och ärenden som rör bestridanden av parkeringsanmärkningar.

Tabell 5. Brås skattning av hur omfattningen på Polisens uppgifter har utvecklats sedan satsningen på Polisen påbörjades år 2006.

Uppgift	Utvecklingens riktning
Handräckningar	↗ *
Djurärenden	↗
Förvaring enligt LOB	↗
Hantering av passärenden	↗
Hantering av tillstånd	↗
Förlustanmälning	↗
Hittegods	↘
Stämningssmannaverksamhet	↘
Bestridande av parkeringsanmärkning	↘

* Riktningen är beräknad utifrån utvecklingen mellan åren 2010 och 2012, eftersom uppgifter innan dess saknas.

De två första uppgifterna i tabellen är sådana som generellt utförs av ingripande poliser inom ramen för deras ”ordinarie” arbete medan de efterföljande sju uppgifterna antingen utförs av civil-

⁷⁹ Siffran är för hela landet, exklusive Västra Götaland då uppgifter från dem saknas.

⁸⁰ Brå har således inte beräknat hur tidsåtgången för ett ärende utvecklats. Det är till exempel möjligt att mängden ärenden visserligen ökat men att arbetsprocessen effektiviserats och den totala tidsåtgången därmed inte påverkats nämnvärt.

anställda eller av poliser som har detta som sin enda eller primära uppgift.⁸¹

Att arbetet med handräckning och djur har ökat de senaste åren kan därmed antas ha påverkat förutsättningarna att förbättra personuppgiften mer än de övriga uppgifter som ökat. Detta eftersom de konkurrerar mer direkt med den ingripande verksamheten. Om dessa uppgifter i stället hade minskat, samtidigt som de personella resurserna kvarställt, är det möjligt att fler brott hade kunnat personuppgiften genom fler och utförligare utredningsåtgärder. Hur många fler brott som skulle ha klarats upp är dock svårt att skatta.

Effekten av omfattningen på de övriga uppgifterna torde inte ha haft samma betydelse för Polisens utredningsresultat. Om uppgifterna framöver skulle renodlas bör det snarare vara med syftet att förtydliga Polisens roll och ge ledningen ett mer avgränsat fokus.

När frågan om renodling nu kommer att utredas närmare (Dir. 2014:59) finns det enligt Brås mening skäl till att närmare studera två ytterligare aspekter. Den ena är vilka möjligheter som finns för andra aktörer att sköta uppgifterna, den andra är hur kvaliteten skulle påverkas.

Intervjuer med polischefer

Brå har intervjuat tio polischefer om hur de ser på frågan om renodling. Samtliga intervjuade chefer har ett strategiskt ledningsansvar för verksamheten i sitt område, hälften på länsnivå och hälften för ett polisområde. Vi ville veta hur omfattningen på Polisens nuvarande uppdrag påverkar deras arbetssituation. Vilka för- respektive nackdelar ser de med en renodling? De fick även svara på hur de ställer sig till de förslag i Polisverksamhetsutredningen, som redovisats ovan. Bakgrunden till varför just chefer på högre ledningsnivå intervjuats i denna studie är dels att de kan tänkas ha en god överblick över sitt område, dels att mängden uppgifter kan tänkas påverka just dem då de har ansvar för att fördela de totala resurserna.⁸²

⁸¹ Vem som sköter uppgifterna kan dock skilja sig åt mellan myndigheterna. Stämningmannadelgivning görs exempelvis på mindre orter ofta av poliser i yttre tjänst "mellan passen". Samtidigt kan större myndigheter ha polispatruller som nästan uteslutande arbetar med handräckningar. Arbetsuppgifterna kan också sysselsätta såväl poliser som civila; exempelvis den administrativa delen av djurärenden sköts i vissa myndigheter av civila.

⁸² Ytterligare en anledning är att Brå i sin förra rapport (2013:21) främst riktade sig till personal på operativ nivå för intervjuerna och enkätstudien. Bland dem var det flera som önskade en renodling. Brå ville därför veta om den uppfattningen även förekom bland högre chefer.

Cheferna är positivt inställda till en renodling – särskilt länspolismästarna

De intervjuade cheferna välkomnar överlag en renodling av Polisens uppdrag. Det finns flera uppgifter som de anser är lämpliga att flytta över till en annan huvudman.⁸³ Det var dock tydligt att de intervjuade länspolismästarna är beredda att renodla avsevärt mer än polisområdescheferna. Det finns även en tendens till att de chefer som är verksamma i storstadslänen är mer positiva till en renodling än vad cheferna i mer glesbebyggda områdena är. Totalt sett önskade ändå den övervägande majoriteten en renodling. De beskrev hur det nuvarande uppdraget var för brett och spretigt.

I dag är polisen en slasktratt. Är det ingen annan som kan lösa det hamnar det hos oss.

Ett par av de intervjuade länspolismästarna tycker att flera uppgifter ligger så långt från Polisens kärnverksamhet att det är svårt att argumentera för varför Polisen ska fortsätta att sköta det. De förklarar att det inte handlar om att uppgifterna är oviktiga men att personalen har svårt att förstå varför Polisen är mest lämplig när de redan har så svårt att hinna med sitt huvuduppdrag: att förebygga och utreda brott.

Vi skulle ju kunna ta över alla möjliga uppgifter om det enda som krävs är att det ska ha någon sorts koppling till Polisens kärnuppgift. Vi kan ju också bli en körskola till slut.

Uppdragets omfattning försvårar planeringen

Cheferna är ense om att dagens omfattning av uppdraget försvårar för ledningen att planera verksamheten. Ju fler uppgifter som ska genomföras, desto svårare att budgetera och styra arbetet. Ett omfattande djurärende kan exempelvis kräva resurser som var tänkta att gå till ett större inköp eller en planerad utbildningsinsats, nämner en av cheferna. Det är visserligen tänkt att kostnaden senare ska återbetalas av djurägaren men flera av cheferna förklarar att så sällan är fallet. Ärendena överklagas i stället gång på gång och i slutändan, när Polisen, med hjälp av Kammarkollegiet, försöker driva in kostnaderna visar det sig att djurägaren inte har några tillgångar eller i en del fall avlidit. Den slutgiltiga kostnaden landar då hos polisen lokalt och belastar driftskostnaderna.

⁸³ Förutom de förslag som redan nämnts av Polisverksamhetsutredningen angav cheferna ytterligare ett par uppgifter som de ansåg intressanta ur ett renodlingsperspektiv. Det var bland annat Polisens säkerhetsarbete på flygplatser, personskydd, verkställighetsärenden i samband med avisnings- och utvisningsbeslut samt administrativt arbete. På grund av tidsbrist hade vi inte inom ramen för denna rapport möjlighet att se närmare på behovet av renodling av dessa uppgifter, deras omfattning och utveckling de senaste åren.

Förutom ekonomiska konsekvenser är det framför allt det dagliga operativa arbetet som cheferna tycker störs av många uppgifter som kommer in med kort varsel. De beskriver att planerade insatser ofta får stryka på foten när yttre personal avbryts för exempelvis en handräckning som begärts av en myndighet utanför Polisen. Avbrotten skapar osäkerhet i personalplaneringen.

Sidouppdragen är udda och tar periodvis mycket tid. De kliver in och ställer sig i verksamheten, i vägen för annat. Det kan vara uppgifter som Polisen inte ser som akuta men enligt en annan myndighet är det så.

Även de mer fasta uppgifterna, som pass och tillstånd, tycker de ibland är svåra att planera. Efterfrågan är inte konstant och innebär därför många personalomflyttningar under året.

På frågan om vem i ledningen som påverkas av antalet uppgifter, svarar cheferna att det framför allt är operativt planeringsansvariga i polisområdena, vakthavande befäl och andra direkta chefer. Länspolismästarna upplever även att deras egen arbetssituation periodvis påverkas men inte i lika stor utsträckning.

Många uppgifter innebär många utbildningar

Majoriteten av cheferna nämner även att det är en kostnad för myndigheten att utbilda sin personal för att kunna hantera alla Polisens arbetsuppgifter. Även om samtliga anställda inte behöver kunna alla verksamhetsområden byter de ofta tjänster, och därför är det nödvändigt att kontinuerligt utbilda personalen i myndigheterna.

Frågan om utbildning upplevs som särskilt akut när det gäller hanteringen av omhändertagna enligt LOB.⁸⁴ Flera av de intervjuade cheferna ser ett stort behov av medicinska kunskaper för att kunna hantera verksamheten på ett säkert sätt. Samtidigt tror de att uppgiften snart kommer att överföras till någon annan huvudman och drar sig därför för att investera i en kostsam utbildning.

Bristen på incitament för att utveckla metoder och öka kunskapen för en uppgift som ändå kan komma att föras över till en annan huvudman återkommer även för flera andra områden, exempelvis hittegoods och delgivningar.

Det vi kunde ha gjort medan vi fortfarande har uppgiften är att effektivisera den och utveckla metoden. Men intresset har varit svalt. Skulle en ny huvudman få uppgiften skulle de däremot ha ett intresse av att effektivisera det hela och därför kunna göra det bättre och billigare. Det blir bra för allmänheten.

⁸⁴ Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

Cheferna hoppas att en renodling ger ökade resurser ...

Det absolut vanligaste svaret på vad de intervjuade hoppas att en renodling skulle innebära, är ökade resurser till kärnverksamheten. De vill öka antalet poliser i yttre tjänst och ge dem mer tid till inledande utredningsåtgärder på brottsplatsen. De nämner även att de skulle kunna lägga mer tid till de brottsutsatta: återkoppla till dem och kunna hålla bättre förhör. Sammantaget menar de flesta av de intervjuade cheferna att en renodling skulle kunna påverka utredningsresultatet positivt. Men de betonar samtidigt att allmänheten inte ska ha för höga förväntningar.

Jag tror att det är viktigt att man inte går ut med att – om vi bara slapp den här uppgiften så skulle vi kunna bli så här mycket bättre. Det är inte så enkelt.

... men oavsett vilket ser de fördelar med att renodla

De flesta av de intervjuade cheferna är dock medvetna om att resurser inte automatiskt skulle frigöras om de diskuterade uppgifterna togs bort.

När vi pratar om renodling inom Polisen tror jag att vi är naiva om vi tror att vi får behålla resurserna.

Trots det ser de andra fördelar med en renodling. Som tidigare nämnts skulle ledningen kunna få ett tydligare fokus, enklare kunna planera verksamheten samt slippa utbilda i samma grad som i dag. De menar även att Polisens roll blir tydligare för allmänheten.

En renodling kan innebära mindre kontakt med medborgarna

Trots att majoriteten är för en renodling mer generellt nämner de även nackdelar med att flytta över uppgifter. En risk cheferna lyfter fram är att Polisen skulle få mindre kontakt med invånarna på lokal nivå. De ser det som en styrka att polisen i dag är närvarande i skolor, på tillställningar och när pass ska förnyas.

Allmänheten behöver få se att poliser också är vanliga människor och förstå att polisen behöver deras hjälp.

De nämner även att den minskade kontakten skulle bli särskilt tydlig på landsbygden och på mindre orter om sidouppdrag, som hantering av pass, tillstånd och hittegods, flyttas över till någon annan.

På landet förväntar sig allmänheten lite mer att polisen ska kunna ordna allt. Det kommer ta lite mer tid där att få förståelse för att någon annan kommer att sköta det nu.

Cheferna tror även att motståndet mot en renodling är större bland verksamma poliser på mindre orter. I storstäderna är uppgifterna mer frikopplade, medan närpoliserna i glesbygden har fått en ”allround-roll”. En chef menar att det är ett annat flöde för de mindre myndigheterna. Med en hanterbar mängd förstår poliserna lättare hur uppgifterna hänger ihop.

Verktyg för brottsbekämpning kan gå förlorade

En chef menar att Polisen alltför lättvindigt ger bort uppgifter utan att förstå att konsekvenserna i stället kan bli mer jobb. Som ett exempel nämns hanteringen av skrot.

Tillstånd för skrotupplagor togs bort från Polisen. Det sågs som ett sidouppdrag som inte var polisiärt. Plötsligt poppade det upp alla möjliga skrothandlare, metallstölderna ökade också. Nu har vi svårigheter att hantera problemet. Ska vi in på en skrothandlare kan vi inte bara gå in utan måste ha en brottsmisstanke och så. När vi plockar bort uppdrag plockar vi bort verktyget.

Den intervjuade chefens bild är densamma när det gäller renodlingen totalt.

Att plocka bort arbetsuppgifter är som att plocka bort hälften av alla verktyg i verktygslådan.

Intresset för att ta över uppgifterna är svalt

Ett av de vanligaste svaren på frågan om varför uppgifter inte redan framtogs av Polisen, är att ingen annan vill ta över. En chef menar att uppgifter där besvärliga människor måste kunna hanteras är inget någon annan längtar efter att sköta.

Jag tror de flesta är eniga om att Polisens uppdrag är för brett och spretigt. Den svåra frågan är: om inte Polisen ska göra det, vem vill göra det i stället?

Ytterligare två anledningar nämndes. En av dem är pengafrågan. Det är svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av att flytta över uppgifter. Innan både parter är överens om vad verksamheten kostar är det svårt att hitta en överenskommelse. Den andra anledningen är en intern oenighet inom Polisen. De flesta tycker att uppdraget är för brett, men alla är inte överens om vilka uppgifter som ska flyttas över. Bland dem som är kritiska menar cheferna att det finns en oro över att en renodling bara kommer att innebära att civil personal får sägas upp och att mindre poliskonator får slås igen när de blir färre anställda. Att Polisen är en av få verksamheter som är igång dygnet runt, alla dagar om året skulle vara en anledning till att det inte redan skett.

Det är bland annat tack vare "spretigheten" i vårt uppdrag som vi kan legitimera att vi finns på så många ställen ute i landet och på glesbyggen. Det är ingen annan statlig verksamhet som finns 24–7 med så stor geografisk spridning.

Alla vill slippa djurärenden och överklaganden av felparkering

Även om djurärenden inte är den uppgift som cheferna ser som den mest resurskrävande är det definitivt den uppgift som engagerar flest. Ingen av de intervjuade tycker att den uppgiften bör ligga kvar hos Polisen. De anser att den både stjäl kraft och drar ner motivationen bland personalen då den rycker dem från deras dagliga arbete och känns irrelevant för den utbildning de har.

Det kan till exempel vara så att länsstyrelsen har hittat ett vanvårdat djur under en inspektion, men i stället för att de själva kan ta med det till en veterinär lämnar de kvar det på gården och sen får vi skicka iväg en hel polispatrull långt ut på landet för att plocka upp den där ensamma katten och ta den med. Det tar så mycket tid från kärnverksamheten.

Cheferna tycker att Polisen bara ska hjälpa till i djurärenden när det finns risk för konflikter, till exempel om ägaren till djur som ska omhändertas uppträder hotfullt. I de fall det mest handlar om att administrera själva förvaringen av djuren förstår de inte varför Polisen skulle vara mest lämpad för det.

Det är fullständigt ologiskt att Polisen ska ta hand om det. Vi kan vara behjälpliga om bonden motsätter sig vid själva ingripandet men vi är inga djurhållare. Det är foder och allt elände som ska skötas.

Länsstyrelsen uppfattas som den mest naturliga nya huvudmannen för dessa ärenden. Ingen av de intervjuade upplever dock att länsstyrelsen är särskilt intresserad av att ta över uppgiften. De menar att det beror på att Polisen är de enda som kan sköta det på "icke-kontorstid".

Ingen av de tillfrågade cheferna tycker heller att Polisen bör ha kvar uppgiften att handlägga överklaganden av böter för felparkering.

En önskan om att minska förvaring enligt LOB och handräckningar

De intervjuade cheferna var överlag motvilliga till att Polisen ska förvara alla personer som omhändertas enligt LOB.⁸⁵ De som är

⁸⁵ Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (1976:511).

berusade och varken är en fara för sig själva eller andra bör i stället hanteras av kommun och landsting. Dessa aktörer uppfattas kunna ge mer stöd och hjälp till de omhändertagna än polisen, både på kort och på lång sikt. Detta eftersom polisen inte har någon sjukvårdsutbildning.

I första hand måste vi bli av med förvaringen. Det är principiellt fel att ha dem i arresten. Kommun och landsting måste ta mer ansvar!

Däremot anser de flesta av de intervjuade att polisen ska fortsätta att förvara de omhändertagna som uppträder aggressivt.

Det är vårt mest effektiva brottsförebyggande arbete. Är vi aktiva så kan vi ta bort den riskgrupp som senare samma kväll kommer att misshandla eller bli misshandlade.

De intervjuade har samma perspektiv när det gäller handräckningar. De flesta vill att Polisen ska fortsätta med handräckning av personer som är våldsbenägna. I övriga fall bör uppdragsgivarna kunna hantera den aktuella uppgiften själv. Enligt de intervjuade cheferna ber myndigheterna om handräckning på ett alltför slentrianmässigt sätt i dag. En av cheferna upplever att landstinget använder polisen som en taxiservice.

Polisen ska aldrig ifrågasätta en bedömning av en läkare. Men att det de facto plötsligt är väldigt många som skulle kunna vara våldsbenägna på en fredag eftermiddag eller helger tyder ju på att man ser polisen som en resurs som kan användas när ordinarie vårdpersonal inte hinner åka på en transport och inte utifrån en objektiv bedömning.⁸⁶

Ett särskilt problem som tas upp när det gäller handräckningar är de förfrågningar som kommer in strax före helgen gällande omhändertagna unga enligt LVU.⁸⁷ Flera av cheferna beskriver att det är en av de uppgifter som bränner mest resurser. Eftersom unga inte får förvaras i arresten och kriminalvårdens transporttjänst inte jobbar under helger kvarstår endast två möjligheter för polisen. En är kostsamma stafettkörningar mellan länen.⁸⁸ Den andra är att hyra in ordningsvakter eller använda egen polis för att övervaka de unga på ett hyrt hotellrum. En framtida alternativ lösning som föreslås av en av de intervjuade cheferna är att varje

⁸⁶ Utifrån statistik som en av länspolisvästarna tagit fram går det även att se en tendens av fler begärda handräckningar på fredagar, däremot minskar antalet begärda handräckningar under helgen. Statistiken inkluderar samtliga begärda handräckningar under år 2013 i ett län.

⁸⁷ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52).

⁸⁸ Stafettkörningar kan bli aktuella vid långa körsträckor. Det innebär att flera polismyndigheter hjälps åt med en handräckning. När en polispatrull når sin länsgräns möter en ny polispatrull upp från nästa län och tar över ansvaret för handräckningen.

län borde tillhandahålla övernattningsmöjligheter för ungdomar som ska tvångsplaceras.

Men de flesta cheferna upplever ändå, trots kritiken, att det blivit något bättre med handräckningar. De säger att andra myndigheter har fått mer förståelse för Polisens begränsade resurser de senaste åren.

Delade åsikter om hittegods, pass och förlustanmälan

När det gäller uppgifterna att utfärda pass samt ta emot förlustanmälningar och hittegods är åsikterna bland de intervjuade mer delade. De intervjuade länspolisvärdarna är betydligt mer positiva till att ta bort dessa uppgifter från Polisen jämfört med chefer för polisområden. De som vill ha kvar uppgifterna anser att dessa är en förutsättning för att kunna ha polisstationer öppna på mindre orter. De menar också att de är ett bra sätt för polisen att komma i kontakt med allmänheten.

Ska vi bedriva en polisverksamhet i lokalområden med öppna polisstationer så att allmänheten kan gå dit behöver vi ha kvar passen. I en stor myndighet är det [passen] kanske väldigt fristående och kan renodlas men i ett litet område har det stark polisiär koppling.

De som i stället vill renodla uppgifterna, ifrågasätter nyttan för Polisen med de tre uppgifterna. Att ta emot förlustanmälningar ser de till exempel mest som en hjälp till försäkringsbolag, som inte fyller någon direkt funktion.

Förut tror jag tanken hos försäkringsbolagen var att om man tvingas stå öga mot öga med en polisman skulle man inte våga ljuga, och därigenom skulle försäkringsbedrägerierna minska. Nu är det inte så längre. Anmälningarna fylls ofta i online och det är sällan någon polis ringer upp för att kontrollera någon uppgift.

De flesta vill, i alla fall delvis, behålla tillståndshantering

Åsikterna om tillstånd skiljde sig något åt bland de intervjuade cheferna. De flesta ansåg dock att Polisen åtminstone bör ha kvar de tillstånd som gällde ordningslagens andra kapitel: *Tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*. De uppfattar att Polisen har en viktig roll när de prövar tillstånd till olika typer av idrottsarrangemang och danstillställningar. Det ger en kunskapsbas om vad som händer i området och vilka som brukar vara stökiga. Med den kunskapen kan de till exempel få arrangörerna att förstå att det inte är värt att snåla på ordningsvakter.

Några av cheferna kan dock tänka sig att kommunen sköter hanteringen av tillstånd och att Polisen får yttra sig.

I dag handlägger polisen ärenden och inhämtar yttranden från kommunen, det borde vara tvärtom.

När det gäller vapentillstånd nämner flera av cheferna säkerhetsaspekten som en av anledningarna till att Polisen bör ha kvar uppgiften. När vapen exempelvis ska omhändertas kanske ägaren motsetter sig och situationen kan bli farlig om inte Polisen är på plats.

Cheferna är nöjda med att antalet delgivningar minskat

De allra flesta är nöjda med att privata aktörer tagit över en stor del av delgivningsbesluten. Däremot tycker de att det tär på Polisens budget då det bara är de knepigaste fallen som är kvar men de får samma anslag per ärende som förut. Majoriteten av de intervjuade cheferna vill därför ta bort uppgiften helt medan resterande tycker att det fungerar bra i dag. De tycker att det är en enkel uppgift som yttre personal kan hinna med när de inte har ärenden att åka på.

Sammanfattning av intervjuerna

Sammanfattningsvis är alltså de intervjuade cheferna i stort positiva till en renodling av arbetsuppgifterna, och då särskilt av uppgifter som direkt tar tid från personalen i yttre tjänst. Även när det gäller andra typer av serviceuppgifter, som utfärdande av pass och tillståndsgivning, kan de se vinster med en överföring till någon annan myndighet, eftersom bredden i uppgifterna försvårar möjligheten för dem att fokusera på kärnuppgifterna. Men där ser flera av dem även fördelar med att behålla uppgifterna. Det kan till exempel öka möjligheterna att behålla poliskontor i glesbygd.

Deras syn på om en renodling av arbetsuppgifterna skulle kunna öka personuppleringen är mycket försiktigt positiv. Om de uppgifter som konkurrerar om arbetstiden för personal i yttre tjänst kan läggas på inledande utredningsåtgärder borde det, enligt cheferna, kunna påverka utredningsresultaten. Men de är samtidigt noga med att lyfta fram att förväntningarna inte bör ställas för högt.

Hur mycket kan utredningsresultaten förbättras?

Polisen kritiseras från många håll – från politiker, media och allmänhet – för att för få brott klaras upp. Men förväntningarna på hur stor andel av brotten som polisen egentligen borde klara upp är ofta ganska diffusa. Det sägs främst att andelen är för låg. Vad är egentligen rimliga förväntningar på polisens utredningsresultat? Kan resultaten bli bättre och i så fall hur? För att försöka besvara dessa frågor har Brå genomfört ett försöksprojekt i samarbete med Polisen och Åklagarmyndigheten. Försöksprojektet är genomfört i City polismästardistrikt i Stockholm vid sidoenheten Norrmalm. Arbetsmodellen i försöksprojektet är framtagen med utgångspunkt i de brister och problem som identifierades i den tidigare delrapporten av uppdraget, som behandlade polisens arbete med mängdbrott (Brå 2013:20).

I många delar är modellen ett sätt att konkretisera PNU (Polisens nationella utredningskoncept, RPS 2004), med fokus på tidiga utredningsinsatser, en aktiv FU-ledning och rutiner för återkoppling. Förutsättningar att arbeta på det sättet skapas genom teamwork över ärendeprocessen i mängdbrottsärenden. Personal från olika sektioner arbetar på samma tider med samma polisiära FU-ledare genom hela processen, och ärendena överlämnas till en och samma åklagare. FU-ledaren, som ska hålla i förundersökningen, är med från start genom kontakt med patrullerna på brottsplatsen. Arbetsmodellen innebär också en motiverande mätteknik av resultatet.

Tanken är att arbetssättet ska öka effektiviteten, minska informationsförlusten och ge goda förutsättningar för att Polisen att bli en lärande organisation och därigenom öka uppkläringen.

Personuppkläringen ökade från 38–39 procent under tidigare år till 46 procent i försöksprojektet. En bedömning av

samtliga avslutade ärenden i projektet visade att personuppleringen som bäst skulle kunna vara 51 procent för denna sammansättning av brott. Mot den bakgrunden framstår polisens resultat för tidigare år som ganska hög men det blir också tydligt att det finns en påtaglig förbättringspotential. Genom försöksprojektet visas också att en förbättring är fullt möjlig att realisera.

På senare år har andelen personupplarkade brott inte ökat, och från medier, politiker och allmänhet riktas ofta kritik mot polisen för att andelen inte är högre. Men vilka förväntningar på uppkläringen är egentligen rimliga? Hur långt kan polisen nå som bäst? Det är frågor som man bör ta ställning till för att kunna analysera polisens resultat, vilket ingår i Brås uppdrag. För att belysa dessa frågor samt undersöka vad polisen på lokal nivå kan göra för att höja uppkläringen har Brå initierat ett försöksprojekt. Projektet bygger på en arbetsmodell som Brå tagit fram och tillsammans med City polismästardistrikt i Stockholm⁸⁹ prövat på Norrmalmspolisen.

Detta kapitel är en kortare variant av en separat rapport om försöket som presenteras senare under hösten 2014. I den beskrivs framför allt mer om bakgrunden till hur arbetsmodellen arbetats fram, hur projektet har genomförts samt hur modellen skulle kunna se ut i framtidens organisation.

Syfte, frågor och datainsamling

Syftet med försöksprojektet har främst varit att öka förståelsen för vad som är rimliga förväntningar på polisens utredningsresultat och bidra till att visa vad polisen kan göra för att uppnå ett bättre resultat. De mått på resultat som använts är personupplaring och en bedömning av polisens utredningsarbete utifrån åtta kategorier. Men försöket värderas även utifrån personalens upplevelse av sin arbetssituation och de målsägandes nöjdhet med polisens arbete.

Studien syftar således till att besvara följande frågor:

- Vilka indikationer ger försöksprojektet om hur mycket polisens utredningsresultat kan förbättras, dels utifrån förändring i andelen personupplarkade brott, dels utifrån bedömningen av hur många fler brott som hade kunnat klaras upp?
- Hur upplever personalen arbetssituationen i försöksprojektet?
- Hur påverkas målsägandes nöjdhet av den nya arbetsmodellen?
- Vilka lärdomar kan dras för framtiden om vad polisen lokalt kan göra för att nå bättre utredningsresultat?

⁸⁹ I den fortsatta texten kallad Citypolisen.

I detta kapitel beskrivs först innehållet i den arbetsmodell som Brå arbetat fram. Därefter beskrivs hur modellen kom att utvecklas och revideras i den konkreta planeringen av projektet på Norrmalmspolisen. Sedan redovisas hur det planerade arbetet fungerade i praktiken, och slutligen presenteras resultaten av försöksprojektet.

Datainsamling

Det primära underlaget för att beskriva hur arbetet genomfördes har varit deltagande observationer och intervjuer med dem som arbetar i projektet.

Underlagen för *resultatdelen* av utvärderingen är

- en åklagares bedömning av polisens arbetsinsats med brotten i samtliga avslutade ärenden
- andel personupplärade brott
- en enkät till personalen före och i slutet av projektet
- telefonintervjuer med målsägande.

Arbetsmodellen

Utifrån de slutsatser som drogs i delrapport *Polisers syn på utredning av mängdbrott*⁹⁰ (Brå 2013:20), har Brå utvecklat en arbetsmodell med syfte att öka upplärningen av dessa brott.⁹¹ Som underlag för modellen har vi också använt resultat från två tidigare studier med fokus på polisens utredningsarbete av mängdbrott: Brås rapport *Misshandel mellan obekanta – Kan fler brott klaras upp?* (Brå 2009:1) och Riksrevisionens rapport *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare* (RiR 2010:10). Vi har slutligen även inspirerats av två tidigare försöksprojekt inom Polisen som bedrivits dels i Skåne (Fredin och Gustafsson 2013), dels i Uppsala (Polisen 2013). De olika källorna pekar i mångt och mycket på samma brister och liknande lösningar.⁹²

I många delar är arbetsmodellen ett sätt att konkretisera Polisens nationella utredningskoncept (PNU, RPS 2004). Fokus ligger på att öka förutsättningarna att få till stånd det som i PNU beskrivs som ”tidiga adekvata utredningsinsatser”, ”aktiv förundersökningsledning”, ”få överlämningar”, ”rutiner för återkoppling” och ”arbete med färska ärenden”. Förutsättningar att arbeta på det sättet skapas genom att poliser med olika funktioner arbetar i ett team över de olika stegen i ärendekedjan utifrån gemensamma mängdbrottsärenden. Teamet arbetar på samma tider med samma polisiära förundersökningsledare (i fortsättning FU-ledare) genom

⁹⁰ Resultaten sammanfattas i inledningen av denna rapport.

⁹¹ City polismästar-distrikt var ett av de studerade områdena i rapporten.

⁹² I bilaga 4 ges en kortfattad beskrivning av de resultat i Riksrevisionens rapport och försöksprojekten i Skåne och Uppsala som påverkat modellens utformning.

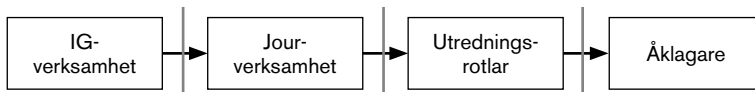
hela processen. Det innebär att patrullerna redan på brottsplatsen kan diskutera utredningsåtgärder med den FU-ledare som ska hålla i förundersökningen. I teamet ingår också en åklagare som får teamets samtliga ärenden. Detta ger en struktur som underlättar informationsutbyte och feedback.

Feedbacken på den individuella arbetsinsatsen *ska* ges regelbundet från andra i teamet inklusive från åklagaren. I modellen ingår också rutiner för *återkoppling* till personalen av hur det gått i de ärenden de varit involverade i⁹³ samt ett motiverande sätt att mäta utredningsresultaten. För att underlätta informationsutbyte och feedback har teamet gemensamma utsättningar,⁹⁴ gemensamma återkopplingsdagar, och tillfällen skapas att träffas mer informellt.

Modellen i sig inriktar sig inte på direkta metodfrågor, som hur och vad ingripande poliser ska göra på brottsplatsen. Utredningsåtgärdernas innehåll ska i stället förbättras genom att det skapas en struktur som bidrar till att Polisen blir en lärande organisation i större utsträckning än i dag – med mer kunskapsutbyte mellan olika personalgrupper.

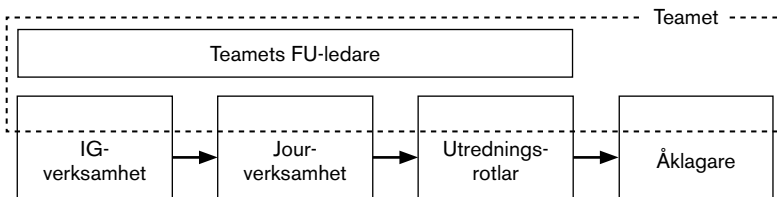
Figur 14 visar hur arbetet i ärendekedjan ofta beskrivs av de polisanställda som ingick i Brås förra studie – i synnerhet av anställda på större polisstationer. De menade att det finns ”vattentäta skott” mellan de olika sektionerna i ärendekedjan, både organisatoriskt och socialt.

Figur 14. Utredningsverksamheten i vanliga fall.⁹⁵



Figur 15 illustrerar hur arbetet i ärendekedjan ser ut i Brås modell. I modellen ingår några från varje sektion i samma team. I teamet arbetar personal med olika funktioner med samma ärenden och samma FU-ledare som följer hela processen.

Figur 15. Utredningsverksamheten i försöksprojektet.



⁹³ I rapporten används begreppen feedback och återkoppling i olika sammanhang utifrån hur de användes i försöksprojektet. Feedback avser här att ge och få synpunkter på den individuella prestationen och återkoppling avser information till personalen om hur det gått i ett ärende de varit involverade i.

⁹⁴ Vid utsättningen, som sker inför varje pass, samlas alla för att gå igenom dagens förutsättningar och uppgifter.

⁹⁵ IG-verksamhet står för ingripande verksamhet

Arbetsmodellen i punkter:

Teamet som grund

- Personalen arbetar i team utifrån ärenden, över sektionsgränserna. Det innebär att varje turlag⁹⁶ har sina ”egna” utredare och ”egna” FU-ledare som utreder deras mängdbrottsärenden.
- Teamet har också *en* särskild utsedd åklagare som deras mängdbrottsärenden redovisas till.
- Hela teamet arbetar på samma tider för att ärendena ska kunna utredas när de är färska och för att öka informationsutbyte och möjligheterna till feedback.
- För att uppnå en teamkänsla skapas gemensamma forum för hela teamet, både formella och informella. Syftet är att funktionerna ska bli mindre anonyma för varandra.

Patrullerna får bättre förutsättningar i det initiala utredningsarbetet

- Patrullerna motiveras och ges tid och kunskap att vidta långtgående initiala utredningsåtgärder på brottsplatsen vid mängdbrott.
- Patrullerna kan från brottsplatsen ringa till den FU-ledare, som senare ska leda förundersökningen.
- Patrullerna har relevant teknisk utrustning för att kunna vidta utredningsåtgärder på bästa sätt.
- I möjligaste mån underlättas patrullernas avrapportering.

FU-ledarens roll förstärks

- FU-ledaren har en central roll och ska vara motiverad och kunskig.
- Det är samma FU-ledare över hela den polisiära processen.
- FU-ledaren arbetar nära sina utredare och är tillgänglig för dem. FU-ledaren sitter även rent fysiskt nära dem.
- Ärenden kvalitetssäkras av FU-ledaren innan de skickas till åklagaren.

Betoning på feedback i alla led

- Alla led/funktioner får individuell, regelbunden, konstruktiv feedback på sitt arbete av nästa led i ärendekedjan (även från åklagarledet).
- Åklagaren ska vara kunnig i mängdbrottsärenden och vara beredd att arbeta med feedback till polisen.
- Teamet som helhet får feedback från åklagaren och FU-ledaren, dels på det utförda arbetet i teamet, dels återkoppling på hur det har gått för teamets ärenden senare i rättsprocessen och varför.⁹⁷

⁹⁶ En grupp ingripandepoliser som jobbar på samma tider och tillsammans täcker ett pass.

⁹⁷ I rapporten används begreppen feedback och återkoppling i olika sammanhang utifrån hur de användes i försöksprojektet. Feedback avser här att ge och få synpunkter på den individuella prestationen och återkoppling avser information till personalen om hur det gått i ett ärende som de varit involverade i.

- Utredningsarbetet mäts på ett motiverande sätt där inte endast redovisade ärenden till åklagare räknas som ett positivt resultat utan alla ärenden/brott som avslutats efter att ”rätt” utredningsåtgärder vidtagits och/eller beslut fattats⁹⁸

Tillräckliga resurser

- Det ges totalt sett tillräckliga resurser för att kunna följa arbetsmodellen. Det innebär
 - att det vid alla tider på dygnet finns tillräckligt många patruller för att hinna vidta långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen vid mängdbrott
 - att det finns tillräckligt många utredare för att inte skapa balanser⁹⁹ och att utredarna inte tas till annat
 - att teamets FU-ledare arbetar på obekväma arbetstider.

Bättre återkoppling till målsäganden

- Målsäganden ska alltid få muntlig information om ärendet läggs ned.

Motiverande mätteknik

I Brås tidigare studie (Brå 2013:20) framgick att många inom polisen anser att deras arbetsinsatser inte mäts på ett bra sätt. Mätmetoderna sågs som orättvisa och omotiverande. För att ge en mer rättvis bild och för att allmänheten ska kunna förstå polisens resultat vill Brå också illustrera vad de brott som inte klarats upp består av och hur de fördelar sig. Mot denna bakgrund har Brå sett det som viktigt att utveckla resultatmått i projektet, så att de inte bara fokuserar på antal och andel redovisade ärenden till åklagare. I arbetsmodellen ingår därför att den utsedda åklagaren i varje enskilt ärende gör en bedömning av om teamet har vidtagit ”rätt” utredningsåtgärder och bedömningar med brottet i ärendet oavsett vad slutresultatet blev. Åklagarens bedömning utgår från åtta kategorier som tagits fram av Brå. Hälften av dessa bedöms som att polisen gjort ”rätt”. Resultatet redovisas sedan på en tavla, placerad så att alla kan se. De gråa kategorierna är de som betraktas som ”rätt” (nummer 1 till 4):

1. Personupplärade brott
2. Korrekta FU-begränsningar
3. Andra brott som lagts ned av legala skäl t.ex. fall där den misstänkte är minderårig. (så kallade tekniskt upplärade brott).
4. Brott där polisen vidtagit rimliga utredningsåtgärder men som inte gick att klara upp (åklagaren bedömer att det inte finns lösa trådar).

⁹⁸ Vad som här avses förtydligas nedan under rubriken Motiverande mätteknik.

⁹⁹ Balanser är ärenden som blir liggande i vänta på utredning till följd av för hög arbetsbelastning.

5. Brott som lagts ned trots att det finns tillsynes givande utredningsåtgärder som inte har vidtagits.
6. Brott som inte klarats upp och där man gjort ”för mycket”.
7. Brott som blivit nedlagda som åklagaren bedömer borde redovisats till åklagare. Inklusivt brott som felaktigt FU-begränsats.
8. Brott som redovisats till åklagare som åklagaren bedömer borde lagts ned. Inklusivt brott som borde ha FU-begränsats.

Det bör här framhållas att vad som är ”rätt” och ”rimligt” att göra i ett ärende inte är en bedömning med vetenskaplig exakthet. Det kan finnas fall där olika åklagare skulle göra olika bedömningar. I synnerhet gäller detta för kategori 4, 5 och 6. Brå menar dock att värdet med att illustrera hur brott som anmälts till polisen fördelar sig gällande förutsättningar att utreda dem överväger bristerna. Det är värdefullt både för de poliser som arbetar med utredningar och för allmänhetens förståelse för polisens arbete och resultat.

De målsägande kontaktas per telefon i varje nedlagt ärende

I en tidigare Brå-rapport (Brå 2009:16) undersöktes hur nöjda de målsägande var med polisens arbete med deras anmälan. Vid enkla brott visade undersökningen att målsägandens nöjdhet hänger mer samman med hur mycket information om utredningen han eller hon fått av polisen än med om ärendet lagts ned eller inte. I modellen ingår därför att FU-ledaren eller utredaren ska ringa till målsäganden vid varje nedlagt ärende och berätta vad som gjorts i ärendet och varför det läggs ned.

Modellen har störst effekt på ärenden där patruller är på plats

Störst förändring innebär modellen för de ärenden som tas upp av polis på plats. Där blir det nya samarbetet över sektionerna i ärendekedjan mest markant. Men modellen skulle också kunna ge vinster i arbetet med ärenden som kommer in till Polisens kontaktcenter (PKC) eller polisstationens reception. I de fallen skulle det handla om ett förstärkt samarbete mellan utredare, FU-ledare och åklagare.

Modellens utformning hos Citypolisen

Inom ramen för arbetet med regeringsuppdraget kontaktade Brå under hösten 2013 ledningen i City polismästandistrikt i Stockholm för att höra om de var intresserade av att delta i ett försöksprojekt enligt ovan beskrivna arbetsmodell. Efter att Brå presenterat ar-

betsmodellen i olika beslutsforum inom Citypolisen beslutades att försöksprojektet skulle starta som en del av linjeverksamheten på Norrmalm, men att det inte fick medföra några extra kostnader till följd av besparingskrav.

Ingripandeverksamheten och jouren på Norrmalm involverades i projektet. För att kunna omsätta arbetsmodellen till ett försöksprojekt tillsatte Citypolisen en projektledningsgrupp bestående av en projektledare, chefen för ingripandeverksamheten, chefen för jourverksamheten, en representant från Citypolisens så kallade Lean-grupp (se nedan) samt en tillfälligt anställd åklagare inom Citypolisen. Även två utredare från Brottsförebyggande rådet ingick i projektledningsgruppen.

I slutet av 2013 inledde gruppen diskussioner om hur arbetet konkret skulle utformas under försöksprojektet. Att tillfälligt omorganisera en del av verksamheten för att bilda ett team av inre och yttre personal innebär vissa svårigheter, och modellen fick anpassas till vad som var möjligt att genomföra. För att arbetssättet skulle hinna utvärderas och vara med i Brås slutrapport av regeringsuppdraget var det viktigt att projektet kom i gång så snabbt som möjligt. Försöket satte i gång i början av februari 2014 och pågick i full skala till mitten av juni våren 2014, det vill säga i fyra och en halv månad. Därefter fortsatte utredningsgruppen att utreda inkomna ärenden i ytterligare en och en halv månad.

Brås arbetsmodell fördjupas av Citypolisens Lean-arbete

När Brå tog kontakt med Citypolisen pågick där redan ett så kallat Lean-arbete¹⁰⁰ med målet att det skulle leda till ett försöksprojekt på Norrmalms arrest. Mycket av det som man kommit fram till att behövde förändras var sådant som ingår i den arbetsmodell som Brå ville prova. Därför beslöt Citypolisens ledning i samråd med projektledningsgruppen och Lean-gruppen att slå ihop Brå-projektet och Lean-projektet. Inom Lean-projektet hade man bland annat arbetat fram ett förslag om att jourutredare ska ta emot patrullerna när de kommer in på arresten och vara med redan vid avrapporteringen. Syftet är att jourutredarna ska få ”färsk” information om ärendet, ställa eventuella följdfrågor och ha möjlighet att direkt ge individuell feedback på patrullens arbete. Utredarna som då är insatta i ärendet hjälper sedan i mån av tid patrullen med avrapporteringen, så att den snabbare kan komma ut igen. Detta inkluderades i Brås modell och utökades till att gälla även ärenden utan frihetsberövade. När patruller kommer in till stationen för avrapportering ska de alltid mötas av de utredare som ska utreda ärendet.

¹⁰⁰ Lean brukar beskrivas som en strategi för att skapa flödes- och resurseffektivitet i en verksamhet.

Genom sammanslagningen med Lean-projektet tillkom följande punkter till arbetsmodellen:

- Utredarna som ska utreda ärendet tar emot patrullerna för en muntlig dragning när de kommer in för avrapportering.
- Utredarna engageras i sitt arbete genom att själva ge förslag på direktiv i ärendena som sedan diskuteras med FU-ledaren.¹⁰¹
- Tavlor sätts upp där det visualiseras var pågående ärenden befinner sig i processen.

Projektet fick efter sammanslagningen namnet *Team Brålean*.

Mängdbrott där polisen leder förundersökningen

De brottstyper som ingick i projektet var mängdbrott där polisen leder förundersökningen. Det kan både röra sig om fall med och utan frihetsberövade.¹⁰² En avgränsning var att det endast gällde mängdbrott som inte brukar utredas på någon specialrotel utan utreds på jouren/dagtidsgruppen eller i närpolisområdena på Norrmalm. Trafikbrott, bedrägeri och bostadsinbrott, som utreds på särskilda rotlar, uteslöts till stor del ur projektet även om de brukar räknas som mängdbrott, eftersom rotlarna själva vill ha dessa ärenden.¹⁰³ De brottstyper som ingick i projektet var således:

1. snatteri
2. stöld (ej i/ur bostad)
3. misshandel (ej i nära relation)
4. våldsamt motstånd
5. våld, hot och förgripelse mot tjänsteman
6. olaga hot (ej i nära relation)
7. ofredande
8. skadegörelse
9. ringa narkotikabrott
10. häleri
11. bedrägligt beteende
12. olaga intrång
13. brott mot knivlagen
14. rattfylleri

Endast anmälningar som tas upp på brottsplatsen ingick i projektet

Som tidigare beskrivits kan arbetsmodellen utgå både från anmälningar som polisen tar upp på brottsplatsen och sådana anmäl-

¹⁰¹ I vanliga fall skrivs direktiven av FU-ledarna.

¹⁰² Sitter en misstänkt anhållen mer än 24 timmar blir ärendet dock åklagarlett även vid mängdbrott.

¹⁰³ Till arresten på Norrmalm förs inga kvinnliga gripna. Detta gör att inga ärenden med en gripen kvinna finns med i urvalet. Dock finns kvinnor med som misstänkta vid ärenden utan frihetsberövade.

ningar som tas upp i receptionen på polisstationen och av PKC. Detta gick inte att genomföra på Norrmalm eftersom det skulle leda till för hög arbetsbelastning för den begränsade utredningsresurs som tilldelades teamet. Därför ingick endast anmälningar som tagits upp på brottsplatsen i projektet. Det är bland dessa brott som Brå bedömer att modellen kan göra störst skillnad eftersom fokus i stor utsträckning ligger på att förbättra patrullernas utredningsåtgärder på brottsplatser.

Team Brålean

En grundtanke i arbetsmodellen är att team bildas över ärendekedjan med både yttre och inre personal utifrån gemensamma mängdbrottsärenden. På Norrmalmspolisen skapades *Team Brålean*.

Team Brålean bestod av ungefär 50 personer med följande befattningar:

- Från ingripandeverksamheten (IG) ingick ett periodplaneringslag (PP7)¹⁰⁴ bestående av 3 yttre befäl och cirka 25 ingripandepoliser. (För enkelheten skall komma PP7 härnäst att kallas "patrullerna".)
- 5 stationsbefäl (SB)¹⁰⁵
- 8 jourutredare
- 2 förundersökningsledare (de som härnäst kallas teamets FU-ledare)¹⁰⁶
- 4 mängdbrottsutredare
- 1 åklagare.

Samma FU-ledare över nästan hela processen

Grundtanken i arbetsmodellen är att det ska vara samma FU-ledare över hela den polisiära utredningsprocessen. I projektet bestämdes att patrullerna *alltid* vid mängdbrott skulle ringa teamets FU-ledare från brottsplatsen för att diskutera utredningsåtgärder.¹⁰⁷ Det är samma FU-ledare som sedan ledde mängdbrottsutredarna i dessa

¹⁰⁴ I Polismyndigheten i Stockholms län (och även på flera andra håll runt om i Sverige) använder man sig av periodplaneringslag i stället för turlag. Skillnaden är att det inte är bestämt vem i turlaget som ska jobba vilka pass utan de kan själva lägga upp sin arbetstid mot periodplaneringslagets pass.

¹⁰⁵ De som i Polismyndigheten i Stockholms län kallas för stationsbefäl har andra benämningar inom andra polismyndigheter. I vissa myndigheter heter de inre befäl och i vissa myndigheter har vakthavande befäl deras uppgifter. När det gäller utredningsarbetet så har stationsbefälen i Polismyndigheten i Stockholms län uppgiften att granska och godkänna anmälningarna som patrullerna skriver (arrestbefälet) samt att ge direktiv i utredningsarbetet till jourutredarna (utredningsledaren).

¹⁰⁶ En av dessa hade befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning.

¹⁰⁷ Att detta bestämdes som en regel utan undantag berodde på att det annars fanns en risk att patrullerna inte tyckte att de hade något behov av att ringa FU-ledarna.

ärenden. Tanken var också att teamets FU-ledare skulle ta över stationsbefälens FU-ledande uppgift i mängdbrottsärenden, nämligen att granska anmälan som patrullerna skrivit och vid frihetsberövande ge direktiv till jourutredarna i ärendet. Detta gick dock inte att realisera i projektet eftersom nuvarande organisation inte tillåter detta. Därför inkluderades stationsbefäl istället i teamet.

Teamet får en egen åklagare

Utifrån en överenskommelse mellan Citypolisen, Brå och City åklagarkammare i Stockholm tilldelades teamet en särskild åklagare som har stor erfarenhet av mängdbrottsärenden. Åklagaren fick i uppgift att löpande granska utredningsarbetet med brotten i teamets *samtliga* avslutade ärenden oavsett om ärendena hade lagts ned eller slutredovisats utifrån de åtta kategorierna enligt ovan.¹⁰⁸

Åklagaren gav sedan feedback på polisens utredningsarbete till alla led. Åklagaren fick också i uppgift att till speciella återkopplingsdagar sammanställa feedback som alla i teamet kunde dra lärdom av.

Alla arbetar på samma tider som patrullerna

En central komponent i arbetsmodellen är att alla i teamet ska arbeta samtidigt.¹⁰⁹ I projektet styrde patrullernas arbetspass när de övriga i teamet arbetade. Det innebar att stationsbefälen, jourutredarna och FU-ledarna följde patrullernas tider.

Mängdbrottsutredarna följde patrullernas dags- och kvällspass, men arbetade inte på nattpassen. Om teamets patruller arbetade natt så arbetade mängdbrottsutredarna under dagtid dagen efter inklusive veckoslut och helger.¹¹⁰

För att FU-ledarfunktionen skulle kunna finnas på stationen både när patrullerna arbetade och resterande tider när mängdbrottsutredarna arbetade, fick funktionen i praktiken bestå av två personer som hade ett nära samarbete. Båda FU-ledarna arbetade dock över hela ärendeprocessen och hade sina egna ärenden.

Teamet ingår i linjeverksamheten

Teamet var under försöksprojektet en del av den ordinarie utredningsverksamheten, och utredarna i teamet förutsågs ta samma

¹⁰⁸ Detta var inte den åklagare som i realiteten fick teamets förundersökningsprotokoll till följd av svårigheter att förändra i det lottningssystem som finns.

¹⁰⁹ Åklagaren behöver dock inte följa det övriga teamets tider.

¹¹⁰ I och med att det på nätterna både fanns FU-ledare och jourutredare bedömde projektledningsgruppen att det var bättre att de rena mängdbrottsutredarna arbetade dag och kväll när det går lättare att till exempel få tag på vittnen i utredningarna.

andel ärenden som övriga utredare. Projektet fick inte kosta något i form av extra resurser.

Patrullerna i teamet fortsatte att ingå i den vanliga linjeverksamheten där de har många varierande arbetsuppgifter och står till länskommunikationscentralens (LKC) förfogande, men de mängdbrottsanmälningar de tog upp ingick i projektet och gick till teamets utredningsgrupp.

Även stationsbefälen och jourutredarna arbetade som vanligt med andra arbetsuppgifter och brottstyper än bara de som ingick i *Brålean*. Teamets mängdbrottsutredare och teamets FU-ledare arbetade enbart med de mängdbrott som kom in i projektet.

Teamkänsla

För att få de olika funktionerna i projektet att känna sig som ett team skapades regelbundna tillfällen där teamet kunde träffas över sektionsgränserna. Det skedde bland annat i form av de gemensamma återkopplingsdagarna en gång i månaden. Då fick alla deltagare i teamet återkoppling från åklagaren, och alla fick tillfälle att lära känna varandra bättre. Det beslutades också att stationsbefälen, jourutredarna, mängdbrottsutredarna och FU-ledarna skulle vara med på patrullernas utsättning.¹¹¹ Patrullerna skulle då bland annat kunna få återkoppling på vad som hade hänt med de ärenden de lämnat in under tidigare pass.

Tanken från början var att teamet skulle få egna lokaler för att öka teamkänslan och skapa tillfällen för att diskutera ärenden och ge feedback till varandra. Det gick inte att ordna. Men teamet fick ett eget arbetsrum, där mängdbrottsutredarna och FU-ledarna skulle sitta, och där det fanns plats att slå sig ned för en fika eller ha möten. På en tavla i rummet åskådliggjordes var alla inkomna ärenden befann sig i processen. På en annan tavla redovisades åklagarens bedömning av polisens arbete i de avslutade ärendena utifrån de åtta kategorierna ovan. Rummet låg strategiskt där alla passerar under ett pass, och det blev då lätt att kika in och se hur teamet låg till.

Inga extra resurser – men deltagarna fick inte tas till andra uppgifter

Enligt modellen ska det finnas tillräckliga resurser för att kunna genomföra arbetssätten med till exempel långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen. I normala fall är detta inte alltid möjligt, särskilt inte under kvällspassen. Patrullerna måste i stället användas för grövre brottslighet eller andra större händelser som bränder, trafikolyckor, bevakningar eller hastigt uppkomna demonstra-

¹¹¹ Vid utsättningen, som sker dagligen, samlar det yttre befälet alla i turlaget för att gå igenom dagens förutsättningar och uppgifter.

tioner. Alternativt måste de åka på så många ärenden att utrymmet för mer omfattande utredningsinsatser utöver det absolut nödvändigaste blir mycket litet.

Projektledningsgruppen fick inte tillgång till fler ingripandepoliser än de som fanns i periodplaneringslaget. Å andra sidan skulle heller inte ingripandepersonal tas till andra luckor i verksamheten under *Brålean*-passen. Det är annars vanligt att poliser tas från ingripandeverksamheten för att till exempel sitta i receptionen på polisstationen ifall de under ett pass överstiger minimibemanningen.¹¹²

LKC fick också instruktioner om att de i möjligaste mån inte skulle avbryta patrullerna i *Brålean* när de var på mängdbrottsärenden.

Inte heller mängdbrottsutredarna eller jourutredarna fick tas till andra luckor i verksamheten under sina arbetspass i *Brålean*, vilket annars också är vanligt för dessa funktioner.

Brottssamordningen har kringgåts i projektet

Brottssamordningen¹¹³ uppfattas allmänt vara en viktig funktion för att uppnå en hög upplärning av mängdbrott (Se t.ex. PNU, RPS 2004). Ett problem är dock att brottssamordningsfunktionen endast arbetar under kontorstid. För att mängdbrottsutredarna och teamets FU-ledare skulle kunna arbeta med så färskta ärenden som möjligt bestämdes att de inte skulle vänta på att ärendena skulle gå via Brottssamordningen utan ärendena lämnades direkt från stationsbefälen till mängdbrottsgruppen.¹¹⁴ Man ville inte riskera att ärendena blev liggande på Brottssamordningen till exempel över helgen. Möjligheten att integrera Brottssamordningen hade alltså varit större om den också hade arbetat jourtid.

Från teori till praktik

Det är en sak att planera ett projekt och en annan att genomföra det. I stora drag har projektet fungerat väl, men svårigheter har också dykt upp. Tidigare i kapitlet redovisades hur modellen planerades fungera i projektet vid Citypolisen på Norrmalm i Stockholm. I avsnittet nedan beskrivs hur arbetet genomfördes i praktiken. Vilka var svårigheterna och vad fungerade bra? Avsnittet bygger på deltagande observationer, gruppintervjuer på återkopplingsdagarna och samtal med inblandad personal på alla nivåer.

¹¹² Minimibemannning är det absolut minsta antal ingripandepoliser som det får vara under ett visst pass.

¹¹³ Brottssamordningsfunktionen har i uppgift att samordna ärenden med samma gärningsperson eller målsägande (ärendesamordning) och se till att brott utan misstänkt analyseras, bland annat för att upptäcka brott av seriebrottskaraktär (brottsanalys) samt forensisk analys.

¹¹⁴ Brottssamordningen har dock fått vetskap om ärendena som vanligt.

Skiften och de styrda arbetstiderna avskräckte både FU-ledare och utredare

Brås enda krav när det gällde urvalet av medarbetare var att de två FU-ledarna i teamet skulle vara motiverade och kunniga. Detta eftersom tidigare erfarenheter tyder på att det är avgörande för utredningsprocessen.

Projektledningsgruppen tog därför kontakt med FU-ledare som uppfattades som lämpliga. Trots att många av de tillfrågade var positiva till konceptet, var det svårt att hitta någon som ville delta. Orsaken var kravet på att de skulle arbeta skift. Till slut blev lösningen att den enda av de tillfrågade FU-ledarna som kunde tänka sig att arbeta skift tog alla de obekväma arbetstiderna och en annan FU-ledare arbetade dagtid.

Samma svårigheter uppstod när man sökte jourutredare, mängdbrottsutredare och stationsbefäl till projektet. Även dessa grupper tyckte att arbetsmodellen var bra, men ville själva inte ändra sin arbetstid. Stationsbefälen och jourutredarna var negativa trots att de även normalt arbetar tre-skift med nattjänstgöring. För dem låg motståndet i att de inte skulle kunna få samma inflytande över vilka pass de skulle arbeta. En jourutredare sade till exempel:

För verksamheten är det här arbetssättet klart bäst men inte för mina barns fotbollsträning.

Även mängdbrottsutredarna var svåra att rekrytera, trots att de inte skulle behöva arbeta natt. De skulle behöva arbeta ett par veckoslut under våren samt kvällar.

Motståndet minskade dock när de två FU-ledarna bestämt sig för att delta och till slut kunde alla funktioner bemannas.

Patrullerna i projektet, slutligen, sammansattes inte speciellt för Brålean-projektet utan var ett av de fyra ordinarie periodplaneringslagen på Norrmalm. Där ingick både medarbetare som tyckte det skulle bli roligt att ingå i projektet och medarbetare som var mer skeptiska.

Teamarbete tar bort hinder för muntlig individuell feedback ...

När Brå före starten presenterade projektet i olika forum för chefer och FU-ledare i Citypolisen fanns det en viss skepsis mot att ge individuell feedback. Dels såg man problem med att ge feedback till yttre personal som man inte känner. Dels ansåg man att möjligheterna till muntlig feedback försvåras av att det kan dröja länge innan FU-ledaren arbetar på samma tid som till exempel ingripandepolisier. Det innebär att FU-ledaren måste ge feedbacken per e-post till en okänd person. Dessa problem avsåg Brå undanröja så mycket som möjligt i projektet genom att deltagarna skulle arbeta

på samma tider och lära känna varandra. Deltagarna tog även själva initiativet till att träffas informellt. De bestämde att de olika funktionerna i teamet skulle fika tillsammans när tillfälle gavs, och till exempel äta gemensam frukost när teamet arbetade dagspass.

... men det behövs också en attitydförändring...

Men det räcker inte att bara ändra arbetstiderna och möjligheten att mötas för att feedbacken ska komma igång. När projektet presenterades vid olika forum i Citypolisen, fanns det också ibland ett motstånd mot att ge individuell feedback i sig. Flera FU-ledare tyckte att man inte ska peka ut enskilda individer. Man ville hellre ge generell feedback till exempel på utsättningar om sådana utredningsåtgärder som många gör fel eller att ta upp det med vederbörandes chef. Chefen får sedan avgöra om det ska tas upp med personen. Resultatet av ett sådant förhållningssätt till feedback har blivit att ingripandepersonalen nästan aldrig får feedback på utredningsåtgärder, trots att tidigare studier visat att det finns en stor efterfrågan (Brå 2013:20, Holgersson 2005).

För att få deltagarna i projektet att börja våga ge varandra feedback bestämdes initialt att åklagaren och FU-ledarna var tvungna att ge feedback i alla ärenden till berörda medarbetare i teamet. För att övriga funktioner skulle komma igång med att ge feedback enades teamet i ett muntligt avtal om att alla skulle ge feedback minst tre gånger i veckan till andra i teamet.

... och en förändring blev det

Efterhand vände sig deltagarna i teamet både vid att ge och få feedback. Den initiala rädslan mot att peka ut individer försvann successivt och deltagarna gav en positiv bild av sina upplevelser på återkopplingsdagarna. Från början var tanken att feedback, där individer kan identifieras, skulle ges enskilt. På återkopplingsdagarna skulle åklagaren bara ge feedback på en övergripande nivå av sådant som många bör tänka på. Efterhand som deltagarna vände sig vid att ge och få feedback luckrades detta upp, och feedback till hela teamet gavs efter ett tag utifrån individuella exempel.

Det som FU-ledarna och utredarna tog upp som negativt med den individuella feedbacken var att den tog tid. Trots detta klagade de emellertid inte på tidsbrist. Det kan hänga samman med att feedbacken till patrullerna ledde till att de gjorde bättre utredningsåtgärder på brottsplatsen och utredningsarbetet för den inre personalen gick snabbare (vilket beskrivs nedan).

De initiala utredningsåtgärderna förbättrades snabbt

Vissa i yttre tjänst var i början skeptiska till att de alltid skulle ringa in till teamets FU-ledare från brottsplatsen, även vid enk-

lare brott som snatteri. Men vid den första återkopplingsdagen tre veckor senare hade dock flera av dem goda erfarenheter av detta:

Man trodde ju inte att man hade något att lära i detta fallet men vi fick faktiskt flera saker vi kunde göra som vi inte hade tänkt på.

Jag ville verkligen inte ringa in för jag trodde att om teamets FU-ledare får säga vad han tycker vi ska göra, så kommer vi väl aldrig härifrån. Men han tyckte vi hade så bra vittnesuppgifter att vi inte behövde titta på filmen utan kunde åka vidare.

Att patrullerna skulle ringa in till den FU-ledare som sedermera skulle hålla i en eventuell förundersökning tyckte deltagarna efter ett tag var en av de största framgångarna i projektet. FU-ledarna beskrev hur yttre personal fick ökad förståelse för utredningsarbetet och bättre förstod vad de behövde göra. Det ledde till att telefonsamtalen med patrullerna generellt blev allt kortare och att patrullerna i allt större utsträckning redan innan de ringde hade gjort det som borde göras.

Från början fick jag leda samtalen med patrullerna och leda dem i vad de skulle göra. Nu berättar de vad de har gjort och frågar om något ska kompletteras. Och ofta behöver jag bara säga att det är bra så.

Lärdomar utifrån förstärkt feedback är en av de viktigaste komponenterna i arbetsmodellen. En farhåga i försöksprojektet var initialt att man inte skulle hinna se effekterna av detta under den ganska korta tid som projektet skulle pågå (fyra och en halv månad). Det visade sig dock att man kunde se positiva resultat redan efter ett par månader. Mängdbrottsutredarna upplevde att de i många ärenden nu sparade tid som de kunde använda för noggrannare utredning i andra ärenden, eftersom patrullen hade gjort det mesta redan på brottsplatsen. En mängdbrottsutredare uttryckte det så här:

Det är ju en helt sjuk skillnad mot i början. Nu görs ju aldrig den typen av missar att man inte har frågat om målsäganden har ersättningsanspråk som ju i början kunde göra att det tog flera veckor innan man jagat rätt på målsäganden.

Sammantaget gav patrullerna under återkopplingsdagarna bilden av att de lärt sig att göra bättre initiala utredningsinsatser, dels genom telefonsamtalen till FU-ledarna, dels genom exemplen som åklagaren tog upp på återkopplingsdagarna. Det som FU-ledarna och utredarna främst tyckte blev bättre, var att patrullerna fokuserade mer på uppsåtsfrågan. På en av återkopplingsdagarna tidigt i projektet tog åklagaren upp flera exempel där patrullerna kunde ha gjort mer redan på brottsplatsen för att täcka uppsåtsinvändningar från den misstänkte. En polis i yttre tjänst sade efteråt:

Man fattar ju bättre nu varför ärenden man innan tyckte var solklara ändå lades ner.

Även andra funktioner utvecklas

Det var inte bara personal i yttre tjänst som tyckte att de utvecklades av att få feedback på den individuella prestationen. Även de andra funktionerna tog upp att de utvecklades. De tyckte framför allt det var utvecklande att få ha en egen åklagare som alla ärenden gick till och som gav feedback. Åklagaren i sin tur förvånades över teamets snabba utveckling och kvalitetsskillnaden i jämförelse med mängdbrottsärenden från övriga delar av Citypolisen och Stockholmspolisen i stort.

Från denna grupp kommer bättre förhör och bättre PM. Det man gjort på brottsplatsen är mer genomtänkt och det är mindre felaktiga beslut i ärendena. Utredarna har också gått längre i sina frågor vid förhör och allt är generellt mer färdigt.

Mängdbrottsutredarna och FU-ledarna uppgav också att resultatavlan, som visade åklagarens bedömning av polisens arbete utifrån de åtta kategorierna¹¹⁵ var viktig för motivationen. De andra i teamet uppgav dock att de inte använde den i någon större omfattning.

Lite tid till mängdbrottsärenden för patrullerna

När det gäller resursfrågan var grundtanken att deltagarna i teamet i huvudsak inte skulle användas till annat än sina ordinarie uppgifter. I stora drag lyckades detta, men inte helt. Det blev tydligt att modellen inte gick att upprätthålla när personal togs till annat och personalstyrkan blev mindre än planerat. Det kunde till exempel leda till att jourutredare inte hade tid att möta upp patrullerna och att patrullerna inte hade tid att åka på mängdbrottsärenden.

Att patrullerna inte hade tid att åka på mängdbrottsärenden var ett problem även när personal inte togs till annat. Betydligt färre mängdbrottsärenden togs upp av patruller än vad man kunde tro utifrån Citypolisens stora inflöde av mängdbrott. Det är främst på kvällspassen, tidig natt och veckoslut som mängdbrott rings in till LKC, men vid den tiden begås också flest grövre brott och andra händelser som kräver poliser. Det ledde till att mängdbrotten prioriterades ned och att ärendeinflödet till teamet inte blev så stort som förväntat.

¹¹⁵ De åtta kategorierna redovisas under rubriken Motiverande mätteknik.

En synlig, aktiv ledning behövs för att projektmodellen ska följas av alla

När projektet startat blev det snart tydligt att det faktum att något beslutats inte alltid är detsamma som att det genomförs. Ingripandepersonalen ringde inte alltid från brottsplatsen till FU-ledaren, stationsbefälen tillkallade inte alltid jourutredare till den muntliga avrapporteringen, och vissa funktioner dök inte alltid upp på de gemensamma utsättningarna eller på de gemensamma återkopplingsdagarna. Orsaken kunde vara allt från ren glömska till medveten överprövning av vad som beslutats. Det visade sig att personer från projektledningsgruppen ofta behövde vara närvarande och påminna om vad som gällde. Även teamets båda FU-ledare blev med sin hängivenhet för uppgiften viktiga motorer när det gällde att upprätthålla modellen.

Resultat

Nedan redovisas vilka resultat som uppnåtts i projektet utifrån fyra faktorer:

- personalens syn på genomförande och effekter
- nöjdheten bland målsägande vars ärende lagts ned
- andel personuppklarade brott
- andel brott där åklagaren bedömer att polisen gjort "rätt" utifrån Brås åtta kategorier

Personalen är överlag nöjd med projektet

För att få en bild av hur personalen tycker att projektet fungerat lät Brå samtliga deltagare fylla i en enkät strax innan projektet startade och i slutet av det. Enkäten innehöll frågor om bland annat samarbete, stöd, feedback och lärande. Den generella bilden är att de flesta tycker att arbetsmodellen varit positiv och förbättrat arbetet.

En stor majoritet av de svarande uppfattar att det blivit

- bättre samarbete i utredningskedjan
- mer stöd i det initiala utredningsarbetet
- mer återkoppling och feedback – men feedbacken minskade när kunskapen ökade
- bättre mått på kvaliteten i arbetet

Andelen som svarade att samarbetet mellan yttre och inre personal fungerar bra i ärendekedjan ökade från 36 procent före projektet till 85 procent i slutet. Andelen som tycker att de fått det stöd de behöver från sin närmaste arbetsledare har också ökat tydligt – från 60 till 86 procent. 90 procent tycker att de under projektet fått mer stöd i utredningsfrågor än tidigare.

Mer feedback – men man skulle vilja ha ännu mer

Individuell feedback och återkoppling i ärendena är centrala komponenter i projektet. Personalens syn på om detta ökat eller inte är en viktig indikator på om grundtankarna i projektet realiserades. Resultatet visar att de flesta upplevde en förbättring när det gäller individuell feedback på utredningsåtgärder, och runt två tredjedelar av de svarande tyckte att de fått *betydligt* mer feedback.

Men det framkommer också att personalen i yttre tjänst hade önskat och hoppats få ännu mer feedback än de fått. Vid intervjuer och i enkäten tar flera av dem upp att de fick mer feedback i början av projektet, men att det senare mattades av.

I början av projektet kom det omedelbar feedback på arbetsuppgifterna som utförts. Men det har sen minskat och nästan återgått till tidigare nivåer, d.v.s. i princip ingenting. Kvalitetssäkringen och motivationen är så tätt knutna till återkoppling så det måste fungera.

Enligt enkäten som gjordes i slutet av projektet var det bara en tredjedel av de svarande som tyckte att de *ofta* fick feedback på sitt arbete, även om majoriteten tyckte det var mer än innan projektet startade.

FU-ledarna och utredarna håller vid intervjuer med om att de gav mindre feedback i slutet av projektet. Enligt dem berodde det främst på att patrullernas arbete med initiala utredningsåtgärder löpte så mycket bättre i slutet av projektet att de inte kände samma behov av att ge feedback i varje enskilt fall.

Deltagarna är nöjda med återkopplingen

Som nämnts tidigare har man i projektet valt att skilja mellan begreppen feedback och återkoppling. Med feedback avser man det som tagits upp ovan, alltså responsen man får på sitt arbete. Förenklat handlar det om vad man gjort bra och vad man misst. *Återkoppling* avser information om vad som händer med ett ärende, om och varför det senare lagts ned eller redovisats till åklagare samt om det gått till åtal och om det har blivit en dom. Det handlar då om ärendena och inte individerna.

När det gäller återkopplingen under projektet ser en stor majoritet en förbättring. Drygt 60 procent instämmer dessutom i att de får *betydligt* mer återkoppling om hur det har gått i ärenden som de har arbetat i.

Man blir mer motiverad nu i och med att man vet vad som händer i ärendet.

Projektet uppfattas ha gett positiva resultat

Patrullerna anser att de lärt sig mycket av det nya arbetssättet. Nästan alla som besvarade enkäten höll med om att de genom Brålean ökat sina kunskaper om utredningsarbete betydligt.

I början var det så att man ringde och FU-ledaren sa ”Gör det här och det här!”. Nu ringer vi och säger ”Vi har tagit bilder och ställt de här frågorna.” och FU-ledaren säger ”Vad bra!”

Att patrullerna lärt sig mycket bekräftas också av utredarnas svar. Utredarna var i och för sig i stor utsträckning nöjda med underlaget från patrullerna i mängdbrottsärenden redan innan – drygt 70 procent var nöjda före projektet. I slutet av projektet var emellertid samtliga nöjda med underlaget från patrullerna.

Vid intervjuer under och i slutet av projektet framkom många positiva synpunkter från utredarna:

Vi får mycket bättre och utförligare förhör. Inte bara längre, utan fylligare, det finns mer information och de håller bättre.

De flesta tycker det är roligare att arbeta med mängdbrott under Brålean

Det nya arbetssättet påverkade inte bara kvaliteten på de initiala utredningsinsatserna. Deltagarna i projektet tycker också att det gjort arbetet med mängdbrott roligare. Två tredjedelar av de svarande höll vid eftermätningen med om påståendet: *Det är roligare att arbeta med mängdbrott under Brålean än vad jag vanligtvis brukar tycka.*

Målsägandena uppskattar att bli uppringda

Hur nöjda de målsägande är med polisen påverkas inte bara av om brottet klaras upp eller inte, utan även av hur de bemötts och informerats i ärendet (Brå 2009:16). Mot den bakgrunden är kommunikationen med målsägande något som lyfts fram i arbetsmodellen. I modellen ingår således att polisen alltid ska försöka nå målsäganden per telefon och ge information när ett ärende läggs ned. Den normala rutinen är att målsäganden i dessa fall får ett formaliserat brev med information om att ärendet lagts ned och beslutsgrunden för nedläggningen. Denna information säger dock väldigt lite om vad polisen har gjort i ärendet och varför det har lagts ned. Därför infördes rutinen att komplettera brevet med ett telefonsamtal.

Brå följde upp den nya rutinen genom att intervjua ett 40-tal personer¹¹⁶ som varit målsägande under projekttiden och vilkas ärende lagts ned. Ungefär hälften av dem hade fått information om nedläggningen per telefon. Enligt utredarna är orsaken till att inte fler fått information telefonledes att många målsägande är svåra att nå. En del vill inte svara på samtal från dolt nummer. Andra kan ha missat samtalet men kan inte senare själva ringa tillbaka, eftersom Polisen har dolt nummer.

¹¹⁶ I detta urval ingick enbart privatpersoner som gjort en anmälan om brott.

De intervjuade som blev uppringda uppskattade samtalet. Flera blev överraskade av att deras ärende togs på så pass stort allvar att någon ringde upp.

Jag är väldigt nöjd, jag trodde inte att jag skulle få nåt svar över huvud taget.

Jag är imponerad av att man tog så stort ansvar. Det här är jätteviktigt, det är såna enkla kontakter som skapar förtroende för Polisen.

En stor majoritet av de intervjuade målsägandena är totalt sett nöjda med Polisens bemötande och arbete med deras ärende. Materialet är dock för litet för att uttala sig om i vilken utsträckning de är mer nöjda än andra målsäganden och i vilken mån det i så fall hänger samman med de nya rutinerna för information.

Personuppleringen ökade

Personuppleringen blev högre under projektet jämfört med åren 2012 och 2013. Jämförelsen avser samma sammansättning av brottstyper som togs upp av patrull på Norrmalm i Stockholm under samma tidsperiod på året.¹¹⁷ Personuppleringen var 46 procent i försöksprojektet jämfört med 39 respektive 38 procent de två tidigare åren.¹¹⁸ Personuppleringen ökade alltså med 7–8 procentenheter, vilket motsvarar en ökning med cirka 20 procent.¹¹⁹

Tabell 6. Personuppleringsprocenten för samtliga brott i urvalet (%).

	2012 (n = 1654)	2013 (n = 1730)	Försöksprojektet (n = 295)
Samtliga brott	39	38	46*

* $p < 0,05$

Stora förbättringar rörande målsägandebrotten

Materialet är för litet för att förbättringar på enskilda brottstyper ska vara statistiskt säkerställda. Brottstyperna har därför slagits ihop i två kategorier utifrån deras förutsättningar att klaras upp:

¹¹⁷ Se bilaga 3 för utförligare beskrivning av hur resultaten för tidigare år tagits fram.

¹¹⁸ I materialet ligger personuppleringen något högre för de flesta brottstyper 2012 än 2013 vilket går i linje med riket i stort. Det fanns något större förutsättningar för hög personupplering 2012 eftersom polisen då fortfarande inte fick FU-begränsa. Rätten för polisen att FU-begränsa har lett till att färre brott blir personupplarade genom att färre brott leder till åtalsunderlåtelse, vilket vi kunnat se i första kapitlet i rapporten.

¹¹⁹ Ökningen är statistiskt säkerställd.

ingripandebrott och *målsägandebrott*.¹²⁰ Det framgår då att förbättringarna i personuppläkning främst avser målsägandebrotten. Som framgår av tabellen fördubblades personuppläkningen – från 10–11 procent till 20 procent under försöksprojektet.¹²¹

Tabell 7. Personuppläkningsprocenten för målsägandebrotten (%).

	2012 (n = 802)	2013 (n = 806)	Försöksprojektet (n = 140)
Målsägandebrott	10	11	20*

* $p < 0,05$

Bland målsägandebrotten var det dock stora skillnader mellan brott mot person och förmögenhetsbrott. För förmögenhetsbrotten ökade personuppläkningen markant – från 11–14 procent till 33 procent i försöksprojektet.

När det gäller brott mot person förblev personuppläkningen däremot på samma låga nivå som tidigare. Den var cirka tio procent alla tre åren. Brott mot person består i det här materialet till stor del av olaga hot och misshandel utomhus mellan obekanta män på fredags- och lördagskvällar, en typ av brott mot person som generellt har låg personuppläkning. Det rör sig ofta om röriga ärenden med berusade inblandade.

Projektets åklagare som granskat polisens arbete med brotten i alla nedlagda ärenden i försöksprojektet bedömer endast i några enstaka fall att patrullerna eller senare led i utredningskedjan har gjort några missar i dessa ärenden. Den bedömningen görs trots att personuppläkningen på Norrmalm är lägre än genomsnittet för dessa brottstyper i landet. Det torde förklaras av att brotten är särskilt svåra att klara upp i ett område som Stockholms city.

I en tidigare studie om misshandel mellan obekanta (Brå 2009:1) gjorde Brå bedömningen att obekant inte alltid är så obekant utan att det finns trådar att dra i för att få fram den misstänkte om denne är okänd. I Stockholms city betyder obekant dock ofta just obekant. Grips inte gärningspersonen på brottsplatsen är brottet svårt att lösa, vilket var tydligt för Stockholm City redan i den tidigare studien. Det skulle därför vara intressant att prova arbetsmodellen någon annanstans. Det är inte uteslutet att man då skulle se positiva effekter även när det gäller brott mot person.

¹²⁰ Ingripandebrott är brottstyper där gärningspersonen typmässigt tas på bar gärning och därför generellt har hög uppläkning. I försöksprojektet utgörs dessa brott främst av brott mot knivlagen, eget bruk och innehav av narkotika, rattfylleri, våldsam motstånd och snatteri. Med målsägandebrott avser Brå här brott mot person och brott mot förmögenhet. I försöksprojektet handlade det främst om stöld, skadegörelse, olaga hot och misshandel.

¹²¹ Ökningen är statistiskt säkerställd.

Mindre förbättringar rörande ingripandebrotten

För ingripandebrotten finns ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan försöksprojektet och tidigare år. Det rör sig om en ökning på mellan 3 och 7 procentenheter vilket motsvarar en procentuell ökning mellan 4 och 11 procent.

Tabell 8. Personuppleringen för ingripandebrotten (%).

	2012 (n = 815)	2013 (n = 882)	Försöksprojektet (n = 144)
Ingripandebrott	67	63	70

En stor del av ingripandebrotten personupplades redan tidigare, och potentialen för att öka uppleringen var inte lika stor. I enkäten till deltagarna i försöksprojektet beskriver utredare och FU-ledare dock stora förbättringar när det gäller patrullernas initiala utredningsåtgärder vid ingripandebrott. Den största vinsten uppges dock inte varit att fler ärenden går att redovisa till åklagare utan en besparing av tid. Utredarna och FU-ledarna uppger att de sparar mycket tid på att patrullerna inte missat att ta upp information på brottsplatsen. En utredare i projektet säger:

I vanliga fall kan något som endast skulle vara en ytterligare fråga på brottsplatsen ta veckor för oss på insidan att få svar på i efterhand.

Teamet gjorde i huvudsak ”rätt”

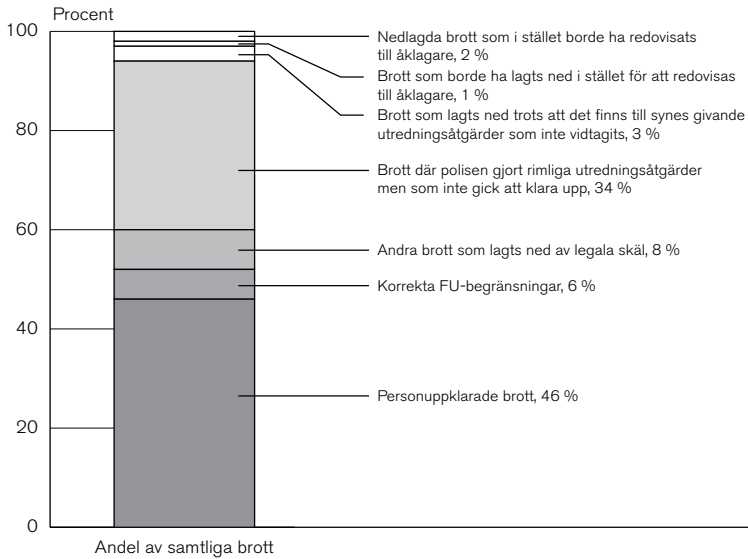
I försöket ingick också att tillämpa ett kompletterande sätt att mäta polisens utredningsarbete som är mer ”rättvisande” än personupplering. Med den mätmetoden ger inte bara personupplerade brott ”poäng” utan alla fall där polisen har gjort adekvata bedömningar och utredningsåtgärder.

I projektet fick en åklagare som brukar arbeta med mängdbrott på City åklagarkammare i Stockholm granska och bedöma polisens utredningsarbete med brotten i alla avslutade ärenden som teamet arbetat med, både dem som redovisats till åklagare och dem som lagts ned. Åklagaren bedömde brotten i ärendena utifrån de kategorier som Brå tagit fram.¹²² Bedömningen av polisens arbete med brotten gav följande fördelning.¹²³ Alla gråa kategorier är sådana där polisen gjort ”rätt” åtgärder och bedömningar.

¹²² De åtta kategorierna redovisas under rubriken Motiverande mätteknik.

¹²³ Här bör åter erinras om att åklagarnas bedömningar just är bedömningar och inga exakta utsagor (se under rubriken Motiverande mätteknik).

Figur 16: Åklagarens bedömningar av polisens arbete för samtliga brott i försöksprojektet, % (N = 290).¹²⁴



Av figuren framgår att 94 procent av brotten bedömdes tillhöra de grå kategorierna (kategori 1–4). Deltagarna i försöksprojektet har alltså i nästan samtliga fall gjort korrekta insatser och bedömningar, något som inte framgår endast utifrån vetskapen om att personuppleringen var 46 procent. De brott som inte var personupplarade var främst sådana där polisen gjort rimliga utredningsåtgärder men som inte gick att klara upp. Det handlade således om svårutredda brott där polisen har vidtagit adekvata åtgärder men som ändå inte gick att lösa. En hel del av de övriga brotten bestod också av brott som polisen inte ska/bör utreda. Det gällde till exempel anmälningar som visar sig inte vara något brott, brott där den misstänkte är minderårig samt brott som ska förundersökningsbegränsas.

Vilka var missarna i de fall där polisen inte gjort "rätt"?

Vilka är då bristerna i de sex procent av fallen där polisen inte gjort "rätt"? En procent är brott som borde ha lagts ned i stället för att redovisas till åklagare. Alltså inget som hade kunna leda till ökad personupplaring.¹²⁵ Två procent avser brott där åklagaren bedömde att ärendet var färdigt att redovisas till åklagare, men som polisen i stället lade ned. Dessa brott kunde alltså ha personupplarats utan extra insatser från polisen. Häften av dessa är fall som polisen har förundersökningsbegränsat men där åklagare

¹²⁴ Åklagaren bedömde inte att några brott tillhörde kategorin Brott som inte klarats upp där polisen gjort "för mycket".

¹²⁵ Av de fyra brott som det i praktiken rör sig om gäller ett av dem ett brott som borde ha FU-begränsats.

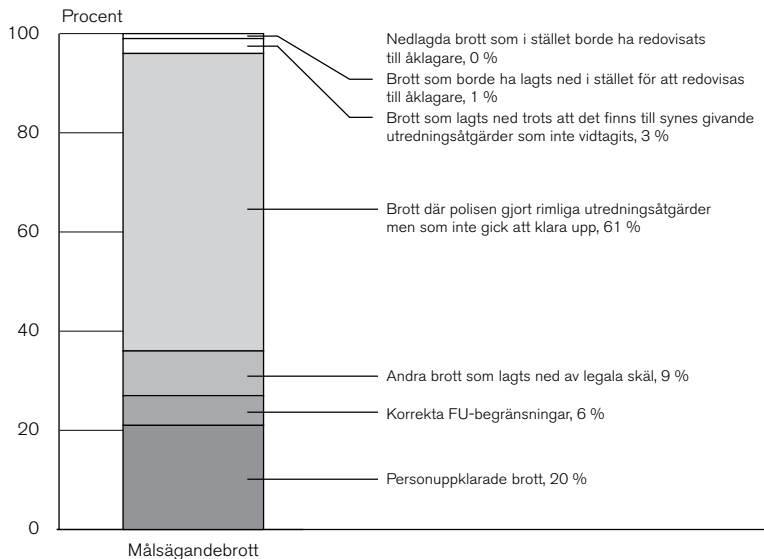
bedömer att beslutet var felaktigt och att de i stället borde ha redovisats till åklagare.

De sista tre procenten är brott som återfinns i kategorin *Brott som lagts ned trots att det finns till synes givande utredningsåtgärder som inte vidtagits*. Om man antar att även dessa tre procent hade gått att personupplära om polisen arbetat vidare med dem hade personuppleringen i projektet ökat med fem procentenheter och uppgått till 51 procent.¹²⁶ Det är således den nivå som polisen i försöksprojektet maximalt hade kunnat uppnå. Projektets personupplaring på 46 procent ligger alltså mycket nära den nivån.

I huvudsak ”rätt” insatser både för målsägandebrotten och för ingripandebrotten

Brå har också jämfört hur åklagaren kategoriserat polisens arbete med målsägande- respektive ingripandebrott i försöksprojektet. Även om personuppleringen skiljer sig markant mellan grupperna (70 respektive 20 procent) så har polisen gjort ”rätt” åtgärder och bedömningar i nästan samtliga brott även när det gäller målsägandebrotten. Det blir tydligt att målsägandebrotten består av en mycket stor andel svårutredda brott.

Figur 17a: Åklagarens bedömningar av polisens arbete för målsägandebrott (N = 140) i försöksprojektet, %.

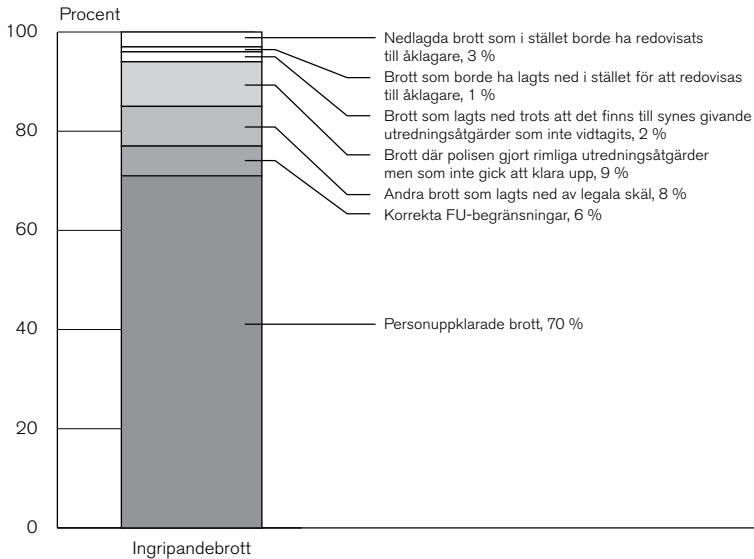


För målsägandebrotten skulle personuppleringen enligt åklagarens indelning av brotten som högst kunna vara 24 procent.¹²⁷

¹²⁶ 46 procent personupplarade plus 2 procent som borde ha slutredovisats plus 3 procent som åklagaren bedömer att det skulle vara givande att arbeta vidare med.

¹²⁷ De 20 procenten som personupplarades plus de 3 procenten som lagts ned trots att det finns till synes givande utredningsåtgärder som inte vidtagits.

Figur 17b: Åklagarens bedömningar av polisens arbete för ingripandebrott (N = 144) i försöksprojektet, %.



Det är lätt att tro att personuppleringen för ingripandebrott skulle kunna vara upp mot 100 procent. Åklagarens bedömning i projektet är dock att andelen personuppljade ingripandebrott skulle kunna höjas med som mest 5 procentenheter till 75 procent. Hälften av de brott som inte personuppljats består till exempel av brott som korrekt har förundersökningsbegränsats samt brott som lagts ned av andra legala skäl som att gärningen visade sig inte vara ett brott eller att den misstänkte är minderårig.

Hur mycket bättre kan utredningsresultaten bli?

Vad ger då försöksprojektet för indikationer om polisens resultat? Hur ska personuppleringen de tidigare åren på knappa 40 procent värderas? Är det ett bra eller dåligt resultat för det brottsurval som ingick i projektet? Bedömningen inom försöksprojektet ger att personuppleringen för dessa brott som bäst skulle kunna vara cirka 50 procent. Då framstår en personupplaring på strax under 40 procent som relativt bra.¹²⁸ Men det blir också tydligt att det finns en potential till förbättring. Genom försöksprojektet visas också att en påtaglig förbättring är möjlig att realisera. Utgångspunkten för framgångarna har varit att skapa ett team över ut-

¹²⁸ Eftersom urvalen mellan åren rör sig om samma andelsmässiga sammansättning av brottstyper, med samma upptagningsätt, i samma område, under samma period på året borde den högsta möjliga uppläringsnivån vara ungefär densamma för alla tre åren. Att det är liknande förutsättningar att klara upp brotten i de tre urvalen stärks också av att uppläringsprocenten är nästan densamma de två tidigare åren.

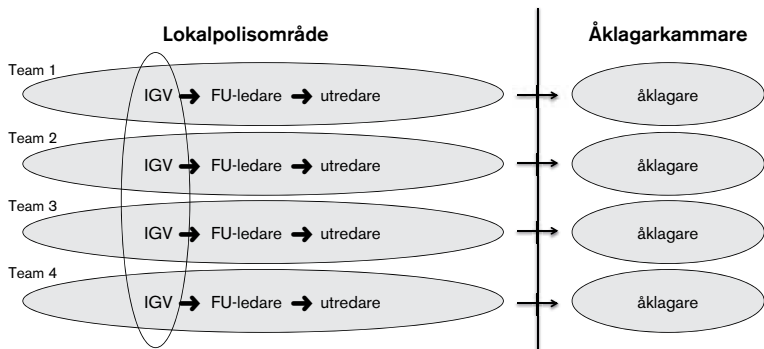
redningskedjan. Det har gett förutsättningar att öka effektiviteten genom minskad informationsförlust och ökad feedback, inte minst från åklagaren.

Team med olika funktioner kan även bidra till ökad förståelse för alla delar i utredningsprocessen och en känsla av att vara en del i en process.

Hur kan teamarbete se ut i framtidens polisorganisation?

För att besvara frågan vad polisen lokalt kan göra för att nå bättre utredningsresultat har Brå i samråd med projektledningen för försöksprojektet på Norrmalm funderat över hur arbetsmodellen med teamarbete skulle kunna fogas in i framtidens polisorganisation. I den Polismyndighet som kommer att finnas efter 1 januari 2015 ska anmälda mängdbrott utan frihetsberövade utredas på det som kommer att kallas Lokalpolisområden.¹²⁹ En möjlighet är då att på Lokalpolisområdena dela in personal som helt eller delvis arbetar med utredningsarbete i team på samma sätt som i *Team Brålean*. Det skulle innebära att ett antal mängdbrottsutredare och FU-ledare knyts till varje turlag och arbetar på samma tider. För att täcka veckans alla pass skulle man till exempel på Norrmalm i Stockholm behöva fyra sådana team.¹³⁰

Figur 18: Modell över lokalpolisområdena bestående av team utifrån ärendeprocessen.¹³¹



Varje team skulle ha FU-ledare som följer mängdbrottsärendena genom den polisiära utredningskedjan utan några överlämningar.

¹²⁹ Den nya polisorganisationen kommer att vara indelad i Regioner bestående av flera Polisområden som i sin tur består av flera Lokalpolisområden.

¹³⁰ Antalet team är beroende av om polisområdet har fasta turlag eller periodplaneringslag.

¹³¹ IGV står för "ingripandeverksamhet" och avser arbetet i uniformerad yttre tjänst.

I de mängdbrottsärenden som ska utredas på Lokalpolisområdena¹³² skulle det vara fördelaktigt om teamets FU-ledare även tar över den roll i utredningsarbetet som stationsbefälen har i Stockholm.¹³³ Det blir alltså samma FU-ledare som patrullerna kontaktar direkt från brottsplatsen som de sedan avrapporterar till och som granskar anmälan och därefter leder utredarna i det fortsatta utredningsarbetet. FU-ledaren får på så vis ta ansvar för och ha möjlighet att påverka hela ”produkten”. Patrullerna lär i sin tur känna FU-ledaren och utredarna och vet vilka som kommer att utreda deras ärenden. Sådär beskrev en ingripandepolis fördelarna med team en tid efter projektet.

Det jag saknar mest med Brålean är teamgrejen. Att man visste hos vem ärendena landade. Det gjorde att man ansträngde sig lite mer. Nu är man tillbaka i känslan av att anmälningen bara försvinner ner i ett svart hål när man är klar med den.

Det ideala skulle vara att teamen alltid redovisar sina ärenden till samme åklagare. Det skapar förutsättningar att bygga upp en kommunikation mellan teamet och åklagaren. Det ger också den individuella åklagaren större incitament att ge feedback till polisen, eftersom åklagaren kommer att fortsätta få ärenden från samma team. En tydligare känsla av ett gemensamt ansvar för personuppleringen kan då skapas mellan teamet och åklagaren i fråga.

Liksom i försöksprojektet kommer det att finnas funktioner i teamet som enbart arbetar med teamets ärenden. Det gäller FU-ledarna och utredarna. För patrullerna kommer arbetet i teamen bara att vara en del av arbetsuppgifterna. Det kan därför vara önskvärt att hela ingripandeverksamheten i Lokalpolisområdet också fotsätter vara en organisationsenhet i sig. I figuren ovan symboliseras det av cirkeln runt alla ”IGV” i de fyra teamen.

En stor del av alla anmälningar om mängdbrott kommer in via PKC. Tanken är att teamen också skulle utreda de anmälningar som kommer in från PKC under arbetspasset.¹³⁴

Det skulle också vara möjligt att använda modellen på en nivå högre i den nya organisationen, det vill säga på Polisområdesnivå. Där skulle då finnas team bestående av FU-ledare, jourutredare och utredare som matchar teamen på Lokalpolisområdena arbetstidsmässigt. De yttre poliserna i teamen har då specifika FU-ledare och utredare även vid ärenden med frihetsberövade.

¹³² Ärenden med frihetsberövade ska enligt Polissamordningens beslut från 14 maj 2014 ligga under Polisområdena.

¹³³ När det gäller utredningsarbetet vid ärenden utan frihetsberövade har stationsbefälen i uppgiften att granska och godkänna anmälningarna som patrullerna skriver.

¹³⁴ I dessa fall är inte patrullerna involverade utan vinsten är samarbetet mellan utredarna, FU-ledaren och åklagaren.

Personuppklaring i Sverige och andra länder

I detta kapitel jämförs antalet anmälningar per 1 000 invånare och andelen personupplärade brott i Sverige med fem andra europeiska länder. Syftet är att hitta förklaringar till att personupplärningen i Sverige är lägre än i de övriga länderna, detta trots att de brottsofferundersökningar som finns tyder på att den reella brottsnivån är ungefär lika hög i de olika länderna. Det som visar sig ha betydelse för skillnaden är bland annat sådant som har att göra med hur Polisen registrerar brott. I Sverige är till exempel sättet att räkna antalet anmälda brott mer extensivt än i de andra länderna. Flera länder definierar också vad som är ett upplärat brott annorlunda än Sverige. Där kan det räcka med att det finns en skäligen misstänkt för brottet för att det ska anses som upplärat. I Sverige krävs däremot att någon åtalats, fått strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse för brottet. Som avslutning redovisas ett alternativt sätt att mäta Polisens effektivitet i de studerade länderna, nämligen antalet lagföringar per 1 000 invånare. Med det måttet ligger inte Sverige sämre än de andra fem länderna – alla länderna ligger på ungefär samma nivå.

När polisens effektivitet i fråga om att utreda och klara upp brott diskuteras, görs ibland jämförelser med andra länder. Den bild som då framträder är att de klarar upp en mycket högre andel brott än den svenska polisen. I ljuset av det framstår polisen i Sverige som mer ineffektiv än polisen i andra länder. Är det en rättvisande bild? Den frågan kommer vi att belysa i detta avsnitt. Syftet är dels att analysera om det verkligen finns förutsättningar att göra sådana jämförelser, dels att diskutera om vi i Sverige på något sätt borde komplettera eller anpassa vårt sätt att mäta upplärningen av brott så att det blir mer jämförbart med andra länders. Länderna som

ingår i jämförelsen är Norge, Danmark Nederländerna, Tyskland och England.¹³⁵

Metod

Grunden för jämförelserna mellan länderna är deras officiella kriminalstatistik. Därutöver har vi inhämtat information om registreringsprinciper genom frågor per e-post och telefon till en eller flera kontaktpersoner i varje land. Kontaktpersonerna har främst varit personer som arbetar med den officiella kriminalstatistiken på respektive lands statistikmyndighet, men även personer inom Polisen och forskare.¹³⁶

Måttet personuppkläring i Sverige

När man ska värdera kvaliteten och effektiviteten i polisens arbete med utredningar, används oftast måttet *andelen personuppklarade brott*. Personuppkläringen beräknas genom att dela antalet brott som klarats upp under ett visst år med antalet brott som kommit Polisen till känna under samma år.

I antalet registrerade brott ingår de allra flesta brott som anmäls till Polisen. Undantaget är bötesbrott¹³⁷ såsom fortkörning och nedskräpning.

Brottsanmälningen kan ha upprättats på polisens eget initiativ efter ett polisingripande eller efter att en målsägande själv kontaktat Polisen genom att besöka en polisstation, ringa Polisens kontaktcenter eller anmäla via Polisens hemsida. En del brott kommer även polisen till känna genom tips från en annan närliggande myndighet, exempelvis Skatteverket eller Socialtjänsten.

För att ett brott ska räknas som personuppklat krävs det att polis och åklagare knutit en gärningsperson till brottet genom att endera besluta om åtal, utfärda strafföreläggande (böter som utfärdas av åklagare) eller meddela åtalsunderlåtelse.

Den statistiska personuppkläringen är lägst i Sverige ...

I tabell 9 redovisas andelen brott som officiellt beskrivs som personuppklarade i Sverige och i de övriga fem länderna. I de övriga länderna har man inget begrepp som motsvarar det vi i Sverige

¹³⁵ I de fall det står England i texten avses både England och Wales.

¹³⁶ En lista över samtliga kontaktpersoner finns i bilaga 4.

¹³⁷ Med bötesbrott avses sådana brott som polisen själv utfärdar böter för.

kallar tekniskt uppklarade.¹³⁸ För enkelhetens skull använder vi därför i den fortsatta texten ordet uppklaring som synonym för personuppklaring.

Om man bortser från Danmark har Sverige en betydligt lägre uppklaring än de andra länderna. Störst är skillnaden i relation till Tyskland, där mer än hälften av alla registrerade brott klaras upp, och till Norge, där närmare hälften av de registrerade brotten klaras upp. I tabellen redovisas, förutom ländernas officiella totala uppklaringsprocent, även uppklaringen för de vanligaste brotts-typerna.¹³⁹ Beräkningarna av vilka brottskategorier som ingår har gjorts manuellt för att i så stor utsträckning som möjligt efterlikna de kategorier som Sverige använder sig av. Det kan innebära att siffrorna skiljer sig åt från ländernas egen redovisning av brottskategorier.

Tabell 9. Personuppklaringen för olika typer av brott (%) år 2012.¹⁴⁰

	Sverige	Norge	Danmark	Neder- länderna	Tyskland	England
Officiell uppklaringsprocent	17	47	18	25 ¹	54	27/29 ²
Stöldbrott	7	17	11	12	28	18
Brott mot liv och hälsa	15	57	79	66	88	41
Bedrägeribrott	9	35	65	* ³	77	*
Skadegörelsebrott	4	20	14	12	25	16
Narkotikabrott	56	87	95 ⁴	91	94	94
Trafikbrott	65	81	*	37	*	91

* Redovisas ej.

¹ Preliminär siffra, den slutgiltiga redovisas först år 2016.

² Uppklaringen blir 27 procent om endast "sanction detections" räknas. Den blir 29 procent om man även tar med non sanction detection. Begreppen förklaras närmare i avsnittet om England.

³ Enligt Brås beräkningar är uppklaringsprocenten för bedrägeri 24 procent i Nederländerna. De anser dock inte själva att kategorin är rättvisande då bedrägeribrott förekommer i flera kategorier och att Polisens registrering inte fångar in det i de kategorier Brå använder sig av.

⁴ Kategorin "narkotikabrott" i Danmark omfattar till skillnad från de andra länderna bara överlåtelse (Salg af narkotika mv.), se bilaga 4.

¹³⁸ När den totala uppklaringsprocenten redovisas i Sverige ingår både den ovan beskrivna personuppklaringen och den så kallade tekniska uppklaringen. Tekniskt uppklarat är ett brott när polis eller åklagare gjort bedömningen att brottet klarats upp på annat sätt än genom att en person befunnits skyldig. Det handlar bland annat om att händelsen vid närmare beskådan inte bedömdes ha varit ett brott, att gärningen över huvud taget inte skett eller skett i annat land eller att den misstänkta gärningspersonen var under 15 år och därför inte kan ställas till ansvar för brottet.

¹³⁹ Därutöver finns en grupp med "övriga brott" som inte redovisas här, eftersom den till innehållet skiljer sig alltför mycket mellan länderna. En närmare redovisning av vad som ingår under varje brottskategori i varje land ges i bilaga 4.

¹⁴⁰ För utförlig källhänvisning, se bilaga 4.

De brott som ingår när länderna beräknar den totala uppklaringsprocenten är inte helt desamma. Det som särskilt påverkar är att flera länder inte inkluderar trafikbrott, som är ett brott med hög uppkläring. Det gäller för Danmark och för Tyskland. I England ingår inte uppkläringen av bedrägeribrott i den officiella uppklaringsprocenten under den undersökta perioden.¹⁴¹

... och antalet anmälda brott per 1 000 invånare är högst

Sverige skiljer sig också från de övriga länderna genom att ha mycket fler anmälda brott i kriminalstatistiken per 1 000 invånare än övriga. I Sverige registreras mellan dubbelt och tre gånger så många brott per 1 000 invånare som i de övriga länderna.

Tabell 10. Antalet registrerade brott totalt per 1 000 invånare år 2012.¹⁴²

Sverige	Norge	Danmark	Nederländerna	Tyskland	England
147	55	95	68	73	64

I tabell 10 ingår de brott som länderna själva redovisar. På samma sätt som i tabell 9 kan det därför förekomma vissa skillnader i vilka brottskategorier som ingår.

Offerundersökningar tyder på ungefär samma reella brottsnivåer

Den internationella brottsofferundersökning (ICVS) som har gjorts med jämna mellanrum visar inte några stora skillnader mellan länderna när det gäller utsatthet för brott.¹⁴³ I den senaste undersökningen från 2004/2005 framgår att i genomsnitt 16 procent av den vuxna befolkningen har utsatts för något brott det senaste året (van Dijk m.fl. 2007). Sverige och Norge ligger ungefär på genomsnittet, Danmark, Nederländerna och England något högre och Tyskland ligger ett par procentenheter lägre.¹⁴⁴ Att antalet anmälda brott ligger mycket högre i Sverige än i de andra länderna kan således inte förklaras av att den faktiska brottsligheten är så mycket mer omfattande i vårt land. Skillnaderna måste hänga

¹⁴¹ För mer information se avsnittet om England.

¹⁴² För utförlig källhänvisning och metod, se bilaga 4.

¹⁴³ De brott som ingår i dessa studier är i princip personbrott och tillgreppsbrott mot enskilda.

¹⁴⁴ Det finns även senare nationella offerundersökningar från de olika länderna, men de är inte lika jämförbara som ICVS. Därtill kommer att trenderna när det gäller brottsutvecklingen är mycket lika i de olika länderna.

samman med benägenheten att anmäla och ta upp en anmälan samt sättet att registrera och räkna brotten.

Nedan redovisas närmare vilka faktorer som kan ha betydelse för hur hög personupplklaringsprocenten är i ett land.

Skillnaderna kan bero på flera faktorer

Om man vill förstå vad skillnaderna i anmälda och upplklarade brott kan bero på är det flera olika faktorer som måste beaktas. Brå har tidigare identifierat tre huvudsakliga faktorer som kan påverka en jämförelse av kriminalstatistiken mellan länder (Brå 2006:1):

- Statistiska förhållanden – när statistiken upprättas, antalsräkning, försöksbrott, vilken tidpunkt statistiken avser och ändringar av statistikrutiner
- Rättsliga förhållanden – hur brottet är definierat i lagstiftningen och processrättsliga omständigheter
- Faktiska förhållanden – legalitetsprincip och anmälnings- samt registreringsbenägenhet.

Vi kommer i den här rapporten att fokusera på de statistiska förhållandena. Framför allt kommer följande tre faktorer att belysas närmare:

- skillnader i vilka brott som registreras
- skillnader i sättet att räkna antalet brott
- skillnader i vad som definieras som ett upplklarat brott.

Skillnader i sättet att ta upp en anmälan och registrera brott

En faktor som kan påverka hur många brott som anmäls är hur lätt det är att göra en anmälan. Om det är tidskrävande och svårt kan benägenheten att anmäla vara lägre. Möjligheten att ringa in en anmälan eller göra en anmälan över internet torde öka anmälningsbenägenheten i förhållande till om en anmälan måste göras personligen på ett poliskontor.

Antalet registrerade anmälda brott påverkas också av om polisen gör någon form av värdering när anmälan tas upp. I Sverige registreras i anmälningsstatistiken allt som anmälaren uppfattar är ett brott – polisen sällar inte bort något. I övriga länder gör polisen vanligen en bedömning av om det faktiskt rör sig om ett brott och sorterar bort övrigt. Det ger ett utrymme för bedömning som polisen saknar i Sverige. Det utrymmet kan i den praktiska hanteringen leda till att även anmälningar som enligt gällande regler borde registreras som anmälda brott, blir bortsorterade. Om anmälningar rörande svårutredda brott inte alltid tas upp ökar upplklaringsprocenten.

Det kan också finnas skillnader i de legala kraven på polisen att ta upp anmälningar mot målsägandens vilja och hur polisen i praktiken förhåller sig till dessa krav.

Uppklaringsprocenten kan även påverkas av hur man registrerar brott begångna utomlands och brott begångna av icke straffmyndiga. I vissa länder registreras inte anmälningar om sådana brott. I andra länder registreras de, men räknas sedan som uppklarade. I Sverige registreras de i anmälningsstatistiken, men räknas inte som personuppklarade i uppklaringsstatistiken.

Skillnader i vilka brott som ingår i kriminalstatistiken

Uppklaringsprocenten kan även påverkas av vilka brottskategorier som ingår i brottsstatistiken. Om en större andel lindriga ingripandebrott ingår i ett land jämfört med andra länder, till exempel fler typer av trafikbrott, blir uppklaringsprocenten högre i det landet än i övriga.

Skillnader i sättet att räkna antalet brott

Sättet att antalsräkna brott påverkar också brottsstatistiken. Antalsräkningen är en fråga som blir aktuell vid *multipla brott*, det vill säga när fler händelser eller en händelse med fler gärningspersoner/offer, kommer till polisens kännedom. De kan då registreras som ett eller flera brott. Här finns två typfall: vid räkning av seriebrott och vid räkning efter huvudbrottsprincipen.

1. *Seriebrott* är exempelvis när en kvinna anmäler att hon har blivit misshandlad av sin man vid upprepade tillfällen. Det är fråga om ett antal likartade överträdelser med samma offer och samma gärningsperson, men vid olika tillfällen. En extensiv antalsräkning skulle innebära att varje händelse räknas som ett brott. I andra fall kan sättet att räkna brott vara mer restriktiv. I extremfallet kommer bara ett enda brott att räknas. I Sverige är huvudregeln att varje specificerad händelse räknas som ett brott.
2. *Huvudbrottsprincipen* omfattar händelser där olika slags överträdelser begås vid samma tillfälle. Det kan till exempel gälla om en man misshandlar sin fru. När polisen ingriper gör mannen våldsamt motstånd och sparkar bland annat sönder dörren till en polisbil. Varje handling kan då räknas som ett brott eller också registreras enbart det mest allvarliga brottet, det så kallade huvudbrottet. I Sverige registreras varje handling som ett brott.

Det går inte att generellt säga vilka effekter skillnader i antalsräkning får på uppklaringsprocenten. Om seriebrott som är lätta att klara upp räknas som endast ett brott får det en negativ inverkan. Om flera svåruppklarade brott räknas som ett får det en positiv effekt på uppklaringsprocenten.

Skillnader i *vad* som räknas som uppklarat – och *när*

Det som slutligen också kan skilja sig mellan länderna är vad som krävs för att ett brott ska räknas som uppklarat. I vissa länder, som i Sverige, är uppklaring i stort sett liktydigt med att någon lagförs för brottet.¹⁴⁵ I andra länder är kraven lägre. Det kan räcka med att polisen har någon som är skäligen misstänkt för brottet, oavsett om misstanken är tillräckligt styrkt eller inte för att personen ska kunna lagföras.

Nedan beskriver vi först huvuddragen i varje lands sätt att hantera dessa faktorer. Därefter görs en mer samlad analys av länderna faktor för faktor.

Sverige

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 147

Andel personuppklarade brott år 2012: 17

I Sverige kan man anmäla ett brott per telefon, genom ett besök på ett poliskontor eller via internet. Det finns två olika nummer för att anmäla brott per telefon: ett för akuta fall och ett för mindre akuta anmälningar. De mindre akuta telefonsamtalen går till Polisens kontaktcenter (PKC), och dit kan man även göra anmälan över internet. Mer än hälften av alla anmälningar görs i dag per telefon eller via internet till PKC.

I Sverige är principen att en händelse som rapporteras till polisen – eller som polisen eller andra närliggande myndigheter själva noterar – ska registreras som anmält utan ingående utredning om huruvida det verkligen var ett brott eller om händelsen över huvud taget inträffat.¹⁴⁶

Sättet att räkna anmälda brott är extensivt. Vid seriebrott räknas samtliga brott, och huvudbrottsprincipen tillämpas inte. Även brott som inte begåtts i Sverige finns med i anmälningsstatistiken, liksom brott begångna av barn under 15 år. De brotten räknas sedan som ouppklarade i uppklaringsstatistiken. Personuppklaring innebär i Sverige att polis och åklagare knutit en gärningsperson till brottet genom att endera ha beslutat om åtal, utfärdat straffföreläggande (böter som inte döms ut i domstol) eller meddelat åtalsunderlåtelse.

¹⁴⁵ En lagföring enligt Brås kriminalstatistik innebär att någon har dömts, fått åtalsunderlåtelse eller straffföreläggande. Att ett brott personuppklarats innebär att någon har åtalats, fått åtalsunderlåtelse eller straffföreläggande för brottet.

¹⁴⁶ Registreringen för den officiella statistiken görs i datasystemet RAR. Därutöver upprättar även operatörerna på länskommunikationscentralen (LKC) en händelserapport när de tar emot samtal om akuta brott, den informationen används dock endast för att leda det operativa arbetet.

Norge

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 55
 Andel personupplärade brott år 2012: 47

I Norge kan ett brott anmälas antingen genom besök på ett polis-kontor eller via internet. År 2012 anmäldes cirka tio procent av alla brott via internet.¹⁴⁷ När det gällde stöldbrott utgjorde internetanmälningarna nästan 30 procent av anmälningarna. Däremot finns det inte någon motsvarighet till PKC i Norge – det går alltså inte att göra en anmälan per telefon.

Totalt sett innebär det att det finns färre alternativa sätt att anmäla brott än i Sverige. Detta torde leda till att en lägre andel av de mindre allvarliga brotten blir anmälda än i Sverige. På samma sätt som i England ska endast de anmälningar som polisen bedömer avser brottsliga handlingar, registreras. En studie som Norges Statistiska Centralbyrå gjort visar dock att trots detta är cirka tre procent av de anmälningar som registreras gärningar som inte är något brott.¹⁴⁸

Vid underhandssamtal med anställda inom norsk Polis framgår även att det i praktiken händer att de ibland låter bli att ta upp en anmälan, när de bedömer att de inte har resurser att utreda brottet, eller bedömer det som omöjligt att klara upp. Den som vill göra en anmälan kan då informeras om att det inte är någon idé eftersom det inte finns några möjligheter att klara upp det. Sådana fall refereras och kritiserar också med jämna mellanrum i pressen.¹⁴⁹ Slutligen är polisen, i motsats till i Sverige, inte skyldig att ta upp en anmälan om misshandel när de ser bråk på stan, om inte de inblandade själva vill anmäla. Dessa skillnader torde sam-mantaget förklara en stor del av skillnaden i antalet anmälda brott per 1 000 invånare.

Endast *beslutade* anmälda brott ingår i nämnaren

Något som påverkar hur hög uppläringsprocenten blir är om man inte baserar brottsuppläringen på alla anmälningar som kommer in under året. När man i Norge beräknar uppläringsprocenten är de brott som ingår i uträkningen endast de som polisen *fattat beslut kring* under året, antingen genom att ärendet lagts ner eller att lagföringsbeslut fattats och vunnit laga kraft. Det totala antalet anmälda brott, oavsett om polisen hunnit fatta ett beslut rörande dem eller inte, redovisas också – den siffran är nio procent högre

¹⁴⁷ I Sverige anmäls närmare 60 procent av alla brott per telefon till PKC eller via internet.

¹⁴⁸ <http://www.ssb.no/a/kortnavn/straffkjede/tab-2002-06-18-02.html> [2014-07-03]

¹⁴⁹ Se referenslista för elektroniska källor med exempel.

än de beslutade brotten. Men det är inte den siffran som används när personupplklaringsprocenten räknas fram.

Uppgifter om antalet ”beslutade anmälda brott” finns även i Sverige, men redovisas inte i den svenska kriminalstatistiken.¹⁵⁰ Antalet beslutade brott är runt 50 000 färre än antalet anmälda brott.

Slutligen är sättet att räkna antalet brott i princip detsamma som i Sverige: huvudbrottsprincipen tillämpas inte och vid seriebrott räknas varje brott separat.

Fler typer av lättupplklarade brott i anmälningsstatistiken

Anmälningsstatistiken avser lagbrott, det vill säga både grövre brott och förseelser. Både brott enligt den norska motsvarigheten till brottsbalken och brott enligt specialstraffrätten ingår. Andelen brott i den norska kriminalstatistiken som inte är brottsbalksbrott är emellertid högre i Norge än i Sverige. Dessa brott utgörs i huvudsak av ingripandebrott. En stor del av de förseelser som ingår i brottsstatistiken i Norge men inte i Sverige är således ingripandebrott, som typmässigt har en mycket hög upplklärung, till exempel lindriga trafikbrott. Detta är ytterligare en faktor som kan bidra till att personupplklaringsprocenten är högre i Norge än i Sverige.

Samma definition på upplklärung som i Sverige

Den norska definitionen på ett upplklarat brott liknar i stora drag den svenska definitionen på personupplklärung. I motsats till i Sverige räknas dock brott med minderårig misstänkt som upplklarade. Uppklarade brott redovisas uppdelade på fem kategorier:

- Strafföreläggande
- Åtal
- Åtalsunderlåtelse
- Nedlagt eftersom den misstänkte inte kan straffrättsligt hållas till svars (icke straffmyndiga och psykiskt sjuka)
- Överfört till konfliktrådet (medling).

Fördelningen när det gäller typ av lagföring tycks vara ungefär densamma som i Sverige. Oupplklarade brott redovisas uppdelade på fyra kategorier:

- Nedlagt, bristande information om gärningspersonen
- Nedlagt, bristande bevis
- Nedlagt, bristande handläggningskapacitet
- Andra ouppklarade

¹⁵⁰ En sådan omläggning av den svenska statistiken diskuteras dock.

Vi har identifierat följande faktorer som kan bidra till att personuppleringen är högre i Norge än i Sverige.

- Det går inte att ringa till polisen och anmäla brott, vilket kan tänkas bidra till färre anmälningar av bagatellbrott, som ofta är svåra att klara upp.
- Å andra sidan ingår fler typer av ingripandebrott än i Sverige, till exempel en del lindriga trafikbrott. Denna typ av förseelser har en mycket hög uppläkning.
- Polisen kan, enligt underhandsuppgifter, ibland avstå från att ta upp anmälningar som man bedömer är omöjliga att klara upp eller om man saknar resurser att utreda brottet.
- Slagsmål på stan, som polisen i Sverige är skyldig att anmäla som brott, bedöms oftast som bråk och inte som brott, och registreras då alltså inte.
- Andelen narkotikabrott i statistiken är högre än i Sverige och de har en nästan nittioprocentig uppläkning i Norge.
- Brott begångna av icke straffmyndiga räknas som upplärade.

Danmark

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 95
Andel personupplärade brott år 2012: 18

På samma sätt som i Sverige kan ett brott anmälas antingen på ett poliskontor, till en polis på brottsplatsen, per telefon eller via internet. Det går också att göra en skriftlig anmälan. Liksom i Sverige anmäls en stor del av brotten enligt brottsbalken via telefon. År 2013 var andelen 60 procent.

Liksom i de övriga länderna, förutom Sverige, gör polisen vid anmälningstillfället en bedömning av om den anmälda händelsen verkligen är ett brott. Om det inte bedöms som ett brott kan den i stället registreras som en "händelse". Händelser finns registrerade i Polisens egen statistik, men ingår inte i den officiella kriminalstatistiken.

Polisen tar upp färre anmälningar om våld än i Sverige

Polisen kan även avstå från att ta upp anmälningar i sitt ärendesystem om brott som de uppfattar som "bagateller". En antydning om att dansk polis är mer restriktiv än svensk polis med att ta upp anmälningar om våld får man när man jämför hur de anmälda brotten fördelar sig. I Danmark anmäls ungefär lika många egendomsbrott per 1 000 invånare som i Sverige.¹⁵¹ Antalet anmälda

¹⁵¹ 74 per 1 000 invånare i Danmark jämfört med 89 i Sverige.

våldsbrott per 1 000 invånare är däremot tre gånger högre i Sverige än i Danmark.¹⁵² Tillgängliga offerundersökningar tyder dock inte på några stora skillnader mellan de två länderna i den reella brottsligheten. Av de anmälda brotten enligt strafflagen (motsvarande brottsbalken i Sverige) utgörs 94 procent av egendomsbrott, medan våldsbrotten svarar för endast 4 procent.

Att de anmälda egendomsbrotten ligger på ungefär samma nivå i båda länderna tyder på att polisen inte styr anmälningsnivån så mycket när det gäller denna typ av brottslighet. Sådana brott ersätts ofta av en försäkring som kräver att en anmälan görs,¹⁵³ vilket minskar polisens utrymme att avstå från att ta upp en anmälan. När det gäller våldsbrott torde polisens praxis när det gäller att ta upp, eller själva initiera, en anmälan variera mer. Därtill kommer att anmälningsbenägenheten vid relationsvåld kan variera mellan länderna.

När det gäller våld på stan skiljer sig regler och praxis tydligt mellan Danmark och Sverige. Den danska strafflagen innehåller nämligen utöver misshandelsbrotten även en ytterligare paragraf om våld, § 248, som gäller slagsmål och där påföljdseftergift kan ges vid särskilt förmildrande omständigheter. Våld enligt denna paragraf tas inte upp i statistiken över brott anmälda till polisen. Däremot förefaller slagsmål och liknande kunna registreras som en överträdelse av ordningsstadgan (Ryttebro, Rönnelag och Tham 2009).

I Sverige är däremot praxis väldigt sträng när det gäller att polisen ska registrera slagsmål som misshandelsbrott. Det är en följd av en dom från år 2002, där två poliser fälldes för att inte ha tagit upp en anmälan om misshandel vid ett slagsmål där målsäganden inte själv vill anmäla. Den nya praxis som följde av detta ledde till att antalet anmälningar om misshandel med obekant gärningsman ökade med cirka 8 500 fall från år 2001 till kalenderåret 2006/2007 (Brå 2009:1 s. 48).

Samma sätt att antalsräkna brott som i Sverige

Sättet att antalsräkna brotten i statistiken är detsamma som i Sverige. Det innebär att seriebrott i princip räknas som flera brott och att huvudbrottprincipen inte tillämpas vid antalsräkningen.

Brott av barn som inte är straffmyndiga räknas, liksom i Sverige, in i kriminalstatistiken, men räknas sedan, i motsats till i Sverige, som uppklarade.

Resultatmätningen bygger på skälig misstanke

I Danmark använder man numera inte begreppet uppkläring, när resultatet av polisens utredningar diskuteras. Man talar i stället om *sigtelseprocent* och *afgørelseprocent*. Med sigtelseprocent avses

¹⁵² 3 per 1 000 i Danmark jämfört med 9 per 1 000 i Sverige.

¹⁵³ Dessa rutiner har försäkringsbolagen i alla de studerade länderna.

samtliga anmälningar i relation till antalet anmälningar, där det finns en skälig misstanke.¹⁵⁴ Afgörelseprocent är samtliga anmälningar i relation till antalet anmälningar, där någon blivit lagförd eller fått böter som utfärdats av polisen. Det mått på resultat som främst används är andelen anmälningar med en skälig misstänkt.¹⁵⁵

Vi har identifierat följande faktorer som kan bidra till att personuppleringen är högre i Danmark än i Sverige.

- Anmälningar som inte rör brott ingår inte i kriminalstatistiken.
- Polisen tycks inte registrera anmälningar om misshandelsbrott i samma utsträckning som i Sverige.
- Att det finns en skälig misstänkt räcker för att ett brott ska räknas som uppkälat.
- Samma förhållande gäller i fall där den misstänkte inte är straffmyndig.

Nederländerna

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 68
Andel personupplade brott år 2012: 25¹⁵⁶

I Nederländerna registreras mindre än hälften så många brott per 1 000 invånare som i Sverige. En möjlig orsak till det kan vara att i Nederländerna, på samma sätt som i Tyskland och Norge, anmäls brott framför allt på en polisstation eller på brottsplatsen. Det finns visserligen en möjlighet att även anmäla via telefon eller internet men det görs i långt mindre utsträckning än i Sverige. Brotten som anmäls via internet och telefon utreds sällan, utan tjänsten ses framför allt som ett sätt att registrera enklare brott för att målsägaren ska kunna få ersättning från sitt försäkringsbolag.¹⁵⁷

Nederländernas system för registrering av brott bygger också på att polisen bedömer om en anmälan verkligen rör ett brott; annars ska det i stället registreras som en incident. Polisens anmälningsplikt när det gäller vissa typer av brott är inte lika sträng som i Sverige.

¹⁵⁴ Såvitt Brå kunnat förstå handlar det då om skäliga misstankar som uppstår under polisutredningen. Dessa behöver inte kvarstå efter att utredningen avslutats.

¹⁵⁵ I polisens egen statistik redovisar man i stället antalet skäliga misstankar i relation till antalet anmälningar.

¹⁵⁶ Preliminär siffra, den slutgiltiga redovisas först år 2016.

¹⁵⁷ För att anmäla via internet eller telefon kräver polisen bland annat att

- brottet är stöld eller skadegörelse. Inbrott kan inte anmälas via internet men per telefon
- ingen person kommit till skada, varken fysiskt eller psykiskt
- gärningspersonen är okänd
- det inte finns några spår att säkra (förutom skador vid inbrott)

Det här systemet innebär en filtrering av inkomna ärenden, vilket kan vara en av förklaringarna till att färre anmälningar registreras.

Ytterligare en förklaring till att färre brott registreras i Nederländerna kan vara att antalet brott räknas mer restriktivt än i Sverige. Seriebrott räknas oftast som ett brott och huvudbrottsprincipen tillämpas. I fall där ett brott begåtts av flera gärningspersoner registrerar bara ett brott.

Skäligen misstanke räcker för uppkläring

I Nederländerna räcker det med att en gärningsperson är identifierad och skäligen misstänkt¹⁵⁸ för ett brott för att det ska anses som uppklärat. Även om förutsättningarna i ett senare skede av utredningen skulle ändras kvarstår brottet som uppklärat om en misstänkt vid någon tidpunkt varit skäligen misstänkt.

Statistiken är preliminär i tre år

Nederländerna har ett system som skiljer sig från Sverige och de övriga länderna när det gäller vilka brott som uppkläringssiffrorna avser. I Nederländerna avser personupplklaringsprocenten för ett visst år bara de brott som anmälts det specifika året. Redan ett par månader efter årsskiftet redovisas de första preliminära siffrorna på upplklaringsprocenten för föregående år. Därefter uppdateras de löpande allt eftersom utredningarna av brotten som anmälades det aktuella året avslutas. Eftersom handläggningstiden för vissa utredningar kan sträcka sig över flera år anses siffran över uppklärade brott definitiv först efter tre år.

Exempelvis är siffrorna från 2012, som redovisas i detta kapitel, preliminära fram till våren 2016. Erfarenhetsmässigt kommer den slutgiltiga upplklaringsprocenten för år 2012 vara ett par procentenheter högre än den preliminära siffra som här redovisas. Nackdelen med ett sådant system är att allmänheten och andra myndigheter inte har en snabb och lättillgänglig statistik på samma sätt som i Sverige. Samtidigt är metoden mer rättvisande då den inte påverkas av förändringar i ärendeinflöde mellan åren. Om Sverige skulle använda sig av samma teknik skulle variationen av upplklaringsprocent mellan åren minska, däremot skulle inte den genomsnittliga personupplkläringen under åren 2006–2012 förändras nämnvärt.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Wetboek van Strafvordering, art 27 lid 1.

¹⁵⁹ Cirka en tredjedel av de brott som anmäls i Sverige klaras upp först ett eller flera år efter att de anmälts. Dessa ingår inte i den officiella upplklaringsstatistiken för det år de anmäls. Ökar eller minskar ärendeinflödet markant ser det därför ut som att personupplkläringen varierar mycket mer än den faktiskt gör. När Brå räknat om kriminalstatistiken utifrån den nederländska modellen åren 2006–2010 kan en stor del av variationen mellan åren förklaras med vårt val av modell, däremot kan inte den nederländska modellen förklara den minskning vi ser det senaste året i Sverige.

Debatt om uppklaringsprocenten

Uppklaringsprocenten används som ett mått på polisens effektivitet i den kriminalpolitiska debatten i Nederländerna. Liksom i Sverige kritiseras polisen för att inte klara upp en tillräckligt stor andel av de anmälda brotten. Att en fjärdedel av brotten klaras upp anses som alldeles för lite, särskilt med tanke på att grannlandet Tyskland har den dubbla uppklaringsprocenten och att den nederländska polisen tidigare klarat upp betydligt fler brott. Statistiken över uppklaringsprocenten i Nederländerna går tillbaka ända till år 1948. Då låg uppklaringsprocenten på 60 procent.

Tidigare studie ifrågasätter möjligheten att jämföra internationellt

I början av 2000-talet publicerade nederländska justitiedepartementets forskningscenter en studie där den nederländska kriminalstatistiken jämfördes med ett urval av andra europeiska länders statistik,¹⁶⁰ bland dem Sverige. De identifierade, precis som vi gjort i denna studie, ett antal faktorer som är viktiga att ta hänsyn till när man jämför olika länders statistik. I första hand var rapporten inriktad på faktorer som rör vad som registreras vid anmälningsupptagning, antalsräkning av brott och hur fördelningen mellan olika brottstyper ser ut.

De kom även fram till att ländernas lagföringsstatistik var enklare att jämföra än uppklaringsprocenten, och därför är ett mer användbart mått om man vill göra internationella jämförelser¹⁶¹ (Smit, van Tuldner, Meijer och Groen 2003).

Vi har identifierat följande faktorer som kan bidra till att personuppklaringen är högre i Nederländerna än i Sverige.

- Antalet anmälda brott är lägre, vilket kan tänkas bero på att brotten anmäls främst på brottsplatsen och genom besök på poliskontor. Anmälningar per telefon och via internet är mer ovanligt än i Sverige.
- Anmälningar som visar sig inte röra brott ingår inte i kriminalstatistiken.
- Brottet räknas som personuppklat när det finns någon som är skäligen misstänkt för det.

Tyskland

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 73

Andel personuppklarade brott år 2012: 54

¹⁶⁰ De länder som jämfördes var Sverige, Finland, Tyskland, Nederländerna, Polen, Frankrike, England och Wales, Skottland och Portugal.

¹⁶¹ Mer om möjligheten att använda lagföringsstatistik för internationella jämförelser senare i detta avsnitt, under rubriken: År lagföringar per 1 000 invånare ett lämpligare mått?

Inte heller i Tyskland finns någon motsvarighet till PKC i Sverige. Om det rör sig om ett akut brott kan man ringa motsvarigheten till LKC och polisen tar upp anmälan på plats. Övriga brott kan antingen anmälas personligen på ett poliskontor eller, sedan ett par år, via internet.

Det som registreras som anmälda brott är handlingar som är konkreta och kontrollerbara när det gäller innehåll, brottsplats och tidpunkt. Om polisen uppfattar att den anmälda händelsen inte uppfyller dessa krav registreras den inte som ett brott i kriminalstatistiken. Därtill kommer att anmälningsstatistiken inte innehåller några öppna ärenden. Det innebär att om en utredning inleds registreras brottet i anmälningsstatistiken först när polisutredningen har avslutats. Om till exempel en anmälan tas upp i september 2013 och sedan utreds och läggs ned i februari 2014, redovisas brottet i kriminalstatistiken först för år 2014. Det är alltså samma system som tillämpas i Norge.

Sättet att antalsräkna brott är också mer restriktivt än i Sverige eftersom huvudbrottsprincipen tillämpas. Om således en gärningsperson misshandlar två män vid ett tillfälle räknas det endast som ett brott, medan det i Sverige räknas som två brott. Om någon begår inbrott i en lägenhet vid två tillfällen med en veckas mellanrum räknas det endast som ett brott, jämfört med två i Sverige. Seriebrottslighet mot en och samma målsägande registreras, i motsats till i Sverige, som endast ett brott.

Att någon är skäligen misstänkt räcker för att brottet ska anses uppklarat

Den största skillnaden mellan Tyskland och Sverige är att kriterierna för att något ska registreras som uppklarat är mycket mindre stränga än i Sverige. Liksom i Nederländerna räcker det i Tyskland med att det under polisutredningen finns någon som är skäligen misstänkt för brottet för att det ska räknas som uppklarat.¹⁶² Det gäller även brott som begåtts av ett barn som inte är straffmyndigt; om barnet är skäligen misstänkt för brottet räknas det som uppklarat.

Ett brott räknas således som uppklarat om det finns en skäligen misstänkt oavsett om det finns förutsättningar för att lagföra personen eller inte – i en stor del av de uppklarade fallen går det inte att lagföra personen eftersom bevisningen är för svag. Detta bidrar till att uppklaringsprocenten för till exempel brott mot liv och hälsa är 88 procent i Tyskland jämfört med 15 procent i Sverige.

¹⁶² I Sverige är andelen brott där det under polisutredningen finns en skäligen misstänkt 34 procent, alltså avsevärt högre än andelen personupklarade brott.

Vi har identifierat följande faktorer som kan bidra till att personuppgivningen är högre i Tyskland än i Sverige.

- Det finns ingen motsvarighet till PKC som tar emot anmälningar per telefon, vilket torde bidra till färre anmälda brott.
- Anmälningar som visar sig inte röra brott ingår inte i kriminalstatistiken.
- Polisens anmälningsskyldighet vid misshandel är inte lika långtgående som i Sverige.
- Sättet att räkna antalet brott är mer restriktivt.
- Att det finns en skäligen misstänkt räcker för att ett brott ska räknas som uppkälat.
- Samma förhållande gäller i fall där den misstänkte inte är straffmyndig.

England¹⁶³

Antal registrerade brott per 1 000 invånare år 2012: 64
Andel personuppkälat brott år 2012: 27/29

Liksom i Sverige finns det flera olika sätt att anmäla ett brott i England. Det kan göras både genom besök, telefon och via internet på polisens hemsida. Syftet är att så långt möjligt underlätta att anmäla att man blivit utsatt för brott.

Flera faktorer bidrar till att minska volymen anmälda brott

Intentionen är att det ska vara lätt att göra en *anmälan*. Men det finns också flera faktorer i England som bidrar till att minska antalet *registrerade* brott jämfört med i Sverige. De brott som registreras är de anmälda handlingar som polisen genom vissa grundläggande frågor till anmälaren definierar som ett brott.¹⁶⁴ Övrigt sorteras bort.¹⁶⁵ Om det senare under polisens utredning av anmälan visar sig att det som först registrerades som ett brott inte var det, går polisen in och tar bort händelsen ur registret.

Förutom brottsregistret finns det ytterligare ett offentligt register över "händelser" (incidents).¹⁶⁶ Om polisen bedömer att en anmälan inte uppfyller kriterierna för ett brott ska händelsen i stället

¹⁶³ I de fall det står England i texten avses både England och Wales.

¹⁶⁴ Rena bötesbrott ingår, liksom i Sverige, inte i brottsstatistiken.

¹⁶⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299317/count-general-april-2014.pdf (Whether & When to Record (2 of 8)) [2014-07-03].

¹⁶⁶ <http://www.hmic.gov.uk/programmes/crime-data-integrity/> [2014-07-03].

registreras där. Incidenterna ingår inte när man räknar fram uppläringsprocenten.

I de flesta polisområden registreras allt som anmäls till polisen på annat sätt än genom personlig kontakt först som en incident. Därefter beslutas om den ska klassas och registreras som ett brott.¹⁶⁷ Incidenterna utgörs av en mängd olika typer av händelser, oftast av ordningsstörande karaktär. En särskild kategori är ”antisociala beteenden”. Typiska sådana incidenter är grupper av ungdomar som bråkar på stan eller trakasserar folk, störande grannar och enklare skadegörelse, som klotter. Antalet incidenter rörande antisociala beteenden i det registret är ungefär lika många som antalet anmälda brott.

Liksom brottsstatistiken är statistiken om incidenter offentlig. Det innebär att båda de statistiska registren används som indikator på sociala problem i olika områden.

Många brott blir felaktigt registrerade som incidenter

De incidenter som polisen, efter frågor vid anmälningsupptagningen (eller senare i processen), definierar som ett brott *registreras* som ett brott. En del av det som i Sverige registreras som ett brott ska enligt riktlinjerna i England emellertid registreras enbart som en incident, till exempel enklare skadegörelse. Tillsynsmyndigheten för polisen (HMIC) har tagit upp att gränsen mellan vad som ska registreras som ett brott respektive en incident inte alltid uppfattas som glasklar av polisen.¹⁶⁸ Därutöver har HMIC uppmärksammat att en hel del anmälningar rörande uppenbara brott, till exempel misshandel, olaga hot och andra brott mot person, inte blivit registrerade som brott av polisen. I sin senaste tillsynsrapport riktar de stark kritik mot kvaliteten i anmälningsupptagningen i de studerade områdena (HMIC 2014). De uppskattar att uppemot 20 procent av de anmälda brotten inte blir registrerade av polisen som brott utan som incidenter. Det skulle i så fall förklara en stor del av skillnaden i antalet anmälda brott per 1 000 invånare i Sverige och England. Med anledning av dessa brister beslutade den engelska statistikmyndigheten i januari 2014 att ta bort polisanmälda brott ur kriminalstatistiken. De ställde upp vissa specifika krav på förbättringar i polisens sätt att ta upp anmälningar, för att låta den statistiken ingå i den officiella kriminalstatistiken igen (HMIC 2014).

Brott begångna utomlands registreras vanligen inte. Däremot registreras brott som begåtts av minderåriga (under 12 år) på samma sätt som övriga brott – men i motsats till i Sverige räknas de sedan som uppklarade.¹⁶⁹

¹⁶⁷ I andra områden registreras händelser som framstår som brott inte som en incident utan kommer enbart in i brottsregistret.

¹⁶⁸ <http://www.hmic.gov.uk/programmes/crime-data-integrity/> [2014-07-03]

¹⁶⁹ De räknas som ”non-sanction detection”.

Sedan 2011 slutade polisen i England och Wales att ta emot bedrägerianmälningar, i stället inrättades ett särskilt bedrägericenter (Action Fraud) som drivs av en privat aktör. Sedan slutet av mars 2013 tar Action Fraud emot bedrägerianmälningar från samtliga 43 polisdistrikt. Polisdistrikten utreder numera bara de anmälningar som de får från Action Fraud. Detta innebär att det finns en risk att det har funnits olika rutiner för att registrera bedrägeribrott. Home Office har därför valt att exkludera bedrägeribrott från den officiella uppklaringsprocenten under den perioden (Home Office 2013).

Överenskommelse att polisen i princip inte hanterar brott som begås i skolor

Sedan 2004 finns det en överenskommelse att polisen inte ska hantera och registrera brott som begås av barn när de är i skolan. Det är skolans ansvar att hantera dessa brott, om det inte handlar om särskilt allvarliga brott. Detta skiljer sig från Sverige, där många skolor har som rutin att anmäla alla brott som sker i skolan.

Mer restriktivt sätt att räkna antalet brott

Antalsräkningen i anmälningssstatistiken är mer restriktiv än i Sverige. Seriebrott räknas som ett brott, och huvudbrottprincipen tillämpas. Statistiken beskrivs som ”offerbaserad” snarare än brottsbaserad (ONS 2014, s. 21). Dessa skillnader leder till färre anmälda brott än det sätt att räkna som tillämpas i Sverige.

Samma princip för personuppläkning som i Sverige

Som *uppklarade* räknas främst brott som lett till någon form av sanktion (sanction detection). Det är det måttet som lättillgängligt presenteras på nätet i Crime Comparator där olika polisområden kan jämföra sig med varandra.¹⁷⁰ Av de anmälda brotten klaras 27 procent upp på det sättet (Home Office 2013).

Därutöver har man också något som man kallar för non-sanction detection (som liknar åtalsunderlåtelse i Sverige). Två procent av alla anmälda brott klaras upp på det sättet, vilket ger en total uppkläring på 29 procent. Brott som lett till en non sanction detection inkluderas när uppklaringsprocenten totalt (detection rate) redovisas i den officiella kriminalstatistik som ges ut av Home Office (Home Office 2013).

Före år 2007 fick många olika typer av ärenden registreras som uppklarade utifrån grunden non-sanction detection, bland annat när målsäganden eller vittnen vägrade att ställa upp i förhör eller rättegång, eller fall där polisen ansåg att det inte låg i allmänhetens intresse att lagföra den misstänkte. Sedan 2007 är kriterierna för denna typ av uppkläring strängare. Den får endast användas för

¹⁷⁰ <http://www.hmic.gov.uk/crime-and-policing-comparator/> [2014-07-03].

grövre brott¹⁷¹ när den misstänkte är död eller i fall där åklagaren beslutar att inte vidta några åtgärder trots att skuldfrågan är klarlagd.¹⁷²

Olikheter i sanktionssystemet kan påverka uppkläringen

Englands sanktionssystem skiljer sig från vårt på ett sätt som möjligen kan påverka uppkläringens procent. Av de ovan nämnda 27 procenten som klaras upp genom att brotten leder till en sanktion, så avser 16 procentenheter åtgärder som motsvarar åtal och straff-föreläggande i Sverige (charge/summons) (Home Office 2013). Ytterligare 9 procent av brotten klaras upp genom någon form av sanktion som utfärdats av polisen. Det rör sig om dels varningar av polisen för mindre allvarliga brott generellt eller specifikt för cannabisbrott, dels så kallade Penalty Notice for Disorder, vilket oftast rör innehav av cannabis. Dessa sanktioner medför att personen finns registrerad hos polisen (registreringen är dock inte offentlig handling). Syftet med att ge polisen rätt att besluta om dessa sanktioner beskrivs som ett sätt att minska pappersarbete inom polis- och åklagarväsende och ge polisen mer tid till att utreda grövre brott.¹⁷³ Det är inte orimligt att tänka sig att ett sådana enklare förfaranden kan öka personuppkläringen med ett par procentenheter.¹⁷⁴

Sammanfattningsvis består uppkläringen i England av följande:

Tabell 11. Grund för uppkläring i England. År 2012.

Uppklaringsgrund	Uppklarade på olika grunder, % av anmälningarna
Sanctions	
Charge/summon	17
Warning by police	5
Offences asked to be taken into consideration by court	2
Penalty Notices for disorder	2
Cannabis Warnings	2
Summa	27¹

¹ Summan blir här 27 i stället för 28 till följd av att siffrorna är avrundade.

¹⁷¹ Därmed avses 'indictable offences' (those offences which must be tried at Crown Court).

¹⁷² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191822/detection-open-data-notes.pdf [2014-07-03]

¹⁷³ <https://www.justice.gov.uk/downloads/oecd/pnd-guidance-oecd.pdf> [2014-07-04].

¹⁷⁴ Antagandet stöds av åklagare som Brå talat med. Den risk som de påtalat med ett sådant system är dock att rättssäkerheten minskar.

Man överväger att införa en kategori som motsvarar ”teknisk uppklaring”

I England har man hittills inte redovisat något som motsvarar vår *tekniska uppklaring*.¹⁷⁵ Men diskussioner förs inom Justitiedepartementet om att införa det, som ett sätt att bemöta kritik mot att inte en större andel av brotten klaras upp. Genom att redovisa något som liknar teknisk uppklaring går det lättare att motivera varför inte alla brott personuppklasas. Särskilt vill man uppmärksamma de brott som endast leder till medling av kommunen och ingen annan sanktion, eftersom dessa brott inte ingår i de personuppklarade brotten. De fallen vill man synliggöra genom nya kategorier i uppklaringsstatistiken.

På samma sätt som i Sverige avser anmälda brott och uppklarade brott i årsstatistiken inte samma brott, utan vad som anmälts och uppklarats det redovisade året.

Vi har identifierat följande faktorer som kan bidra till att uppklaringen är högre i England än i Sverige.

- Anmälningar som inte är brott sorteras bort.
- En del handlingar som räknas som brott i Sverige räknas endast som incidenter i England och ingår inte i brottsstatistiken, till exempel enklare skadegörelse som sällan klaras upp.
- Vardagsbrott i skolan anmäls inte (därmed finns inga ouppklarade brott i England begångna i skolan av 15–17-åringar, vilket finns i Sverige).
- Antalsräkningen av brott är mer restriktiv i England, vilket kan påverka uppklaringsprocenten.
- Fem procentenheter av uppklaringen i England utgörs av brott som inte lagförts på åklagarnivå utan klarats upp genom att den misstänkte erkänt (vanligen ett lindrigt brott) och fått en varning.

Sammanfattande analys

Av ovanstående genomgång framgår att det finns stora skillnader mellan länderna i sättet att föra statistik över anmälda brott och att räkna fram personuppklaring. Skillnaderna gäller både sättet att ta upp och registrera anmälningar och sättet att räkna antalet anmälda brott. Länderna skiljer sig också på avgörande sätt när det gäller vad som krävs för att ett brott ska räknas som uppklarat. Nedan summeras huvudresultaten i genomgången av rutiner och räknesätt i de olika länderna.

¹⁷⁵ För beskrivning av vad ett tekniskt uppklarat brott innebär, se fotnot 138.

Tabell 12. Översikt av vad som ingår brottsstatistiken och vad som räknas som ett uppklarat brott.

	Sverige	Norge	Danmark	Nederländerna	Tyskland	England
Vad ingår statistiken över anmälda brott?						
Händelser som anmälaren uppfattar som ett brott men som polisen bedömer inte är ett brott	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Brott som anmäls men som polisen uppfattar som bagateller eller omöjliga att klara upp ¹	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nja
Brott som begåtts utomlands	Ja	Ja ²	Ja	Nej	Nej	Nej
Alla brott i seriebrott	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Brott som vid multibrott inte är huvudbrott	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
I huvudsak samma specialstraffrättsliga brott som i Sverige	Ja	Nej ³	Ja	Ja	Ja	Ja
Vad räknas som uppklarade brott?						
När Polisen skäligen misstänker en person för brottet	Nej	Nej	Ja ⁴	Ja	Ja	Nej
Brott där den misstänkte inte är straffmyndig ⁵	Nej	Ja ⁶	Ja	Ja ⁷	Ja	Ja
När en åklagare beslutat att ge strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller åtalat någon för brottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

¹ I likhet med i Sverige kräver försäkringsbolagen i de övriga länderna en polisanmälan för att betala ut ersättning för stulet gods som är försäkrat.

² Drygt tre procent av de registrerade anmälda brotten i Norge 2012 avsåg brott som begåtts utanför Norge.

³ Fler typer av trafikbrott ingår.

⁴ Som redivisats tidigare används inte begreppet uppklarade brott i Danmark. Men andelen anmälningar med en skäligen misstänkt är ett mått som där brukar användas för att mäta resultatet av polisens utredningsarbete, det vill säga på ett liknande sätt som måttet uppklaringsprocent används i de andra länderna.

⁵ Här bör nämnas att straffmyndighetsåldern inte är densamma i alla länder.

⁶ Brott av barn under 15 år utgör 1–2 procent av alla uppklarade brott.

⁷ Samma krav på skäligen misstanke ställs på fall där den misstänkte är under 12 år som för straffmyndiga.

Hur stor betydelse har skillnaderna för uppklaringsprocenten?

Den centrala frågan är hur mycket de olika faktorerna påverkar uppklaringsprocenten. Allmänt kan sägas att Sverige konsekvent har rutiner och räknesätt som bidrar till en lägre personuppklaring än om andra möjliga alternativ använts. Det är främst två faktorer i Sverige som bidrar till att vår uppklaringsprocent blir så mycket lägre än de flesta övrigas: hur anmälningar om brott hanteras och hur uppklaringsprocenten räknas fram.

I övriga länder görs en bedömning av om anmälan rör ett brott

I alla de övriga länderna ska polisen bara registrera en anmälan i brottsstatistiken om handlingen uppfyller kriterierna för ett brott. På det sättet sorteras en hel del anmälningar bort. Brås genomgång tyder också på att den processen i sig kan leda till att poliser även sorterar bort sådant som faktiskt är brottsligt, som svårupplara- rade mindre allvarliga brott, för att minska arbetsbördan. Både i England och i Norge förs det en diskussion om att polisens rutiner på detta område inte alltid är korrekta.

Därtill kommer att polisens anmälningsplikt vid lindrigare miss- handelsbrott, som ”bråk på stan”, inte är lika långtgående som i Sverige. Alla dessa faktorer bidrar till att antalet anmälda brott i statistiken blir färre. De anmälningar som försvinner är sådana som antingen inte är möjliga att klara upp, eftersom det inte rör sig om något brott, eller typmässigt är mycket svåra att klara upp.

När det gäller sättet att räkna antalet anmälda brott har Sverige, Norge och Danmark samma rutiner. Övriga länder är mer restriktiva i sin antalsräkning. Skillnader i det avseendet har dock inte så stor betydelse för hur hög upplklaringsprocenten blir. Det rör sig om högst ett par procent.

Vanligt att basera upplklaringsprocenten på skäliga misstankar

En faktor som har stor betydelse för hur hög upplklaringsprocenten blir är om upplklaringen grundar sig på misstankar eller på lag- föringar. I Danmark, Tyskland och Holland betyder ”upplklaring” att det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet under ut- redningen. I Sverige och Norge¹⁷⁶ krävs att någon har åtalats, fått strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse för att brottet ska räknas som upplklarat. I England krävs att någon fått en påföljd för brot- tet. England skiljer sig dock från Sverige och Norge, eftersom en ganska vanlig påföljd som ingår när upplklaringsprocenten räknas fram, utdelas av polis och inte av åklagare (påföljden varning).

Därutöver finns skillnader till Sveriges nackdel när det gäller hur man redovisar brott/upplklaring när brottet begåtts utomlands el- ler av ett barn som inte är straffmyndigt. Dessa skillnader påver- kar dock inte upplklaringsprocenten med mer än någon enstaka procent.

Omöjligt att beräkna exakta effekter av skillnaderna

Brå har försökt räkna ut vad upplklaringsprocenten skulle vara i de andra länderna om de tillämpade precis samma system som Sverige, men svårigheterna har visat sig för stora. Det rör sig om alltför många olika faktorer som varierar. Därtill kommer att en del av skillnaderna mellan länderna grundar sig på skillnader i of-

¹⁷⁶ De exakta kategorierna av reaktioner som ingår i upplklaring i Norge anges under rubriken ”Samma definition på upplklaring som i Sverige” under avsnittet om Norge.

ficiellt beslutade rutiner, medan andra mer handlar om att polisen i mer eller mindre utsträckning följer gällande regler för hur anmälningar om brott ska registreras. Att beräkna storleken på sådana oegentligheter är inte möjligt.

Lagföringar per 1 000 invånare ett lämpligare mått?

De övergripande skattningar som Brå ändå gjort för ett par av länderna talar för att skillnaderna i uppkläring mellan länderna inte är så stora, om man mäter på samma sätt. Som exempel kan nämnas att det fanns (minst) en misstänkt gärningsperson för 34 procent av de brott som anmäldes i Sverige år 2012.

För att få en något säkrare uppfattning i frågan om hur stora de reella skillnaderna i effektivitet är, har Brå valt ett helt nytt mått för att jämföra länderna. Det framstår som mer rättvisande än de som nu tillämpas. Måttet är antalet lagföringar per 1 000 invånare. Vi bedömer att detta är ett meningsfullt jämförelsemått i denna studie, med hänsyn till att antalet personer per 1 000 invånare som utsätts för brott i de olika länderna tycks vara ungefär desamma.¹⁷⁷ Antalet lagföringar per 1 000 invånare blir då ett mått på hur väl samhället, genom polisen och det övriga rättsväsendet, lyckas straffrättsligt reagera på dessa brott.

Resultatet redovisas i tabell 13. Som lagföring har räknats åtgärder från åklagare eller domstol som så långt möjligt är jämförbara med strafförelägganden, åtalsunderlåtelse och fällande domar i Sverige. För England har vi räknat fram siffran på två sätt. I det ena alternativet har vi räknat in sanktioner som utdelas av polis. I det andra fallet har vi exkluderat dessa med hänsyn till att sanktionerna inte, som i övriga länder, beslutats på åklagar- eller domsnivå. I bilaga 4 redovisas vilka åtgärder som ingår för varje land.

Tabell 13. Samtliga lagföringar per 1 000 invånare.¹⁷⁸ År 2012.

Land	Antal
Norge ¹	16
England	14/20 ²
Sverige	14
Danmark	14
Tyskland	12
Holland	10

¹ Den norska siffran avser år 2011.

² Inklusive respektive sanktioner utfärdade av Polisen.

¹⁷⁷ Detta mått är svårare att tillämpa när man jämför olika länder där utsattheten för brott varierar från land till land. I de fallen måste man i så fall konstanthålla för skillnader i brottsnivå.

¹⁷⁸ Siffrorna över lagföringar i de andra undersökta länderna har anpassats för att likna den svenska definitionen så mycket som möjligt för att göra dem jämförbara. Detta innebär att siffrorna som redovisas i kapitlet "Personuppkläring i Sverige och andra länder" inte överensstämmer med lagföringsstatistiken som publiceras i respektive land, eftersom vissa kategorier har tagits bort. För utförlig källhänvisning och metod, se bilaga 4.

Som framgår av tabellen blir skillnaderna mellan länderna mycket begränsade med detta mått. Mätt på det sättet ligger effektiviteten hos svensk polis och åklagare på samma nivå som andra länders.

Borde Sverige komplettera sin statistik för jämförelser med andra länder ?

En fråga som man kan ställa är om Sverige borde ändra eller komplettera sin kriminalstatistik så att det i större utsträckning går att göra jämförelser med andra länder. En svårighet med detta är att övriga länder skiljer sig från Sverige, men de skiljer sig också sinsemellan. Flera länder har till exempel ett mer restriktivt sätt att antalsräkna brott, men Norge och Danmark räknar på samma sätt som i Sverige. Likaså hanterar övriga länder icke straffmyndigas brott på ett annat sätt än Sverige, så att inte de brotten räknas med som ouppklarade i upplaringsekvationen. Men sättet att lösa problemet varierar en del mellan länderna. Därtill kommer, som nämnts ovan, att dessa skillnader inte har någon drastisk betydelse för upplaringsprocenten.

Ett relativt enkelt sätt att visa att polisens utredningsförmåga kan mätas på olika sätt skulle vara att löpande komplettera det nuvarande måttet på personupplaring med andelen anmälda brott där man lyckas finna en skäligen misstänkt person. Detta mått redovisas inte i dag. Som tidigare nämnts var andelen av de brott i Sverige som anmäldes 2012 där det fanns en skäligen misstanke 34 procent.

Appendix

Den engelska modellen att mäta polisens effektivitet

Ovanstående studie talar, enligt Brås mening, inte för att man bör revidera det svenska sättet att mäta anmälda och uppklarade brott. Däremot kan man diskutera om det finns skäl att komplettera kriminalstatistiken med ytterligare, lättillgänglig, statistik om Polisen. Att skaffa fram uppgifter om olika aspekter av polismyndigheternas arbete och ställa dem emot varandra kräver i dag en hel del arbete, och vill man jämföra flera myndigheters effektivitet utifrån olika indikatorer är det tidskrävande och inte alltid möjligt. I England har man utvecklat ett mer heltäckande, lättillgängligt system för att värdera polisens insatser, med inriktning på jämförelser mellan olika polisområden. Systemet har utarbetats av tillsynsmyndigheten för polisen i England, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC). HMIC utövar sin tillsyn på i huvudsak två sätt, dels genom traditionella inspektionsrapporter kring olika teman, dels genom systemet Crime and Policing Comparator (CPC¹⁷⁹). Syftet med båda formerna är att ge lättillgänglig kunskap om hur väl polisen fungerar i sitt område och kunna jämföra med hur det ser ut i andra delar av England. CPC används främst av lokala politiker¹⁸⁰ och poliskårer (police force) som underlag för att analysera och diskutera brottsutvecklingen och verksamhetsresultat i jämförelse med andra likartade områden. Nedan ges en kort sammanfattning av denna statistik.

Fyra jämförelseområden

Systemet CPC inrymmer fyra faktaområden:

- anmälda brott
- kvaliteten i polisens arbete
- kostnader
- antalet anställda.

¹⁷⁹ <http://www.hmic.gov.uk/crime-and-policing-comparator/> [2014-07-03].

¹⁸⁰ Den lokala polisen är politiskt styrd.

Siffrorna är nedbrutna på de 43 poliskårer som finns i England. Uppgifterna sträcker sig tillbaka till år 2009 och uppdateras löpande (eller årligen). De uppgifter man väljer ut att få redovisade presenteras i form av enkla stapeldiagram med en stapel per polis-kår. Man kan också välja att jämföra enstaka polisområden med varandra. För det ändamålet har HMIC skapat jämförbara grupper av polisområden, som liknar varandra när det gäller demografiska, sociala och ekonomiska data. Jämförelsen mellan enstaka eller grupper av områden kan göras uppdelat per år sedan 2009.

Det är slutligen också möjligt att ladda ner rådata för att göra egna analyser och skapa egna diagram.

Anmälda brott

Nio olika brottskategorier finns redovisade:

- Brott mot person
- Sexualbrott
- Rån
- Stöld
- Skadegörelse
- Narkotikabrott
- Vapenbrott
- Brott mot allmän ordning
- Övriga brott mot samhället.

Antalet anmälda brott redovisas primärt i relationen till folkmängden, det vill säga antal brott per 1 000 invånare.

Kvaliteten i polisens arbete

Två indikatorer används för att spegla kvaliteten i polisens arbete (quality of service). Dels andelen brottsoffer, som är nöjda med den övergripande ”service” de fått från polisen, dels andelen uppklarade brott. Uppgifterna om brottsoffrens nöjdhet med polisen är hämtade från en årlig surveyundersökning.¹⁸¹

När det gäller uppklarade brott liknar, som framgått ovan, deras mått vår personuppklarung. Uppgifterna är uppdelade per polisområde och brottstyp.

Polisens kostnader

När polisens kostnader redovisas görs det hela tiden i relation till antalet invånare. När polisområdena jämförs är det alltså utifrån kostnader för polisen per invånare i området. Tre typer av kostnader presenteras:

¹⁸¹ Undersökningen är en urvalsundersökning, och siffrorna är uppräknade med ett visst konfidensintervall.

1. Total kostnad för polisen i området per invånare i området
2. Kostnaderna för polisernas löner per invånare i området
3. Kostnaderna för ”PSCO:s” löner i relation till invånarna i området. PSCOs är en form av polis med kortare utbildning, mindre befogenheter och lägre lönenivå som finns inom det engelska polisväsendet.

Antalet anställda

Den fjärde och sista kategorin av uppgifter rör antalet anställda. Liksom när det gäller kostnader är uppgifterna om antalet anställda uppdelade på antalet helårsarbetskrafter totalt per 1 000 invånare i området, antalet poliser (helårsarbetskrafter) och antalet PSCOs (helårsarbetskrafter) per 1 000 invånare i området.

Bilaga 1

Kompletterande tabeller till kapitlet Personuppkläring – resultat och förutsättningar

Tabell 14. Andel personuppklarade brott per år för olika typer av ingripande-brott under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet. Andel i procent.

Brott	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Medelvärde 2006-2013
Snatteri i butik	46	42	44	45	45	43	43	47	45
Eget bruk	61	61	60	60	59	60	61	56	60
Olovlig körning	81	78	77	79	77	78	82	74	78
Innehav	61	56	55	56	53	53	52	46	54
Rattfylleri	82	82	78	83	83	79	82	78	81
Drograttfylleri	64	64	60	59	56	57	59	49	58

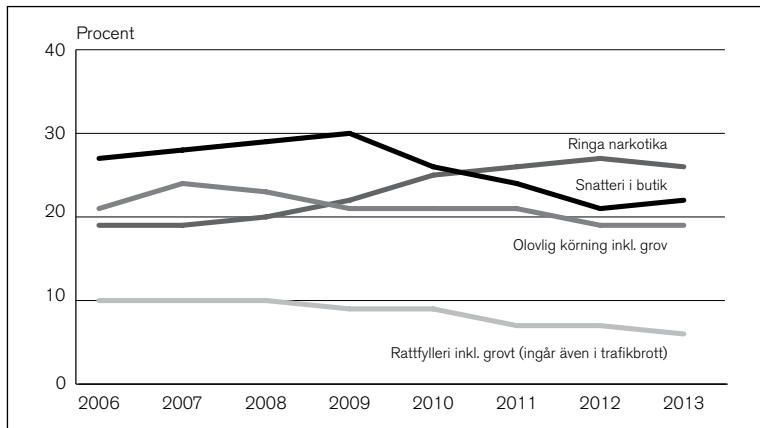
Tabell 15. Andel personuppklarade brott per år för olika typer av offerbrott med interaktion under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet. Andel i procent.

Brott	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Medelvärde 2006-2013
Bedrägeri	15	12	11	16	15	14	9	9	12
Misshandel	18	17	18	18	18	17	16	15	17
Olaga hot	14	13	13	13	13	13	12	11	13
Ofredande	6	5	5	5	5	6	5	4	5

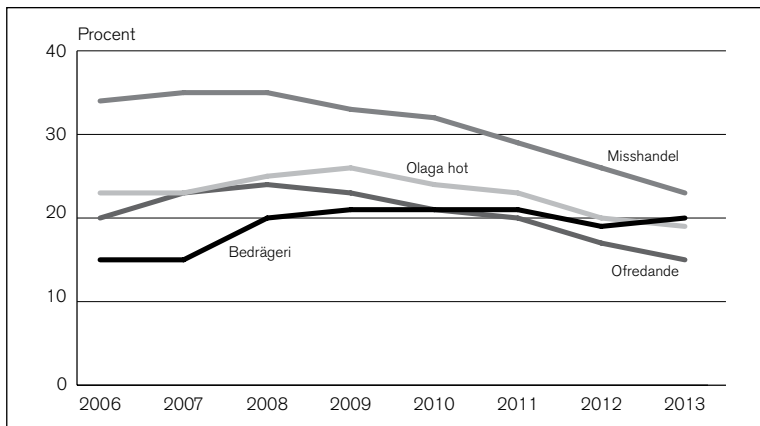
Tabell 16. Andel personupplärade brott per år för olika typer av offerbrott utan interaktion under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet. Andel i procent.

Brott	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Medelvärde 2006-2013
Stöld och snatteri som ej skett i butik	2	2	2	2	3	2	3	2	2
Skadegörelse	4	4	4	3	4	4	4	4	4
Inbrottsstöld	4	4	4	4	4	4	4	3	4
Cykelstöld	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bilstöld	5	5	5	5	6	5	5	3	5
Egenmäktigt förfarande	7	5	3	3	3	2	2	1	3

Figur 19. Andel av de misstänkta som är högst 20 år gamla per år, uppdelat på olika brottstyper inom kategorin ingripandebrott, under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



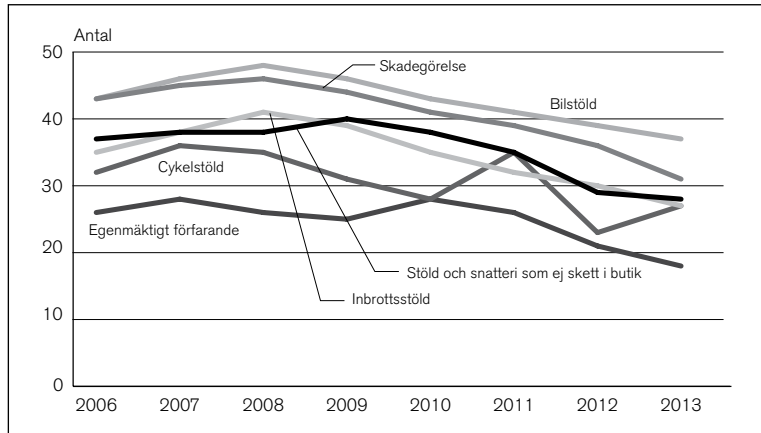
Figur 20. Andel av de misstänkta som är högst 20 år gamla per år, uppdelat på olika brottstyper inom kategorin offerbrott med interaktion, under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



Tabell 17. Anmälda och personuppljade brott år 2013, samt beräknat antal personuppljade brott med 2006–2012 års genomsnittliga personuppljare och skillnaden däremellan.

	Anmälda brott år 2013	Personuppljare i procent år 2013	Antal personuppljade brott år 2013	Personuppljare i procent åren 2006–2012 (medelvärde)	Antal personuppljade brott år 2013 med genomsnittlig personuppljare 2006–2012	Skillnad i antal mellan faktisk personuppljare år 2013 och personuppljare med genomsnittlig personuppljare del åren 2006–2012	Andel av negativt resultat
Övrig stöld och snatteri, ej i butik	267 020	1,7 %	4 597	2,2 %	5 874	-1 277	6 %
Skadegörelse (inkl. mordbrand)	141 144	3,6 %	5 081	3,8 %	5 363	-282	1 %
Bedrägeri, grovt bedrägeri, bedrägligt beteende	135 123	8,7 %	11 698	13,0 %	17 566	-868	27 %
Inbrottsstöld	85 234	3,4 %	2 908	3,9 %	3 324	-416	2 %
Misshandel inkl. grov	80 374	15,2 %	12 201	17,6 %	14 146	-1 945	9 %
Tillgrepp av icke motor drivet forskaffningsmedel	67 124	0,7 %	488	0,8 %	537	-49	0 %
Snatteri i butik	48 894	47,2 %	23 058	44,1 %	21 562	1 496	-
Olagat hot	48 448	11,5 %	5 564	13,1 %	6 347	-783	4 %
Eget bruk	50 451	55,9 %	28 203	60,5 %	30 523	-2 320	11 %
Ofredande	54 872	3,8 %	2 079	5,5 %	3 018	-939	4 %
Tillgrepp av motor drivet forskaffningsmedel	27 724	3,5 %	964	5,1 %	1 414	-450	2 %
Olovlig körning inkl. grov	30 989	73,8 %	22 885	79,0 %	24 481	-1 596	7 %
Innehav	34 205	46,2 %	15 813	55,1 %	18 847	-3 034	14 %
Övriga stöldbrott (kap. 8)	28 465	1,5 %	415	3,6 %	1 025	-610	3 %
Rattfylleri inkl. grovt	13 999	78,2 %	10 946	81,2 %	11 367	-421	2 %
Drog rattfylleri	12 814	48,5 %	6 221	59,8 %	7 663	-1 442	7 %
Totalt	1 126 880	13,6 %	153 121	15,5 %	173 057	-19 936	

Figur 21. Andel av de misstänkta som är högst 20 år gamla per år, uppdelat på olika brottstyper inom kategorin offerbrott utan interaktion, under åren 2006–2013. Gäller brotten i urvalet.



Tabell 18. Antal förundersökningsbegränsade brott i urvalet av 16 brottstyper åren 2012 och 2013, samt förändring i antal.

	2012	2013	Förändring i antal
Övrig stöld och snatteri, ej i butik	1 015	1 291	276
Skadegörelse (inkl. mordbrand)	1 523	1 450	-73
Bedrägeri, grovt bedrägeri, bedrägligt beteende	5 241	5 834	593
Inbrottsstöld	715	602	-113
Misshandel inkl. grov	812	721	-91
Tillgrepp av icke motordrivet forskaffningsmedel	122	152	30
Snatteri i butik	2 942	3 837	895
Olaga hot	809	893	84
Eget bruk	2 153	3 805	1 652
Ofredande	1 451	1 871	420
Tillgrepp av motordrivet forskaffningsmedel	445	406	-39
Olovlig körning inkl. grov	1 140	1 996	856
Innehav	1 167	2 161	994
Övriga stöldbrott (kap. 8)	404	463	59
Rattfylleri inkl. grovt	103	157	54
Drograttfylleri	744	1 093	349
Totalt	20 786	26 732	5 946

Bilaga 2

Förslag från Polisverksamhetsutredningen

Nedan följer en mer utförlig beskrivning av de förslag som presenterades i Polisverksamhetsutredningens slutbetänkande SOU 2002:117 (djurärenden och LOB) och SOU 2002:70 (övriga uppgifter).

Handräckning

Utredningen (SOU 2002:70) föreslår att:

- En bestämmelse införs om att biträde inte får begäras av polis förrän den som begär biträde vidtagit försök att själv utföra den åtgärd som avses med handräckningsbegäran införs i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Från denna regel skall finnas ett undantag för det fall ett sådant försök kan antas vara utsiktslöst.
- En bestämmelse införs i nämnda författningar om att handräckningsbegäran skall åtföljas av en redogörelse för vidtagna åtgärder, eller i förekommande fall en redogörelse för varför ett försök att genomföra åtgärden utan biträde av polis bedömts vara utsiktslöst.
- En bestämmelse införs om att personal från den begärande inrättningen/instansen eller socialtjänsten skall medfölja då polisen genomför handräckningen.

Djurärenden

Utredningen (SOU 2002:117) föreslår att:

- Polisens arbetsuppgifter som innebär att polismyndigheten verkställer beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen överförs till länsstyrelsen eftersom uppgiften enligt utredningens mening inte är polisiärt relevant. Länsstyrelsen får dock i samråd med polismyndigheten möjlighet att överlåta verkställighetsuppgifter helt eller delvis till polismyndigheten. Syftet med denna möjlighet till samarbete mellan myndigheterna är

att det i vissa fall kan finnas anledning att hitta lokala lösningar för frågan om verkställighet av beslut om omhändertagande av djur bl.a. för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. I stället för att länsstyrelsen verkställer alla omhändertaganden kan en lösning t.ex. vara att träffa överenskommelse om att polismyndigheten skall överta verkställigheten av beslut om omedelbara omhändertaganden eller verkställigheten av beslut under tid som länsstyrelsen är obemannad. Ett annat alternativ kan vara att polismyndigheten övertar verkställigheten av vissa beslut initialt, medan värden av djuren sedan de tagits omhand åvilar länsstyrelsen i avvaktan på ett slutligt avgörande. Utredningen föreslår vidare att polismyndigheten skall bistå länsstyrelsen med den hjälp som behövs vid omhändertagandet. Länsstyrelsen föreslås även få ta över ansvaret för uppgiften att verkställa länsstyrelsens beslut om att sälja eller avliva djur.

- Polismyndigheten skall fortfarande ha kvar vissa arbetsuppgifter enligt lagen, såsom skyldigheten att bistå med handräddning vid tillsynen enligt lagen, möjligheten att avliva svårt skadade djur samt rätten att besluta om omedelbara omhändertaganden av djur som är utsatta för lidande.
- När det gäller polisens uppgifter enligt den lagstiftning som bl.a. berör frågan om omhändertagande av bitska hundar, såsom lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter samt lag (2000:537) om märkning och registrering av hundar, anser utredningen att uppgifterna är polisiärt relevanta och fortfarande skall åvila polisen. Utredningen föreslår inga ändringar beträffande dessa lagar.

LOB

Utredningen (SOU 2002:117) föreslår att:

- Polisen skall alltså kunna omhänderta personer som anträffas så berusade av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan.
- Polisen skall inte längre ha möjlighet att förvara en person som omhändertagits enbart på grund av berusning.
- Polisen skall, för det fall den omhändertagne inte förs till sjukhus, annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt, snarast föra den omhändertagne till socialnämnden som enligt bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) har att se till att den omhändertagne erhåller erforderlig vård och omsorg. Ett förtydligande om att en sådan åtgärd innebär att den omhändertagne därmed frigges bör införas.
- Polisen skall alltså kunna förvara berusade personer som uppträder våldsamt. Ett omhändertagande skall i ett sådant fall ske med stöd av 13 § andra stycket polislagen (1984:387).

- En bestämmelse om att den som omhändertagits enligt polislagen och som är så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan fortlöpande skall ses till skall införas i polislagen.
- Även om ett omhändertagande enligt LOB endast skall vara kortvarigt bör av rättssäkerhetsskäl en tidsgräns införas beträffande omhändertagandets varaktighet. Denna gräns bör bestämmas till 4 timmar.

Hantering av tillstånd för användning av offentlig plats

Utredningen (SOU 2002:70) föreslår att:

- Frågor om tillstånd att använda offentlig plats, tillstånd till sprängning, tillstånd att använda skjutbana som inte hör till försvarsmakten, tillstånd att använda pyrotekniska varor samt tillstånd enligt lokala föreskrifter inom dessa områden skall avgöras av kommunen.
- Polismyndigheten ges möjlighet men inte skyldighet att yttra sig över ansökan.
- Polismyndigheten ges rätt att ställa upp villkor för ansökans beviljande.
- Tillstånd att ta i anspråk offentlig plats får inte ges om polismyndigheten avstyrker bifall till ansökan.
- Kommunen ges rätt att ta ut avgifter för ärendena.
- En bestämmelse om kommunernas rätt till samverkan sinsemellan införas.
- Frågor om tillstånd till skjutning med eldvapen och med luft eller fjädervapen skall även i fortsättningen avgöras av polismyndigheten. Detsamma gäller de lokala föreskrifter som berör detta område.

Bilaga 3

Underlag till försöksprojektet

Metod för resultatutvärdering

För att jämföra resultaten i försöksprojektet med tidigare år har Brå tagit fram diarienummer till anmälningar från Polisens data-system.¹⁸² Bara anmälningar som togs upp av ingripande polis på Norrmalm ingår i jämförelsen. Närmare bestämt handlar det om sådana anmälningar där anmälningssättet i Rar är kodat ”Polisman i tjänst” samt där organisationskoden för Norrmalms ingripandesektion (”1/NI”) står som upptagande enhet. Anmälningarna som ingår i jämförelsen har tagits upp mellan den 1 februari och 1 juni 2012 och 1 februari och 8 juni 2013, det vill säga under samma tidsperiod som ingripande poliser i försöksprojektet tog upp anmälningar år 2014. Utredarna i försöksprojektet hade fram till den 1 augusti 2014 att utreda ärendena, därför ingick bara ärenden som hade avslutats¹⁸³ senast 1 augusti 2012 respektive 2013. Eftersom olika brott har olika förutsättningar att klaras upp användes bara ärenden som innehåller brottskoder till brott som även utreds i försöksprojektet. Brotten har sedan viktats för att andelen av olika brott ska vara densamma alla tre åren. Med hjälp av diarienumren togs sedan statistik från Brås databas fram över personuppleringen för de undersökta perioderna.

Tidigare studier

Riksrevisionens rapport 2010:10

Riksrevisionen (RiR) gjorde år 2010 en granskning av hur Polisen hanterar mängdbrott och påtalar då en rad saker som de uppfattar kan förbättras. Bland annat tar RiR upp att det verktyg som

¹⁸² Rar (rationell anmälningsrutin), Pust (Polisens utredningsstöd) och DurTvå (dateriserad utredningsrutin tvångsmedel).

¹⁸³ Ett ärende är avslutat när en förundersökningsledare har fattat beslut om att inte inleda förundersökning, lägga ned förundersökning eller redovisa ärendet till åklagaren.

RPS skapat för att uppnå kortare handläggningstider och öka lagföringen – PNU – inte utnyttjas fullt ut. Den kritik från RiR som främst gett inspiration till Brås modell är att tyngdpunkter i utredningarna behöver förskjutas till tidigare i kedjan och att det inte görs tillräckliga tidiga utredningsinsatser. Det som också har påverkat Brås modell är synpunkterna att det tar för lång tid att åka till kontoret och avrapportera, att man bör ha renodlade förundersökningsledare i hela ärendeflödet och att man inte bör lägga ned tid på ärenden som inte kan eller ska utredas.

Försöksprojekt i Skåne

Både polismyndigheten i Skåne och Uppsala har de senaste åren drivit försöksprojekt för att göra arbetet med att utreda mängdbrott mer effektivt och därigenom minska balanserna. Projektet i Skåne startade hösten 2012 genom att tre utredningsgrupper inrättades, för olika delar av länet. De tre grupperna fick en något olika utformning när det gäller antalet utredare och även andra faktorer som rumslig samplacering, andelen färsk ärenden och arbetstider varierade något. Utvärderingen av projektet visade att olika grupper nådde olika bra resultat.¹⁸⁴ En grupp fick klart bättre resultat än det ”normala” medan de övriga inte lyckades lika bra. Rapporten avslutas med ett antal slutsatser om vilka faktorer som bidrar till ett framgångsrikt resultat. De slutsatser som Brå främst inspirerats av är följande:

- Gruppledaren¹⁸⁵ bör sitta i samma rum som gruppen för snabb och rak kommunikation.
- Gruppledaren ska vara coachande, offensiv, kreativ och ha en förmåga att strukturera och planera arbetet för en flödesoptimerad prestation.
- Viktigt med färsk ärenden för bästa framgångsfaktor.
- Morgonmöten med personalen är viktiga och bör föregås av att gruppledaren går i genom gårdagens och dagens aktiviteter

Mängdbrottsprojekt i Uppsala

Ytterligare ett projekt som Brås modell bygger på, pågick i Uppsala under åren 2011 och 2012. Målsättningen var att halvera utredningstiderna och klara upp fler brott. Projektet startade i mindre skala vid ett par enheter för att gradvis utökas.¹⁸⁶ En rad förändringar i sättet att arbeta infördes rörande ledarskap, resurser, FU-ledning och initiala utredningsåtgärder (Polisen 2013).

¹⁸⁴ Det resultatmätt som användes var främst antalet förundersökningsprotokoll per utredare och vecka.

¹⁸⁵ I detta sammanhang är gruppledare synonymt med FU-ledare.

¹⁸⁶ Under hösten 2012 ingick allmänna utredningsroteln, förundersökningsroteln, turlagen, fyra närpolisområden, LKC, staben personal, extern service, förstärkningsenheten och jounheten.

Resultatet av förändringarna tycks ha varit positivt. Bland annat ökade andelen redovisade mängdbrott¹⁸⁷ till åklagare från 17 procent första halvåret 2012 till 20 procent första halvåret 2014. Detta skedde under en period då trenden var den motsatta för riket i stort.¹⁸⁸ Utredningstiderna minskade under projektet med en tredjedel. Som positivt redovisas också att arbetsprocesserna blev mer tydliga och strukturerade och att man fick en tydligare resultatkultur.

De erfarenheter från Uppsalas mängdbrottsarbete som Brå har inspirerats av är:

- Fokus på att öka andelen mängdbrott som utreds
- Fokus på initiala utredningsåtgärder.
- Dagliga uppstartsmöten
- Färre överlämningar
- Aktiva FU-ledare som arbetar nära utredarna och ger feedback på utredningsåtgärder.
- Rutiner för återkoppling.
- Mätning och uppföljning av resultaten på enhetsnivå
- Tillräckliga resurser för mängdbrottsutredning där mängdbrottsutredare inte tas till annat.
- Utredningsresursen under veckans olika tider anpassas till ärendeflödet och FU-ledare och utredare arbetar även under veckoslut.

¹⁸⁷ Här avses RPS definition av mängdbrott.

¹⁸⁸ I riket minskade andelen redovisade ärenden gällande mängdbrott från 16 till 13 procent under samma period.

Bilaga 4

Metod för beräkningarna i kapitlet Personuppklaring i Sverige och andra länder

Kontaktpersoner

Följande personer har medverkat genom att svara på frågor om registreringsprinciper per e-post och telefon. Kontaktpersonerna är personer som arbetar med den officiella kriminalstatistiken på respektive lands statistikmyndighet, men även personer inom Polisen och forskare.

Norge

Reid J. Stene – Statistisk Sentralbyrå
Stian Lid – Statistisk Sentralbyrå

Danmark

Carina Børgesen – Rigspolitiet
Lisbeth Lavrsen – Danmarks Statistik

Nederländerna

Harm Aten – CBS Statistics Netherlands

Tyskland

Friedhelm Krahwinkel – Polizei Nordrhein-Westfalen

England

Alastair Windus – HMIC, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

Källor till beräkningen av tabell 9 och tabell 10

Sverige

Källa anmälda och uppklarade brott:

Kriminalstatistik 2012, Brå

http://bra.se/download/18.6b82726313f7b234a51e31/1379673865503/2013_18_Kriminalstatistik_2012_webb.pdf [2014-05-12]

Källa antal invånare:

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Riket/26046/ [2014-06-02]

Norge

Källa anmälda och uppklarade brott:

Etterforskede lovbrudd 2012, Statistisk sentralbyrå

<http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar/2014-02-11?fane=tabell&sort=nummer&tabell=162559> [2014-05-12]

Källa antal invånare:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken> [2014-06-02]

Danmark

Källa anmälda och uppklarade brott:

Kriminalitet 2012, Danmarks statistik

<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17950/krim.pdf> [2014-05-12]

Källa antal invånare:

<http://www.statistikbanken.dk> Tabell FOLK 1 [2014-06-02]

Nederländerna

Källa anmälda och uppklarade brott:

Opgehelderde misdrijven, Centraal Bureau voor de Statistiek

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=D&DM=SLNL&PA=8250 NED&D1=3-4&D2=a&D3=0&D4=7&HD=140813-1116&HDR=G3,T&STB=G2,G1> [2014-05-12]

Källa antal invånare:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=D&DM=SLNL&PA=37296eng&D1=a&D2=62&HD=140813-1505&LA=EN&HDR=G1&STB=T> [2014-06-02]

Tyskland

Källa anmälda och uppklarade brott:

Polizeiliche Kriminalstatistik 2012, Bundeskriminalamt

http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2012/Standardtabellen/Faelle/tb01__FaelleGrundtabelle__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/tb01__FaelleGrundtabelle__pdf.pdf [2014-05-12]

Källa antal invånare:

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html [2014-06-02]

*England och Wales**Källa anmälda och uppklarade brott:*

Crimes detected in England and Wales 2012/13, Home office
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224037/hosb0213.pdf [2014-05-12]

Källa antal invånare:

<http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Population#tab-data-tables> [2014-07-02]

Källor till och redogörelse för beräkningen av tabell 2 och tabell 13

Sverige

De kategorier som används för att beräkna antalet lagföringar per 1 000 invånare i Sverige är följande:

- Domslut¹⁸⁹
- Strafföreläggande
- Åtalsunderlåtelse

Källa lagföringsstatistik:

http://bra.se/download/18.6b82726313f7b234a581e6b/1379677279048/2012_personer_lagf%C3%B6rda_f%C3%B6r_brott.pdf [2014-06-02]

Källa antal invånare:

http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Riket/26046/ [2014-06-02]

¹⁸⁹ Fängelse, Sluten ungdomsvård, Rättspsykiatrisk vård, Skyddstillsyn, Villkorlig dom, Ungdomsvård, Ungdomstjänst, Överl. till vård, Böter, 34 kap. 1 § 1 p. BrB tillämpad (Om en person tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård för ett tidigare brott kan domstolen förordna att den tidigare utdömda påföljden även ska avse det nya brottet.), 30 kap. 6 § BrB/29 kap. 6 § BrB tillämpad (Påföljdseftergift/Fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning).

Tabell 19. Redogörelse för vilka brott som ingår i kategorierna som redovisas i tabell 9

	Sverige	Norge	Danmark	Nederländerna	Tyskland	England och Wales
Stöldbrott	8 kap. Stöld m.m. (exkl. rån)	Tyveri, inbrott, naskeri	Indbrud i forretning, virksomhed mv., Indbrud i beboelser, Indbrud i ubeboede bebyggelser, Tyveri fra bil, båd mv., Butikstyveri mv., Andre tyverier, Tyveri/brugstyveri af køretøj, Tyveri/brugstyveri af knallert, Tyveri/brugstyveri af cykel, Tyveri/brugstyveri af andet	Diefstal, verduistering en inbraak	Diebstahl ohne erschwerende Umstände §§ 242, 247, 248a-c StGB, Diebstahl unter erschwerenden Umständen §§ 243-244a StGB	Theft offences
Brott mot liv och hälsa	3 kap. Brott mot liv och hälsa	Forbrytelse mot liv, legeme og helbred	Voldsforbrydelser i alt	Mishandeling, Levensmisdrijf, Vrijheidsbeneming/gijzeling, Geweldsmisdrijf (overig)	Körperverletzung §§ 223-227, 229, 231 StGB, Mord § 211 StGB (exkl 040000; 219030; 219050)	Violence against the person
Bedrägeribrott	Bedrägeri inkl. grovt. Bedrägligt beteende (1-3 §)	Bedrageri, utroskap	Bedrageri, Checkbedrageri	Bedrog (Redovisas ej i tabellen)	Betrug §§ 263, 263a, 264, 264a, 265, 265a, 265b StGB	redovisas ej
Skadegörelsebrott	12 kap. Skadegörelsebrott	Skadeverk (forbrytelse og forseelse)	Hærværk	Vernieling en beschadiging (förutom dierenmishandeling)	Sachbeschädigung §§ 303-305a StGB	Criminal damage, arson
Narkotikabrott	Brott mot narkotikastrafflagen. Överlåtelse m.m. (1-3 a §), Innehav (1-3 §), Eget bruk (1-3 §), Framställning (1-3 §)	Forbrytelse mot legemiddelloven, Narkotikaforbrytelse (straffeloven), Grov narkotikaforbrytelse (straffeloven)	Salg af narkotika mv.	Drugsmisdrijven	Rauschgiftdelikte (soweit nicht bereits mit anderer Schluss-selzahl erfasst)	Drug offences
Trafikbrott	Brott mot trafikbrottslagen	Forseelse mot veitrafikkoven	omfattas inte av anmälningsstatistiken	Verkeersmisdrijven	Redovisas ej	Dangerous driving

Norge

De kategorier som används för att beräkna antalet lagföringar per 1 000 invånare i Norge är följande:

- Domslut som innebär ett frihetsberövande straff (betinget fengsel, betinget fengsel og bot, ubetinget fengsel, ubetinget og betinget fengsel)
- Strafföreläggande (forelegg)
- Åtalsunderlåtelse (betinget påtaleunnlåte)
- Samhällstjänst (samfunnsstraff)
- Böter utfärdade av en domstol (bot ved dom)
- Annat¹⁹⁰

I Brås beräkning exkluderas ordningsböter (forenklet forelegg). Ordningsböter utfärdas av Polisen eller Tullmyndigheten och utgör 75 procent av alla lagföringar i Norge. De utfärdas främst för trafikförseelser, till exempel fortkörning. Till skillnad från de andra redovisade länderna avser den norska lagföringsstatistiken år 2011. Motsvarande siffror för 2012 publiceras först under andra halvåret 2014.

Källa lagföringsstatistik:

http://www.ssb.no/a/kortnavn/a_krim_tab/tab/tab-2013-01-24-28.html [2014-06-02]

Källa antal invånare:

<https://www.ssb.no/statistikkbanken> [2014-06-02]

Danmark

De kategorier som används för att beräkna antalet lagföringar per 1 000 invånare i Danmark är följande:

- Domslut som innebär ett frihetsberövande straff (dom til frihedsstraf)
- Strafföreläggande (bødevedtagelse)
- Åtalsunderlåtelse (tiltalefrafald)
- Rättspsykiatrisk vård (foranstaltnings domme)
- Böter utfärdade av en domstol (bødedom og udeblivelsesdom, indenretlig bøde og frakendelse, indenretlig vedt. af bøde og kørselsforbud, indenretlig vedtagelse af bøde/frakendelse af retten til at føre lille knallert)

Även från den danska lagföringsstatistiken har kategorier som liknar svenska ordningsböter tagits bort. De kategorierna som exkluderas¹⁹¹ utgör 58 procent av alla lagföringar i Danmark och avser ordningsböter.

¹⁹⁰ Omfatter 22 forvaringsdommer, 22 dommer med tvungen psykisk helsevern, to dommer med tvungen omsorg og en dom med rettighetstap.

¹⁹¹ 214 Bødeforlæg, 216 Udenretlig bøde og frakendelse, 218 Udenretlig vedt. af bøde og kørselsforbud, 219 Bøde og øvrige frakendelser eller kørselsforbud, 221 Udenretlig vedtagelse af bøde/frakendelse af retten til at føre lille knallert.

Källa lagföringsstatistik:

<http://www.statistikbanken.dk> [2014-06-02]

Källa antal invånare:

<http://www.statistikbanken.dk> [2014-06-02]

Nederländerna

De kategorierna som används för att beräkna antalet lagföringar per 1 000 invånare i Nederländerna är följande:

- Domslut (ontslag rechtsvervolging met maatregel, ontslag rechtsvervolging zonder maatr., schuldigverklaring zonder straf, schuldigverklaring met straf)
- Strafföreläggande (transactie, onbekend¹⁹²)
- Åtalsunderlåtelse (beleidssepot, voeging ad informandum, voeging ter berechting)

Källa lagföringsstatistik:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81532NED&D1=2-3,5-7,14-17&D2=0&D3=0&D4=1&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [2014-06-02]

Källa antal invånare:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=D&DM=SLEN&PA=37296eng&D1=a&D2=62&HD=140813-1505&LA=EN&HDR=G1&STB=T> [2014-06-02]

Tyskland

För att beräkna antalet lagföringar per 1 000 invånare i Tyskland har kategorin Abgeurteilte används. Kategorin innehåller de misstänkta som har godkänt ett strafföreläggande eller vars huvudförhandling har avslutats genom att den åtalade antingen dömts eller frikänts. För att göra de tyska siffrorna så jämförbara som möjligt med de svenska har frikännanden exkluderats.

Källa lagföringsstatistik:

<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafverfolgung2100300127004.html> [2014-06-02]

Källa antal invånare:

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html [2014-06-02]

England och Wales

För att beräkna antalet lagföringar (number of detections) per 1 000 invånare i England och Wales används två stycken mått.

¹⁹² vooral strafbeschikking.

Det ena måttet består av antalet lagföringar totalt

- charge/summons, cautions
- Penalty Notice for Disorder
- Taken into consideration
- cannabis warning

Det andra måttet är mindre omfattande och består enbart av lagföringsbeslut som har tagits av åklagare eller domstol

- charge/summons
- Taken into consideration

Källa lagföringsstatistik:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224037/hosb0213.pdf [2014-05-12]

Källa antal invånare:

<http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Population#tab-data-tables> [2014-07-02]

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Konsten att läsa statistik om brottslighet*. Rapport 2006:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Misshandel mellan oberoende – Kan fler brott klaras upp?* Rapport 2009:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Misshandel mellan oberoende. Brottsoffrens syn på polisens arbete*. Rapport 2009:16. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Brott bland ungdomar i årskurs nio – Resultat från Skolundersökningen om brott åren 1995–2011*. Rapport 2013:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Satsningen på fler poliser – Vad har den lett till?* Rapport 2013:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisers syn på utredning av mängdbrott. Uppdraget: ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2013:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete. Uppdraget: ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2013:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Handläggningstider i rättskedjan – 2009–2012*. Rapport 2014:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Fredin, Gunilla och Gustafsson, Anna (2013). *Utvärdering av mängdbrottsinsatsen under hösten 2012*. Polismyndigheten i Skåne. Dnr: AA-1281541/13

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, HMIC (2014). *Crime recording: A matter of fact - An interim report of the inspection of crime data integrity in police forces in England and Wales*. London: HMIC.

- Holgersson, Stefan (2005). *Yrke: POLIS – Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Institutionen för datavetenskap. Linköping: Linköpings universitet.
- Home Office (2013). *Crimes detected in England and Wales 2012/13* (Second edition). HOSB: 02/13
- Justitiedepartementet (2012). *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att analysera och följa upp resultatet av regeringens satsning på Polisen*. Ju2012/2428/PO.
- Justitiedepartementet (2014). *Kommittédirektiv – Renodling av polisens arbetsuppgifter*. Dir. 2014:59.
- Polisen (2013). *Mängdbrottsprojektet vid polismyndigheten i Uppsala län*. Polismyndigheten i Uppsala län. Dnr: AALM-400-886/13.
- Prop. 2013/14:1 *Utgiftsområde 4 – Rättsväsendet*.
- Office for National Statistics, ONS (2014). *User Guide to Crime Statistics for England and Wales*.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. Slutrapport 2004-06-09. Dnr: USE-400-065/04 jämte bilagor.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2013). *Polisens handläggning av ärenden om handräckning*. Tillsynsrapport 2013:9. Dnr: VLK 128-2003/12.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2014). *Polisens årsredovisning 2013*. Dnr: EA-902-7873/12.
- Rikspolisstyrelsen, RPS och Åklagarmyndigheten, ÅM (2013). *Analys av resultat för verksamheten utredning och lagföring – gemensamt regeringsuppdrag för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen*. Dnr: RPS POA-400-2165/12, Dnr ÅM ÅM-A 2013/0556.
- Riksrevision, RiR (2010). *Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*. RiR 2010:10. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksåklagarens riktlinjer, Rår (2008). *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*. Rår 2008:2.
- Rytterbro, Lise-Lotte, Rönneling, Anita och Tham, Henrik (2009). *Brottskadeersättning ur brottsofferperspektiv. En komparativ studie av Danmark och Sverige*. Kriminologiska institutionens rapportserie 2009:4 s. 34, not 15.

Smit, P.R.; van Tuldner, F.P., Meijer, R.F. & Groen, P.P.J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum eller WODC. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Statens offentliga utredningar, SOU (2001). *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet*. SOU 2001:87. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar, SOU (2002). *Polisverksamhet i förändring – del 1*. SOU 2002:70. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar, SOU (2002). *Polisverksamhet i förändring – del 2*. SOU 2002:117. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar, SOU (2011). *Transporter av frihetsberövade – Betänkande av Utredningen om transporter av frihetsberövade personer*. SOU 2011:7. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar, SOU (2011). *Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individerna, kunskapen, ansvaret*. Volym 1 och 2. SOU 2011:35. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar, SOU (2011). *Ny djurskyddslag – Betänkande av utredaren i Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll*. SOU 2011:75. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (2011). *Djurskyddskontrollens utveckling*. Rapport 2011:23. Dnr: 2010/80-5. Stockholm: Statskontoret.

Svensk författningssamling, SFS (2010). *Lag (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag*.

Van Dijk, Jan; van Kesteren, John & Smit, Paul (2007). *Criminal Victimization in International Perspective - Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Elektroniska källor:

Kapitel 2. Polisens uppdrag – behövs en renodling?

Tidningsartikel om renodling: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/polisen-vill-rensa-bland-sina-arbetsuppgifter> [2014-05-08]

Pressmeddelande om satsningen på bland annat utveckling av tillnyktringsenheter:

<http://www.regeringen.se/sb/d/16780/a/224145> [2014-06-04]

Statistik över antalet omhändertagande av djur: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/djurskydd/rapporteroch-statistik/statistikoverdjurskyddskontroller.4.2e937121386c0f243f8000127.html> [2014-06-02]

Statistik från STORM och T-RAR över antal trafikskadat vilt:
<http://www.viltolycka.se/upload/files/PreviousWebsite/Statistics/default.htm> [2014-06-19]

Kapitel 4. Personupplärning i Sverige och andra länder

Kritik i norsk media mot att polisen har möjlighet att avgöra vilka brott som bör anmälas: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2512571.ece#.UzVK5oxOWM8> [2014-07-03]

<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/krim/lene-ble-overfalt-faar-ikke-anmelde-saken-3691815.html#.UzVLS4xOWM8> [2014-07-03]

<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Fikk-ikke-anmelde-blind-vold-1786260.html#.UzVLeIxOWM8> [2014-07-03]

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorangrepet-22-juli/politiet-tok-ikke-imot-anmeldelse-naer-drept-timer-senere/a/10049647/> [2014-07-03]

<http://www.aftenbladet.no/politikk/--Politiet-har-plikt-til-a-ta-imot-anmeldelser-2946511.html#.UzVMRoxOWM8> [2014-07-03]

<http://www.vol.no/nyheter/article8843383.ece> [2014-07-03]

Anmälda brott uppdelade efter beslut: <http://www.ssb.no/a/kortnavn/straffkjede/tab-2002-06-18-02.html> [2014-07-03]

Om skillnader mellan incident och brott i den engelska kriminalstatistiken: <http://www.hmic.gov.uk/programmes/crime-data-integrity/crime-recording-process/> [2014-07-03]

Regler för att räkna antalet anmälda brott i England och Wales: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299317/count-general-april-2014.pdf [2014-07-03]

Om non-sanction detections: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191822/detection-open-data-notes.pdf [2014-07-03]

Om Penalty Notice for Disorder: <https://www.justice.gov.uk/downloads/oecd/pnd-guidance-oecd.pdf> [2014-07-04]

Crime and Policing Comparator: <http://www.hmic.gov.uk/crime-and-policing-comparator/> [2014-07-03]

Under åren 2006–2010 gjorde regeringen en satsning på att öka antalet poliser med närmare 2 500 och 2012 fick Brå i uppdrag att utvärdera satsningen. Brå har hittills presenterat tre delrapporter. Dessa har visat att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat sedan 2006, med mer planlagt brottsförebyggande arbete, kortare handläggningstider och ett ökat förtroende för polisen. Denna fjärde och sista rapport fokuserar på vad som kan ha stått i vägen för bättre utredningsresultat och vilka förväntningar som är rimliga att ha på andelen personuppklarade brott.

Rapporten består av fyra separata kapitel. Det första analyserar statistik över faktorer som kan förklara att personuppklaringen inte ökat trots satsningen. Det andra beskriver mångfalden i polisens arbetsuppgifter och väcker frågan om mer renodlade arbetsuppgifter skulle förbättra resultaten. Det tredje kapitlet redovisar ett försöksprojekt som Brå initierat hos polisen i Stockholm i syfte att få en bild av hur resultaten för personuppklaringen skulle kunna höjas. I det sista kapitlet jämförs personuppklaringen i Sverige med ett antal andra länder i Europa.



Brottsförebyggande rådet / National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-32-7 • URN:NBN:SE:BRA-568 • ISSN 1100-6676