

Bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14

Beslutet i korthet: JO:s granskning har avsett tillgängligheten hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14. Granskningen visar att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023 varit mycket långa, framför allt i polisregion Stockholm. Snittväntetiden där var mer än 100 minuter. Vid andra polisregioner förekom en snittväntetid om 40 minuter eller längre under denna period.

JO konstaterar i beslutet att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild kan komma i kontakt med polisen inom rimlig tid för att t.ex. göra en anmälan om brott. Mot den bakgrunden är det enligt JO inte förenligt med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har med så långa väntetider som förekommit. Den bristande tillgängligheten hos Polismyndigheten riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott. JO ser allvarligt på det som har kommit fram i granskningen och kritiserar Polismyndigheten för den bristande tillgängligheten.

Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med problemen. JO kommer att fortsätta att följa frågan. Det finns enligt JO anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Bakgrund och anmälningar

Telefonnumret 114 14 går till Polismyndighetens nationella växel och kan användas av den som vill komma i kontakt med myndigheten med anledning av en fråga som inte är av akut karaktär. Samtalen till 114 14 fördelas i huvudsak utifrån var inringaren befinner sig. Inringaren kopplas inledningsvis till en talsvarsfunktion där han eller hon får berätta vad samtalet gäller. Därefter kopplas samtalet vidare. Vidarekopplingen sker antingen till en operatör i växeln eller till Polismyndighetens kontaktcenter (PKC). Växeln ska ge service och information till allmänheten, medan PKC i första hand ska upprätta polisanmälningar och ta emot tips.

JO har under en tid tagit emot anmälningar där enskilda har klagat på att det har varit svårt att komma fram till Polismyndigheten på telefonnumret 114 14.

I ett beslut den 30 augusti 2022 (dnr 6131-2022 m.fl.) uttalade jag att Polismyndighetens tillgänglighet via 114 14 är en angelägen fråga och att jag avser att återkomma till den i min tillsyn över myndigheten. Jag gick därför inte vidare med de då aktuella anmälningarna men skickade en kopia av beslutet och anmälningarna för kännedom till Polismyndighetens rättsavdelning.

Det har därefter fortsatt att komma in anmälningar till JO där enskilda beskriver att tillgängligheten via Polismyndighetens telefonnummer 114 14 är bristfällig. Mot den bakgrunden beslutade jag att inleda en utredning.

De anmälningar som omfattas av utredningen har kommit in till JO från AA, BB, CC, DD och EE och gäller polisregion Stockholm. Anmälningarna gäller telefonsamtal till 114 14 under slutet av 2022 och början av 2023. I anmälningarna förs det fram att väntetiderna har varit mycket långa, ofta flera timmar. I två fall kopplades samtalen bort efter en väntetid på drygt tre respektive knappt fyra timmar. AA och EE ringde till 114 14 för att polisanmäla brott, medan övriga anmälare ringde för att spärra ett nationellt id-kort. I samtliga fall har det rört sig om ärenden som hanteras vid PKC.

Utredning

Polismyndigheten (juristen FF) yttrade sig till JO den 20 april 2023. Yttrandet avsåg både de enskilda anmälarnas klagomål och tillgängligheten via telefonnumret 114 14 generellt. Därutöver lämnade myndigheten en redogörelse för de åtgärder som vidtagits och som planeras för att komma till rätta med den situation som för närvarande råder.

Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Telefonnumret 114 14 och PKC:s uppdrag

Anmälningar om brott kan upprättas antingen av en polis vid ett ingripande eller genom att den som blivit utsatt för brott anmäler det till polisen, oftast på telefonnumret 114 14 eller digitalt genom en e-anmälan som går till PKC. PKC hanterar mer än hälften av Polismyndighetens inkommande anmälningar om brott. Dessa anmälningar gäller främst brott som allmänheten själv anmäler, t.ex. stöld, inbrott och bedrägerier. Under 2022 hanterade PKC omkring 450 000 e-anmälningar, 560 000 anmälningar via telefon och brev samt 1 miljon telefonsamtal.

Samtal till PKC fördelas efter att inringaren i talsvaret på 114 14 anger ”anmälan” eller ”tips”. PKC:s telefonsystem hanterar olika köer, och inom dessa kan samtal som har väntat längre ges en högre prioritet enligt ett i förväg bestämt system. Det har på senare tid kommit fram att samtal som inte har nått fram till en operatör efter närmare fyra timmar har kopplats ned på grund av en teknisk begränsning i systemet som visat sig när kötiderna har ökat.

Före 2015 hade PKC i uppdrag att ta emot anmälningar och att ge service till medborgarna. År 2016 fick PKC även ett uppdrag att vidta inledande utredningsåtgärder i fråga om de anmälningar som tas emot. Därefter har PKC:s uppdrag utökats ytterligare, på så sätt att fler utredningsåtgärder ska hanteras där. PKC har också tilldelats ett antal andra arbetsuppgifter. Det utökade uppdraget, tillsammans med en relativt hög omsättning av medarbetare, har medfört att handläggningstiden har ökat för varje enskilt ärende.

Vidtagna, pågående och planerade förbättringsåtgärder

Kötiderna vid PKC i polisregion Stockholm har förbättrats efter att chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) beslutade om en förstärkning av PKC i regionen. Förstärkningen omfattar sammanlagt 30 årsarbetskrafter och pågick från mitten av februari till slutet av maj 2023. Under denna tidsperiod skulle Polismyndighetens nationella kontaktenhet, som har i uppdrag att fullgöra det verksamhetsansvar som Noa har för telefonväxeln, övervaka samtliga polisregioners köer och svarstider och löpande återkoppla utvecklingen till chefen för Noa.

Samtidigt pågår ett arbete som syftar till att minska den relativt höga omsättningen av medarbetare. Omsättningen har också minskat det senaste året jämfört med tidigare år. För att behålla medarbetare och även attrahera nya har PKC i polisregion Stockholm beslutat att höja lönerna och möjliggöra anställning med en högre funktion.

Polismyndigheten arbetar för närvarande löpande med rekrytering av operatörer till PKC. Avsikten är att 240 nya operatörer ska anställas, varav 100 till PKC i polisregion Stockholm. Det är dock inte möjligt att lämna någon prognos för rekryteringen. De vidtagna åtgärderna syftar till att minska topparna för PKC i polisregion Stockholm, vilket ska förhindra att samtal kopplas ned av telefoni-systemet för att maximal väntetid har uppnåtts.

Det pågår även ett arbete med att utveckla olika tekniska lösningar för att kunna frigöra resurser, som i stället kan användas för bemanning av t.ex. telefonväxeln. Som exempel kan nämnas åtgärder för att automatisera mottagande av stora mängder anmälningar samt automatisk avläsning av stora volymer data. Inriktningen är att dessa åtgärder ska vara klara till sommaren eller hösten 2023 respektive omkring 2025.

Ett arbete har även påbörjats med att utveckla och utöka antalet e-tjänster som medborgarna kan använda sig av. Arbetet med att utveckla e-tjänsterna beräknas vara klart under första halvåret 2023 och målsättningen är att fler e-tjänster ska kunna driftsättas under 2024. Vidare pågår ett arbete med telefonsystemet för att göra det möjligt att erbjuda enskilda att boka en telefontid för sitt ärende. Det finns dock för närvarande inte något preliminärt driftsättningsdatum för detta. Utöver detta pågår ett utvecklingsarbete för att göra det möjligt för enskilda att spärra pass och nationella id-kort genom digital

identifiering, i stället för att ringa en telefonoperatör. Driftsättning av tjänsten förväntas ske i slutet av 2023 eller under 2024.

Som ett led i det pågående förbättringsarbetet har också nya styrdokument tagits fram, som syftar till att skapa en mer enhetlig nationell hantering och bedömning av ärenden som hanteras av PKC. Avsikten är att bidra till ytterligare enhetlighet i t.ex. arbetssätt. Styrdokumenterna beräknas kunna beslutas under 2023.

Polismyndighetens bedömning

Efter att ha presenterat statistik om snittväntetiderna för 114 14, i fråga om både brottsanmälningar och tips, samt redogjort för den rättsliga regleringen, redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

De anmälningar som har bifogats JO:s remiss synes gälla förhållandena hos PKC Stockholm. I anmälningarna anförs att inringarna har fått vänta i flera timmar på att kopplas fram och i vissa fall har deras samtal kopplats ned utan att de fått tala med någon. ... PKC Stockholm [har] haft de i särklass längsta svarstiderna under den senare delen av 2022.

Det saknas anledning att ifrågasätta uppgifterna i anmälningarna om tillgängligheten via telefonnumret 114 14. Vad som framkommit visar att tillgängligheten inte kan anses vara förenlig med rimliga krav på vad en enskild kan förvänta sig i fråga om svarstider i kontakter med Polismyndigheten.

Polismyndigheten lämnade följande avslutande synpunkter.

Svarstiderna i Stockholm har halverats sedan förstärkningen inleddes ... Övriga regioner har fått något längre svarstider men inte på samma nivåer som Stockholm har haft. Under förstärkningen arbetar region Stockholm med rekrytering och i maj beräknas regionen ha samma resurs som förstärkningen ger. Från första juni återgår all förstärkningspersonal till sina respektive ordinarie regioner.

Polismyndigheten bedömer att svarstiderna vid PKC i samtliga polisregioner kan förbättras ytterligare genom de åtgärder som genomförs löpande ... Med detta sagt är det självklart olyckligt att tillgängligheten via telefonnumret 114 14 inte har motsvarat rimliga förväntningar och de krav som följer av gällande regler.

Rättslig reglering

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via

digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet i så stor utsträckning som möjlighet. En bedömning av vad som är godtagbar tillgänglighet får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för den aktuella myndighetens verksamhet. (Se prop. 2016/17:180 s. 68 och 292 samt Lundmark och Säfssten, Förvaltningslagen, 9 juni 2023, version 1B, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Tillgängligheten via telefonnumret 114 14 har varit bristande

Polismyndigheten har redovisat statistik om snittväntetider vid samtliga polisregioner för 2021 och 2022. Därutöver har myndigheten redovisat statistik för polisregion Stockholm för de första tre månaderna 2023. Jag har riktat in min granskning på tillgängligheten från och med andra halvåret 2022, som också är den tidsperiod som anmälningarna till JO avser.

Det är en självklar del i kravet på god förvaltning att det rent faktiskt går att nå en myndighet. Det är också en förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet gentemot enskilda. För en brottsbekämpande myndighet har det även betydelse för allmänhetens villighet att anmäla brott.

Utredningen visar att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och de första fem veckorna 2023 varit mycket långa, framför allt i polisregion Stockholm. Snittväntetiden där var då mer än 100 minuter. Vid andra polisregioner förekom en snittväntetid om 40 minuter eller längre under andra halvåret 2022. Problemet med de långa väntetiderna har nyligen också uppmärksamats i en granskningsrapport från Riksrevisionen (se RiR 2023:2 s. 29).

Den nu beskrivna bilden avspeglas i de anmälningar som har omfattats av min granskning. Mot bakgrund av de övriga anmälningar om bristande tillgänglighet via 114 14 som kommit in till JO kan jag konstatera att dessa fall dessvärre inte är isolerade händelser.

Det är naturligtvis ett angeläget samhällsintresse att en enskild kan komma i kontakt med polisen inom rimlig tid för att t.ex. göra en anmälan om brott. Mot den bakgrunden är det inte förenligt med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har med så långa väntetider som förekommit under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023. Den bristande tillgängligheten hos Polismyndigheten riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Kritik och avslutande synpunkter

Jag ser allvarligt på det som har kommit fram i granskningen. Polismyndigheten kritiserar för den bristande tillgängligheten.

Polismyndigheten har redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med problemen. Av den redovisade statistiken framgår att snittväntetiden för anmälningar i polisregion Stockholm har minskat från omkring mitten av februari i år. Förbättringen sammanfaller med den personella förstärkning som gjordes där fram till slutet av maj. Jag utgår från att Polismyndigheten har en beredskap för att hantera en eventuell ökning av väntetiderna när förstärkningsinsatsen nu är avslutad.

Jag ser naturligtvis positivt på det förbättringsarbete som görs. Jag förutsätter att arbetet även i fortsättningen ges en hög prioritet inom myndigheten och att de åtgärder som vidtas löpande följs upp och utvärderas.

Polismyndighetens tillgänglighet via 114 14 är som jag nämnde inledningsvis en angelägen fråga. Jag kommer att fortsätta att följa den i min tillsyn över Polismyndigheten.

Mot bakgrund av det som kommit fram och de konsekvenser den bristande tillgängligheten kan få för allmänhetens förtroende för Polismyndigheten skickar jag en kopia av detta beslut för kännedom till regeringen.

Ärendet avslutas.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Lovisa Svenaeus. Byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.