



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-06-09

Diarienummer N043-0010/23

Handläggare

Emma Sjölund

Telefon: 031-368 09 20

E-post:

emma.sjolund@demokratimedborgarservice.goteborg.se

Återrapportering av uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras

Förslag till beslut

I nämnden för demokrati och medborgarservice

1. Nämnden för demokrati och medborgarservice förklarar uppdraget att "utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras" för fullgjort.
2. Nämnden för demokrati och medborgarservice överlämnar, utan eget ställningstagande, förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Nämnden för demokrati och medborgarservice gav den 21 december 2022, § 132, förvaltningen i uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras.

Utredningen ska beakta:

- alternativa förslag på hur arbetet kring medborgarvittnen kan organiseras, inklusive frågor som rör arbetsmiljöansvar, dokumentationshantering och eventuella problem med medborgarvittnenas arbetssätt
- ekonomiska effekter
- behov av ändringar som nämnden för demokrati och medborgarservice inte har rådighet över

I utredningen har förvaltningen inhämtat information från Polisen, tjänstgörande medborgarvittnen, andra kommuner samt ansvariga för arvodeshantering på stadsledningskontoret och Intraservice. Göteborg Stad är såvitt vi vet idag den enda kommun i Sverige som har valt att ha medborgarvittnen.

Sedan beslutet fattades om att utse medborgarvittnen 1956 har samhället förändrats i hög utsträckning. Polisen har förstatligats och är sedan 1965 en egen myndighet. Samverkan mellan Polisen och kommun har successivt utvecklats utifrån göteborgssamhällets behov. Digitaliseringen erbjuder i dag också fler och andra mer kvalitetssäkrade möjligheter till insyn i Polisens arbete.

Den utredning som förvaltningen har gjort visar på påtagliga brister i kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning så som medborgarvittnenas uppdrag är utformat idag. Om Göteborgs Stad ska fortsätta tillhandahålla och samordna medborgarvittnen krävs ett omtag för att i huvudsak definiera och modernisera själva uppdraget, så att det bättre överensstämmer med dagens behov.

Det har inte skett någon utveckling av uppdraget sedan införandet 1957. I samtalen med Polisens representanter framkommer att man har svårt att se syftet och nyttan för medborgarna att medborgarvittnen närvarar vid verksamheten. Man lyfter också en del utmaningar utifrån medborgarens perspektiv. Att fler personer än nödvändigt närvarar vid en väldigt utsatt situation kan i sig bidra till att den personliga integriteten blir än mer ansatt.

Om verksamheten ska finnas kvar ser förvaltningen att ett flertal åtgärder behöver vidtas, för att den ska fungera på ett ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt sätt. Det handlar till exempel om att fastställa vem som har arbetsgivaransvaret för medborgarvittnena, hur dokumentation ska ske samt fastställa ägarskapet av dessa handlingar. Det saknas idag också ett system för att rapportera avvikelser och incidenter, exempelvis om anställda inom personintaget använder övervåld mot den frihetsberövade. Men även i de fall där Polisen upplever att medborgarvittnena missköter sig i sitt uppdrag.

Samtliga nämnder och styrelser i staden har fått i uppdrag att se över hur administrationen kan minska. Det handlar framför allt om att börja förenkla, ta bort vissa administrativa aktiviteter och sluta göra uppdrag eller uppgifter när nya tillkommer. Utgångspunkterna måste vara att det staden gör skapar reellt värde för dem staden är till för. Förvaltningen har tillsammans med polisen svårt att se ett tydligt syfte och nytta med medborgarvittnesuppdraget utifrån dagens göteborgssamhälle.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Medborgarvittnesuppdraget innebär idag kostnader för arvoden till tjänstgörande medborgarvittnen, ersättning för förlorad arbetsinkomst, verksamhetskostnader samt personalresurser till samordningen av uppdraget. Uppdraget innebär även kostnader för Polisen i form av arbetstid för gruppchef och övrig berörd personal.

När nämnden för demokrati och medborgarservice fick uppdraget att samordna arbetet med stadens medborgarvittnen flyttades inga medel eller andra resurser med. Med den ambitionsnivå som förvaltningen har haft under 2022 och 2023 bedöms kostnaden till 152 000 kronor per år för själva samordningen, och utöver detta tillkommer 1 700 000 kronor för arvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst. En total kostnad på 1 852 000 kronor.

Om kommunfullmäktige bedömer att Göteborgs Stad ska fortsätta att tillhandahålla medborgarvittnen behöver medborgarvittnesuppdraget utvecklas för att säkerställa kvalitet, transparens, rättssäkerhet och en god arbetsmiljö samt att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt.

Vid en utveckling av uppdraget bedömer förvaltningen att kostnaden för samordning kommer att öka till cirka 500 000 kronor per år, vilket innebär en total kostnad på 2 300 000 kronor per år.

Ytterligare kostnader som då bedöms tillkomma är:

- Upphandling av IT-stöd för schemaläggning.
- Kostnader relaterat till medborgarvittnenas arbetsmiljö, som exempelvis försäkringar och hantering av arbetsmiljöfrågor i form av insatser från företagshälsovård och liknande vid behov.

Nämnden har i dagsläget inte möjlighet att avsätta de medel som krävs utan att det påverkar andra delar inom nämndens ansvar.

Samtliga nämnder och styrelser fick i budget 2023 i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter för att prioritera verksamheternas grunduppdrag. Uppdraget inramas av ett övergripande resonemang om vikten av varsamhet med skattemedel, att stadens resurser används effektivt och ger nytta för dem vi är till för.

Sammantaget är förvaltningens bedömning att kostnaderna för uppdraget med medborgarvittnen, oavsett organisation och arbetsformer, överstiger nyttan.

Bedömning ur ekologisk dimension

Staden har 60 medborgarvittnen som tjänstgör årets alla dagar; dag, kväll och natt. Medborgarvittnena behöver transportera sig till och från tjänstgöringen på polishuset i centrala Göteborg. Resor med bil bidrar till utsläpp, trängsel och upptar parkeringsyta. En avveckling av uppdraget kan i någon mening bidra till minskade utsläpp och en bättre trafikmiljö i innerstaden.

Bedömning ur social dimension

Att medborgare blir korrekt behandlade av den myndighet som har befogenheter att frihetsberöva och göra ingripande åtgärder är en bärande pelare i ett demokratiskt samhälle. Lagen om medborgarvittnen syftar till att allmänheten ska beredas insyn i Polisens verksamhet och att kunna följa deras arbete i det län kommunen tillhör. Idag saknas det former för hur insyn ska ges, inget av det som medborgarvittnet ser och hör följs upp vare sig av Göteborgs Stad eller Polisen vilket innebär att allmänheten inte ges möjlighet till insyn i den mening lagen beskriver.

Det finns idag ett flertal myndigheter som genom sin myndighetsutövning får stor påverkan på människors liv. Att säkerställa att myndighetsutövning är rättssäker, likvärdig, att den görs utifrån gällande lagstiftning och att beslut går att överklaga är viktiga demokratiska principer, som också påverkar förtroendet för våra myndigheter och samhällsinstitutioner. Detta sker idag genom olika processer och metoder inom respektive myndighet.

Så som medborgarvittnenas uppdrag är utformat fyller de inte längre samma funktion som för över ett halvt sekel sedan, då Göteborg Stad införde systemet med medborgarvittnen. Samhället har utvecklats, liksom myndigheternas arbetssätt. Digitaliseringen erbjuder i dag också fler och andra mer kvalitetssäkrade möjligheter till insyn i Polisens arbete. Idag finns heller ingen utpekad part som har arbetsmiljöansvar för medborgarvittnena. Det är därför problematiskt att lösa ut frågor som rör exempelvis krishantering, samtalsstöd och andra arbetsmiljörelaterade frågor.

Samråd

Samråd har skett med Polisen, utredningsjour sektion 2, den 20 januari 2023.

Samverkan

Information har lämnats till de fackliga organisationerna vid förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 14 juni 2023.

Ärendet

Nämnden för demokrati och medborgarservice gav den 21 december 2022, §132, förvaltningen i uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras.

Utredningen ska beakta:

- alternativa förslag på hur arbetet kring medborgarvittnen kan organiseras, inklusive frågor som rör arbetsmiljöansvar, dokumentationshantering och eventuella problem med medborgarvittnenas arbetssätt
- ekonomiska effekter
- behov av ändringar som nämnden för demokrati och medborgarservice inte har rådighet över.

Förvaltningen lämnar nu över utredning och utvärdering till nämnden för demokrati och medborgarservice.

Beskrivning av ärendet

Nämnden för demokrati och medborgarservice har haft uppdraget att samordna Göteborgs Stads medborgarvittnen sedan den 1 oktober 2021, enligt beslut i nämnden 2021-06-23, §50. Då utsåg nämnden också en samordnare som skulle ansvara för samordning, administration och kommunikation.

Förvaltningens samordningsuppdrag

Uppdraget att samordna medborgarvittnena i Göteborgs Stad innebär att ansvara för samordning, administration och kommunikation. Det innebär idag nedanstående arbetsuppgifter:

- Upprätta turlista och fördela pass mellan medborgarvittnena över året
- Göra turlistan tillgänglig för medborgarvittnena
- Bevaka att lediga pass bemannas
- Introduktion av nya medborgarvittnen tillsammans med Polisen
- Upprätta praktiska anvisningar om tjänstgöringen
- Vara kontaktperson gentemot Polisen och stadsledningskontoret
- Förmedla information mellan Polisen och medborgarvittnen
- Utveckla arbetssätt och samarbetsformer mellan berörda parter

Från och med 1 januari 2023 har förvaltningen även tagit över arvodeshanteringen, en uppgift som tidigare hanterades av stadsledningskontoret.

Under åren 2014–2021 samordnades Göteborgs Stads medborgarvittnen av Göteborgs Medborgarvittnesförening. Sedan nämnden tog över samordnaruppdraget har flera utmaningar och förbättringsområden identifierats, kopplat både till rollen som medborgarvittne och till själva samordningen av deras arbete.

I verksamhetsnomineringen inför budget 2023 lyfte nämnden för demokrati och medborgarservice in ett behov av en oberoende utredning av Göteborgs Stads medborgarvittnen. I december 2022 gav nämnden förvaltningen i uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras.

Under april 2022 genomfördes en utvärdering av samordnaruppdraget genom en enkätundersökning som gick ut till samtliga medborgarvittnen, 29 personer besvarade enkäten.

Utöver enkätundersökning och kontakt med medborgarvittnen under samordningsuppdragets gång så har utvärderingen kompletterats med djupintervjuer med fyra medborgarvittnen samt att samtal skett med berörda tjänstepersoner inom Polisen.

Bakgrund

Med stöd av Lagen om medborgarvittnen (1981:324), utser kommunfullmäktige vart fjärde år 60 medborgarvittnen. För att kunna bli medborgarvittne ska du vara förtroendevald för ett politiskt parti som finns representerat i kommunfullmäktige.

Ett medborgarvittne ska följa Polisens arbete i syfte att ge allmänheten insyn i verksamheten. Göteborg har haft ett system med medborgarvittnen i många år. Inledningsvis utsågs medborgarvittnena internt inom Polisen, men år 1956 beslöt Göteborgs kommun att 60 kommunala medborgarvittnen skulle utses. De tyngst vägande skälen var ”tillskapandet av en partiell offentlighet, som bör vara ägnad att hos allmänheten stärka förtroendet för de i förundersökningen verksamma myndigheterna, garanti för rättssäkerheten och för att icke olämpliga förhörsmetoder komma till användning samt tillgång till opartiska vittnen, vilka vid behov kunna styrka vad som förekommit vid förhören” (1956 nr 403).

Vad förvaltningen för demokrati och medborgarservice känner till så är Göteborg den enda svenska kommunen som utser medborgarvittnen. Detta gör att det finns få erfarenheter från andra att ta del av.

1983 beslutade kommunstyrelsen i Stockholm att en försöksverksamhet med medborgarvittnen skulle starta i Stockholms kommun. Man bedömde att ”ett medborgarvittne kunde vara positivt för såväl polis, allmänhet och den enskilde.” Försöksverksamheten pågick under 1985 och halva 1986, då det avslutades den 1 juni. Totalt hade då upp emot 150 personer fungerat som medborgarvittnen under försöksperioden. Enligt den utvärdering som gjordes av försöket var det tveksamt om verksamheten gett den insyn som förväntades, och man fann det tveksamt om medborgarvittnen är den bästa formen för en ökad insyn i polisarbetet.

Medborgarvittnena i Stockholm finansierades av stadsbidrag fram till den 30 juni 1986. När det stod klart att kommunen inte skulle få stadsbidrag för medborgarvittnesuppdraget därefter låg det också till grund för beslutet om att inte permanenta funktionen inom kommunal verksamhet. Man såg det heller inte motiverat att permanenta verksamheten på bekostnad av andra och mer angelägna insatser inom exempelvis det sociala området.

I Örebro anmäldes en motion om att införa medborgarvittnen i kommunen till kommunfullmäktige den 16 juni 2020, §181. Motionen beskrev ”att det från allmänhetens perspektiv idag ofta saknas insyn i hur ärenden utreds och hanteras där poliser agerat utanför sin befogenhet, använt obefogat våld, övervåld eller begått ett annat brott eller tjänstefel.” Ärendet behandlades i kommunfullmäktige i Örebro den 15 februari 2023, där motionen avslogs. Bedömningen var att medborgarvittnen är en komplicerad och kostsam verksamhet och att det finns andra, mer effektiva insatser som kan skapa större tillit till Polisen.

Medborgarvittnenas arbetssätt i Göteborg

I Göteborg närvarar medborgarvittnena vid en begränsad del av Polisens verksamhet; i utredningsjour sektion 2, eller det som i dagligt tal kallas personintaget. Här hanteras främst personer som blir omhändertagna för berusning, enligt Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Bemanningen sker vid personintaget måndag till söndag, 365 dagar om året. Enligt grundschema ska varje medborgarvittne tjänstgöra 14–15 pass om året, totalt bemannas 840 pass om året.

Ett medborgarvittne närvarar främst under visitering vid in- och utskrivning. Medborgarvittnen kan även delta under förhör, men det är i nuläget sällan detta efterfrågas. Ett medborgarvittne ska vara en passiv åskådare, men en aktiv iakttagare och lyssnare. Medborgarvittnena har inte som syfte att bedriva någon form av stöd för den frihetsberövade, utan enbart observera skeendet.

Dagboksanteckningar förs vid tjänstgöring för att dokumentera bland annat beteende, personliga tillhörigheter och status för dessa samt eventuella skador. Anteckningarna förs för hand och förvaras manuellt i pärmar hos Polisen.

Förvaltningen har inte kunnat se var bestämmelserna kring dokumentation kommer ifrån. Polisen har inte initierat att dessa anteckningar ska föras och det går inte att hitta i vare sig regler eller styrande dokument från Göteborgs Stad att detta ska ingå i medborgarvittnenas uppgift. I förarbetet till nuvarande Lag (1981:324) om medborgarvittnen står det att ”det bör ankomma på vederbörande huvudman att besluta om de närmare formerna för administrationen”.

Det är oklart i vilken mening som dagboksanteckningarna förs och om det är relevant för medborgarvittnesuppdragets syfte. Det har heller inte fastställts vilken myndighet som är ansvarig för handlingarna. Polisens avdelning rättstillämpning Väst bedömer att dessa anteckningar varken har upprättats eller inkommit till myndigheten, och att de därför bör tillhöra Göteborgs Stad.

Det saknas anvisningar och rutiner för hur medborgarvittnena ska rapportera avvikelser och incidenter som sker under tjänstgöringspassen, exempelvis om anställda inom personintaget använder övervåld mot den frihetsberövade. Dagboksbladen möter inte den frågan. Detsamma gäller också det omvända. Det finns ingen rutin för hur Polisen ska rapportera eller dokumentera om ett medborgarvittne uppträder olämpligt.

Sammanfattningsvis så finns det i dagsläget inget tydligt nedtecknat uppdrag kring vad ett medborgarvittne förväntas göra, eller hur deras arbete ska dokumenteras eller följas upp.

Förtroendet för Polisen som myndighet

Enligt senaste förtroendebarmetern 2023 (Förtroendebarmetern medieakademin) har 67 procent av de tillfrågade stort eller mycket stort förtroende för Polisen. Det har sjunkit från 2022 års mätning, men är det är relativt högt jämfört med andra myndigheter. Polisen kommer på fjärde plats av de 16 samhällsinstitutioner som var med i undersökningen.

Att göteborgarna har förtroende för Polisen är en viktig del i brottsförebyggande arbete och i utredningar av brott samt för att människor ska känna trygghet i sin vardag. Polisen arbetar med frågan på olika sätt beroende på lokalsamhällets behov och de gör detta tillsammans med andra aktörer, däribland kommun, civilsamhälle och hyresvärdar.

Exempel på områden där samverkan sker:

- **Polisens insynsråd.** Rådets syfte är att bereda insyn i polismyndighetens verksamhet för allmänhet eller politiker. Detta kan även finnas i andra myndigheter vars verksamhet är särskilt angeläget för medborgare, politiker och civilsamhälle att ha insyn i. Insynsråd finns på nationell och lokal nivå. Protokoll från Polisens insynsråd är offentliga handlingar.
- **Medborgarlöften.** I Göteborg, precis som i flera andra polisdistrikt, arbetar Polisen med medborgarlöften vilka sker i samverkan med kommun och civilsamhälle. Medborgarlöften är lokalt förankrade och utgår från stadsområden och de behov som medborgare identifierat via trygghetsundersökningar.
- **Volontärer inom Polisen.** Polisvolontärer är en verksamhet som finns i Polisregion Väst. Målet med volontärerna är enligt Polisens hemsida "...att polisens och frivilligas gemensamma engagemang ska mötas. Närmare kontakt mellan polis och medborgare i närområdet kan bidra till ett tryggare samhälle med minskad brottslighet." ¹I det sammanhanget står Polisen för utbildning, försäkring och det ges tydliga uppdrag för volontärerna.
- **SSPF.** SSPF står för samverkan mellan socialtjänst, Polisen och fritid. SSPF syftar till samverkan mellan kommun och Polisen gällande unga i riskzon och finns etablerat i samtliga stadsområden i Göteborg.

Utredning och analys

Polisens erfarenheter av Göteborgs Stads medborgarvittnen

Polisen har befogenheter att ingripa och begränsa människors frihet för att stävja brottslighet och upprätthålla allmän ordning. I de befogenheterna ingår att frihetsberöva, och om det anses nödvändigt, använda befogat våld. För myndigheter som har rätt att ingripa i medborgares fri- och rättigheter finns det ett särskilt stort ansvar att säkerställa god kvalitet i de bedömningarna, att de sker på ett rättssäkert sätt och att ingripandena inte pågår längre än nödvändigt. Det är av största vikt att man följer sitt uppdrag och inte missbrukar sin ställning gentemot medborgaren.

¹ <https://polisen.se/om-polisen/bli-volontar/> [2023-06-09]

Polisen arbetar kontinuerligt med bemötandefrågor, kvalitet och kultur för att säkerställa en rättssäker behandling. Det finns kameraövervakning över hela området och ljudupptagning är nästa steg i utvecklingen, även om det inte är på plats i skrivande stund. Polisen har rutiner som säger att arrestpersonalen aldrig arbetar ensamma med den intagne. Medborgarvittnet räknas inte in här, även om det är ett medborgarvittne närvarande ska det ändå alltid vara två personal närvarande. I förhör kan ett medborgarvittne ersätta annan polisresurs, men den möjligheten används väldigt sällan.

Arrestvakterna på den berörda sektionen genomgår en utbildning om fyra veckor och det finns mentorsprogram för nyanställda. Personalen har också tillgång till extern handledning och det förekommer exempelvis systematiserade samtal om svåra frågor och situationer. Hela Polisen har utvecklats mycket just när det gäller bemötandefrågor. Samtliga intervjuade från Polisen upplever att det skett en förbättring på det här området under deras tid inom Polisen och att det är ett aktivt arbete som pågår.

Polisen har som andra myndigheter ett kvalitetsledningssystem med krav på egenkontroller, till exempel dokumentation. Tillsyn sker via Polisens eget organ, som ska bedriva tillsyn utifrån en fastställd tillsynsplan beslutad av rikspolischefen, men även påkallad av inträffade händelser. Tillsynsorganet ska vara oberoende och självständigt.

Tillbudsrapporter görs av Polisen om någon intagen blir skadad under vistelsen på personintaget. Det går också att begära ut allt material, då det är offentliga handlingar.

Om någon medarbetare inte sköter sitt uppdrag görs en anmälan till Särskilda utredningar (SU). Särskilda utredningar föredrar aktuella ärenden i Polisens insynsråd, och där finns representanter från allmänheten i form av politiker utsedda av regeringen. Insynsrådet finns på nationell och regional nivå. Protokollen finns tillgängliga på Polisens hemsida.

Polisen granskas också på olika sätt, till exempel av Justitieombudsmannen (JO), om en anmälan görs.

I samtalen med Polisens representanter för personintaget framkommer att man har svårt att se syftet och nyttan för medborgarna att medborgarvittnen närvarar vid verksamheten. Polisen lyfter också en del utmaningar utifrån medborgarens perspektiv. Att fler personer än nödvändigt närvarar vid en väldigt utsatt situation kan i sig bidra till att den personliga integriteten blir än mer ansatt.

Det finns också frågetecken kring att det befinner sig icke säkerhetsprövade personer i Polisens lokaler, som deltar i verksamheten. Detta är ett krav för alla andra som anställs eller bedriver verksamhet i lokalerna, men tillämpas alltså inte för medborgarvittnen.

Polisen har heller inte uppfattat att de har ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö, och lyfter också att närvaron av medborgarvittnen ibland kan leda till svårigheter i arbetsmiljön för både arrestpersonal och poliser. Som exempel nämns medborgarvittnen som inte hörsammar uppmaningar om vart man får röra sig, eller medborgarvittnen som inte har förmåga att förflytta sig snabbt vid hetsiga situationer. Det har också förekommit att medborgarvittnen helt enkelt inte lyssnar på och respekterar polisernas instruktioner. Andra rapporterar om tillfällen då medborgarvittnen försvunnit ut ur lokalerna på flera timmar långa raster, eller inte deltagit vid en enda in- eller utskrivning under hela tjänstgöringspasset. Sammantaget medför detta brister i tillit till varandra och minskar acceptansen och förståelsen för att medborgarvittnen deltar i verksamheten.

I samtalen framkommer att man efterfrågar andra resurser från kommunen av mer professionell karaktär, som hade bidragit till en större medborgarnytta. Bland annat nämns önskemålet om socialsekreterare på plats som kan länka till sociala insatser, och behovet av en tillnyktringsenhet i Göteborg, som tidigare har funnits.

Utvärdering samordningsuppdraget

Sedan samordningsuppdraget togs över av nämnden för demokrati och medborgarservice har förvaltningen kommit i kontakt med många av stadens utsedda medborgarvittnen, bland annat genom informationsträffar, workshops, mejlväxlingar och telefonsamtal. I en utvärdering om ”utveckling av samordnaruppdraget”, som gick ut till alla medborgarvittnen i april 2022, gick det bland annat att utläsa att många saknade en helhetsbild av vad medborgarvittnesuppdraget faktiskt innebär. På frågan ”Vad skulle vara viktigt för dig om du blev vald till medborgarvittne idag?” kom bland annat följande svar in:

- ”En kortfattad men tydlig information om vad uppdraget innebär, då uppdraget tyvärr inte står högst upp på den politiska dagordningen, det gäller för samtliga partier.”
- ”Att få utbildning och förstå vad som är viktigt med uppdraget, hur jag skall bete mig och vad jag skall rapportera.”
- ”Att informationen om uppdraget blir tydligare från respektive parti, för att få personer som förstår innebörden av uppdraget.”
- ”Att partierna förstår vikten av uppdraget, för nu beror många obesatta pass på att förtroendevalda inte fått tydlig information om vad uppdraget innebär, då skulle också Polisen i större utsträckning använda medborgarvittnen, till exempel vid förhör eller vid utredningar och även partierna inför framtida politiska beslut som nu inte togs till vara när Västra Götalandsregionen tog över tillnyktringsenheten. Detta skulle också öka intresset från övriga kommuner i landet om uppdraget.”

I samband med ny mandatperiod 2023–2026 blev det tydligt att de som de politiska partierna nominerat inte förberetts på medborgarvittnesuppdragets innebörd, vilket ledde till att många avsåg sig uppdraget innan de hunnit påbörja någon tjänstgöring.

I intervjuer och samtal med medborgarvittnen framkommer delade uppfattningar om medborgarvittnesuppdraget. Några menar att man ser det som en viktig uppgift att ha insyn i Polisens verksamhet, och anser att det ligger i uppdraget att vara en garant för att medborgaren inte ska bli utsatt för felaktig behandling av de som arbetar på personintaget. Att kunna vittna vid anmälningar om övervåld eller stöld är också en vanlig uppfattning, och här ser man sig som ett vittne både för medborgaren och personalen på personintaget.

Några menar att det kan ifrågasättas att det läggs skattepengar och resurser på att Göteborgs Stad har medborgarvittnesuppdraget, främst för att det är en så liten del av Polisens verksamhet man har insyn i. Skulle det förekomma våld eller annat kränkande beteende så finns det många andra situationer och tillfällen som det kan inträffa, där man inte har någon insyn i idag. Samtliga medborgarvittnen som intervjuats säger att de generellt uppfattar att personalen vid intaget agerar korrekt och professionellt, samt att de har ett många gånger svårt arbete. I de fall man bevittnat att personalen ingripit fysiskt har man uppfattat att det varit befogat, att situationen har krävt det.

Det finns också kritik mot att medborgarvittnesuppdraget inte följs upp, att erfarenheterna inte tas tillvara. De erfarenheter som görs stannar hos det enskilda medborgarvittnet. Flera uppger att de har sekretess och av den anledningen inte pratar om sina erfarenheter.

Man säger också att det är många tjänstgöringspass där det inte är så mycket aktivitet, och ifrågasätter om bemanningen måndag-söndag är befogad utifrån nytta och kostnad. Under en del perioder och vid löningshelger är det mycket aktivitet under tjänstgöringspassen och då är det svårare att säkerställa insyn med bara ett medborgarvittne på plats. De tider det är mest aktivitet är fredagar och lördagar, samt vid storhelger och evenemang.

Medborgarvittnena framför viss oro och osäkerhet för vad som gäller om man blir skadad eller råkar ut för något obehagligt som man behöver stöd med. Många är osäkra på vad förvaltningen har för ansvar och vad man som medborgarvittne kan förvänta sig. Man upplever också att det inte är förankrat hos polisens personal vad syftet är med medborgarvittnesuppdraget och att bemötandet gentemot medborgarvittnena kan vara lite blandat.

Generellt upplever medborgarvittnena förtroende för att Göteborgs Stad har tagit över samordningen. En del framför att vissa delar med schemaläggningen blivit annorlunda. En del upplever det som en positiv förändring medan andra upplever att det fungerade bättre i tidigare organisering. Både medborgarvittnen och Polisen upplever det som positivt att det görs en utredning och att frågan belyses.

Övriga iakttagelser

Majoriteten av de intagna blir omhändertagna enligt Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). I samtal med Polisen och i intervjuer med medborgarvittnen lyfts behovet av ett annat omhändertagande av den gruppen än vad som kan erbjudas i personintaget. Behov finns av medicinsk kompetens, socialt stöd och omhändertagande, praktisk omsorg och stöd till att ta kontakt med socialtjänsten utifrån behov.

Behovet av socialt stöd lyfts särskilt för de som blir omhändertagna för första gången, unga personer nämns i synnerhet och även kvinnor. Personer med funktionsnedsättningar kan också vara en särskilt utsatt grupp i en sådan situation. Det kan vara psykiskt påfrestande och skrämmande att bli omhändertagen och förd till den miljön. Det ingår inte i medborgarvittnets uppdrag att vara stöd åt den intagne och inte heller att göra någon form av social insats vid in- eller utskrivning.

Förvaltningens och Polisens iakttagelser är liknande den som Stockholms Stad gjorde när de utvärderade försöksverksamheten 1986, där man bedömde att resurserna skulle göra mer nytta i andra delar av kommunens verksamhet.

Medborgarvittnet kommer in i situationen när personen förs in i intaget. Det gör det svårt för denne att avgöra om polis och arrestpersonal gör adekvata bedömningar och inte använder mer våld än nöden kräver, eftersom man inte vet vad som har hänt innan. De har heller inte kompetens att avgöra om det är tillåtna grepp utifrån situationen, då de inte har samma utbildning som polisen har.

Förslag till utveckling och organisering av arbetet med Göteborgs Stads medborgarvittnen

Sedan beslutet fattades om att utse medborgarvittnen 1956 har samhället förändrats i hög utsträckning. Polisen har förstatligats och är sedan 1965 en egen myndighet. Samverkan mellan polis och kommun har successivt utvecklats utifrån göteborgssamhällets behov. Förvaltningen har inte kunnat se att det skett någon genomlysning eller utvärdering av medborgarvittnesuppdraget sedan införandet 1957. Arbetssättet har inte utvärderats av de berörda parterna och det har inte heller hittats någon form av överenskommelse mellan kommunen och Polisen om hur samverkan ska se ut. Med anledning av det är det av vikt att se på medborgarvittnesuppdraget med utgångspunkt i dagens behov och utmaningar, hur Polisen och kommunen samverkar utöver detta uppdrag, samt hur Polisen har utvecklat sitt arbete med bemötande, kvalitet och utbildning.

Under workshops, informationstillfällen, mejlväxling och telefonsamtal med Göteborgs Stads medborgarvittnen har många frågor väckts som visat sig vara komplicerade att svara på. Detta med anledning av en otydlighet kring det egentliga syftet med medborgarvittnesuppdraget. Till följd av att ingen genomlysning har gjorts sedan införandet 1957 har uppdraget inte heller följt med i den utveckling som skett såväl i samhället som inom Polisen och kommunen.

Den utredning som förvaltningen har gjort visar på påtagliga brister i kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning så som medborgarvittnenas uppdrag är utformat idag. Om Göteborgs Stad ska fortsätta tillhandahålla och samordna medborgarvittnen krävs ett omtag för att i huvudsak definiera och modernisera själva uppdraget, så att det bättre överensstämmer med dagens behov.

Frågor som Göteborgs Stad behöver klargöra för att säkerställa tydlighet i uppdraget

För att nämnden för demokrati och medborgarservice ska kunna utveckla och förbättra samordningsuppdraget så behöver Göteborgs Stad:

- Ta fram en tydlig avsiktsförklaring mellan Polisen och Göteborgs Stad. Det saknas idag ett tydligt syfte och vilken nytta Göteborgs Stad vill ha av uppdraget. Det är därför svårt att förankra uppdraget inom Polisen. Det saknas svar på varför verksamheten ska finnas, vilket är en förutsättning för att kunna bedriva verksamheten.
- Förtydliga ansvarsfördelningen för uppdraget Göteborgs Stads medborgarvittnen.
- Ha en dialog med Polisen om vilken del av deras verksamhet som är mest lämplig för medborgarvittnena att tjänstgöra inom.

- Förtydliga för de politiska partierna vad uppdraget innebär och säkerställa att personer som blir nominerade är informerade och intresserade av att ha uppdraget, samt har förutsättningar att tjänstgöra. Partierna behöver även ta ställning till vad de vill ha återrapporterat av medborgarvittnet, så att dennes iakttagelser kommer till nytta för medborgaren och allmänheten.
- Säkerställa arbetsmiljöansvaret för medborgarvittnen. Ett utpekat arbetsmiljöansvar behövs för att samarbetet mellan Göteborgs Stad och Polisen ska bli så effektivt som möjligt samt att goda relationer kan skapas, i syfte att erbjuda allmänheten insyn i myndighetens verksamhet.
- Utredda frågan om ansvar och eventuellt tecknande av försäkring under tjänstgöring.
- Ta fram en reglering av vilka uppdrag eller yrken som kan vara olämpliga att förena med uppdraget som medborgarvittne. Inför nominering till medborgarvittnesuppdraget uppmanar kommunfullmäktiges valberedning att uppdraget inte bör kombineras med uppdraget som nämndeman, då jävsituationer kan uppstå. Ändå förekommer det idag att personer har dessa uppdrag parallellt. I lagtexten nämns enbart att man inte kan vara anställd vid Polisen eller säkerhetspolisen.
- Utredda vilken typ av bakgrundskontroll av medborgarvittnen som bör ske, vem som är ansvarig för den och i vilket skede den ska göras: inför nominering eller efteråt.

När dessa frågor besvarats kan nämnden för demokrati och medborgarservice arbeta vidare med följande frågor:

- Ta fram en tydlig ordning för hur frågor om misskötsamhet eller olämplighet hos tjänstgörande medborgarvittnen ska hanteras mellan Polisen, nämnden för demokrati och medborgarservice och de politiska partierna.
- Ta fram anvisningar och rutiner för hur medborgarvittnena ska rapportera avvikelser och incidenter som sker under tjänstgöringspassen, exempelvis om anställda inom personintaget använder övervåld mot den frihetsberövade.
- Klargöra frågor kring dagboksblad och dokumentation. Om dokumentation ska föras behöver det tydliggöras hur de handlingarna ska hanteras och vilken myndighet som är ansvarig för dem. Om nämnden för demokrati och medborgarservice ska vara ansvarig behöver resurser läggas på att arbeta fram bevarande- och gallringsbeslut för handlingarna, där det framgår om de får förstöras eller om de ska bevaras för framtiden.

Ekonomiska effekter

Medborgarvittnesuppdraget innebär idag kostnader för arvoden till tjänstgörande medborgarvittnen, ersättning för förlorad arbetsinkomst, verksamhetskostnader samt personalresurser till samordningen av medborgarvittnesuppdraget. Delar av arvodeshanteringen sköts av Intraservice och kräver också vissa resurser. Uppdraget innebär även kostnader för Polisen i form av arbetstid för gruppchef och övrig berörd personal.

När nämnden fick uppdraget att samordna arbetet med stadens medborgarvittnen tillfördes inga medel eller resurser. I inledningsskedet tillsattes en samordnarroll på 50 procent av en heltidstjänst. Efterhand som förvaltningen arbetade med samordnaruppdraget stod det klart att det fanns ett flertal utvecklingsområden, samtidigt som medborgarvittnesuppdragets syfte framstod som oklart. Eftersom det fanns frågetecken kring medborgarvittnesuppdraget som helhet bedömde förvaltningen att det inte var lämpligt att utveckla samordnaruppdraget utan att först ha en tydlighet i vad som är syftet och nyttan med Göteborgs Stads medborgarvittnen. Samordningsresursen minskades därför till 15 procent och samordningen omfattar idag enbart att administrera schema, hantera lediga pass och hålla i introduktionsutbildningar för nya medborgarvittnen.

Med den ambitionsnivå som förvaltningen har haft under 2022 och 2023 bedöms kostnaden till 152 000 kronor per år för själva samordningen, och utöver detta tillkommer 1 700 000 kronor för arvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst. En total kostnad på 1 852 000 kronor.

Om kommunfullmäktige bedömer att Göteborgs Stad ska fortsätta att tillhandahålla medborgarvittnen behöver uppdraget utvecklas för att säkerställa kvalitet, transparens, rättssäkerhet och en god arbetsmiljö samt att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt.

Vid en utveckling av uppdraget bedömer förvaltningen att kostnaden för samordning kommer att öka till cirka 500 000 kronor per år, vilket innebär en total kostnad på 2 300 000 kronor per år.

Ytterligare kostnader som då bedöms tillkomma är:

- Upphandling av IT-stöd för schemaläggning
- Kostnader relaterat till medborgarvittnenas arbetsmiljö, som exempelvis försäkringar och hantering av arbetsmiljöfrågor i form av insatser från företagshälsovård och liknande vid behov.

Nämnden för demokrati och medborgarservice har i dagsläget inte möjlighet att avsätta de medel som krävs utan att det påverkar andra delar inom nämndens ansvar.

Samtliga nämnder och styrelser fick i uppdrag av kommunfullmäktige (23 februari 2023, § 29, Handling 2023 nr 11) att minska administrationen inom flertalet verksamheter för att prioritera verksamheternas grunduppdrag. Uppdraget inramas av ett övergripande resonemang om vikten av verksamhet med skattemedel, att stadens resurser används effektivt och ger nytta för dem vi är till för.

”En hög ambitionsnivå i staden leder till att samtliga nivåer i styrkedjan kontinuerligt lägger till nya krav, uppdrag och uppgifter som därmed skapar ny administration. Ofta utan analys om vad som kan utgå. För att minska administrationen behöver samtliga nivåer som påverkar styrningen bättre prioritera vad som ska göras, vem som ska göra det, hur det ska göras och när det ska ske. Men framför allt börja förenkla, ta bort vissa administrativa aktiviteter och sluta göra uppdrag eller uppgifter när nya tillkommer. Utgångspunkterna måste vara att det staden gör skapar reellt värde för dem staden är till för.”

Sammantaget är förvaltningens bedömning att kostnaderna för uppdraget med medborgarvittnen, oavsett organisation och arbetsformer, överstiger nyttan.

Behov av ändringar som nämnden för demokrati och medborgarservice inte har rådighet över

Nämnden förfogar inte över frågan om Göteborgs Stad ska tillhandahålla medborgarvittnen eller inte. Detta behöver kommunfullmäktige ta ställning till. Om samordningsuppdraget ska utvecklas och förbättras så behöver nämnden för demokrati och medborgarservice tillföras medel.

Om samordningen av medborgarvittnen ska upphöra behöver nämndens reglemente skrivas om.

Förvaltningens bedömning

Det är svårt att se en tydlig nytta och syfte med medborgarvittnen utifrån dagens göteborgssamhälle, oavsett organisation och arbetsformer. Förvaltningens bedömning är därför att medborgarvittnesuppdraget bör avvecklas.

Medborgarvittnesuppdraget har inte utvärderats eller genomlysts under de år Göteborg Stad utsett medborgarvittnen. Med tiden har det utvecklats andra samverkansformer mellan kommun, Polisen och medborgare som medför att allmänheten bereds insyn i Polisens verksamhet på andra sätt. Allmänhetens förtroende för Polisen är högt, Polisen beskriver väl hur de arbetar med bemötande och uppföljningar av incidenter och de medborgarvittnen som tjänstgör har högt förtroende för myndighetens arbetssätt och att det går rätt till på personintaget.

Medborgarvittnesverksamheten bedöms också vara administrativt komplicerad och kostsam. Uppdraget finansieras av skattepengar och förvaltningen delar Polisens bedömning att resurser av mer professionell karaktär från kommunen hade inneburit en större medborgarnytta. Alternativt att resurserna skulle göra mer nytta i andra delar av kommunens verksamhet, förslagsvis inom det sociala området.

Om Göteborgs Stad ska fortsätta tillhandahålla och samordna medborgarvittnen krävs ett omtag för att i huvudsak definiera och modernisera själva uppdraget, så att det bättre överensstämmer med dagens behov.

Eva Englund

Maria Holmgren

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Rådgivning och överförmyndarverksamhet