

Att släcka bränder

– Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet

RiR 2023:5



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

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

Riksrevisionen

RiR 2023:5

ISBN 978-91-7086-656-2

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Daniel Holking

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■
Beslutad: 2023-03-14
Diarienummer: 3.1.1-2022-0175
RiR 2023:5

Till: Riksdagen

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

Att släcka bränder

– Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Polismyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Linda Jönsson har varit föredragande. Revisor Linnéa Olander, revisor Alexander Rohdin och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Jönsson

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet

Polismyndigheten

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	14
1.6 Disposition	16
2 Särskilda händelser och andra former av resursförflyttningar	17
2.1 Vad är en särskild händelse?	17
2.2 Tillfälliga resursförflyttningar	19
2.3 Omorganisationen och ett effektivt resursutnyttjande	19
2.4 Utvärderingar av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet	20
3 Det saknas underlag för att mäta om särskilda händelser har gett effekt	23
3.1 Det finns brister i Polismyndighetens registrering och dokumentation av särskilda händelser	23
3.2 Särskilda händelser kopplas till övergripande målsättningar som sällan följs upp	25
3.3 Särskilda händelser riktade mot grov brottslighet uppges ha störst effekt under kort tid	27
4 Polismyndigheten genomför inte särskilda händelser på ett effektivt sätt	30
4.1 Det finns inga tydliga kriterier för att besluta om särskilda händelser	31
4.2 En stor del av de särskilda händelserna kunde ha hanterats av linjeverksamheten	32
4.3 Grov brottslighet var det tredje vanligaste skälet till att besluta om särskild händelse 2015–2021	33
4.4 Särskilda händelser uppges pågå under längre tid och används i fler typer av situationer	35
4.5 Den totala merkostnaden för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet går inte att spåra	36
4.6 Tillfällig resursförflyttning har använts för att skicka resurser under längre tid	37
4.7 Handboken och riktlinjerna för särskilda händelser är ett stöd	42
4.8 Det lokala lägesbilsarbetet drabbas hårt av särskilda händelser	44
4.9 Den operativa personalen har olika erfarenheter av särskilda händelser	48
4.10 Samverkan med kommunen kan förbättras i samband med särskilda händelser	50

5	Erfarenheter och kunskap om särskilda händelser tillvaratas sällan	55
5.1	Uppföljning och utvärdering av särskilda händelser görs sällan	56
5.2	Det saknas en strukturerad process för kunskapsspridning om särskilda händelser	57
5.3	Vissa goda exempel har implementerats i linjearbetet	60
6	Slutsatser och rekommendationer	62
6.1	Slutsatser	62
6.2	Rekommendationer	67
	Referenslista	69
	Bilaga 1. Metod	73
	Bilaga 2. Stabens organisation	79

Elektroniska bilagor

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

Bilaga 3. Enkätfrågor

Sammanfattning

Grov brottslighet såsom skjutningar och sprängningar är ett stort problem i Sverige som sprider sig alltmer utanför storstäderna. För att bekämpa sådan brottslighet kan Polismyndigheten besluta om särskilda händelser, vilket innebär att verksamheten leds i särskild ordning och gör det möjligt att snabbt mobilisera resurser och kompetens. Det finns dock problemindikationer som visar på brister i Polismyndighetens arbete med särskilda händelser. Riksrevisionen har därför granskat om särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att särskilda händelser kan vara ett effektivt sätt att leda arbetet under de första timmarna eller dagarna efter att ett grovt brott har begåtts. Riksrevisionens bedömning är emellertid att särskilda händelser som pågår under längre tid än så gör större skada än nytta eftersom de ofta innebär resursförflyttningar som ger negativa konsekvenser i de lokalpolisområden som måste bistå med resurser. Riksrevisionen bedömer därför att bekämpning av grov brottslighet inte bör ske genom långvariga särskilda händelser.

Granskningen visar att Polismyndigheten inte kan redogöra för vare sig det totala antalet särskilda händelser eller antalet särskilda händelser med inriktning mot grov brottslighet, eller den totala merkostnaden för dessa. Därutöver saknas det information i Polismyndighetens administrativa system om hur länge de särskilda händelserna pågick, hur många årsarbetskrafter som involverades och från vilka delar av myndigheten resurser skickades. Vidare är det inte möjligt att avgöra vilka polisiära eller utredningsmässiga åtgärder som genomfördes inom ramen för den särskilda händelsen. Riksrevisionens bedömning är att det i dagsläget inte är möjligt att mäta om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet ger effekt.

Riksrevisionens genomgång och sammanställning av särskilda händelser visar att grov brottslighet var det tredje vanligaste skälet till att fatta beslut om särskild händelse under perioden 2015–2021. För över hälften av dessa händelser (53,5 procent) är de eventuella merkostnaderna inte möjliga att spåra. För övriga händelser uppgår merkostnaderna till 116 miljoner. Den bristande spårbarheten beror enligt Polismyndigheten bland annat på att polisregionerna inte alltid bokför merkostnader för särskilda händelser, och på brister i Polismyndighetens system, vilket försvårar möjligheten att säkerställa en god hushållning med statens medel.

Polismyndigheten har tagit fram en handbok och riktlinjer som underlättar genomförandet av särskilda händelser, men det saknas tydliga kriterier för beslut om att inleda en särskild händelse. Granskningen visar att det är viktigt att Polismyndigheten gör väl avvägda bedömningar, både inför ett eventuellt beslut om en särskild händelse och under tiden händelsen pågår, för att säkerställa att resurserna används på ett effektivt sätt. Närmare en tredjedel av lokalpolisområdescheferna i Riksrevisionens enkätundersökning anser att särskilda händelser riktade mot grov brottslighet till största delen kunde ha hanterats av linjeverksamheten i stället, med hjälp av tydligare ledning och styrning.

De lokalpolisområden som får bistå med resurser drabbas hårt av långvarig resursförflyttning i samband med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Brottsförebyggande aktiviteter ställs in och samverkan med externa aktörer prioriteras ned, vilket medför att det blir svårare att upptäcka och förhindra nyrekrytering av unga till grov kriminalitet. Det blir svårare för polisen att hantera den grova brottsligheten lokalt och att vara synlig i lokalsamhället, vilket kan leda till ökad otrygghet för medborgarna. Även ökade ärendebalanser drabbar medborgarna negativt då de får vänta längre på att få sina polisanmälningar omhändertagna.

Slutligen visar granskningen att Polismyndigheten sällan följer upp eller utvärderar arbetet inom ramen för särskilda händelser. Det saknas ett system för kunskapsspridning, och i den mån ny kunskap sprids sker det främst muntligen och på den enskilda medarbetarens initiativ. Riksrevisionen bedömer att uppföljning, utvärdering och kunskapsspridning är av stor vikt för att tillvarata kunskaper och erfarenheter och för att öka förutsättningarna för att implementera goda exempel i den ordinarie linjeverksamheten.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Utveckla kriterier som underlag inför beslut om en situation ska hanteras inom ramen för en regional respektive nationell särskild händelse.
- Ta fram en nationell lägesbild att utgå från inför beslut om resursförflyttningar. Lägesbilden bör uppdateras regelbundet och delas vid behov.
- Utveckla dokumentationen av särskilda händelser så att det är möjligt att kontinuerligt följa antal, omfattning, kostnader, resursmobilitet samt aktuella polisiära och utredningsmässiga åtgärder.

- Följ upp och utvärdera särskilda händelser. Underlagen bör dokumenteras och ge information om eventuella framgångsfaktorer eller risker med särskilda händelser som kan utveckla arbetet framåt.
- Säkerställ att kunskaper och erfarenheter om särskilda händelser sprids på ett systematiskt sätt till alla berörda delar av organisationen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Grov brottslighet är ett högaktuellt problem i Sverige som sprider sig alltmer utanför storstäderna.¹ Det visar sig bland annat genom att Sverige både ligger i topp när det gäller dödligt skjutvapenvåld i Europa och är det enda landet som har en ökande trend av skjutningar.² En följd av det ökade skjutvapenvåldet är att allt fler utomstående drabbas.³ För att bekämpa den grova brottsligheten kan Polismyndigheten besluta om särskilda händelser, vilket innebär att verksamheten leds i särskild ordning och möjliggör snabb mobilisering av resurser och kompetens.⁴ Den senaste nationella särskilda händelsen riktad mot grov brottslighet är nationell särskild händelse (NSH) Rimfrost, som pågick från december 2019 till juni 2020.⁵ Sedan dess har ett flertal särskilda händelser riktade mot grov brottslighet genomförts på regional nivå.

Regeringen tillförde Polismyndigheten sammanlagt 9,8 miljarder kronor under perioden 2015–2021, vilket motsvarar en ökning av anslaget med närmare 50 procent. Under samma period prioriterade regeringen arbetet med att bekämpa grov brottslighet, till exempel genom att besluta om ett flertal straffskärpningar och uppdrag.⁶ Riksdagen har framfört att det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet har hög prioritet, och att Polismyndighetens beslut om att initiera NSH Rimfrost var mycket angeläget.⁷

Det finns dock flera indikationer på brister i Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet, både när det gäller huruvida händelserna har haft effekt och om effekten ens är möjlig att bedöma.⁸ ⁹ Särskilda händelser är kostsamma i form av personalresurser och övriga kostnader, och får

¹ TT, "Polisen: Inga tecken på minskning av skjutvapenvåldet".

² Brottsförebyggande rådet, *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder – En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder*, 2021, s 7–11.

³ Halldén, "Kriminolog: Därför skadas allt oftare utomstående vid gängskjutningar".

⁴ Ivarsson Westerberg, *Reform i uniform*, 2020, s. 164, 170.

⁵ Polismyndigheten, *Årsredovisning för 2020*, 2021, s. 75.

⁶ Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*, RiR 2020:20, s. 34–35.

⁷ Bet. 2019/20:JuU25, s. 92.

⁸ Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*, 2013.

⁹ Malmö universitet, *Effektutvärdering av Sluta skjut – en strategi för att minska det grova våldet*, 2021.

konsekvenser för resurssättningen i linjeverksamheten.^{10 11} Dessa brister och konsekvenser gör det angeläget för Riksrevisionen att granska om särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet.

1.2 Övergripande revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om Polismyndighetens särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet.

Granskningen omfattar tre delfrågor:

1. Har särskilda händelser riktade mot grov brottslighet gett effekt?
2. Genomför Polismyndigheten de särskilda händelserna på ett effektivt sätt?
3. Gör Polismyndigheten tillräckligt för att säkerställa att kunskap och erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas?

Granskningen avser i huvudsak Polismyndigheten. Vi har dock även granskat regeringens styrning utifrån dess eventuella dialog med och uppföljning av Polismyndigheten avseende arbetet med särskilda händelser.

Granskningen omfattar samtliga regionala och nationella särskilda händelser samt särskilda händelser på Nationella operativa avdelningen (Noa) som inleddes under perioden 1 januari 2015–31 december 2021. Granskningens huvudsakliga inriktning avser särskilda händelser riktade mot grov brottslighet vilket innebär att merparten av informationsinhämtningen och analysen avser sådana händelser. Vi har utgått från Polismyndighetens definition av grov brottslighet som ingår i myndighetens IT-stöd för registrering av i förväg kända särskilda händelser (PUM-A). Denna definition inkluderar exempelvis skjutningar, sprängningar, människorov och grova bedrägerier.¹²

1.3 Avgränsningar

Granskningen avser Polismyndighetens särskilda händelser, inte särskilda satsningar eller andra former av kraftsamlingar mot specifika problem som inte

¹⁰ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, s.4.

¹¹ Delin och Jakobson, "Polischefen varnar: Rimfrost kan kastrera lokala polisen".

¹² Definitionen *Grov brottslighet – annat utanför GOB-uppdraget* i PUM-A inkluderar underkategorierna *Grov organiserad brottslighet*, *Grov systemhotande brottslighet* och *Övrig grov brottslighet*. Vi har valt att inte inkludera definitionen *Grov brottslighet – GOB-uppdraget* som också finns i PUM-A eftersom den avser det myndighetsgemensamma arbetet mot grov organiserad brottslighet och omfattar flera myndigheter utöver Polismyndigheten.

utgår från den särskilda ledningsform som särskilda händelser har. I vissa fall kan tillfälliga resursförflyttningar ske inom ramen för särskilda händelser. Vår granskning inkluderar ett fall av tillfällig resursförflyttning riktad mot grov brottslighet som övergick i en regional särskild händelse under granskningens gång. Granskningen omfattar inte särskilda händelser som i sin helhet är belagda med sekretess.¹³

Efter att ha analyserat intervjuer och underlag från Justitiedepartementet kan vi konstatera att regeringen formellt inte styrde Polismyndighetens arbete med särskilda händelser under granskningsperioden 2015–2021, genom till exempel återrapporteringskrav i regleringsbrev eller andra uppdrag. Rapporten innehåller i övrigt inga iakttagelser avseende regeringens styrning.

1.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Nedan redogör vi för vår övergripande bedömningsgrund och för de bedömningsgrunder vi har granskat de tre delfrågorna utifrån.

Övergripande bedömningsgrund

Polismyndigheten ska bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt vid ingripanden mot störningar av allmän ordning och säkerhet, och vid utredning och beivrande av brott. Detsamma gäller när Polismyndigheten förebygger brottslig verksamhet och fullgör andra uppgifter som myndigheten har.¹⁴

Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare ska myndigheten övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat.¹⁵

¹³ Vi har valt att inte inkludera särskilda händelser som i sin helhet är belagda med sekretess eftersom möjligheten att redogöra för dessa innehållsmässigt är begränsad i en öppen granskningsrapport. Att inkludera dem hade även begränsat möjligheten att undersöka och beskriva vilken uppfattning samverkande aktörer och Polismyndighetens operativa personal har om särskilda händelser (se bilaga 1).

¹⁴ 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Motsvarande krav framgår numera av 2 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten som ersatt den tidigare instruktionen från och med den 1 januari 2023.

¹⁵ 2 § polislagen (1984:387).

Delfråga 1: Har särskilda händelser riktade mot grov brottslighet gett effekt?

Riksdagen har framfört att uppföljningen av polisens resultat måste förbättras i syfte att öka effektiviteten och uppnå en större likvärdighet över landet när det gäller arbetssätt, brottsutredningars kvalitet och utredningsresultat. För detta krävs enligt riksdagen att Polismyndigheten har tydliga och mätbara mål för verksamheten. Målen behöver följas upp såväl internt inom myndigheten som av en extern aktör.¹⁶ Med anledning av riksdagens tillkännagivande om tydliga och mätbara mål har regeringen vidtagit en rad åtgärder.¹⁷

Vår bedömning av om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har gett effekt baseras på att

- Polismyndigheten och samverkande aktörer kan redogöra för hur och i vilken utsträckning särskilda händelser har bidragit till att bekämpa grov brottslighet
- Polismyndighetens strategi för att utforma särskilda händelser är utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att bedöma insatsens effekt, till exempel genom olika mått i syfte att kunna bedöma om genomförda aktiviteter har bidragit till att uppnå de övergripande målen.

Delfråga 2: Genomför Polismyndigheten de särskilda händelserna på ett effektivt sätt?

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Förordningen ställer även krav på att myndigheterna hushållar väl med statens medel.¹⁸

Av polislagen framgår att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Polismyndigheten ska även fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Därutöver framgår att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.¹⁹

¹⁶ Bet. 2017/18:JuU1, s. 86.

¹⁷ Se regeringsbeslut Ju2016/08896/LP(delvis), Ju2014/07900/PO(delvis), Ju2015/05405/PO m.fl. och regeringsbeslut Ju2017/09598/LP(delvis), Ju2007/01154/Å, Ju2016/07818/PO m.fl.

¹⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ 6 § polislagen (1984:387).

Vår bedömning av om Polismyndigheten genomför de särskilda händelserna på ett effektivt sätt baseras på att

- Polismyndigheten har tydliga kriterier för att initiera särskilda händelser
- Polismyndighetens strategi för att utforma särskilda händelser är ett stöd i arbetet och inkluderar en plan för avslut av den särskilda händelsen
- Polismyndigheten kan redogöra för hur de har styrt och prioriterat sina resurser inom ramen för särskilda händelser så att de ger mest nytta i syfte att bekämpa grov brottslighet
- Polismyndigheten har beaktat hur den ordinarie verksamheten påverkas av att skicka resurser till särskilda händelser
- Polismyndigheten har involverat berörda aktörer i förberedelsen och genomförandet av de särskilda händelserna, till exempel genom att lämna nödvändig information.

Delfråga 3: Gör Polismyndigheten tillräckligt för att säkerställa att kunskap och erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas?

Enligt regeringen är ett kunskapsbaserat arbetssätt, genomarbetade lokala problembilder och uppföljningsbara aktiviteter centrala för ett framgångsrikt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Polismyndigheten bör därför utveckla metoder för att följa upp och utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas.²⁰

Vår bedömning av om Polismyndigheten gör tillräckligt för att säkerställa att erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas baseras på att

- Polismyndigheten har följt upp och genomfört utvärderingar av de åtgärder som vidtas inom ramen för de särskilda händelserna
- Polismyndigheten har inhämtat berörda aktörers perspektiv och upplevelser i arbetet med utvärderingar, till exempel från olika samverkanspartners och allmänhet
- Polismyndigheten har ett system för att sprida kunskap på alla nivåer i organisationen och har använt detta för att sprida kunskap
- Polismyndigheten har tagit med sig goda exempel utifrån resultat från tidigare genomförda särskilda händelser och implementerat dem i linjeverksamheten.

²⁰ Bet. 2019/20:JuU1 s. 55.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linda Jönsson (projektledare), Linnéa Olander och Alexander Rohdin. Joakim Hveem och Fredrik Bonander har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Anders Nilsson, professor i kriminologi vid Stockholms universitet. Företrädare för Polismyndigheten och Justitiedepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan med underliggande delfrågor har vi använt en kombination av statistikbearbetning, intervjuer, fallstudie, enkätundersökning, dokumentstudier och observationer. Nedan redogörs kort för dessa metoder.

1.5.1 Statistikbearbetning

Mot bakgrund av att Polismyndigheten inte själv har någon sammanställning av antalet särskilda händelser, varken generellt eller med inriktning mot grov brottslighet, genomförde vi inledningsvis en kartläggning av antalet särskilda händelser på nationell och regional nivå, samt särskilda händelser på Noa. Kartläggningen genomfördes med hjälp av statistikbearbetning av myndighetens ärendehanteringssystem (Pär) och IT-stöd för dokumentation av planlagd verksamhet (PUM-A) (se utförlig beskrivning av metoden i bilaga 1). För att beskriva antalet särskilda händelser som avser grov brottslighet har vi utgått från Polismyndighetens motsvarande definition i PUM-A. Statistikbearbetningen har sedan använts som utgångspunkt för att inhämta underlag om merkostnaden för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet under perioden 2015–2021.

1.5.2 Intervjuer

För att få en övergripande bild av hur Polismyndigheten genomför och följer upp arbetet med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet, på nationell och regional nivå, intervjuade vi två erfarna kommenderingschefer i varje polisregion och två vid Noa. Kommenderingscheferna valdes ut genom ett strategiskt urval där våra regionala kontaktpersoner i granskningen fick utse två kommenderingschefer i varje polisregion med erfarenhet av att leda särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. På nationell nivå intervjuade vi de kommenderingschefer som lett de två nationella särskilda händelserna riktade mot grov brottslighet som genomfördes under undersökningsperioden. Vi intervjuade även handläggare vid dåvarande

Utvecklingscentrum (UC) Bergslagen²¹, handläggare vid ekonomiavdelningen och operativa enheten vid Noa. Därutöver intervjuade vi företrädare för Justitiedepartementet angående regeringens styrning och uppföljning av särskilda händelser.

1.5.3 Fallstudie

I syfte att få fördjupad kunskap om hur lokalpolisområdet och det lokala lägesbildsarbetet påverkas i samband med särskilda händelser genomförde vi en fallstudie i fyra lokalpolisområden under perioden augusti–oktober 2022. Fallstudien innebar att besöka områdena samt intervju lokalpolisområdeschefer, områdespoliser, poliser från ingripandeverksamheten (IGV) och utredare. Fallstudien genomfördes i Botkyrka, Storgöteborg Nordost, Kristianstad och Örebro. Dessa lokalpolisområden valdes mot bakgrund av att de har erfarenhet både av att besluta om särskilda händelser samt av att skicka och ta emot resurser till särskilda händelser riktade mot grov brottslighet.

För att undersöka samverkande aktörers uppfattning om Polismyndighetens särskilda händelser riktade mot grov brottslighet genomförde vi även intervjuer med kommunala säkerhetssamordnare och brottsförebyggande samordnare/trygghetssamordnare i Botkyrka, Göteborg, Kristianstad och Örebro. Beroende på de särskilda händelsernas inriktning och omfattning kan antalet och typ av samverkande aktörer variera stort. Vi valde att intervju representanter för kommunen eftersom de i stort sett alltid berörs på något sätt av Polismyndighetens särskilda händelser riktade mot grov brottslighet.

1.5.4 Enkätundersökning

Med utgångspunkt i de iakttagelser som framkommit i fallstudierna, och i syfte att skapa en heltäckande bild av om och hur Polismyndigheten beaktar hur den ordinarie verksamheten påverkas av att skicka och ta emot resurser till särskilda händelser, har vi genomfört en enkätundersökning till samtliga 95 lokalpolisområden. Enkäten ställdes till lokalpolisområdeschefen i respektive lokalpolisområde. Enkätsvaren samlades in under oktober 2022. Svarsfrekvensen uppgick till 76 procent.

²¹ Sedan 1 januari 2023 ligger UC Bergslagen organisatoriskt under enheten för utveckling av brottsbekämpning vid Noa. Källa: Polismyndigheten, Faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2023-02-01.

1.5.5 Dokumentstudier

Vi har begärt in och analyserat relevanta underlag från Polismyndigheten som ligger till grund för beslut om och uppföljning av särskilda händelser, till exempel initieringsbeslut, styrdokument och utvärderingar.

1.5.6 Observationer

Vi har deltagit som observatörer i det operativa genomförandet av två särskilda händelser: en på nationell nivå och en på regional nivå. Vi har även intervjuat kommenderingschefen för ytterligare en regional särskild händelse som enbart var av administrativ karaktär. Därutöver har vi deltagit som observatörer i ett möte med regionalt driftcenter i en polisregion (se beskrivning i avsnitt 5.3).

1.6 Disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som bland annat beskriver vad som kännetecknar en särskild händelse och andra former av resursförflyttningar. I kapitel 3–5 presenteras de iakttagelser vi har gjort utifrån de delfrågor och bedömningsgrunder som framgår av kapitel 1. I kapitel 6 framgår de slutsatser som Riksrevisionen har dragit inom ramen för granskningen och de rekommendationer som lämnas till Polismyndigheten.

2 Särskilda händelser och andra former av resursförflyttningar

I detta kapitel beskriver vi vad en särskild händelse och vad tillfälliga resursförflyttningar är. Därutöver ingår en beskrivning av regeringens intentioner med omorganisationen av Polismyndigheten gällande resursutnyttjande, samt exempel på tidigare utvärderingar av särskilda händelser.

2.1 Vad är en särskild händelse?

Om en händelse är eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning får en polisregion eller Noa besluta om särskild händelse och utse en kommenderingschef.^{22 23} Det kan handla om att det behövs förstärkning av resurser eller specialistkompetens. Polismyndigheten kan även besluta om särskilda händelser i syfte att avlasta den ordinarie polisverksamheten.²⁴

Beroende på händelsens omfattning och behov av ledning kan Polismyndigheten besluta om särskilda händelser på tre nivåer; nationell nivå, regional nivå eller särskild händelse vid Noa. En nationell särskild händelse omfattar fler än en polisregion eller är av sådan karaktär att den nationella nivån har bäst förutsättningar att leda Polismyndighetens arbete vid den särskilda händelsen.²⁵ En händelse som omfattar en polisregion utgör en regional särskild händelse och en händelse som avser Noa hanteras som en särskild händelse inom avdelningen.

Vid en nationell särskild händelse eller en särskild händelse vid Noa utses en nationell kommenderingschef, och vid en regional särskild händelse utses en regional kommenderingschef att leda arbetet.²⁶ En nationell eller regional kommenderingschef får fatta alla beslut som föranleds av eller kan komma att påverka den särskilda händelsen. Rätten omfattar dock inte beslut som enligt

²² 5 kap. 36 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2020:26.

²³ Aktuell arbetsordning gäller sedan den 1 juni 2022 (PM 2022:11). Arbetsordningen reviderades vid ett flertal tillfällen under granskningsperioden 2015–2021 (PM 2015:39, PM 2016:01, PM 2017:43, PM 2018:21, PM 2019:23 och PM 2020:26). I rapporten utgår vi från den skrivning som finns i PM 2020:26 som är den senaste arbetsordningen under granskningsperioden. Bestämmelserna om när en särskild händelse får beslutas och vem som beslutar om en sådan har utvecklats över tid men är i allt väsentligt desamma sedan 2017.

²⁴ Polisen, ”Särskild händelse – polisens arbete”, hämtad 2022-09-22.

²⁵ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 4.

²⁶ Polischef i beredskap vid polisregion eller inom Noa får under de förutsättningar som anges i 62 § vad gäller kravet på skyndsamhet också besluta om särskild händelse och utse en kommenderingschef.

författning ska fattas av rikspolischefen eller chefen för Noa. Rätten att fatta beslut begränsas även i de fall beslut enligt arbetsordningen ska fattas av rikspolischefen, chefen för Noa eller, chefen för avdelningen för särskilda utredningar, om inte annat framgår av beslutet om den särskilda händelsen.²⁷ Kommenderingschefen ansvarar för de målkonflikter och motstående intressen mellan verksamhetens olika delar som kan uppstå vid en särskild händelse, vilket innebär att balansera de olika intressena och besluta om prioriteringar mellan dem.²⁸

Vid en regional särskild händelse kan polisregionen begära stöd och förstärkning från Noa eller från andra polisregioner. I båda fallen är det Noa som beslutar om en begäran ska beviljas eller inte.²⁹ Den särskilda händelsen kan vara hastigt uppkommen eller i förväg känd.³⁰

Exempel på situationer där Polismyndigheten beslutar om särskilda händelser kan vara hastigt uppkomna händelser såsom naturkatastrofer, terrordåd och stora olyckor. I förväg kända händelser kan handla om till exempel större demonstrationer, högriskfotbollsmatcher och statsbesök.³¹ Genomförda särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har till exempel handlat om att punktmarkera kriminella nätverk i syfte att bryta våldskurvan, minska vapeninnehavet och att eliminera den öppna narkotikahandeln. Andra händelser har haft fokus på att tillföra resurser för att säkra mordutredningar i direkt anslutning till det inträffade och att öka polisen närvaron i specifika områden.³²

En särskild händelse organiseras och leds som en polisoperation eller en polisinsats.^{33 34} Vid beslut om en särskild händelse kan en stab organiseras till stöd för kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen. Stabens storlek och de funktioner som ingår anpassas utifrån ledningsbehovet (se bilaga 2 för information om hur staben organiseras).

²⁷ 5 kap. 37 § Arbetsordning för Polismyndigheten. Se även Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 6.

²⁸ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 6.

²⁹ Polisen, "Särskild händelse – polisens arbete", hämtad 2022-09-22.

³⁰ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s 4, 13.

³¹ Polisen, "Särskild händelse – polisens arbete", hämtad 2022-09-22.

³² SVT nyheter, "Operation Lynx riktar sig mot kriminella nätverk"; SVT nyheter, "Så ska polisen bryta våldskurvan"; Sveriges radio, "Efter skjutningarna – polisen inleder särskild händelse"; Sveriges radio, "Polisens drag efter dödsskjutningarna: Startar särskild händelse"; SVT nyheter, "Polisen: "Första timmarna är viktiga i mordutredningar".

³³ En polisoperation är en sammanfattande benämning på flera polisinsatser eller andra åtgärder som tillsammans syftar till att nå bestämda målsättningar.

³⁴ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 5.

2.2 Tillfälliga resursförflyttningar

Vid sidan av särskilda händelser kan Polismyndigheten enligt arbetsordningen även fatta beslut om tillfälliga resursförflyttningar på nationell och regional nivå. Dessa kan ske både inom och utom ramen för särskilda händelser. Chefen för Noa, eller den som han eller hon utser får besluta om tillfälliga resursförflyttningar inom Polismyndighetens operativa verksamhet, med undantag för personal vid avdelningen för särskilda utredningar. Ett sådant beslut ska beredas i den nationella operativa ledningsgruppen. I brådskande fall får beslut fattas utan sådan beredning.³⁵

Ett exempel på en tillfällig resursförflyttning är den så kallade nationella förstärkningsorganisationen (NFO). NFO är en resurs för polisen som använder enhetliga arbetsmetoder vid stora och krävande kommanderingar, oavsett var i landet en insats görs. NFO tillämpar arbetsmetoden särskild polistaktik (SPT) som används vid arbete med folksamlingar där risken för våldsamheter är särskilt hög och därmed förutsätter en särskild arbetsmetod. Särskild polistaktik består av flera olika funktioner såsom uniformerat mobilt insatskoncept, civila gripandeenheter, transportenheter, dialogpoliser, supporterpoliser, rytteri, hundenheter och nationella operativa chefer.³⁶

Tillfälliga resursförflyttningar som enbart rör två polisregioner får beslutas i samverkan mellan de två polisregionerna. I sådana fall ska vakthavande befäl vid Noa informeras.³⁷ Om det råder oenighet mellan polisregionerna beslutar chefen för Noa.³⁸

2.3 Omorganisationen och ett effektivt resursutnyttjande

Ett av regeringens mål med ombildningen av Polismyndigheten till en sammanhållen myndighet var ett mer effektivt resursutnyttjande och en större flexibilitet. Omorganisationen skulle göra det möjligt för den högsta ledningen i Polismyndigheten att styra direkt i enskilda ärenden i och med att det finns en tydlig befälslinje uppifrån och ner. Detta var inte möjligt före 2015 när Rikspolisstyrelsen enbart var en administrativ chefsmyndighet utan operativa befogenheter gentemot de självständiga polismyndigheterna.³⁹

³⁵ 5 kap. 38 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2020:26.

³⁶ Polisen, "Nationella förstärkningsorganisationen – polisens arbete", hämtad 2022-09-20.

³⁷ 5 kap. 39 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2020:26.

³⁸ 5 kap. 39 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2020:26. Se även Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 6.

³⁹ Ivarsson Westerberg, *Reform i uniform*, 2020, s. 164, 170.

Regeringens intention med ombildningen var att polisregionerna skulle vara bärkraftiga, vilket innebär att de skulle ha ett tillräckligt verksamhetsunderlag för att i ökad utsträckning bedriva polisverksamhet som kräver särskild utrustning, specialistkompetens eller dygnet runt-bemanning. Bärkraftiga polisregioner skulle göra det möjligt att i högre utsträckning flytta ut verksamhet från den nationella nivån till polisregionerna, där också ett nationellt ansvar för en fråga kan och bör läggas ut. Detta skulle också ge bättre möjligheter att med kort varsel omfördela resurser och därmed utnyttja den samlade resursen på ett mer effektivt sätt.⁴⁰

Ett viktigt syfte med ombildningen av Polismyndigheten var att säkerställa en lokal polisiär närvaro i brottsutsatta områden såväl i större städer som i glesbygd.⁴¹ Riksrevisionens granskning av polisens arbete i utsatta områden visar att lokalt förankrade arbetsmetoder i samverkan med berörda aktörer ger kunskap om vilka problem som finns i ett område och möjlighet att bygga kontakter med de boende. Därutöver finns en rad vedertagna arbetsmetoder som underlättar polisens arbete med att bekämpa grov brottslighet.⁴²

I Statskontorets rapport om ombildningen till en sammanhållen polismyndighet konstateras att möjligheterna till att utnyttja resurserna mer flexibelt har blivit bättre till följd av omorganisationen, framför allt på regional och nationell nivå. Omorganisationen har dock inte lika tydligt påverkat möjligheterna att utnyttja resurserna flexibelt på lokal nivå. Enligt Statskontorets utvärdering från 2018 fanns det ingen verksamhetsstatistik för att följa upp resursmobilitet inom Polismyndigheten, till exempel inom eller mellan polisregioner, och därför var det inte möjligt att bekräfta denna bild med kvantitativa uppgifter.⁴³

2.4 Utvärderingar av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet

Brottsförebyggande rådet (Brå) har utvärderat två av Polismyndighetens särskilda händelser, operationerna Alfred och Selma, som tillsammans pågick i cirka två år. Bakgrunden till dessa händelser var flera grova våldsbrott som inträffade i Malmö under 2011–2012, och en bakomliggande problembild med kopplingar till organiserad brottslighet.⁴⁴ Brås utvärdering från 2014 visar bland annat att beslutet om att initiera en särskild händelse underlättade resursförflyttningar inom

⁴⁰ Dir. 2012:129, s. 2–5.

⁴¹ Dir. 2012:129, s. 3.

⁴² Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*, 2020:20, s. 21–23.

⁴³ Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, 2018, s. 35.

⁴⁴ Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*, 2013, s. 3.

Polismyndigheten. I stället för att arbeta mot linjeverksamhetens⁴⁵ alla verksamhetsmål kunde polisarbetet fokuseras på ett givet uppdrag. Dock minskar motivationen över tid hos den personal som deltar i händelsen, och de uppgifter som på grund av den särskilda händelsen hade prioriterats ned gör sig alltmer påminda.⁴⁶

Brås utvärdering visar också att polisens arbete med att bekämpa grov organiserad brottslighet förutsätter en styrningsform som är bättre anpassad för långa och omfattande insatser än särskilda händelser. Det bör finnas en flexibilitet som möjliggör både att koncentrera resurser under lång tid och samtidigt ta hänsyn till linjeverksamhetens behov. Om insatsen innebär ett delat ledarskap är det viktigt att tillsätta ett strategiskt råd som planerar hur insatsen ska bedrivas. En löpande omprövning av mål och inriktningar bör göras i takt med att ny kunskap genereras för att kunna revidera och uppdatera problembilder. Kontinuerliga uppföljningar med såväl kvalitativa som kvantitativa data under insatsens gång är viktigt.⁴⁷

Polismyndigheten drar liknande slutsatser i sin egen utvärdering av operationerna Alfred och Selma. Myndigheten framhåller bland annat att särskilda händelser bör användas för insatser som är mer begränsade i tid än det aktuella fallet. En plan för avslut av den särskilda händelsen och arbetet med uppföljning och utvärdering bör påbörjas tidigt för att säkra insatsens kvalitet. Även Polismyndigheten konstaterar, trots att myndigheten bedömdes ha uppnått delmålen och förvaltat resurserna väl, att det hade funnits utrymme för att "göra rätt från början", det vill säga att arbeta fokuserat mot den problembild som sedan eskalerade och "tvingade fram" de särskilda händelserna.⁴⁸

Polismyndighetens utvärdering av den nationella särskilda händelsen NSH Rimfrost visar att polisen inte lyckades nå det huvudsakliga målet att minska antalet skjutningar och sprängningar på nationell nivå. Myndigheten anser dock att målet nåddes i polisregionerna Syd och Mitt dit resursförstärkningen koncentrerades. Utvärderingen visar även att det inledningsvis saknades ett gemensamt bedömande och en planerad samordning av den särskilda händelsen.

⁴⁵ Planlagd linjeverksamhet avser all operativ polisverksamhet som är planlagd men som kan avbrytas av ingripandeverksamhet, insats eller särskild händelse. Källa: Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2018-11-14, dnr A043.255/2018.

⁴⁶ Brottsförebyggande rådet, *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*, 2014, s. 27–29, 31.

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet, *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*, 2014, s. 8, 65–66.

⁴⁸ Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*, 2013, s. 3–4.

De övergripande målformuleringarna var lätta att förstå men svåra att heltäckande arbeta med och följa upp.⁴⁹

Därutöver visar tidigare utvärderingar att det saknas administrativt stöd för att samla information kopplad till genomförda åtgärder. Det innebär att det svårt att avgöra om det var den särskilda händelsen i sig som bidrog till utfallet, snarare än den ordinarie polisverksamheten eller andra aktörer. Andra exempel på brister är styrningsproblem med parallella ledarskap och bristande samsyn mellan olika arbetsgrupper.⁵⁰

⁴⁹ Polismyndigheten, *Uppföljning av NSH Rimfrost – Sammanställning av erfarenheter, lärdomar och identifierade problem*, 2021.

⁵⁰ Brottsförebyggande rådet, *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*, 2014, s. 41 ff., Malmö universitet, *Effektutvärdering av Sluta skjut – en strategi för att minska det grova våldet*, 2021, s. 28, och Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*, 2013, s. 10.

3 Det saknas underlag för att mäta om särskilda händelser har gett effekt

I det här kapitlet besvarar vi delfrågan: Har särskilda händelser riktade mot grov brottslighet gett effekt?

Vår bedömning av om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har gett effekt baseras på att

- Polismyndigheten och samverkande aktörer kan redogöra för hur och i vilken utsträckning särskilda händelser har bidragit till ett bekämpa grov brottslighet
- Polismyndighetens strategi för att utforma särskilda händelser är utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att bedöma insatsens effekt, till exempel genom olika mått i syfte att kunna bedöma om genomförda aktiviteter har bidragit till att uppnå de övergripande målen.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det saknas underlag för att mäta om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har gett effekt.

Granskningen visar att varken Polismyndigheten eller de tillfrågade kommunerna kan redogöra för hur eller i vilken utsträckning särskilda händelser har bidragit till att bekämpa grov brottslighet. Polismyndigheten har ingen total sammanställning av antalet särskilda händelser eller särskilda händelser med inriktning mot grov brottslighet. Därutöver saknas information och dokumentation om åtgärder som är kopplade till de särskilda händelserna, till exempel uppgifter om under hur lång tid en särskild händelse pågick, hur många resurstimmar den omfattade eller från vilken eller vilka delar av myndigheten som resurser skickades. Särskilda händelser kopplas ofta till övergripande målsättningar som sällan följs upp.

Granskningen visar även att majoriteten av respondenterna upplever att särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har störst effekt under kort tid. Ju längre tid de särskilda händelserna pågår, desto större uppges konsekvenserna bli i och med att händelserna är resurskrävande och kan leda till att det bildas parallella ledningssystem.

3.1 Det finns brister i Polismyndighetens registrering och dokumentation av särskilda händelser

Granskningen visar att det finns skillnader inom Polismyndigheten både avseende vilka system som används för att registrera särskilda händelser och vilka händelser

som registreras. Polismyndigheten har ingen total sammanställning av särskilda händelser och den dokumentation som finns är begränsad. Riksrevisionen kan konstatera att registrering och dokumentation av relevanta underlag avseende särskilda händelser är en förutsättning för att skapa en bild av hur polisen arbetar med särskilda händelser och hur utvecklingen sett ut över tid.

Information om särskilda händelser ska enligt Polismyndighetens riktlinjer dokumenteras och diarieföras.⁵¹ Enligt Polismyndighetens handbok för särskilda händelser är det viktigt att säkerställa att den dokumentation som den särskilda händelsen har genererat diarieförs vid avslut av händelsen. Kommenderingschefen är ytterst ansvarig för detta och stabschefen ska se till att det genomförs.⁵² Enligt 7 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A) ska samtliga i förväg planerade särskilda händelser registreras i systemet.⁵³

Inledningsvis i granskningen uppgav Noa att det inte fanns någon digital sammanställning av särskilda händelser på regional nivå. Att skapa en sådan skulle förutsätta en tidkrävande manuell hantering av fysiska akter. Nationella särskilda händelser och särskilda händelser på Noa dokumenterades enligt företrädarna digitalt i ett lokalt mappsysteem.⁵⁴ I samband med att vi undersökte förutsättningarna för att begära ut kostnaden för särskilda händelser visade det sig dock att både regionala, nationella och särskilda händelser på Noa registreras dels i Polismyndighetens allmänna diarium (Pär), dels i myndighetens IT-stöd för dokumentation av planlagd verksamhet (PUM-A). I det senare systemet registreras främst i förväg planerade särskilda händelser.⁵⁵

Majoriteten av kommenderingscheferna uppger att särskilda händelser registreras digitalt. Granskningen visar dock att det finns skillnader i vilket system som används för registrering, där vissa polisregioner använder programmet OneNote, som inte är sökbart. Handläggare vid ekonomiavdelningen uppger att särskilda händelser även registreras i Polismyndighetens bemanningssystem COPS. Det finns dock ingen märkning av ärendena vilket gör att det inte går att göra en

⁵¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 15.

⁵² Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 112.

⁵³ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A) (RPSFS 2012:20, FAP 193-1). Enligt 7 § PUM-A ska dokumentationen innehålla uppgifter om vilka åtgärder som ska utföras, hur de ska genomföras och följas upp samt om den planlagda verksamheten ska utvärderas. Utöver detta ska alla beslut samt planerade, målrelaterade och förbrukade resurstimmar dokumenteras. Beslut ska signeras av behörig beslutsfattare.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-08.

⁵⁵ Tjänsteanteckning 2022-05-24.

sökning på särskilda händelser.⁵⁶ Vidare finns det skillnader i vilka händelser polisregionerna registrerar som särskilda händelser. Det är till exempel i huvudsak bara två polisregioner som registrerar händelsen *Säkerhetskontroll i domstol* som en särskild händelse.⁵⁷

Utifrån Polismyndighetens system är det i dagsläget inte möjligt att få fram tillförlitliga uppgifter över hur lång tid en särskild händelse pågick, hur många resurstimmar den omfattade eller från vilken eller vilka delar av myndigheten som resurser skickades. Det faktum att Polismyndigheten inte kan redovisa antalet resurstimmar innebär att det inte går att avgöra hur många årsarbetskrafter som deltog i de särskilda händelserna, och därmed inte arbetade på sin ordinarie arbetsplats. Handläggare vid ekonomiavdelningen uppger att Polismyndighetens tidredovisningssystem inte är pålitligt då personalen inte alltid fyller i rätt tidkoder för vad de arbetar med.⁵⁸

Underlag om särskilda händelser finns inte heller samlade i samma system, vilket gör det svårt att få en överblick över det totala antalet särskilda händelser. I ett av systemen saknas det tydlig kategorisering av för vilket syfte den särskilda händelsen genomfördes. Båda systemen innehåller, utöver renodlade särskilda händelser, även olika administrativa åtgärder som är kopplade till dessa, till exempel beslut om förlängning. Det gör det svårt att avgöra hur många unika särskilda händelser som faktiskt har genomförts. För att skapa en total sammanställning av de särskilda händelser som finns registrerade i Polismyndighetens system har vi genomfört en statistikbearbetning (se avsnitt 4.3).⁵⁹

Därutöver är det inte möjligt att isolera de polisiära eller utredningsmässiga åtgärder som genomförts inom ramen för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet från de åtgärder som genomförs av ordinarie linjeverksamhet.⁶⁰ Granskningen visar även att det inte är möjligt att spåra den totala merkostnaden för särskilda händelser (se avsnitt 4.5).

3.2 Särskilda händelser kopplas till övergripande målsättningar som sällan följs upp

Granskningen visar att det finns riktlinjer i Polismyndighetens handbok för särskilda händelser om att ta fram målsättningar och framgångsfaktorer vid

⁵⁶ Mejl från handläggare vid Polismyndighetens ekonomiavdelning, 2022-06-16.

⁵⁷ Tjänsteanteckning 2022-05-31.

⁵⁸ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-08.

⁵⁹ Riksrevisionens sammanställning av särskilda händelser registrerade i Pär och PUM-A.

⁶⁰ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

utformningen av särskilda händelser. Riksrevisionen kan konstatera att det är positivt att det finns framtagna riktlinjer för detta men att det är viktigt att Polismyndigheten tillämpar dem i praktiken.

Enligt Polismyndighetens handbok för särskilda händelser ska polisoperationen eller polisinsatsen som den särskilda händelsen omfattar inkludera bestämda målsättningar. En utgångspunkt för design och planering av särskilda händelser är så kallade planeringskomponenter. Dessa ska ge en spårbarhet under såväl planering som genomförande så att alla uppgifter leder mot uppsatta målsättningar.⁶¹ Målsättningarna ska enligt handboken kopplas till identifierade framgångsfaktorer. Framgångsfaktorerna kan även ses som delmålsättningar som utgör en brygga mellan genomförda åtgärder och övergripande mål inom ramen för den särskilda händelsen.⁶² Ett exempel på en framgångsfaktor kan vara att kraftigt minska tillgången på vapen.⁶³

Flera kommenderingschefer uppger att de uppsatta målen inom ramen för särskilda händelser ofta är på en övergripande nivå och att de kan vara svåra att följa upp. Exempel på målsättningar kan vara ”uppnå lagföring”, ”rädda liv” eller ”öka tryggheten”. Huruvida lagföring har uppnåtts är dock något som i de flesta fall inte är känt förrän när den särskilda händelsen har avslutats. En kommenderingschef uppger att det målet generellt ändå inte följs upp i efterhand, vilket innebär att det inte går att veta om målsättningen uppnåddes.⁶⁴

Framgångsfaktorer identifieras med hjälp av handboken för särskilda händelser. En viktig utgångspunkt är att polisoperationen eller polisinsatsen inte kan drivas vidare förrän framgångsfaktorerna är på en godkänd nivå. En kommenderingschef uppger att Polismyndigheten ofta identifierar framgångsfaktorer, men brister i att säkerställa att dessa blir uppfyllda. Det är viktigt att genomföra en återkommande operationsvärdering i den särskilda händelsen för att bedöma om insatsen går i rätt riktning för att uppnå önskat slutläge. I det ideala läget används framgångsfaktorerna för att mäta när det är läge att avsluta den särskilda händelsen. Ett skäl till att detta inte alltid görs uppges vara att analysfunktionen i den särskilda händelsens stab i vissa fall saknar tillräcklig kompetens.⁶⁵

De framgångsfaktorer som användes i samband med NSH Rimfrost avsåg bland annat antal frihetsberövade, antal beslag av narkotika, vapen, sprängmedel och

⁶¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 27 ff.

⁶² Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 30.

⁶³ Tjänsteanteckning 2022-11-01.

⁶⁴ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022, Tjänsteanteckning 2022-11-01.

⁶⁵ Tjänsteanteckning 2022-11-01.

kontanter.⁶⁶ Vi kan konstatera att den sortens mått huvudsakligen avser mått på polisiär aktivitet snarare än effektivitet, eftersom det inte är möjligt att bedöma resultaten mot jämförelsetal. Som framgår av avsnitt 3.1 är det inte möjligt att isolera åtgärder som genomförts inom ramen för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet från den ordinarie linjeverksamheten, eftersom det inte finns någon särskild märkning av sådana ärenden i Polismyndighetens system.⁶⁷

Majoriteten av kommenderingscheferna uppger att det är svårt att mäta effekten av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet på både kort och lång sikt. Det beror bland annat på att det inte är möjligt att bryta ut den särskilda händelsen från ordinarie linjeverksamhet och att det är svårt att veta vad som egentligen gav effekt av vad. Därutöver finns det många olika faktorer som påverkar samhällsutvecklingen och som inte bara rör polisens arbete.⁶⁸ För att kunna mäta effekten av en särskild händelse uppger en kommenderingschef att det behöver finnas kvantitativa målsättningar, vilket är svårt att ta fram då de allvarliga problem som rör grov brottslighet snarare handlar om mer kvalitativa effekter såsom en ökad känsla av trygghet, ett bättre samhälle och en minskad rekrytering till kriminella gäng.⁶⁹

3.3 Särskilda händelser riktade mot grov brottslighet uppges ha störst effekt under kort tid

Granskningen visar att majoriteten av kommenderingscheferna, företrädarna för Polismyndigheten i vår fallstudie samt i enkätundersökningen anser att deras upplevelse är att särskilda händelser har störst effekt under kort tid, vilket innebär under några timmar upp till ungefär en vecka. De första 48 timmarna uppges ofta vara avgörande för utredningen när polisen behöver prioritera jakten på gärningsmannen, säkra bevisning och skapa en robust förundersökning.⁷⁰

Majoriteten av kommenderingscheferna uppger att särskilda händelser i grunden är en effektiv ledningsform, som även kan ge en stark avkylning i händelser som rör grov brottslighet. En ökad polisiär resurs försvårar ofta vedergällningar och ökar förutsättningarna för att nå framgång tidigt i utredningsskedet. Särskilda händelser

⁶⁶ Polismyndigheten, *Uppföljning av NSH Rimfrost – Sammanställning av erfarenheter, lärdomar och identifierade problem*, 2021.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2022-04-08.

⁶⁸ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁶⁹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁷⁰ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022, Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022 och Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

kan även verka trygghetsskapande mot allmänheten då de sänder en signal om att polisen är handlingskraftig.⁷¹

Särskilda händelser som pågår under längre tid uppges inte vara effektiva, eftersom de är för resurskrävande och riskerar att leda till parallella ledningssystem mellan kommenderingschef och ordinarie linjechef. Det kan leda till att ingen känner ägarskap över frågan och ge upphov till målkonflikter. Det finns även en risk för att särskilda händelser passiviserar linjeverksamheten som kan sitta och vänta på ett beslut om särskild händelse när något har hänt i stället för att agera direkt. Ju längre tid den särskilda händelsen pågår desto större blir nackdelarna (se avsnitt 4.8).⁷²

En annan risk med särskilda händelser är att kommenderingschefen kan disponera resursen fritt och ta in resurser på övertid, vilket innebär stora kostnader för myndigheten. Genom att se till att nyttja den befintliga resursen i ett lokalpolisområde så mycket som möjligt kan kostnader för resor, traktamente och hotell undvikas. En kommenderingschef uppger dock att det kortsiktigt kostar mer att besluta om en särskild händelse, men att det på sikt kan bli dyrare att inte göra det, i och med att förutsättningarna för att utreda brottet blir sämre.⁷³

3.3.1 Kommunerna har svårt att avgöra om polisens särskilda händelser är effektiva

Representanterna för kommunerna i vår fallstudie uppger att det är svårt att avgöra om polisens särskilda händelser är effektiva för att bekämpa grov brottslighet. De uppger dock att det finns en tydlighet i att polisen kraftsamlar och organiserar sig i stab när det inträffar större händelser. Kommunerna får en naturlig ingång genom att det tilldelas en samverkansfunktion som strukturerat samverkar med kommunen och andra aktörer, vilket ger bättre förutsättningar att fatta beslut. Tyngden i begreppet särskild händelse kan hjälpa kommunen att prioritera det som inträffat och motivera en resursförstärkning.⁷⁴

Den kraftsamling av resurser som särskilda händelser ofta innebär uppges vara trygghetsskapande och ha stor betydelse för stadsdelsområdena. På kort sikt skapar det en tillit till samhället och högre samarbetsförmåga för de aktörer som finns i området. På längre sikt behöver polisen och kommunen samverka inför att polisen

⁷¹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022, Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022 och Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

⁷² Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022, Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022 och Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

⁷³ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁷⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

avslutar sin särskilda händelse eftersom kommunen då kan behöva prioritera trygghetsskapande insatser.⁷⁵

Fallstudien visar även att det, utifrån det kommunala perspektivet, finns vissa nackdelar med polisens särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. En nackdel kan vara att polisens brottsförebyggande arbete nedprioriteras vilket skapar möjligheter till ytterligare grov brottslighet och nyrekrytering till kriminella nätverk. När polisen inte kan arbeta förebyggande mot till exempel de öppna drogscenerna får det även effekter för kommunens arbete. En respondent uppger att polisen generellt skulle kunna ta mer hjälp av kommun, civilsamhälle och näringsliv och att de skulle kunna bidra, inte minst i det brottsförebyggande arbetet genom ökad synlighet.⁷⁶

En annan nackdel är risken för att två parallella samverkansspår uppstår i samband med en särskild händelse. Därmed är det viktigt att kommunen har kontakt både med samverkansfunktionen i staben för en särskild händelse och med andra funktioner hos polisen som kommunen normalt sett arbetar med. Vid långvariga särskilda händelser finns det en risk för att de ordinarie kontaktvägarna släpps lite och att det vanliga arbetet inte blir lika fokuserat. Över tid kan det leda till att det uppstår ett glapp mellan de två samverkansspåren.⁷⁷

⁷⁵ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

⁷⁶ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

⁷⁷ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

4 Polismyndigheten genomför inte särskilda händelser på ett effektivt sätt

I det här kapitlet besvarar vi delfrågan: Genomför Polismyndigheten de särskilda händelserna på ett effektivt sätt?

Vår bedömning av om Polismyndigheten genomför de särskilda händelserna på ett effektivt sätt baseras på att

- Polismyndigheten har tydliga kriterier för att initiera särskilda händelser
- Polismyndighetens strategi för att utforma särskilda händelser är ett stöd i arbetet och inkluderar en plan för avslut av den särskilda händelsen
- Polismyndigheten kan redogöra för hur de har styrt och prioriterat sina resurser inom ramen för särskilda händelser så att de ger mest nytta i syfte att bekämpa grov brottslighet
- Polismyndigheten har beaktat hur den ordinarie verksamheten påverkas av att skicka resurser till särskilda händelser
- Polismyndigheten har involverat berörda aktörer i förberedelsen och genomförandet av de särskilda händelserna, till exempel genom att lämna nödvändig information.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Polismyndigheten inte genomför de särskilda händelserna på ett effektivt sätt.

Granskningen visar att det inte finns några tydliga kriterier för att initiera särskilda händelser och att beslutet därmed bygger på en subjektiv bedömning.

Polismyndigheten kan inte heller redogöra för hur de styrt och prioriterat sina resurser inom ramen för särskilda händelser. Vidare visar Riksrevisionens sammanställning att grov brottslighet var det tredje vanligaste skälet till att besluta om särskild händelse under perioden 2015–2021. Den totala merkostnaden för dessa händelser är dock inte möjlig att spåra.

Vidare har Polismyndigheten inte beaktat hur den ordinarie linjeverksamheten påverkas av att skicka resurser till särskilda händelser, vilket har lett till ett ineffektivt resursutnyttjande och en sårbarhet i lokalpolisområdena som ökar ju längre tid de särskilda händelserna pågår.

Polismyndighetens strategi för att genomföra särskilda händelser inkluderar riktlinjer och en handbok som uppges vara ett stöd i arbetet, men det saknas en plan för avslut av särskilda händelser vilket är särskilt viktigt när det gäller grov

brottslighet. Granskningen visar även att polisen i låg grad involverar kommunerna i förberedelsen av de särskilda händelserna.

4.1 Det finns inga tydliga kriterier för att besluta om särskilda händelser

Granskningen visar att det saknas tydliga kriterier för att besluta om särskilda händelser, till exempel i form av en checklista med olika uppställda krav som ska vara uppfyllda. Riksrevisionen kan konstatera att frånvaron av tydliga kriterier innebär att beslutet om att inleda en särskild händelse, oavsett inriktning, bygger på en subjektiv bedömning. Det kan innebära en risk för att beslut om särskilda händelser fattas för ofta och vid fel tillfällen.

I Polismyndighetens arbetsordning framgår att en händelse som är eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning får hanteras som en särskild händelse.⁷⁸ Majoriteten av kommenderingscheferna anser att det utöver denna definition inte finns några tydliga kriterier för att besluta om särskilda händelser oavsett vilken händelse som avses. Flera respondenter framhåller att behörig beslutsfattare bör besluta om en särskild händelse i det fall ärendet är så komplicerat att linjeverksamheten inte bedöms klara av det.⁷⁹

En nationell kommenderingschef uppger att ett ärende som kvalificerar sig för en nationell särskild händelse ska vara omfattande, utspela sig över flera polisregioner och inkludera ett resursbehov som inte redan är tillgodosett inom den ordinarie linjeverksamheten. Det ska även finnas ett samverkansbehov, ett särskilt starkt påkallat ledningsbehov och ärendet ska beröra flera intressenter såsom underrättelseenheten, operativa enheten eller internationella enheten. En regional kommenderingschef uppger att huruvida till exempel en skjutning bör hanteras som en särskild händelse bland annat kan avgöras av om den som är skjuten ingår i en röd konflikt⁸⁰, om rätt kompetenser finns lokalt samt om polisen bedömer att skjutningen riskerar att leda till fler händelser som pågår under längre tid och kräver att arbetet leds i särskild ordning.⁸¹

⁷⁸ 5 kap. 36 § Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2020:26.

⁷⁹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁸⁰ För att kategorisera läget i kända gängkonflikter använder sig polisen av en färgskala, från grön till gul och röd. I en röd konflikt bedöms risken vara stor för nya våldsdåd. Källa: TT, "Gängkrigen som lyser rött – "Skört läge".

⁸¹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

4.2 En stor del av de särskilda händelserna kunde ha hanterats av linjeverksamheten

Närmare en tredjedel av lokalpolisområdescheferna i vår enkätundersökning anser att särskilda händelser riktade mot grov brottslighet till största delen kunde ha hanterats av linjeverksamheten i stället för genom en särskild händelse. Knappt 60 procent svarar ja, men bara i viss omfattning, på samma påstående. Flera av kommanderingscheferna och respondenterna i vår fallstudie delar den uppfattningen.

Att hantera grov brottslighet i linjeverksamheten uppges dock ställa höga krav på ledning och styrning, vilken enligt flera respondenter inte är tillräcklig i linjeverksamheten. Att besluta om en särskild händelse uppges därmed i vissa fall vara ett uttryck för att ledningssystemet i vissa delar av Polismyndigheten inte fungerar.⁸² Flera respondenter uppges att ledningen och styrningen fungerar bättre i en särskild händelse eftersom det då handlar om att hantera *ett* specifikt problem som får högsta prioritet. I den ordinarie linjeverksamheten är det ständigt flera olika problem som ska hanteras parallellt. Att dessutom få tillgång till den resurs som bedöms vara nödvändig underlättar styrningen. Att leda arbetet genom en särskild händelse innebär även en annan snabbhet jämfört med i den ordinarie linjeverksamheten, med bland annat kraftigt förkortade beslutsvägar. Den ordinarie linjeverksamheten är långsammare och bygger på att polisen arbetar mot långsiktiga effekter.⁸³

En kommanderingschef uppges att den bristande ledningen och styrningen i linjeverksamheten handlar om dels information och kommunikation, dels tillit. Särskilda händelser inkluderar regelbundna lägesuppdateringsmöten som ökar möjligheten att dela information och rikta styrsignaler. Motsvarande möten genomförs inte i den ordinarie linjeverksamheten. Ett problem för linjeverksamheten är att det inkommer ett stort antal styrsignaler som kräver en god simultankapacitet för polisen. Det förutsätter att det finns en tillit inom organisationen där beslut fattas på rätt nivå. Därmed är det viktigt att polisen delegerar beslut och litar på chefer på lägre nivåer i organisationen.⁸⁴

⁸² Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

⁸³ Intervjuer med kommanderingschefer maj–september 2022 och tjänsteanteckning 2023-01-18.

⁸⁴ Tjänsteanteckning 2023-01-18.

Flera respondenter i granskningen uppger att särskilda händelser är ett lättare sätt att få till sig resurser snarare än att ta krafttag avseende ledning och styrning i linjeverksamheten.⁸⁵ En lokalpolisområdeschef uppger:

”Vi har provat särskild händelse så många gånger vid grov brottslighet utan speciella framgångar. Det kan vara bra initialt om det råder stor konkurrens. Men i det längre perspektivet är särskild händelse förödande för ledningssystemet. Jobba i stället med att stärka lokalpolisområdena och dess ledningsförmåga.”⁸⁶

Utöver en tydligare ledning och styrning uppger några lokalpolisområdeschefer att en förstärkt resurs i lokalpolisområdet är nödvändig för att hantera grov brottslighet lokalt.⁸⁷ Riksrevisionen kan konstatera att användningen av särskilda händelser kan vara ett symptom på ett större problem inom Polismyndigheten rörande ledning och styrning.

4.3 Grov brottslighet var det tredje vanligaste skälet till att besluta om särskild händelse 2015–2021

Polismyndigheten kan inte redogöra för hur många särskilda händelser myndigheten har beslutat om, varken generellt eller specifikt riktade mot grov brottslighet. För att skapa en total sammanställning av de särskilda händelser som finns registrerade i Pär och PUM-A har vi genomfört en statistikbearbetning (se avsnitt 3.1 och bilaga 1). Nedanstående sammanställning visar de särskilda händelsernas inriktning och storleksordningen dem emellan. De exakta siffrorna bör tolkas med viss försiktighet då det finns kvalitetsbrister⁸⁸ i Polismyndighetens register.

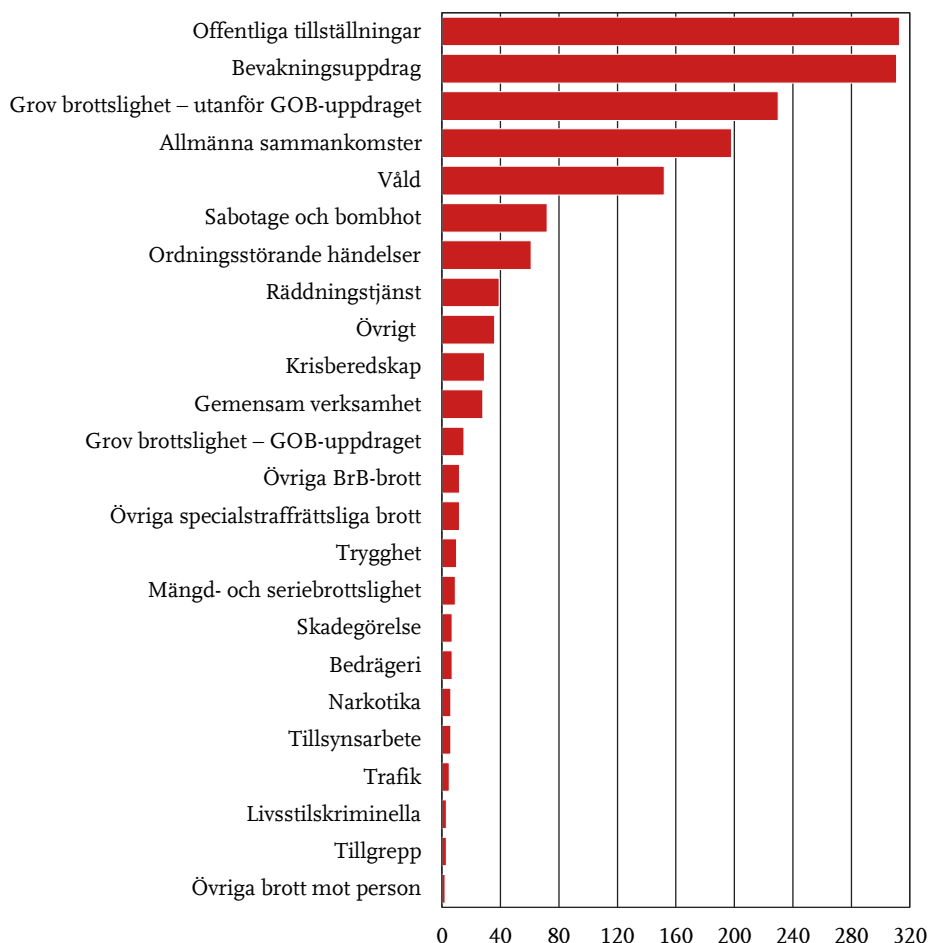
⁸⁵ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022, Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022 och intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁸⁶ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

⁸⁷ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

⁸⁸ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av dessa brister.

Diagram 1 Antal särskilda händelser registrerade i Pär och PUM-A, uppdelade efter inriktning, 2015–2021



Källa: Riksrevisionens sammanställning av särskilda händelser registrerade i Pär och PUM-A 2015–2021.

Diagrammet ovan omfattar totalt 1 556 särskilda händelser som inleddes under perioden 2015–2021.⁸⁹ Av dessa har 230 inriktningen *Grov brottslighet – annat utanför GOB-uppdraget*⁹⁰, vilket innebär att grov brottslighet under den aktuella

⁸⁹ De särskilda händelserna har inletts på Noa, på nationell nivå eller regional nivå. Nationella särskilda händelser har i vissa fall även inneburit att det funnits regionala särskilda händelser varpå dessa i sådana fall utgör flera observationer i sammanställningen.

⁹⁰ GOB-uppdraget syftar på det myndighetsgemensamma regeringsuppdraget till tolv myndigheter att tillsammans arbeta mot organiserad brottslighet.

tidsperioden var det tredje vanligaste skälet till att inleda en särskild händelse. Kategorin innefattar bland annat mord, mordförsök, människorov och sprängningar. Vi kan konstatera att även exempelvis kategorierna *Våld* och *Narkotika* skulle kunna omfatta händelser som rör grov brottslighet även om Polismyndigheten inte kategoriserat dem som det.

Vår sammanställning visar också att antalet särskilda händelser mot grov brottslighet låg relativt konstant under tidsperioden, ungefär 30 per år, bortsett från 2017 och 2019 då de uppgick till 41 respektive 47. Majoriteten av de särskilda händelserna har genomförts på regional nivå. De särskilda händelser som rör grov brottslighet är inte jämnt fördelade över landet. Flest särskilda händelser har genomförts i storstadsregionerna och den polisregion som har beslutat om flest särskilda händelser riktade mot grov brottslighet står för ungefär 40 procent.⁹¹ Det kan inte uteslutas att coronapandemin bidrog till ett minskat antal särskilda händelser under 2020 och 2021. Utifrån vår sammanställning kan vi konstatera att de särskilda händelserna i stort minskade under dessa år.

4.4 Särskilda händelser uppges pågå under längre tid och används i fler typer av situationer

Som framgår av avsnitt 3.1. finns det inga tillförlitliga uppgifter avseende hur länge de särskilda händelserna har pågått. Vi har därför frågat kommenderingscheferna och lokalpolisområdescheferna om deras upplevelse av huruvida antalet särskilda händelser på nationell och regional nivå har ökat eller minskat i omfattning sedan 2015.

Flera kommenderingschefer uppger att framför allt de nationella särskilda händelserna pågår under allt längre tid. En kommenderingschef uppger att det är svårare att avsluta en särskild händelse i dagsläget jämfört med 2015, vilket kan bero på att det finns en oro över vad som ska hända efteråt. Det kan också handla om en önskan om att visa andra polisregioner och nationell nivå att polisregionen verkligen har ansträngt sig till det yttersta för att lösa det uppkomna problemet.⁹² Även Polismyndighetens internrevision har sett tecken på att en del av de särskilda händelserna pågår under längre tid.⁹³

⁹¹ Riksrevisionens sammanställning av särskilda händelser registrerade i Pär och PUM-A.

⁹² Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁹³ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, 2022, s. 4.

Vidare uppger flera kommenderingschefer att Polismyndigheten beslutar om särskilda händelser i fler typer av situationer nu jämfört med för några år sedan. Tidigare beslutade myndigheten sällan om särskilda händelser vid brott som rör grov brottslighet, utan det handlade snarare om till exempel fall med en försvunnen person. NSH Corona och NSH Pass är exempel på nya typer av särskilda händelser som Polismyndigheten har beslutat om på senare år.⁹⁴

Ett skäl till att särskilda händelser används i fler typer av situationer uppges vara att myndigheten behöver en tydligare ledning och styrning. Det fungerar bra under tiden den särskilda händelsen pågår, men blir svårare när linjeverksamheten ska ta över. En kommenderingschef uppger att det faktum att passhanteringen och coronapandemin har utgjort särskilda händelser visar att Polismyndigheten inte klarar av att hantera avvikelser. Det handlar snarare om ett organisationsfel än allvarlighetsgraden i den särskilda händelsen.⁹⁵ Riksrevisionen kan konstatera att det finns en risk för att användningen av särskilda händelser för olika typer av situationer eskalerar mot bakgrund av bristande ledning och styrning inom Polismyndigheten som respondenterna hänvisar till.

4.5 Den totala merkostnaden för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet går inte att spåra

Granskningen visar att särskilda händelser, utöver grundlönen för berörd personal, även kan generera merkostnader beroende på den särskilda händelsens omfattning och utsträckning i tid. Merkostnader kan exempelvis utgöras av kostnader för resor, hotell, traktamente, övertidstillägg eller tidsförskjutningstillägg. Vi har begärt in underlag om merkostnader för alla särskilda händelser med inriktning mot grov brottslighet under perioden 2015–2021. Underlaget omfattar totalt 230 särskilda händelser, och vår sammanställning visar att det enbart finns merkostnader kopplade till totalt 77 händelser (33 procent) av dessa. Sammantaget uppgår merkostnaden till 115,6 miljoner kronor, varav 60,9 miljoner kronor utgörs av kostnaden för den nationella särskilda händelsen NSH Rimfrost.

Majoriteten av polisregionerna och Noa uppger att det är mycket svårt att redogöra för merkostnader för särskilda händelser.⁹⁶ För över hälften (53,5 procent) av de särskilda händelserna riktade mot grov brottslighet är det inte möjligt att spåra eventuella merkostnader. Skälen till det uppges vara att det inte går att spåra diarienummer från Polismyndighetens ärendehanteringssystem i

⁹⁴ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁹⁵ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

⁹⁶ Tjänsteanteckning 2022-11-15, 2022-11-09, 2022-11-04 och 2022-11-03.

ekonomisystemet, att polisregionerna inte alltid bokför sådana merkostnader eller att de bokförs på olika sätt.⁹⁷ Det kan också bero på att händelsen inte blev så allvarlig, omfattande eller komplex. Den särskilda händelsen avslutas då utan att ha orsakat merkostnader och ingen kod för uppföljning av merkostnader läggs upp. Det kan också vara så att den särskilda händelsen gått upp i en annan händelse. Handläggare vid ekonomiavdelningen uppger att de mot bakgrund av ovanstående förklaringar inte kan garantera att merkostnaderna är exakta och att de bör betraktas som ungefärliga.⁹⁸ Eftersom Polismyndigheten inte kan redogöra för den fullständiga merkostnaden för särskilda händelser kan vi inte ge en fullständig bild av dessa i granskningen.

Förmågan att redovisa merkostnader för särskilda händelser varierar mellan polisregionerna. En polisregion har inte kunnat redovisa några merkostnader alls. Den polisregion som har beslutat om flest särskilda händelser riktade mot grov brottslighet uppger att det inte går att spåra eventuella merkostnader i 71 procent av fallen⁹⁹.¹⁰⁰ Polismyndighetens internrevision har konstaterat att det finns ett behov av att löpande följa upp resursåtgången för särskilda händelser.¹⁰¹

4.6 Tillfällig resursförflyttning har använts för att skicka resurser under längre tid

Tillfälliga resursförflyttningar kan ske inom eller utom ramen för särskilda händelser.¹⁰² Vår granskning inkluderar ett fall av en tillfällig resursförflyttning som övergick till en regional särskild händelse under granskningens gång. Vi valde att inkludera denna resursförflyttning eftersom flertalet av respondenterna i granskningen uppgav att den har genererat negativa konsekvenser för verksamheten som kan likställas med en särskild händelse. Det är även första gången som Polismyndigheten använder denna metod under lång tid i syfte att bekämpa grov brottslighet.¹⁰³ Riksrevisionen kan konstatera att den långvariga

⁹⁷ Riksrevisionens sammanställning av särskilda händelser oktober 2022.

⁹⁸ Polismyndigheten, faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2023-02-01.

⁹⁹ Denna polisregion redovisade även merkostnader för andra särskilda händelser som inte ingår i vår sammanställning motsvarande cirka 2,5 mnkr. Dessa merkostnader har inte räknats med i totalen eftersom vi inte kan säkerställa att de avser särskilda händelser riktade mot grov brottslighet.

¹⁰⁰ Riksrevisionens sammanställning av särskilda händelser oktober 2022.

¹⁰¹ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, 2022, s. 3.

¹⁰² En tillfällig resursförflyttning som sker utom ramen för en särskild händelse är inte kopplad till en kommanderingschef med en stab såsom i särskilda händelser.

¹⁰³ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

resursförflyttningen har medfört samma typ av negativa konsekvenser som långvariga särskilda händelser i syfte att bekämpa grov brottslighet. I båda fallen är det viktigt att basera beslutet om begärd resurs på en väl avvägd bedömning.

Noa beslutade om den tillfälliga resursförflyttningen den 14 december 2021. Syftet var att förstärka linjeverksamheten i polisregion Stockholm för att bryta den negativa utvecklingen avseende skjutvapenvåld och grov organiserad brottslighet i polisregionen.¹⁰⁴ ¹⁰⁵ Det är den antalsmässigt största resursförflyttningen som har genomförts i syfte att bekämpa grov brottslighet, och resurser har skickats från hela landet.¹⁰⁶ Beslutet baserades på en förstärkningsbegäran som skickats in av polisregion Stockholm. Förstärkningsbegäran omfattade initialt ett äskande om sammanlagt 238 individer, varav 175 skulle förstärka linjeverksamheten.¹⁰⁷

Noa beslutade att den tillfälliga resursförflyttningen skulle pågå under perioden 17 januari–17 juni 2022.¹⁰⁸ Beslutet har senare förlängts i flera omgångar t.o.m. 18 juni 2023.¹⁰⁹ Det finns en ytterligare förstärkningsbegäran om att beslutet därefter ska förlängas till och med den 3 september 2023, där Noa ännu inte har fattat beslut.¹¹⁰ Vid årsskiftet 2022/2023 hade närmare 38,8 miljoner kronor i merkostnader för den tillfälliga resursförflyttningen bokförts hos Noa. En del merkostnader kan även ha genererats och kostnadsförts på polisregionerna, till exempel kostnader för drivmedel samt övertidskostnader.¹¹¹ I samband med det senaste beslutet om förlängning i september 2022 övergick den tillfälliga resursförflyttningen i en regional särskild händelse.¹¹² Skälet till detta uppges vara att problemen med skjutvapenvåld eskalerade och förutsatte ett mer riktat arbete mot ett specifikt lokalpolisområde.¹¹³

Flera kommenderingschefer uppger att den tillfälliga resursförflyttningen i praktiken var detsamma som en särskild händelse, men utan ansvarig kommenderingschef. Det faktum att resursförflyttningen inledningsvis inte var en

¹⁰⁴ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2021-12-14, dnr HD 5300-35/2021.

¹⁰⁵ Vår granskning avser inte tillfälliga resursförflyttningar utanför särskilda händelser, men eftersom denna resursförflyttning i hög grad uppges ha påverkat lokalpolisområdena och efter en tid övergick till en regional särskild händelse har vi ändå inkluderat den i granskningen.

¹⁰⁶ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

¹⁰⁷ Polismyndigheten, biträdesbegäran/förstärkning 2021-10-28, dnr HD 5300-35/2021.

¹⁰⁸ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2021-12-14, dnr HD 5300-35/2021.

¹⁰⁹ Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2023-02-16, dnr A714.017/2022.

¹¹⁰ Mejl från handläggare vid Noa, 2023-01-16.

¹¹¹ Mejl från handläggare vid Polismyndighetens ekonomiavdelning, 2022-11-02.

¹¹² Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2022-10-05, dnr A560.908/2022.

¹¹³ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

särskild händelse utan en förstärkning av linjeverksamheten betyder enligt flera kommenderingschefer att Polismyndigheten har fördelat sina resurser på ett felaktigt sätt. Region Stockholm uppges inte ha lyckats attrahera och rekrytera medarbetare i enlighet med regionens fördelningsnyckel, vilket den pågående resursförflyttningen kompenserar för.¹¹⁴

4.6.1 Bedömningen vid beslut om tillfällig resursförflyttning har främst utgått från förtroende

Granskningen visar att Noa främst har utgått från förtroende vid beslut om tillfälliga resursförflyttningar, och inte ställt några krav på att den mottagande regionen ska kunna redovisa hur resurserna använts. Riksrevisionen konstaterar att det är anmärkningsvärt, och bedömer att underlagen som används inför bedömning om beslut behöver utvecklas.

Varken Noa eller ledningen för region Stockholm har styrts på vilket sätt resurserna har använts utan överlåt till linjeverksamheten att identifiera vad som utgör specifika framgångsfaktorer i de aktuella lokalpolisområdena.¹¹⁵ Fram till och med beslutet om förlängning har Noa utgått från polisregionernas förmåga att hjälpa till, vilket innebär att Noa har frågat polisregionerna om vilka resurser de har och hur många de kan avvara i samband med att en förstärkningsbegäran har kommit in. Därefter har det skett en förhandling mellan Noa och polisregionerna. Handläggare vid Noa uppger att man sällan har kört över polisregionernas egna bedömningar av sin förmåga att skicka personal.¹¹⁶

Vidare uppger handläggare vid Noa att Noa har haft bristande förmåga att syna polisregionernas kort. Processen har byggt på förtroende om att ingen region hävdar ett behov som de inte har eller att de inte har resurser att avvara även om det hade varit möjligt. Noa har inte heller ställt några krav på att de polisregioner som har fått beslut om förstärkning av resurser från andra delar av landet ska redovisa några resultat om vad resurserna har använts till eller vilken nytta de har gjort för verksamheten. Skälet till detta uppges vara att det är svårt att redovisa sådana uppgifter.¹¹⁷

Handläggare vid Noa uppger att det är polisregion Stockholms ansvar att ta fram en plan för avslut av den tillfälliga resursförflyttningen som numera utgör en särskild händelse, men att det inte finns något formellt krav på en polisregion som äskar

¹¹⁴ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹¹⁵ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-06-20.

¹¹⁶ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

¹¹⁷ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

resurser att presentera en sådan plan. Resursförstärkningen skulle dock kunna upphöra vilken dag som helst om läget i övriga landet förändras radikalt, och Noa behöver göra andra prioriteringar. En tillfällig resursförflyttning uppges inte ha en given början eller ett givet slut på samma sätt som en särskild händelse.¹¹⁸

4.6.2 Arbetet med att utveckla bedömningsarbetet är i sin linda

Inför beslutet om att den pågående resursförflyttningen skulle övergå i en särskild händelse har Noa börjat utveckla ett IT-system för att stärka sitt underlag inför bedömning. Än så länge omfattar systemet enbart statistik som rör utredningsverksamheten. I samband med att beslutet om förlängning skulle fattas visade det sig att region Stockholm hade betydligt lägre ärendebalanser än de andra polisregionerna. Noa avslog därför deras förstärkningsbegäran avseende mängdbrottsutredare.¹¹⁹

Handläggare vid Noa uppger att det är viktigt att fortsätta arbetet med att hitta instrument för att bättre kunna granska och bedöma läget i polisregionerna. Samtidigt är det få saker inom polisen som är standardiserade vilket försvårar dessa möjligheter. I dagsläget finns inga bra verktyg för att jämföra belastningen för den uniformerade personalen i de olika polisregionerna, detta är ett utvecklingsområde. En annan lärdom är att det är viktigt att göra bedömningar löpande då läget snabbt kan förändras i polisregionerna. Besluten om resursförflyttning kan därför inte löpa under en längre period. Samtidigt behöver perioden för beslutet vara tillräcklig lång för att ge den mottagande regionen möjlighet att planera för sin verksamhet.¹²⁰

Noa har sedan december 2021 haft en bedömandegrupp som har deltagit i arbetet med att fatta beslut om resursförflyttningar. Bedömandegruppen permanentades i november 2022 och består av representanter från alla sju polisregioner samt Noa. Bedömandegruppen har regelbundna möten där resursläget i polisregionerna och eventuella kommande begäranden om resurser diskuteras.¹²¹

4.6.3 Den tillfälliga resursförflyttningen uppges inte vara resurseffektiv

Inom ramen för vår fallstudie har vi intervjuat flera respondenter som genom den tillfälliga resursförflyttningen har skickats till region Stockholm. Några poliser vid IGV/områdespolisverksamheten uppger att de har haft tillräckliga arbetsuppgifter

¹¹⁸ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

¹¹⁹ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

¹²⁰ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

¹²¹ Intervju med handläggare vid Noa, 2022-11-07.

och upplever att deras insats har gjort en positiv skillnad i det lokalpolisområde som de har förstärkt. Både i enkätundersökningen och i fallstudien framgår dock att det finns poliser inom både IGV/områdespolisverksamheten och utredningsverksamheten som uppger att deras erfarenhet är att resursförflyttningen till Stockholm inte har varit effektiv.

Flera respondenter uppger att de inte har haft full sysselsättning under tiden de arbetat inom den särskilda händelsen och uppger att de hade behövts bättre i det egna lokalpolisområdet. Flera uppger att de har känt sig överflödiga i arbetet när de skickats till Stockholm och att polisregion Stockholm inte har varit träffsäker i sin begäran av kompetens. I vissa fall har fel kompetens begärts utifrån vad uppdraget har inneburit. I ett fall skickades kritiska resurser som arbetar med ingripandespaning till att arbeta med brottsförebyggande arbete. Det medförde att spaningsarbetet under tiden uteblev i det ordinarie lokalpolisområdet. Därutöver har ärendebalanserna konstaterats vara betydligt lägre i Stockholm jämfört med i det egna lokalpolisområdet, vilket har gjort att nyttan med kommenderingen har ifrågasatts.¹²² En lokalpolisområdeschef uppger:

”De som lånas ut, upplever att det finns endast lite arbetsuppgifter, att det är mer att göra i eget område. Eftersom vi är få, endast minimistyrka, blir effekten att alla andra hemma får betydligt mer arbete.”¹²³

I fallstudien har det även framkommit att kommenderingen till Stockholm inledningsvis var frivillig, men att medarbetare över tid har varit tvungna att arbeta kvar eftersom de har ansetts ha blivit för involverade i arbetet. Detta har gällt även om det har inträffat allvarliga brott på hemmaplan och den kommenderade resursen ansett sig kunna ha gjort större nytta i det egna lokalpolisområdet i och med lokalkännedom etc.¹²⁴

Närmare 90 procent av lokalpolisområdescheferna uppger i vår enkätundersökning att de har skickat resurser till den tillfälliga resursförflyttningen. I likhet med långvariga särskilda händelser riktade mot grov brottslighet uppges resursförflyttningen generera negativa konsekvenser i lokalpolisområdena vad gäller till exempel ökade ärendebalanser, stort övertidsuttag och minskad förmåga att arbeta brottsförebyggande (se avsnitt 4.8). Flera respondenter uppger att Polismyndigheten borde se över vilka metoder polisen arbetar med i Stockholm

¹²² Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹²³ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹²⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

innan myndigheten fattar beslut om tillfällig resursförflyttning.¹²⁵ En lokalpolisområdeschef uppger att det hade varit möjligt att undvika den tillfälliga resursförflyttningen till region Stockholm genom att enbart förflytta resurser inom den egna regionen.¹²⁶

Granskningen visar även att en polisregion beslutade om en särskild händelse i samband med att Noa beslutade om den tillfälliga resursförflyttningen, för att tillgodose Noas beslut om begärd resurs.¹²⁷ Mot bakgrund av att resursförflyttningen till Stockholm har pågått under lång tid och omfattar mycket resurser har den drabbat övriga landet hårt, och flera lokalpolisområdeschefer uppger att de själva har problem med skjutningar och annan grov brottslighet. Resursförflyttningen har även förlängts i flera omgångar och några respondenter uppger att det finns en rädsla för att den aldrig ska ta slut.¹²⁸

4.7 Handboken och riktlinjerna för särskilda händelser är ett stöd

Polismyndigheten har tagit fram riktlinjer och en handbok för ledning vid särskilda händelser. Riktlinjerna syftar till att uppnå en rättssäker, effektiv och enhetlig hantering av särskilda händelser i hela hotskalan, från fred till krig.¹²⁹ Handboken ska ge stöd för att inrikta och samordna polisverksamheten när verksamheten organiseras och leds i särskild ordning. Handboken ska även ge stöd när aktörsgemensamma åtgärder ska inriktas och samordnas.¹³⁰ Utöver dessa underlag tillhandahåller Polismyndigheten även en utbildning för blivande kommenderingschefer.¹³¹

Majoriteten av kommenderingscheferna uppger att handboken och riktlinjerna är ett bra stöd i arbetet med särskilda händelser. En kommenderingschef uppger att varje polismyndighet hade sin egen doktrin vad gällde genomförandet av särskilda händelser före omorganisationen, och att det finns stora vinster i att alla numera utgår från samma standard. Alla funktioner i kommenderingschefens stab vet vad de ska göra och kommenderingschefen kan ägna sig åt att stå för ett gott omdöme.¹³² En kommenderingschef uppger att handboken inte är skriven för en

¹²⁵ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹²⁶ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹²⁷ Intervju med polisintendent vid Polismyndigheten, 2022-10-28.

¹²⁸ Riksrevisionens enkätundersökning, oktober 2022, Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹²⁹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 4.

¹³⁰ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 5.

¹³¹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹³² Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

särskild händelse som hanterar utredningsfrågor, utan att den snarare utgår från det uniformerade polisarbetet.¹³³

Utöver utbildning, handbok och riktlinjer finns mentorskap att tillgå som stöd till blivande kommenderingschefer. Detta sker till exempel genom att den blivande kommenderingschefen får arbeta som biträdande kommenderingschef tillsammans med någon som är mer erfaren. Rollerna kan även vara ombytta, där den erfarna kommenderingschefen stödjer den ordinarie genom att vara biträdande kommenderingschef.¹³⁴

4.7.1 Det saknas vägledning för att avsluta särskilda händelser

I Polismyndighetens handbok vid ledning av särskilda händelser framgår att planering för avslut av en pågående särskild händelse ska påbörjas tidigt. Polisoperationen eller polisinsatsen ska avslutas när den har uppnått de fastställda målen eller när det inte längre finns skäl att organisera och leda polisverksamheten i särskild ordning. Skäl för avslut kan även vara att polisoperationen eller polisinsatsen kräver för mycket resurser eller konkurrerar med annan viktigare polisverksamhet.¹³⁵

Avslut av den särskilda händelsen kan ske på tre sätt:

- Den särskilda händelsen avslutas utan att det föreligger några behov av fortsatt arbete utanför den särskilda händelsen.
- Den särskilda händelsen minskas i omfattning och verksamheten lämnas över till berörda enheter inom Polismyndigheten när dessa är redo att ta över.
- Den särskilda händelsen avslutas och verksamheten lämnas över till annan myndighet eller aktör som till exempel kommun, räddningstjänst eller hälso- och sjukvård.¹³⁶

Utöver ovanstående finns ingen mer utförlig vägledning för hur avslutningen av den särskilda händelsen ska gå till i praktiken. Majoriteten av kommenderingscheferna uppger att det inte finns någon rutin angående hur en sådan planering ska genomföras. Ett skäl till detta uppges vara att det i många fall

¹³³ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹³⁴ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹³⁵ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 60, 88.

¹³⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, 2020, s. 112.

inte finns någonting att överlämna till linjeverksamheten, till exempel efter en avslutad fotbollsmatch.¹³⁷

Behovet av en plan för att avsluta den särskilda händelsen uppges dock ha blivit alltmer uppenbart när särskilda händelser används i situationer som inte är begränsade i tid och rum, till exempel grov brottslighet. I sådana fall kan en plan för avslut innebära en plan för att fasa ut den särskilda händelsen eller att i förtid släppa i väg resurser som inte längre behövs. Det kan även innebära en plan för att implementera nya arbetsmetoder eller ett beslut om att det efterföljande utredningsarbetet efter en särskild händelse ska tas om hand av en särskild beslutad utredningsorganisation. En särskild händelse kan bidra till att ”släcka en brand”, men om arbetet inte kan omhändertas av linjeverksamheten ger kraftsamlingen ingen effekt över tid. Två respondenter uppger att det skulle behöva förtydligas i handboken att det behöver finnas en plan för avslut av den särskilda händelsen som innefattar hur den lokala förmågan ska ta över verksamheten när den särskilda händelsen avslutats.¹³⁸

I vår enkätundersökning uppger 45 procent av lokalpolisområdescheferna att de inte har involverats i planen för avslut av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet.¹³⁹ Ett skäl till detta, som framkommer i vår fallstudie, kan vara att det i vissa lokalpolisområden finns en funktion som kallas operativ samordnare som kan vara mer involverad i detta arbete jämfört med lokalpolisområdeschefen.¹⁴⁰

4.8 Det lokala lägesbilsarbetet drabbas hårt av särskilda händelser

Granskningen visar att arbetet med den lokala lägesbilden i lokalpolisområdena i hög grad blir lidande i samband med begäran om resurser till särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Närmare 40 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att särskilda händelser på kort sikt genererar en omfattande negativ påverkan på det lokala lägesbilsarbetet, medan 50 procent uppger att de ger en omfattande negativ påverkan på lång sikt. Av fritextsvaren framgår att planerade aktiviteter inom det brottsförebyggande arbetet får ställas in medan trygghetsskapande arbete och samverkan med externa aktörer prioriteras ned.¹⁴¹ Riksrevisionen bedömer att det är mycket viktigt att Polismyndigheten beaktar den

¹³⁷ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹³⁸ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹³⁹ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁴⁰ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁴¹ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

negativa påverkan på linjeverksamheten som särskilda händelser ger upphov till vid beslut om särskilda händelser.

En ytterligare konsekvens i det lokala lägesbilsarbetet som uppstår i samband med särskilda händelser är att polisen tappar kontinuiteten i det förebyggande arbetet mot unga i riskzon och medarbetare med personkännedom. Det försvårar möjligheten att upptäcka och förhindra nyrekrytering av unga till grov kriminalitet. Medarbetare tappar motivationen till att planera aktiviteter i sitt eget område eftersom de ofta ställs in till följd av särskilda händelser. Områdespolisverksamheten har till skillnad från ingripandeverksamheten ingen minimibemanning, vilket innebär att det är lättare att skicka den kompetensen vid särskilda händelser. Det gör det svårare för polisen att vara synlig i lokalsamhället.¹⁴²

Även utredningsverksamheten uppges drabbas hårt och ärendebalanserna växer när utredare skickas till särskilda händelser. Ofta är det erfarna medarbetare som begärs vilket ökar sårbarheten.¹⁴³ Utredare kommenderas ofta under betydligt längre tid jämfört med uniformerad personal, det kan handla om allt från ett par veckor till flera månader. Inledningsvis kan kommenderingen vara frivillig men därefter utvecklas den till tvångskommendering. Ofta blir de ärenden som inte är akuta liggande till dess utredaren är tillbaka.¹⁴⁴

Flera lokalpolisområdeschefer lyfter att de redan från början har en ansträngd resurs som knappt täcker grunduppdraget, vilket innebär att den kvarvarande resursen efter kommendering till särskilda händelser inte räcker till annat än att bemanna ingripandeverksamheten och att utreda ärenden med frihetsberövade. Övertidsuttagen ökar för att täcka upp vid särskilda händelser och det blir svårt att genomföra utbildningar.¹⁴⁵

Enkätundersökningen visar att 67 procent av lokalpolisområdescheferna har behövt kommendera in lediga poliser för att lösa minimibemanningen i lokalpolisområdet, det så kallade vaktuppdraget¹⁴⁶. Av fritextsvaren framgår att vissa av dessa kommenderingar har skett med frivilliga som anmält sig till att arbeta övertid, men att det i längden sliter på personalen. Ständigt höga övertidsuttag kan påverka tiden som en polis orkar arbeta i yttre tjänst. I vår fallstudie framkommer

¹⁴² Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁴³ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁴⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁴⁵ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁴⁶ Vaktuppdrag innebär händelsestyrd verksamhet som kräver att polisen omedelbart eller skyndsamt behöver göra ett ingripande på viss plats. Källa: Polismyndigheten, *Ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen*, 2020.

att flera medarbetare har skrivit på överenskommelser som innebär att arbeta mer än 150 timmar övertid på ett år, och att det inte är ovanligt att en del kommer upp i mer än 200 timmars övertid. Den genomsnittliga tiden för hur länge en polis arbetar i yttre tjänst uppges vara 2–4 år.¹⁴⁷

4.8.1 Liten hänsyn tas till påverkan i lokalpolisområdet

Vår enkätundersökning visar att drygt 70 procent av lokalpolisområdescheferna anser att den som är kommenderingschef eller de som ingår i staben inte tar hänsyn till negativ påverkan i lokalpolisområdet i de fall de begär resurser till en särskild händelse riktad mot grov brottslighet. En lokalpolisområdeschef uppger:

”Inte alls. Det finns flera exempel på att situationen hos den som lånar ut är värre än hos den som lånar in. Återigen – tveksamt till objektivitet och helhetssyn hos de som avgör.”¹⁴⁸

Flera lokalpolisområdeschefer uppger att den som är kommenderingschef ofta saknar kunskap om läget i lokalpolisområdet, och att den särskilda händelsen har företräde. Konsekvensanalyser av hur det lokala lägesbildsarbetet påverkas görs sällan, och om de görs väger sällan konsekvensen för lokalpolisområdet tyngre än behovet i den särskilda händelsen.¹⁴⁹

Några lokalpolisområdeschefer uppger att de känner sig delaktiga i genomförandet av särskilda händelser, till exempel genom att de bjuds in till lägesuppdateringsmöten och tillfrågas om perspektivet från lokalpolisområdet. Vissa lokalpolisområden har organiserat det så att den operativa samordnaren har den huvudsakliga kontakten med kommenderingschefens stab.¹⁵⁰

Enkätundersökningen visar att 75 procent av lokalpolisområdescheferna inte upplever sig ha något att säga till om vid begäran av kommenderingschefen eller staben om att skicka resurser till en särskild händelse riktad mot grov brottslighet. Några lokalpolisområdeschefer uppger att de tillfrågas om eventuella konsekvenser men att upplevelsen är att det sällan tas hänsyn till dessa.¹⁵¹

¹⁴⁷ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁴⁸ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁴⁹ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁵⁰ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁵¹ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

En lokalpolisområdeschef uppger:

”Den ordinarie verksamheten behöver integreras i den särskilda händelsen så mycket som det går. Detta för att skapa möjligheter att så snart det går övergå till linjeverksamhet. Den särskilda händelsen är konstruerad för att omhänderta ett problem som hastigt uppkommit men förstör den ordinarie verksamheten i det långsiktiga perspektivet när den pågår över för lång tid.”¹⁵²

Ett exempel när en särskild händelse fick stora konsekvenser i lokalpolisområdet var i samband med NSH Pass.¹⁵³ Polismyndigheten kände till den kommande passkrisen ett år i förväg och följde upp passkulden veckovis. Trots det beslutade myndigheten att inleda en nationell särskild händelse den 6 april 2022. Då fattade regionpolischefen i en polisregion beslut om att ett antal poliser som varit anställda i sex månader skulle kommenderas för att handlägga pass på heltid under tre månader. Det resulterade i att 14 utredare skickades från ett specifikt lokalpolisområde. I det lokalpolisområdet arbetar nyanställda poliser som utredare i ett år, vilket gjorde att utredningsverksamheten drabbades hårt.¹⁵⁴

Beslutet om begärd resurs tog inte hänsyn till vilken funktion poliserna arbetade i, och lokalpolisområdeschefen hade inte möjlighet att påverka vilken personal som skulle skickas. Lokalpolisområdeschefen tvingades därmed kommendera in ingripandepoliser till utredningsverksamheten för att täcka bemanningen. För att minimera konsekvenserna i lokalpolisområdet är det viktigt att involvera lokalpolisområdeschefen vid beslut om särskilda händelser och begäran om resurs.¹⁵⁵ Riksrevisionen kan konstatera att den särskilda händelsen i detta fall minskade polisens möjlighet att arbeta förebyggande och vara synliga i utsatta områden. Som framgår av avsnitt 4.6 bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att göra väl avvägda bedömningar inför beslut om att skicka resurser till särskilda händelser.

Polismyndighetens internrevision delar bilden av att det resursuttag som särskilda händelser innebär påverkar linjeverksamhetens arbete med den lokala lägesbilden i lokalpolisområdet. Det blir en märkbar konsekvens för lokalpolisområden som får

¹⁵² Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

¹⁵³ NSH Pass inleddes under våren 2022 och ligger därmed utanför vår granskningsperiod. Vi har därmed inte granskat den händelsen mer ingående. Vi valde dock att inkludera detta exempel på hur en särskild händelse kan ge negativa konsekvenser i ett lokalpolisområde, eftersom det illustrerar konsekvenserna både av att inte inkludera lokalpolisområdet och hur arbetet med att bekämpa grov brottslighet drabbades.

¹⁵⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁵⁵ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

bistå med resurser och försvårar förutsättningarna att uppnå en stark lokal närvaro. Internrevisionen anser därför att det är viktigt att de som beslutar om och planerar en särskild händelse har aktuell kunskap om den lokala lägesbilden och resursläget. Internrevisionen konstaterar att det inte finns någon vägledning för eller några krav på att värdera konsekvenserna för linjeverksamheten inför beslut om att genomföra en särskild händelse, eller inför beslut om dimensionering och resursuttag. Konsekvenser för linjeverksamheten dokumenteras inte heller i någon strukturerad form.¹⁵⁶

4.9 Den operativa personalen har olika erfarenheter av särskilda händelser

Vi har inom ramen för vår fallstudie ställt frågor till personal på lokalpolisområdesnivå inom IGV/områdespolisverksamheten och utredningsverksamheten om deras erfarenheter av att kommenderas till eller ta emot resurser till särskilda händelser och tillfälliga resursförflyttningar. Den operativa personalen framhåller vikten av förberedelse, framförhållning och planering för att de ska ha möjlighet att göra ett bra jobb. Det är inte alltid möjligt att tillgodose vid kort varsel, men Riksrevisionen bedömer att arbetet med att förbereda personal som ska skickas kan förbättras, bland annat när det gäller att tydliggöra syftet med kommenderingen.

Merparten av respondenterna uppger att de har tagits väl emot och känt sig välkomna när de skickats till andra delar av myndigheten. En respondent uppger att kommendering till särskilda händelser ger en variation i arbetet som bidrar till känslan av att inte behöva byta jobb för att utvecklas. Viktiga aspekter för den som skickas är att den grundläggande logistiken såsom boende, passerkort och förvaring av tjänstevapen är väl förberett, och majoriteten av respondenterna uppger att deras erfarenhet är att detta har fungerat bra.¹⁵⁷

När det gäller att ta emot personal uppger flera respondenter att det överlag är positivt att få förstärkning men att det ibland kan bli rörigt om resursen kommenderas in med kort varsel och resurserna ofta byts ut. Det tar tid att introducera nya kollegor i arbetet. Ett sätt att lösa det på skulle kunna vara längre kommenderingar, men det är många som har svårt att arbeta på annan ort en längre tid på grund av familjeförhållanden.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, 2022, s. 19–20.

¹⁵⁷ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁵⁸ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

4.9.1 Personalen anser att kommendering bör ske under kortare tid

Som framgår av avsnitt 4.8 kommenderas områdespoliser och poliser inom ingripande verksamheten i regel under kortare tid jämfört med utredare. Dessa funktioner är inte lika beroende av att samma person återkommer till skillnad från utredningsverksamheten som kan påverkas negativt av ett personalbyte. Både företrädarna för IGV/områdespolisverksamheten och utredarna i vår fallstudie uppger att kommendering under kortare tid är mer hanterbar på grund av familjeförhållanden samt för att minimera negativa konsekvenser för personalens ordinarie arbete. Vid kommendering av utredare finns det därmed motstående intressen mellan vad som anses vara det bästa för utredningen och det bästa för den enskilda medarbetaren.¹⁵⁹

Även arbetsmiljöaspekten påverkas av kommenderingens längd, då arbetsmiljöansvaret förflyttas till medarbetarens tillfälliga chef. Medarbetarens ordinarie chef har därmed inte alltid insyn i vad medarbetaren hanterar och kan behöva stöttning i. I fallstudien framgår att resurser som skickas kan ha uppemot sju olika chefer under en kommendering på två veckor. Det varierar huruvida den operativa personalen har skickats frivilligt eller om de blivit tvångskommenderade. I första hand skickas frivilliga men i andra hand måste lokalpolisområdeschefen tvångskommendera. Tvångskommenderingar uppges vara vanligt när det gäller resursförflyttningen till polisregion Stockholm (se avsnitt 4.6). Medarbetarnas engagemang för uppdraget påverkas av om de har skickats på frivillig basis eller blivit tvångskommenderade.¹⁶⁰

4.9.2 Det behöver finnas ett tydligt uppdrag vid begäran om resurs

Flera respondenter uppger att de som tar emot förstärkande resurser behöver ha en plan för den resurs som de får in i verksamheten och för hur arbetsuppgifterna ska fördelas. För den enskilda medarbetarens arbetsmoral och motivation är det viktigt att uppdraget är tydligt, avgränsat och lätt att förstå. Information och kommunikation är också viktigt för att skapa delaktighet och motivation inför ett uppdrag. Det bidrar också till att minska startsträckan för att komma i gång med arbetet.¹⁶¹

¹⁵⁹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁶⁰ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁶¹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

Respondenterna inom ramen för vår fallstudie har olika erfarenheter av om det fanns ett tydligt uppdrag i samband med att de skickades till särskilda händelser. Två respondenter uppger att deras ankomst var väl förberedd till exempel genom delning av bakgrundsfakta och målbild för insatsen. Andra respondenter uppger att det var svårt att hinna sätta sig in i lokalpolisuppdraget när de inte kände till området och inte hade fått tillräcklig bakgrundsinformation.¹⁶²

En respondent uppger att särskilda händelser inte är så resurseffektiva som de skulle kunna vara. Lokalpolisområden som skickar resurser blir av med resurser på heltid men full effekt kan inte nås om den förstärkande resursen upplever att de inte har så mycket att göra. Det är svårt att veta exakt hur mycket resurser som behövs i en given situation och därför finns en risk för att man äskar för mycket. Respondenten uppger att det vore bättre att skicka tillbaka överflödiga resurser om det visar sig att inte alla behövs, men att så sällan sker.¹⁶³

Fallstudien visar att det är mer effektivt att använda förstärkande poliser i ingripandeverksamheten, det vill säga för att åka på larm, än att låta dem arbeta som områdespoliser i ett område där de saknar lokalkännedom. Om den ordinarie personalen i ett lokalpolisområde avlastas från ingripandeuppdraget kan de fokusera på områdespolisverksamheten eller delta i den särskilda händelsen. Flera poliser inom ingripandeverksamheten uppger att det inledningsvis kan vara bra att åka med någon som tillhör det lokalpolisområde som de har skickats till, men att det därefter känns mer effektivt och tryggt att låta förstärkande resurser som känner varandra att åka tillsammans.¹⁶⁴

I vår enkätundersökning uppger hälften av lokalpolisområdescheferna i de lokalpolisområden där det pågått minst en särskild händelse riktad mot grov brottslighet att den förstärkande resursen huvudsakligen används för att delta i ingripandeverksamheten. Knappt 20 procent uppger att den förstärkande resursen främst deltar i områdespolisverksamheten. Några lokalpolisområdeschefer uppger att de har provat sig fram och testat olika alternativ.¹⁶⁵

4.10 Samverkan med kommunen kan förbättras i samband med särskilda händelser

Granskningen visar att kommunerna inte alltid informeras om polisens särskilda händelser eller att det sker fördröjt i tid. Det gäller i synnerhet de hastigt uppkomna

¹⁶² Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁶³ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁶⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁶⁵ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

händelserna. Granskningen visar också att samverkan mellan kommunen och polisen vid händelser som rör grov brottslighet är viktig för att kunna prioritera de gemensamma resurserna på rätt plats vid rätt tidpunkt. Riksrevisionen bedömer att det finns en förbättringspotential gällande samverkan mellan polis och kommun i samband med särskilda händelser.

4.10.1 Samverkan hanteras främst av stabens samverkansfunktion

Kommenderingschefens stab har en utsedd funktion vars uppgift är att stödja kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom samverkan med andra, till exempel tjänsteman i beredskap, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården eller Försvarsmakten.¹⁶⁶

Kommenderingscheferna uppger att samverkan i samband med särskilda händelser i huvudsak sker via samverkansfunktionen i staben, som i vissa fall utgörs av en kommunpolis¹⁶⁷. En kommenderingschef uppger att samverkan med kommunen fungerar sämre i samband med hastigt uppkomna särskilda händelser, när polisen blir så upptagna med att hantera den akuta situationen att de tappar omvärldsperspektivet. Samverkan fungerar bättre vid i förväg kända särskilda händelser, där kontakt kan etableras innan den särskilda händelsen startar. Detsamma gäller i vardagen, där polisen har en annan vana vid att arbeta med samverkande aktörer.¹⁶⁸

4.10.2 Tjänsteman i beredskap informeras sporadiskt om särskilda händelser

Representanter för alla de fyra kommunerna vi har intervjuat uppger att kommunens ordinarie väg in till polisen är via kommunpolisen och att det finns en tät samverkan dem emellan. Information om en särskild händelse kan komma via kommunpolisen, ofta med viss fördröjning, men kommunen involveras inte utifrån att det är en särskild händelse i sig utan för att något hänt som påverkar det kommunala arbetet.¹⁶⁹

Ibland beslutas särskilda händelser utanför kontorstid då kommunpoliser och kommunanställda inte är i tjänst. Kommunerna har däremot alltid en tjänsteman i

¹⁶⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 13.

¹⁶⁷ Kommunpolisens uppdrag innebär att representera polisen i strategisk samverkan med ledningsgrupper för kommuner och övriga samhället. Funktionen ger förutsättningar för den lokala polisen att arbeta närmare medborgarna. Källa: Polismyndigheten, *Uppdragsbeskrivning för kommunpolis*, 2015.

¹⁶⁸ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁶⁹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

beredskap (TiB) som bland annat är mottagare av viktig information. Samtliga respondenter uppger att Polismyndigheten har en rutin för att kontakta TiB i samband med att myndigheten fattar beslut om särskilda händelser, men det har varierat över tid och från fall till fall om TiB faktiskt blir kontaktad. Huruvida kommunerna blir kontaktade eller inte beror på vad som har inträffat och när. Generellt uppges kontakten och informationen fungera bättre vid i förväg kända särskilda händelser.¹⁷⁰

När det gäller hastigt uppkomna särskilda händelser, exempelvis skjutningar, uppger majoriteten av kommunerna att kontakten med polisen fungerar mer sporadiskt. Ett skäl till det uppges vara att det utanför kontorstid är vakthavande befäl som ska informera TiB, och den funktionen bemannas av olika personer som är mer eller mindre vana vid rutinen att kontakta kommunen. Om polisen glömmer eller inte hinner kontakta kommunen kan det hända det att de får information om att polisen har inlett en särskild händelse via till exempel medier.¹⁷¹

Kommunerna har nytta av information om allt som påverkar den lokala lägesbilden. Till exempel skjutningar har väldigt stor påverkan på den lokala lägesbilden men det är en subjektiv bedömning av den som är ansvarig för passet hos polisen som avgör om kommunen blir informerad eller inte. Det har enligt fallstudien förekommit att polisen har bedömt att skjutningar med icke-dödlig utgång inte har påverkan på den lokala lägesbilden i kommunen. I vissa fall har situationen varit den motsatta, och polisen har informerat om skjutningar i närområden med hänvisning till att det kan påverka situationen i kommunen då personen haft anknytning dit.¹⁷²

Två respondenter önskar att det fanns en rutin där kommunen får information om polisens särskilda händelser så fort som möjligt, till exempel via sms. Skälet till att kommunen inte alltid informeras tror de är att polisen inte vet om det är av intresse för kommunen eller inte. Det kan även finnas en osäkerhet hos polisen om vad de kan berätta och att de inte vet om de får svara på eventuella följdfrågor. En respondent uppger att coronapandemin innebar ett förtroendetapp mellan kommunen och polisen på grund av att de inte träffades i lika hög utsträckning. Det uppges ha inneburit att båda parter är mer försiktiga med vilken information de delar med varandra.¹⁷³

¹⁷⁰ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷¹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷² Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷³ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

Kommenderingscheferna har olika uppfattning om i vilket skede TiB får information om den särskilda händelsen. En kommenderingschef uppger att polisområdet sedan ett par år tillbaka har en rutin där sms går ut till chefsnivån i samband med att TiB har informerats. Om det kommer in ett allvarligt ärende på kvällstid kan det dröja innan TiB kontaktas, men att det är viktigt att det sker så fort som möjligt. En annan kommenderingschef uppger att TiB ofta informeras redan innan den särskilda händelsen har beslutats. Flera kommenderingschefer uppger att i vilket skede samverkande aktörer involveras beror på vad den särskilda händelsen handlar om.¹⁷⁴

4.10.3 Information om särskilda händelser är viktig för att kommunerna ska kunna prioritera sina resurser

Polisens särskilda händelser kan påverka hur kommunen ska rikta sina resurser. Detta gäller även om polisen avser att förändra sitt arbete under den särskilda händelsen. Om kommunen till exempel får veta att polisen inte kommer att vara synlig i ett visst område för att det inte finns tillräckligt med resurser, kan kommunen stärka upp med andra resurser där eller vice versa. Respondenterna poängterar att det är viktigt att polisen ser kommunen som en resurs i det gemensamma brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. För att fatta rätt beslut behöver polisen så mycket information som möjligt och där är kommunerna viktiga bidragsgivare.¹⁷⁵

Polisens och kommunens uppdrag skiljer sig åt och de har därför inte sällan olika perspektiv på det som föranlett den särskilda händelsen. En respondent uppger att polisen kan ha svårt att se saker utanför sitt eget perspektiv. Enligt kommunen handlar polisens uppdrag mer om situationen där och då medan kommunens uppdrag handlar både om den givna situationen och om arbetet därefter. Det är viktigt att polisen är tydlig med vad de förväntar sig av kommunen, särskilt som medier ofta hör av sig till kommunen i samband med en särskild händelse och ställer frågor om hur de avser att agera.¹⁷⁶

4.10.4 Samverkan mellan polisen och kommunerna påverkas på olika sätt av särskilda händelser

När det gäller hur samverkan fungerar inom ramen för särskilda händelser har respondenterna delvis olika uppfattningar. En respondent uppger att det vid

¹⁷⁴ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷⁵ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷⁶ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

skjutningar och andra grova våldshändelser kan vara svårt att få staben att prioritera det som kommunen behöver. Kommunpolisen eller områdespolisen som kommunen har kontakt med till vardags uppges ha lättare att förstå kommunens behov, medan ledningen av den särskilda händelsen har ett annat fokus.¹⁷⁷

En annan respondent uppger att våldshändelser som för några år sedan klassades som särskilda händelser inte får den klassningen nu, eftersom polisen har fått mer rutin på hur de händelserna ska hanteras. Att en allvarlig händelse inte blir en särskild händelse kan innebära problem för kommunen då det inte blir samma fokus på samverkan. När polisen går upp i stabsläge blir det en tydligare samverkan och kommunen uppges få en kontakt in till polisen som kan se bortom det polisiära utredningsarbetet, vilket de skulle önska sig mer av i vardagen.¹⁷⁸

I en särskild händelse blir det en resurstillsättning hos polisen, inte bara operativt ute på fältet utan också till samverkansfunktionen, vilket skapar förutsättningar för kommunen att bli delaktig och löpande få information så att kommunen kan agera i sin organisation utifrån rätt lägesbild. Det uppges också bli ett sätt för kommunen att enkelt kommunicera sina tankar och synpunkter till polisen så att de har möjlighet att agera utifrån det.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷⁸ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁷⁹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

5 Erfarenheter och kunskap om särskilda händelser tillvaratas sällan

I det här kapitlet besvarar vi delfrågan: Gör Polismyndigheten tillräckligt för att säkerställa att kunskap och erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas?

Vår bedömning av om Polismyndigheten gör tillräckligt för att säkerställa att erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas baseras på att

- Polismyndigheten har följt upp och genomfört utvärderingar av de åtgärder som vidtas inom ramen för de särskilda händelserna
- Polismyndigheten har inhämtat berörda aktörers perspektiv och upplevelser i arbetet med utvärderingar, till exempel från olika samverkanspartners och allmänhet
- Polismyndigheten har ett system för att sprida kunskap på alla nivåer i organisationen och har använt detta för att sprida kunskap
- Polismyndigheten har tagit med sig goda exempel utifrån resultat från tidigare genomförda särskilda händelser och implementerat dem i linjeverksamheten.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Polismyndigheten inte har gjort tillräckligt för att säkerställa att kunskap och erfarenheter från tidigare särskilda händelser tillvaratas.

Granskningen visar att Polismyndigheten sällan följer upp eller utvärderar åtgärder som vidtagits inom ramen för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Samtliga tillfrågade kommuner uppger att Polismyndigheten inte har involverat dem i uppföljning eller utvärdering på något strukturerat sätt.

Vidare visar granskningen att Polismyndigheten inte har en strukturerad process för kunskapsspridning. I huvudsak gäller det kunskap som sprids muntligen, på den enskilda medarbetarens initiativ. Trots bristande uppföljning och utvärdering visar granskningen att det finns goda exempel som implementerats i linjeverksamheten. Två sådana exempel är regionala driftcenter och regionala bedrägericenter, som är resultatet av två särskilda händelser.

5.1 Uppföljning och utvärdering av särskilda händelser görs sällan

Enligt Polismyndighetens riktlinjer och handbok för särskilda händelser ska en särskild händelse följas upp om det inte är uppenbart onödigt. Uppföljningen ska dokumenteras i en fastställd mall.¹⁸⁰ ¹⁸¹ Trots detta har Polismyndigheten endast följt upp sammanlagt 16 särskilda händelser sedan kravet på uppföljning reglerades i riktlinjerna i slutet av 2019. Detta kan jämföras med att det inleddes 362 särskilda händelser under perioden 2020–2021.¹⁸² Endast en av dessa uppföljningar rör en särskild händelse som var inriktad mot grov brottslighet. Uppföljningarna avser avslutade särskilda händelser och kan därmed inte jämföras rakt av med de inledda. Skillnaden i antal ger ändå en tydlig indikation om att uppföljningar inte genomförs i någon större utsträckning.

Enligt Polismyndigheten beror det låga antalet uppföljningar bland annat på att det varit driftstörningar i systemet där uppföljningarna registreras och att rapporteringen då har legat nere. Antalet uppföljningar speglar därmed inte det totala antalet särskilda händelser under perioden. Polismyndigheten uppger också att det inte är ett absolut krav att följa upp särskilda händelser och att exempelvis fotbollsmatcher inte alltid bedöms vara nödvändiga att följa upp.¹⁸³ Nuvarande mall för uppföljning är inriktad på om metoden i handboken för särskilda händelser följs. Polismyndigheteten uppger att arbete pågår med att utveckla detta arbete för att på sikt kunna göra mer specifika uppföljningar såsom uppföljningar av idrottsrelaterade händelser eller händelser mot grov brottslighet.¹⁸⁴

Större händelser såsom NSH Rimfrost och NSH Dimma har utvärderats men i övrigt är utvärderingar sällsynta.¹⁸⁵ ¹⁸⁶ Flera kommenderingschefer uppger att uppdraget att vara kommenderingschef vanligtvis är en tillikauppgift, det vill säga en uppgift vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Eftersom uppdraget då sköts

¹⁸⁰ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 15.

¹⁸¹ Huvudregeln är att mallen ska användas men av instruktionen för uppföljning av särskild händelse framgår att om en polisregion/avdelning bedömer att uppföljningen innehåller information av högt eller mycket högt skyddsvärde ska den genomföras i pappersformat. Dåvarande UC Bergslagen, som ansvarar för uppföljningarna, har dock inte kännedom om hur många händelser som p.g.a. sekretesskäl följts upp utanför systemet. Källa: Polismyndigheten, Svar på kompletterande frågor rörande faktagranskning, 2023-02-20.

¹⁸² Mejl från handläggare vid dåvarande UC Bergslagen 2022-06-02. Perioden som avses är november 2019–maj 2022.

¹⁸³ Mejl från handläggare vid dåvarande UC Bergslagen, 2022-05-13 och 2022-06-02; Tjänsteanteckning 2022-06-20.

¹⁸⁴ Mejl från handläggare vid dåvarande UC Bergslagen, 2022-06-15; Tjänsteanteckning 2022-06-20.

¹⁸⁵ Tjänsteanteckning 2022-06-20.

¹⁸⁶ Polismyndigheten, Svar på kompletterande frågor rörande faktagranskning, 2023-02-20.

parallellt med ordinarie arbetsuppgifter anses att kommenderingschefen behöver vara ”sist in och först ut” i den särskilda händelsen. Det kan vara en förklaring till att några kommenderingschefer uppger att de vet att särskilda händelser ska utvärderas men inte känner till om det gjorts för specifika särskilda händelser.¹⁸⁷

På frågan om erfarenheter utifrån resultat baserat på tidigare genomförda särskilda händelser inhämtas inför eller under nya särskilda händelser uppger ungefär hälften av kommenderingscheferna att det görs men att det inte sker strukturerat eller systematiserat. Tidsbrist uppges vara ett skäl till det, i synnerhet om det handlar om en hastigt uppkommen händelse.¹⁸⁸

5.1.1 Kommuners perspektiv efterfrågas inte regelmässigt vid utvärderingar

Representanter för alla fyra kommuner vi har intervjuat uppger att deras perspektiv och erfarenheter inte har efterfrågats vid Polismyndighetens utvärderingar eller uppföljningar av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. En respondent uppger att det kan förekomma ett mer informellt samtal mellan kommunen och polisen efter att en särskild händelse avslutats men att det kan vara personbundet. En annan respondent uppger att kommunen önskar återkoppling från polisen när de avslutar en särskild händelse så att kommunen kan förbereda sig på att polisen närvaron går ner. Representanter för tre kommuner lyfter upp utvärderingar av polisens och kommunens samarbete vid särskilda händelser som förbättringsområden. Kommunens bild bekräftas av att flera kommenderingschefer uppger att de aldrig eller sällan tar in externa aktörers perspektiv vid utvärderingar av särskilda händelser.¹⁸⁹

5.2 Det saknas en strukturerad process för kunskapsspridning om särskilda händelser

Polismyndigheten har gjort vissa insatser för att muntligen sprida erfarenheter från nationella särskilda händelser. Däremot finns det ingen strukturerad process för att sprida den kunskap och de erfarenheter som genereras vid händelserna. Informationen delas därför sällan inom myndigheten. Inte heller på lokal nivå finns det något strukturerat sätt att sprida medarbetares kunskaper och erfarenheter av att ha skickats till särskilda händelser. När det sker gäller det i huvudsak kunskap som delas muntligen, på den enskilda medarbetarens initiativ.

¹⁸⁷ Polismyndigheten, Svar på kompletterande frågor rörande faktagranskning, 2023-02-20.

¹⁸⁸ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁸⁹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

Avsaknaden av strukturerad kunskapsspridning gäller inte enbart särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Bilden bekräftas av Polismyndighetens internrevision som har granskat påverkan på linjeverksamheten vid genomförande av i förväg kända särskilda händelser. Internrevisionen konstaterar att den uppföljning som görs inte leder till någon strukturerad och dokumenterad kunskapsdelning varken nationellt, regionalt eller lokalt. Internrevisionen noterar också att den kunskapsdelning som sker huvudsakligen är muntlig.¹⁹⁰

5.2.1 Viss kunskap och vissa erfarenheter från nationella särskilda händelser har spridits muntligen

Några kommenderingschefer framför att det i samband med nationella särskilda händelser har gjorts insatser för att muntligen sprida erfarenheter och lärdomar. Det gäller i synnerhet de särskilda händelserna NSH Rimfrost, NSH Dimma och NSH Val 2022. De insatser som lyfts fram handlar bland annat om överföring av kunskap genom att polisen, fysiskt eller digitalt, under pågående insats har samlat representanter för alla polisregioner och pratat om erfarenheter, lärdomar och avvägningar inför geografiska skiften eller kommande aktiviteter i den pågående särskilda händelsen.¹⁹¹ I samband med att NSH Rimfrost avslutades hölls en workshop med representanter från alla regionala staber och den nationella staben. En del av workshoppen handlade specifikt om erfarenhetsanalys och erfarenhetsåterföring.¹⁹²

5.2.2 Kunskap och erfarenheter från regionala särskilda händelser sprids sällan

Flera regionala kommenderingschefer uppger att de efter en avslutad särskild händelse arbetar med strukturerade gruppdiskussioner i form av "After Action Reviews". Det varierar däremot om några utöver de som var med vid själva diskussionen får ta del av underlaget. Kommenderingschefer i en polisregion uppger dock att "After Action Reviews" rutinmässigt återrapporteras både i den regionala ledningsgruppen och när polischefer i beredskap träffas några gånger per termin. De uppger också att det finns dokumenterade sammanställningar av vad de lärt sig.¹⁹³

¹⁹⁰ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg kända särskilda händelser*, 2022, s. 12.

¹⁹¹ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁹² Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁹³ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

Flera kommenderingschef uppger att staben för den särskilda händelsen skriver erfarenhetsberättelser efter avslutade särskilda händelser. Erfarenhetsberättelserna lagras i en katalog, men det är upp till den enskilda medarbetaren att gå in och titta i denna. En kommenderingschef menar att kunskapen endast sprids muntligen och att det är upp till individen att, med hjälp av någon mer erfaren, hitta sin väg och se vad som fungerar.¹⁹⁴

Vi noterar alltså att polisen inte systematiskt går igenom erfarenhetsberättelserna från tidigare särskilda händelser eller regelmässigt sprider informationen på annat sätt. Denna bild bekräftas även av Polismyndighetens internrevision som konstaterar att erfarenhetsberättelser är en väsentlig del av polisregionernas uppföljning av särskilda händelser men att det råder oklarhet om vad som faktiskt händer med erfarenhetsberättelserna efter att de lämnats in. Internrevisionen har inte heller sett att det finns någon tydlig koppling mellan erfarenhetsberättelser och utveckling av metodik och/eller utbildning.¹⁹⁵

5.2.3 Kunskapsdelning sker huvudsakligen på den enskilda medarbetarens initiativ

Granskningen visar att medarbetare på lokal nivå uppmuntras av sina chefer att berätta om sina erfarenheter eller nya kunskaper från att ha varit kommenderade till särskilda händelser men att erfarenheterna i merparten av lokalpolisområdena inte sprids på ett strukturerat sätt. I vår fallstudie uppger två lokalpolisområdeschefer att den personal som har skickats till särskilda händelser motiveras att berätta om sina erfarenheter, oavsett om det rör nya kunskaper eller negativa upplevelser.¹⁹⁶ Över hälften (56 procent) av lokalpolisområdescheferna uppger i vår enkätundersökning att de inte har något strukturerat sätt för att sprida medarbetarens eventuella nya kunskaper och erfarenheter efter att de har varit kommenderade till särskilda händelser.¹⁹⁷ Riksrevisionen kan konstatera att kunskapsspridning är ett viktigt verktyg för att öka medvetenheten om bra och dåliga erfarenheter av särskilda händelser.

Ingripandepoliser och områdespoliser som vi har intervjuat menar att det finns möjlighet på arbetsplatsen att sprida ny kunskap eller erfarenheter från att ha varit kommenderad till en särskild händelse. Däremot menar de att det är upp till dem själva att sprida kunskapen. Det handlar inte bara om att de tar med sig goda

¹⁹⁴ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁹⁵ Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, 2022, s. 12.

¹⁹⁶ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

¹⁹⁷ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

exempel hem utan också om att de delat med sig av arbetssätt från det egna området till området som de kommenderades till. I ett lokalpolisområde lyfter respondenterna fram att kunskapsöverföring fungerar bra mellan grupper men på strategisk nivå stannar väldigt många idéer i mötesrummen och når inte ut.¹⁹⁸

I vår fallstudie uppger tre utredare att de har tagit med sig många av de nya lärdomar som de fått genom att ha skickats till särskilda händelser till sin egen arbetsgrupp, och att de också uppmuntras av chefen att sprida kunskapen. Det handlar exempelvis om rutiner och mallar som gör att de kan arbeta mer effektivt och likriktat, eller om kompetens inom teleföretning och filmhantering. En utredare framför att kommendering till särskilda händelser är något positivt, även om det handlar om kollegor som skickas, eftersom de ofta kommer tillbaka med ny kunskap som gynnar hela gruppen. En annan utredare uppger att de inte fick med sig så mycket nya kunskaper utan att de mest reflekterade över vissa mindre detaljer om saker de skulle kunna göra annorlunda. Hade det funnits nya kunskaper att ta med sig hem skulle det i så fall ha skett på eget initiativ.¹⁹⁹

5.3 Vissa goda exempel har implementerats i linjearbetet

Granskningen visar att de nationella särskilda händelserna NSH Rimfrost och NSH Dimma har genererat nya arbetsmetoder på regional nivå. Bland annat har ett regionalt driftcenter (RDC) inrättats i vissa polisregioner, liksom ett regionalt bedrägericentrum. Även på lokal nivå uppges att arbetssätt eller metoder från tidigare genomförda särskilda händelser mot grov brottslighet har implementerats i linjearbetet.

Ett RDC är ett forum som är bemannat med olika funktioner²⁰⁰ med syftet att dela lägesbilder med hela polisregionen. Forumet används även för att skapa förståelse för läget i olika geografiska och organisatoriska delar av polisregionen och för att skapa acceptans för hur resurserna prioriteras.²⁰¹ Kommenderingschefer i fyra polisregioner lyfter fram att regionen som en följd av NSH Rimfrost inrättat ett RDC, eller snarlika lösningar, i linjeverksamheten. Det varierar mellan polisregionerna om det handlar om att samordna och prioritera både underrättelseverksamheten, uniformerad personal och utredningsverksamheten eller enbart en eller ett par av dem.²⁰²

¹⁹⁸ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

¹⁹⁹ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

²⁰⁰ Det kan exempelvis handla om representanter för polisområden, underrättelseenheten och brottsamordningsfunktionen.

²⁰¹ Riksrevisionens deltagande i regionalt driftcenter (RDC), 2022-10-11.

²⁰² Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

I en polisregion finns en öronmärkt RDC-resurs som arbetar kvällar och nätter. Resursen består av 22 poliser inom ingripandeverksamheten och kan sättas in där representanterna för RDC gemensamt bedömer att den behövs för stunden.²⁰³ En respondent uppger att RDC-resursen bidrar till att linjeverksamheten inte behöver brytas sönder om det uppstår en händelse som kräver stöttning med resurser. Det geografiska avståndet styr hur fort det går att mobilisera RDC-resursen men mobiliseringen uppges vara minutoperativ via vakthavande befäl.²⁰⁴

Ett annat gott exempel är att det har inrättats regionala bedrägericentrum i två polisregioner som ett resultat av planen för avslut av NSH Dimma.²⁰⁵ Syftet är att polisen ska kunna fokusera på och mer effektivt arbeta med bedrägeribrott.²⁰⁶ Nationellt bedrägericentrum (NBC) har även flyttats från polisregion Stockholm till Noa. NBC ansvarar för det strategiskt brottförebyggande arbetet på nationell nivå. De kan också initiera operativa insatser inom området. I samarbetet med polisregionerna kan uppgifter fördelas av NBC till polisregionerna.²⁰⁷

Andra exempel på lärande och kompetenshöjning i samband med särskilda händelser som framkommer i våra intervjuer är vissa underrättelsebaserade metoder och en regional konfliktkarta som delas med andra. Erfarenheterna från NSH Rimfrost och andra särskilda händelser i en polisregion har lett till att polisregionen tagit inspiration av arbetssätten när de byggt upp sitt nya operativa ledningssystem. Även vissa lokalpolisområden har börjat bygga upp ett liknande system som det som finns i särskilda händelser gällande stabsfunktioner för att få till en tydlig ledning även i det ordinarie arbetet.²⁰⁸

Vår enkätundersökning visar att 11 procent av lokalpolisområdescheferna uppger att arbetssätt, metoder eller liknande från tidigare genomförda särskilda händelser mot grov brottslighet i hög utsträckning har implementerats i linjearbetet i det egna lokalpolisområdet. Det har exempelvis handlat om stabsmetodik, metodiken i Polisens utredning av grova brott (PUG) och lokala driftcenter.²⁰⁹

²⁰³ Riksrevisionens deltagande i regionalt driftscenter (RDC), 2022-10-11.

²⁰⁴ Riksrevisionens deltagande i regionalt driftscenter (RDC), 2022-10-11.

²⁰⁵ Riksrevisionens fallstudie augusti–oktober 2022.

²⁰⁶ SVT nyheter, "Bedrägerierna ökar – nu storsatsar polisen på effektiva utredningar".

²⁰⁷ Polismyndigheten, *De organiserade bedrägerierna En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, 2021, s. 7.

²⁰⁸ Intervjuer med kommenderingschefer maj–september 2022.

²⁰⁹ Riksrevisionens enkätundersökning oktober 2022.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen de bedömningar och slutsatser som har dragits av granskningen och de rekommendationer som lämnas till Polismyndigheten.

6.1 Slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att särskilda händelser kan vara ett effektivt sätt att leda arbetet under de första timmarna eller dagarna efter att ett grovt brott har begåtts. Riksrevisionens bedömning är emellertid att särskilda händelser som pågår under längre tid gör större skada än nytta eftersom de ofta innebär resursförflyttningar som ger negativa konsekvenser i de lokalpolisområden som måste bistå med resurser. Riksrevisionen bedömer därför att bekämpning av grov brottslighet inte bör ske genom långvariga särskilda händelser.

Resursförflyttningar ökar sårbarheten lokalt, inte minst över tid. Polisen får svårare att hantera den grova brottsligheten och att vara synlig i lokalsamhället, vilket kan leda till ökad otrygghet för medborgarna. En annan konsekvens är ökade ärendebalanser som innebär att medborgarna får vänta längre på att få sina polisanmälningar omhändertagna. Den senaste tidens utveckling har inneburit att skjutningar och annan grov brottslighet sprider sig utanför storstadsregionerna, vilket understryker vikten av en närvarande polis i hela landet. Därför är det viktigt att Polismyndigheten utvecklar sin förmåga att följa resursmobilitet inom myndigheten.

Brister i Polismyndighetens administrativa system gör att det inte är möjligt att varken mäta effekten av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet eller att spåra den totala merkostnaden för dessa, vilket försvårar möjligheten att säkerställa en god hushållning med statens medel. Polismyndighetens resurser är begränsade och för att kunna använda resurserna så effektivt som möjligt är det viktigt att göra väl avvägda bedömningar både inför ett eventuellt beslut om en särskild händelse och under tiden händelsen pågår. Frånvaron av uppföljningar och utvärderingar av särskilda händelser inom Polismyndigheten begränsar möjligheten att tillvarata erfarenheter från dem och bedöma uppfyllelsen av uppsatta mål. Sammantaget blir underlaget för framtida strategiska beslut om särskilda händelser mycket begränsat. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen uppmärksammar de brister som framkommer i granskningen.

Granskningens huvudsakliga slutsatser utvecklas i följande delavsnitt:

6.1.1 Det saknas underlag för att mäta om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har gett effekt

Granskningen visar att varken Polismyndigheten eller tillfrågade kommuner kan redogöra för hur eller i vilken utsträckning särskilda händelser har bidragit till att bekämpa grov brottslighet. Polismyndigheten har inte någon total sammanställning av antalet särskilda händelser och det underlag som finns är behäftat med stora brister. Riksrevisionens bedömning är därmed att det inte är möjligt att mäta om särskilda händelser riktade mot grov brottslighet har gett effekt. Att Polismyndigheten registrerar och dokumenterar relevant underlag om särskilda händelser är en förutsättning för att få en bild av hur polisen arbetar med särskilda händelser och hur utvecklingen sett ut över tid.

Uppgifter om under hur lång tid en särskild händelse pågick, hur många årsarbetskrafter som involverades eller från vilken eller vilka delar av myndigheten som resurser skickades är viktiga för att få en bild av hur särskilda händelser belastar Polismyndighetens totala resurs. Information om vilka polisiära eller utredningsmässiga åtgärder som har genomförts inom ramen för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet är betydelsefull för att kunna uttala sig om händelsernas eventuella positiva och negativa effekter. Det bristande underlaget om särskilda händelser har begränsat Riksrevisionens möjlighet att dra vidare slutsatser av sammanställningen.

När det gäller målsättningar som är kopplade till särskilda händelser bedömer Riksrevisionen att Polismyndigheten behöver utveckla sitt arbete med att säkerställa att dessa uppfylls. Information om huruvida målsättningarna har uppnåtts ger värdefull kunskap om utfallet av den särskilda händelsen och är viktigt för att kunna avgöra när det är läge att avsluta den särskilda händelsen.

Majoriteten av respondenterna i granskningen upplever att särskilda händelser har störst effekt i det korta perspektivet, vilket innebär under några timmar upp till ungefär en vecka. Riksrevisionen kan konstatera att grov brottslighet inte är en företeelse som går att lösa över en natt. Till skillnad från exempelvis en fotbollsmatch eller demonstration har händelser som rör grov brottslighet sällan ett start- och ett slutdatum. I de flesta fall bottnar det i ett samhällsproblem som har växt fram under lång tid. Förmågan att hantera grov brottslighet behöver finnas i den ordinarie linjeverksamheten eftersom lokalkännedom och samverkan med berörda aktörer över tid är avgörande för att lyckas i arbetet.

6.1.2 Polismyndigheten genomför inte särskilda händelser på ett effektivt sätt

Granskningen visar att det inte finns några tydliga kriterier för att besluta om särskilda händelser. Det innebär att bedömningen i grunden är subjektiv och kan variera från person till person. Samtidigt ger beslut om en särskild händelse ett kraftfullt mandat med näst intill fri tillgång till resurser, och därmed ett stort ansvar för den som är kommenderingschef. Riksrevisionen konstaterar att det mot bakgrund av detta mandat bör finnas en tydlighet i på vilka grunder Polismyndigheten fattar beslut om att inleda en särskild händelse. Det är också viktigt att mandatet inte används enbart som ett sätt att få tillgång till resurser.

Närmare en tredjedel av de tillfrågade lokalpolisområdescheferna uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att särskilda händelser riktade mot grov brottslighet till största delen kunde ha hanterats av linjeverksamheten. Detta hade dock enligt respondenterna bland annat förutsatt en tydligare ledning och styrning. Riksrevisionen kan konstatera att särskilda händelser kan vara ett symptom på ett större problem inom Polismyndigheten, som innebär att ledningen och styrningen inte fungerar. Eftersom en särskild händelse möjliggör för polisen att arbeta koncentrerat mot ett specifikt problem är det naturligt att det ökar förutsättningarna för att styra arbetet. Polisens vardagliga arbete inom linjeverksamheten innebär en stor variation av problem som ska hanteras, och det är viktigt att det arbetet fungerar. Det är viktigt att dela information och att det finns en tillit inom organisationen.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns en risk för att begreppet särskild händelse urholkas om ledningsformen används i allt fler typer av situationer. Den särskilda händelsen blir inte längre särskild, och det ökar risken för att de särskilda händelserna pågår under allt längre tid. Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten behöver se över hur ledningen och styrningen kan förbättras inom myndigheten för att undvika att särskilda händelser används som en lösning på problemet.

Vidare visar granskningen att Polismyndigheten inte kan redogöra för den totala merkostnaden för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. För över hälften av händelserna (53,5 procent) är det inte möjligt att spåra eventuella merkostnader. Övriga merkostnader uppgår till närmare 116 miljoner kronor. Riksrevisionen kan ändå konstatera att särskilda händelser genererar stora merkostnader utöver kostnaden för personalens grundlön. Även detta bör vara ett incitament för att noga överväga om ett grovt brott ska hanteras som en särskild

händelse eller inte, och för att löpande bedöma av hur länge den särskilda händelsen ska pågå.

Den tillfälliga resursförflyttningen till polisregion Stockholm som påbörjades i januari 2022, och sedermera övergick till en regional särskild händelse, visar indikationer på ineffektivt resursutnyttjande. Riksrevisionen kan konstatera att långvarig resursförflyttning leder till en ökad sårbarhet på lokal nivå oavsett om förflyttningen sker inom eller utom ramen för en särskild händelse. Riksrevisionen bedömer att det är av stor vikt att Polismyndigheten förbättrar det underlag som används vid bedömning inför resursförflyttningar, både inom ramen för särskilda händelser och i andra fall. Detta gäller i synnerhet om resursförflyttningarna planeras i förväg.

Den som fattar beslut behöver göra en grundlig bedömning av om huruvida problemet ska hanteras inom ramen för en särskild händelse och på vilka grunder, och av vilken kompetens som behövs och vilket antal resurser som är nödvändigt. I detta arbete är det viktigt att hämta in och värdera lokalpolisområdenas lägesbilder eller motsvarande. Bedömningen bör ske löpande under tiden resursförflyttningen pågår för att säkerställa att den förstärkande resursen används på ett effektivt sätt. Överflödiga resurser bör återgå till sin ordinarie arbetsplats. Riksrevisionen bedömer även att det vid tillfälliga resursförflyttningar är rimligt att Noa ställer krav på att den eller de polisregioner som fått beslut om att skicka resurser redogör för hur resurserna har använts. För att öka tilliten och skapa en förståelse för varför det finns ett behov av att skicka resurser är det även viktigt med tydlig kommunikation inom myndigheten och att dela lägesbilden för att förklara hur behovet ser ut på olika ställen.

Polismyndighetens riktlinjer och handbok för särskilda händelser uppges i intervjuer utgöra ett stöd i arbetet. Dock saknas underlag om planering för avslut av särskilda händelser, vilket är en central del i genomförandet av särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Det är Riksrevisionens uppfattning att planering för avslut av den särskilda händelsen bör påbörjas så tidigt som möjligt och genomföras i samverkan med det berörda lokalpolisområdet, som i de flesta fall ska ta över arbetet när den särskilda händelsen avslutas.

Vidare visar granskningen att det är viktigt att Polismyndigheten ser över sina arbetsmetoder innan de beslutar om särskilda händelser, vilket Riksrevisionen bedömer är rimligt. Långvariga resursförflyttningar begränsar polisens möjlighet att vara synliga i lokalsamhället och tillämpa relevanta arbetsmetoder lokalt, vilket riskerar att öka problemen med grov brottslighet i det egna lokalpolisområdet.

Riksrevisionen bedömer att det är av stor vikt att polisen arbetar enligt vedertagna metoder i arbetet med att bekämpa grov brottslighet.

Majoriteten av lokalpolisområdescheferna uppger i intervjuer att kommanderingschefen eller staben inte tar hänsyn till negativa konsekvenser i lokalpolisområdet vid begäran om resurs, och att de inte upplever sig ha något att säga till om. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att involvera de berörda lokalpolisområdescheferna när det gäller begäran om resurs.

Lokalpolisområdeschefen är den som har bäst överblick över de behov som lokalpolisområdet har utifrån sin aktuella problembild.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att polisens samverkan med kommunerna behöver förbättras när det gäller särskilda händelser, bland annat när det gäller polisens information till kommunen om att en särskild händelse har inletts. Riksrevisionens bedömning är att samverkan mellan polisen och berörda aktörer såsom kommunen är en förutsättning för att lyckas i arbetet med att bekämpa grov brottslighet, till exempel när det gäller att förebygga och förhindra att unga rekryteras till kriminella nätverk. Därmed är det viktigt att hitta forum för samverkan och att dela varandras perspektiv och erfarenheter.

6.1.3 Polismyndigheten har inte gjort tillräckligt för att tillvarata kunskap och erfarenheter från särskilda händelser

Granskningen visar att Polismyndigheten inte är en lärande organisation vad gäller arbetet med särskilda händelser. Varken uppföljning eller utvärdering genomförs i någon egentlig utsträckning vilket innebär att det blir svårt att tillvarata kunskap och erfarenheter. Enligt Polismyndighetens handbok ska särskilda händelser följas upp om det inte är uppenbart onödigt, vilket enligt Riksrevisionens bedömning borde inkludera merparten av alla särskilda händelser. Trots det gjordes endast 16 uppföljningar under perioden maj 2019–maj 2022, varav endast en avser en särskild händelse riktad mot grov brottslighet. Detta kan jämföras med att det inleddes 362 särskilda händelser under perioden 2020–2021.

Riksrevisionen bedömer att det är av stor vikt att Polismyndigheten i högre utsträckning följer upp och utvärderar särskilda händelser. Om Polismyndigheten inte säkerställer att kunskap och erfarenheter från särskilda händelser omhändertas finns det en risk för att myndigheten beslutar om särskilda händelser för ofta och vid fel tillfällen, och för att resurserna inte används på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen bedömer även att det vore värdefullt för Polismyndigheten att utveckla sin uppföljningsmall för särskilda händelser innehållsmässigt. På så vis kan myndigheten öka kunskapen om exempelvis vilka metoder som användes i

olika situationer och hur de fungerade för att hantera det aktuella problemet. En del i det arbetet kan vara att involvera kommunernas perspektiv i högre grad än i dagsläget, eftersom de är en viktig samverkande aktör vid bland annat särskilda händelser som rör grov brottslighet.

Vidare visar granskningen att det inte finns någon strukturerad process för att sprida kunskap inom Polismyndigheten, vilket försvårar möjligheten att dela erfarenheter av exempelvis bra eller mindre bra arbetsmetoder. Kunskap och erfarenheter av särskilda händelser sprids i stället huvudsakligen muntligt och på den enskilda medarbetarens initiativ. Riksrevisionen kan konstatera att det är betydelsefullt att Polismyndigheten i högre utsträckning och på ett strukturerat sätt sprider kunskap om eventuella framgångsfaktorer och risker i arbetet med särskilda händelser. Detta är viktigt bland annat för att utveckla arbetet och undvika att upprepa samma misstag flera gånger.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns goda exempel att hämta från tidigare genomförda särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. Ett sådant exempel är den öronmärkta resurs som finns i en polisregion och som gör det möjligt att utnyttja den befintliga resursen på ett bättre sätt, och därmed undvika att beslut om särskilda händelser fattas i onödan. För att öka förutsättningarna att kunna implementera goda exempel i samband med särskilda händelser är det enligt Riksrevisionens bedömning viktigt att Polismyndigheten ökar frekvensen av uppföljning, utvärdering och kunskapsspridning. Det förbättrar även möjligheten att identifiera goda exempel och brister i arbetet med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet.

Polismyndighetens internrevision har granskat hur linjeverksamheten påverkas i samband med i förväg kända särskilda händelser, och lämnat en rad rekommendationer. Det handlar bland annat om att öka möjligheten till kunskapsspridning inom myndigheten och att följa upp den resurstid som läggs på särskilda händelser. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att Polismyndigheten utvecklar sin verksamhet enligt de rekommendationer som myndighetens internrevision har lämnat.

6.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Utveckla kriterier som underlag inför beslut om en situation ska hanteras inom ramen för en regional respektive nationell särskild händelse.

- Ta fram en nationell lägesbild att utgå från inför beslut om resursförflyttningar. Lägesbilden bör uppdateras regelbundet och delas vid behov.
- Utveckla dokumentationen av särskilda händelser så att det är möjligt att kontinuerligt följa antal, omfattning, kostnader, resursmobilitet samt aktuella polisiära och utredningsmässiga åtgärder.
- Följ upp och utvärdera särskilda händelser. Underlagen bör dokumenteras och ge information om eventuella framgångsfaktorer eller risker med särskilda händelser som kan utveckla arbetet framåt.
- Säkerställ att kunskaper och erfarenheter om särskilda händelser sprids på ett systematiserat sätt till alla berörda delar av organisationen.

Referenslista

Rapporter och granskningar

Brottsförebyggande rådet, *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder – En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder*, rapport 2021:8, Brottsförebyggande rådet, 2021.

Brottsförebyggande rådet, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – en kunskapsöversikt*, rapport 2016:20, Brottsförebyggande rådet, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Operationerna Alfred och Selma*, rapport 2014:13, Brottsförebyggande rådet, 2014.

Ivarsson Westerberg, A., *Reform i uniform – Polisens stora omorganisation* Studentlitteratur AB, 2020.

Malmö universitet, *Effektutvärdering av Sluta skjut – en strategi för att minska det grova våldet*, FoU rapport 2021:2, Malmö universitet, 2021.

Polismyndigheten, *De organiserade bedrägerierna – En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, dnr A354.340/2021, Nationella operativa avdelningen, 2021.

Polismyndigheten, *Granskning av linjeverksamhetens påverkan vid genomförande av i förväg känd särskild händelse*, dnr A703.412/2020, Polismyndighetens internrevision, 2022.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens revisionsplan för 2020–2022*, PM 2020:34, Polismyndighetens internrevision, 2020.

Polismyndigheten, *Uppföljning av NSH Rimfrost – Sammanställning av erfarenheter, lärdomar och identifierade problem*, dnr A584.442/2019, Nationella operativa avdelningen, 2021.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Polismyndigheten, *Ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen*, tillsynsrapport 2020:3, Rikspolischefens kansli, 2020.

Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*, tillsynsrapport 2013:16, Rikspolisstyrelsen, 2013.

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

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

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju2016/08896/LP(delvis), Ju2014/07900/PO(delvis), Ju2015/05405/PO m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2017/09598/LP(delvis), Ju2007/01154/Å, Ju2016/07818/PO m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*

Lagar, förordningar och föreskrifter

Polislagen (1984:387).

Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten som den 1 januari 2023 har ersatts av förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A) (RPSFS 2012:20, FAP 193-1).

Riksdagstryck

Dir. 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet.*

Justitieutskottets betänkande 2017/18:JuU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.*

Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU25, *Polisfrågor.*

Skr. 2016/17:126, *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*

Artiklar och webbsidor

Delin, M. och Jakobson, H., "Polischefen varnar: Rimfrost kan kastrera lokala polisen", *Dagens Nyheter*, 2020-02-12,

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/polischefen-varnar-rimfrost-kan-kastrera-lokala-polisen/>, hämtad 2022-03-29.

Halldén, B., "Kriminolog: Därför skadas allt oftare utomstående vid gängskjutningar", *Dagens Nyheter*, 2021-07-20

<https://www.dn.se/sthlm/kriminolog-darfor-skadas-allt-oftare-utomstaende-vid-gangskjutningar/>, hämtad 2022-03-30.

Polisen, "Nationella förstärkningsorganisationen – polisens arbete", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/forstarkningsorganisationen/>, hämtad 2022-09-20.

Polisen, "Särskild händelse – polisens arbete", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sarskild-handelse/>, hämtad 2022-09-22.

Sveriges radio, "Efter skjutningarna: Polisen inleder särskild händelse", 2020-08-30, <https://sverigesradio.se/artikel/7543236>, hämtad 2022-12-02.

Sveriges radio, "Polisens drag efter dödsskjutningarna: Startar särskild händelse", 2022-10-07, <https://sverigesradio.se/artikel/polisen-startar-sarskild-handelse-efter-dodsskjutningar-i-sodertalje>, hämtad 2022-12-02.

SVT nyheter, "Bedrägerierna ökar – nu storsatsar polisen på effektiva utredningar", 2021-04-26, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/bedragericenter>, hämtad 2022-12-01.

SVT nyheter, "Operation Lynx riktar sig mot kriminella nätverk", 2017-12-15, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/operation-lynx-forsta-vecka>, hämtad 2022-12-02.

SVT nyheter, "Polisen: Första timmarna är viktiga i mordutredningar", 2022-10-16, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/polisen-forsta-timmarna-ar-viktiga-i-mordutredningar>, hämtad 2022-12-02.

SVT nyheter, "Så ska polisen bryta våldskurvan", 2018-01-08, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/sa-ska-polisen-bryta-valdskurvan>, hämtad 2022-12-02.

TT, "Polisen: Inga tecken på minskning av skjutvapenvåldet", *Svenska Dagbladet*, 2022-09-30, <https://www.svd.se/a/WRjRLj/polisen-haller-presstraff-efter-valdsutveckling>, hämtad 2022-09-30.

TT, "Gängkrigen som lyser rött – "Skört läge"", *Västerbottens-Kuriren*, 2022-06-11, <https://www.vk.se/2022-06-11/gangkrigen-som-lyser-rott-skort-lage>, hämtad 2022-11-11.

Övrigt

Polismyndigheten, biträdesbegäran/förstärkning 2021-10-28, dnr HD 5300-35/2021.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2021-12-14, dnr HD 5300-35/2021.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2022-10-05, dnr A560.908/2022.

Polismyndigheten, beslutsprotokoll 2023-02-16, dnr A714.017/2022.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2015:39, 2015.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2016:01, 2016.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2017:43, 2017.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2018:21, 2018.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2019:23, 2019.

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2020:26, 2020.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, PM 2019:36, Polismyndigheten, 2019.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, PM 2020:21, Polismyndigheten, 2020.

Polismyndigheten, *Uppdragsbeskrivning för områdespolis respektive kommunpolis*, dnr A149.893/2015, Polismyndigheten, 2015.

Bilaga 1. Metod

I granskningen ingår två statistikbearbetningar vars tillvägagångsätt beskrivs här. Den första bearbetningen (A) avser det totala antalet särskilda händelser som finns registrerade i Polismyndighetens system. Det totala antalet särskilda händelser har sedan använts som utgångspunkt för att inhämta underlag till den andra bearbetningen (B) som avser merkostnaden för särskilda händelser riktade mot grov brottslighet under perioden 2015–2021.

A. Antal särskilda händelser

För att skapa en sammanställning av det totala antalet särskilda händelser som finns registrerade i Polismyndighetens ärendehanteringssystem (Pär) och IT-stöd för dokumentation av planlagd verksamhet (PUM-A) har vi genomfört bearbetningar genom nedanstående steg.

Rensning av PUM-A och Pär

Datamaterialet som vi utgick från omfattade åtgärder med koppling till särskilda händelser som inleddes under 2015–2021. PUM-A innehöll 1 010 rader och Pär 2 585 rader med koppling till särskilda händelser.

Samma händelse kan vara bokförd i både PUM-A och Pär. Dessutom kan samma händelse vara bokförd en eller flera gånger inom respektive system. En enkel summering av alla händelser i PUM-A och Pär (motsvarar 3 595 rader) innebar därför en överskattning av antalet särskilda händelser. Därför identifierade vi två typer av dubletter. Vi använder begreppet **horisontella dubletter** när en händelse har bokförts i både PUM-A och Pär. När dubletterna uppstått inom respektive system använder vi begreppet **vertikala dubletter**.

Vad som var en dublett bedömdes genom en manuell kontroll. I vissa fall kunde det avgöras enkelt, exempelvis om en händelse beskrevs i specifika termer och datum och polisregion matchade exakt. Men ibland var beskrivningarna mer generella och datumen matchade inte exakt. Ett absolut kriterium för att bedömas som en dublett var att polisregionen matchade, men sedan kunde två händelser bedömas som en dublett även om beskrivningen inte var exakt lika och datumen inte matchade exakt.

Horisontella dubletter

Om en särskild händelse var bokförd i både PUM-A och Pär behöll vi händelsen såsom den bokförts i PUM-A eftersom det fanns mer informationsvärde i PUM-A.

Vad som faktiskt var en dubblett avgjordes av en manuell kontroll. Antalet möjliga kombinationer som vi behövde jämföra var enormt. Om alla rader inom respektive polisregion skulle jämföras manuellt fanns det 376 309 möjliga kombinationer att jämföra.

För att minska antalet potentiella jämförelser mellan beskrivningarna av händelserna använde vi två kvantitativa textanalysmetoder: syntaktisk närhet och semantisk närhet. Den horisontella dubblettrensningen gjordes enligt följande steg:

1. När en beskrivning hade snarlik syntax²¹⁰ flaggades de för manuell bedömning. Om en beskrivning ansågs vara en horisontell dubblett behöll vi den bokförda raden i PUM-A och raderade den överflödiga raden i Pär.
2. Samma procedur upprepades med semantisk närhet²¹¹ på det rensade datamaterialet för polisregionerna Syd, Väst och Stockholm (de andra polisregionerna gick igenom för hand utan maskinell flaggning).
3. När alla horisontella dubletter hade åtgärdats slog vi ihop de båda tabellerna till en.

Sammantaget identifierade vi 192 observationer i Pär som överflödiga (dvs. det fanns en dubblett i PUM-A).

Vertikala dubletter

Den vertikala dubblettrensningen gjordes enligt följande steg:

1. Perfekta dubletter avseende beskrivning, polisregion och datum rensades ut (84 observationer).
2. Dubletter avseende beskrivning och polisregion men med varierande datum rensades endast ut om det fanns ett datum i beskrivningen som var identiskt med en annan potentiell dubblett (14 observationer).

²¹⁰ Snarlik syntax beräknas med Levenshtein-distansen. Distansen är ett tal som återger antalet teckenförändringar som krävs för att båda uttrycken som jämförs ska bli identiska. Beräkningarna normaliseras sedan till ett tal mellan 0 och 100, där 100 visar att uttrycken är 100 procent identiska (detta görs för att hantera att uttrycken är olika långa). Alla möjliga kombinationer beräknas. Uttryck som överstiger 60 har flaggats för manuell kontroll. Detta resulterade i 107 flaggningar.

²¹¹ Alla beskrivningar av händelsen vektoriseras, dvs. transformeras till en vektor med längden 768 där varje element är ett kontinuerligt tal mellan -1 och 1. Sedan beräknas avstånden mellan alla dessa vektorer med cosinuslikhet. Alla möjliga kombinationer beräknas och de vars likhet överstiger 0,7 flaggas för manuell kontroll. Vektoriseringen görs med en s.k. transformer som är tränad av KB-Lab: <https://kb-labb.github.io/posts/2021-08-23-a-swedish-sentence-transformer/>.

3. Syntaktisk närhet beräknades inom polisregioner och år. Detta kontrollerades och bedömdes manuellt. Om två eller flera rader bedömdes gälla samma händelse behöll vi endast den första observationen (32 observationer).

Sammantaget identifierade vi 130 observationer som överflödiga (dvs. det fanns en dubblätt i den sammanslagna tabellen som innehöll observationer från både Pär och PUM-A).

Sammantaget exkluderade vi 322 observationer som vi bedömde som horisontella eller vertikala dubletter.

Felaktiga registreringar etc.

Vi fann 23 observationer som kunde betraktas som felregistreringar. De innehöll varierande former av: "makulerat", "felregistrering", ".", "inställd", "kopia" och "dubbelförd".

När dessa felaktiga observationer exkluderades hade vi 3 250 särskilda händelser kvar.

Dessutom rörde

- 1120 observationer *Säkerhetskontroll i domstol* vilka exkluderades på grund av att det i huvudsak bara var två polisregioner som registrerade det som en särskild händelse
- 104 observationer *Insatser vid kärnteknisk anläggning/transport av kärnämne* vilka exkluderades på grund av att det till stor del handlade om dokumentation och administration snarare än operativ verksamhet
- 324 observationer administrativa åtgärder i samband med särskilda händelser
- 44 observationer händelser med hänvisning till hemliga diariet vilka exkluderades då vi avgränsat bort händelser som omfattas av sekretess.

När vi exkluderat dessa observationer hade vi 1 658 särskilda händelser kvar.

Kategorisering

Observationerna i PUM-A är redan från början kategoriserade utifrån vilken typ av särskild händelse som ärendet avser. Observationerna i Pär är däremot kategoriserade utifrån saknummer vilket inte ger lika detaljerad information om vilken typ av händelse det handlar om. Mot bakgrund av det kategoriserade vi

Pär-ärendena på egen hand, baserat på ärendemeningarna, utifrån kategorierna i PUM-A. Vi erbjöd sedan respektive polisregion och Noa att kvalitetssäkra de kategoriseringar som vi genomfört. De observationer där det inte på ett tydligt sätt framgick vilken typ av särskild händelse ärendet avsåg skickade vi till respektive polisregion och Noa och bad dem att kategorisera ärendena utifrån kategorierna i PUM-A.

När datamaterialet hade kvalitetssäkrats och kategoriserats av polisregionerna och Noa och skickats åter till Riksrevisionen, hade det minskat med 53 observationer till 1 605 observationer. Minskningen bestod till största del av ärenden som Polismyndigheten bedömt varit felregistrerade.

Rensning baserat på stoppord och komplexa dubletter

I nästa steg skapade vi en stoppordlista för att fånga upp de ärenden som inte bedömdes vara en särskild händelse. Stoppordlistan bestod av följande regex-kod:

```
"uppföljning|utvärdering|erfarenhetsberättelse|planering|återuppta|avslutainriktning|operationsorder|fråga|rutin|förlängning|funktionsuppföljning|kallelse|återkallelse|ändring|ansökan|stabsarbete|samordning|biträde|beredskapsläge|normativ|planläggning"
```

Dessutom undersöktes en rad ord som misstänktes vara dubletter, exempelvis "corona|covid|pandemi. Alla träffar granskades manuellt. Dessa bearbetningar minskade antalet observationer med 49 till 1 556.

Sammanställning av särskilda händelser utifrån kategori

Sammantaget exkluderade vi 2039 observationer ur sammanställningen som vi eller Polismyndigheten bedömde vara dubletter, felregistreringar eller administrativa åtgärder kopplade till särskilda händelser eller som av andra skäl inte bedömdes vara faktiska särskilda händelser. De återstående 1 556 observationerna har sammanställts efter vilken kategori de tillhör i nedanstående tabell.

Tabell 1 Antal särskilda händelser registrerade i Pär och PUM-A, uppdelade efter inriktning, 2015–2021²¹²

Kategori	Antal
Offentliga tillställningar	313
Bevakningsuppdrag	311
Grov brottslighet – annat utanför GOB-uppdraget	230
Allmänna sammankomster	198
Våld	152
Sabotage och bombhot	72
Ordningsstörande händelser	61
Räddningstjänst	39
Övrigt	36
Krisberedskap	29
Gemensam verksamhet	28
Grov brottslighet – GOB-uppdraget	15
Övriga BrB-brott	12
Övriga specialstraffrättsliga brott	12
Trygghet	9
Mängd- och seriebrottslighet	8
Skadegörelse	6
Bedrägeri	6
Narkotika	5
Tillsynsarbete	5
Trafik	4
Livsstilskriminella	2
Tillgrepp	2
Övriga brott mot person	1
Totalsumma	1 556

²¹² De särskilda händelserna har inletts på Noa, på nationell nivå eller på regional nivå. Nationella särskilda händelser har i vissa fall även inneburit att det funnits regionala särskilda händelser, varpå dessa i sådana fall utgör flera observationer i sammanställningen.

B. Merkostnader

Baserat på sammanställningen av särskilda händelser (tabell 1) begärde vi in underlag från polisregionerna och Noa avseende merkostnader gällande de 230 särskilda händelserna i kategorin *Grov brottslighet – annat utanför GOB-uppdraget*. Merkostnaderna kan exempelvis utgöras av kostnader för resor, hotell, traktamente, övertidstillägg eller tidsförskjutningstillägg. Underlaget avseende de totala merkostnaderna har sammanställts i nedanstående tabell. Totalt 77 av de 230 särskilda händelserna har en merkostnad angiven, och 30 händelser uppges inte ha genererat någon merkostnad. Det innebär att vi saknar uppgifter om eventuella merkostnader för 123 händelser, vilket motsvarar 53,5 procent av de särskilda händelserna mot grov brottslighet. Polisregionerna och Noa har erbjudits att kvalitetssäkra sammanställningen utifrån respektive polisregions eller avdelnings uppgifter.

Tabell 2 Merkostnader avseende särskilda händelser mot grov brottslighet 2015–2021

	Totalt
Kostnad (kronor) ²¹³	115 551 700
Antal händelser totalt	230
Antal händelser med kostnader	77
Antal händelser med 0 kr merkostnad ²¹⁴	30
Antal händelser där ev. merkostnader inte går att spåra	123
Andel händelser där ev. merkostnader inte går att spåra	53,5 %

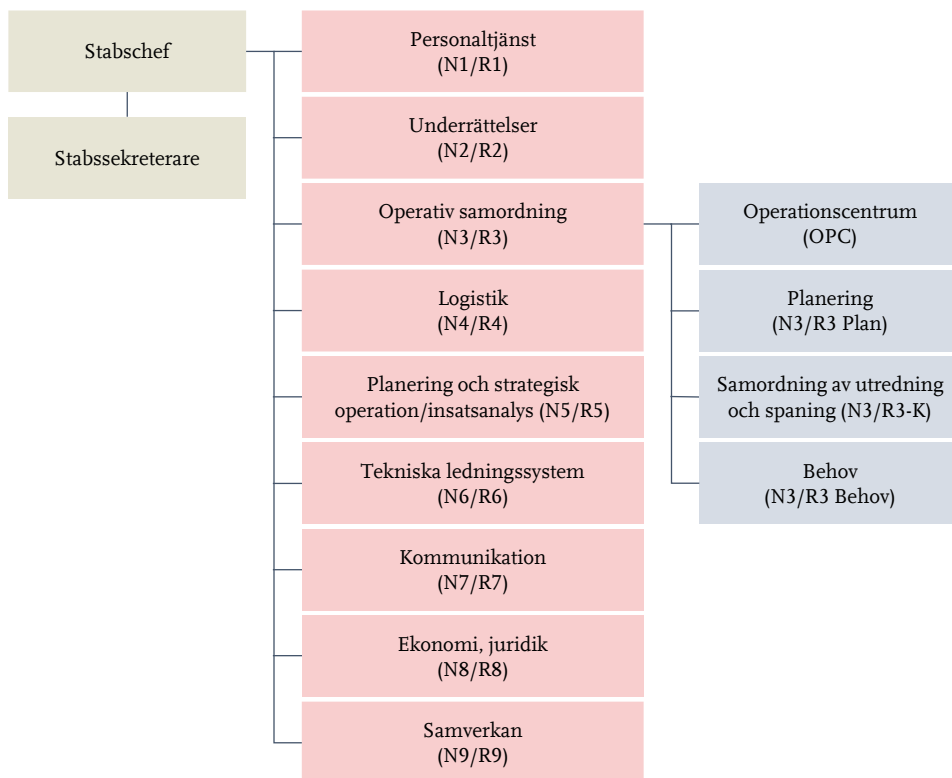
²¹³ En polisregion redovisade även merkostnader för andra särskilda händelser som inte ingår i vår sammanställning motsvarande cirka 2,5 miljoner kronor. Dessa merkostnader har inte räknats med i totalen eftersom vi inte kan säkerställa att de avser särskilda händelser riktade mot grov brottslighet. 60,9 miljoner kronor utgjordes av kostnaden för den nationella särskilda händelsen NSH Rimfrost.

²¹⁴ Kategorin omfattar även särskilda händelser som slagits ihop med andra särskilda händelser varpå ingen separat merkostnad bokförts för dessa särskilda händelser.

Bilaga 2. Stabens organisation

En särskild händelse organiseras och leds som en polisoperation eller en polisinsats.^{215 216} Vid beslut om en särskild händelse kan en stab organiseras till stöd för kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen. Stabens storlek och de funktioner som ingår anpassas utifrån ledningsbehovet.

Figur 1 Organisation av kommenderingschefens stab



Stabschefen leder stabens arbete så att kommenderingschef eller polisinsatschef får det ledningsstöd som han eller hon behöver.

Stabssekreteraren stödjer stabschefen med informationshantering i form av dokumentation och stabens informationsstruktur och informationsflöde.

²¹⁵ En polisoperation är en sammanfattande benämning på flera polisinsatser eller andra åtgärder som tillsammans syftar till att nå bestämda målsättningar.

²¹⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 5.

Om en stab organiseras inom Noa eller på nationell nivå benämns stabsfunktionerna N 1–9 (nationell operativ stab). Organiseras staben inom en polisregion benämns stabsfunktionerna R 1–9 (regional operativ stab).^{217 218}

Funktioner vid nationell och regional operativ stab

Följande funktioner ingår vanligen i kommenderingschefens stab:

Funktionen för personaltjänst (N1/R1) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen med personaladministration utifrån kommenderingschefens inriktning. Personaladministration innebär till exempel inkvartering, personalomsättning, arbetstidsreglering, arbetsmiljö, psykosocialt omhändertagande och övergripande personalfrågor. N1/R1 samordnar även kommenderingschefens samverkan med skyddsombud.

Funktionen för underrättelser (N2/R2) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen med relevanta underrättelser och omvärldsbevakning. Funktionen samordnar underrättelsetjänsten enligt kommenderingschefens inriktning.

Funktionen för operativ samordning (N3/R3) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samordna operationens/insatsens pågående verksamhet enligt kommenderingschefens inriktning samt följer kontinuerligt upp beslutade åtgärder och givna order. Funktionen stödjer också kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samordna planering av polisoperationens eller polisinsatsens kommande verksamhet i enlighet med kommenderingschefens inriktning.

Funktionsansvarig för N3/R3 är polisoperationens eller polisinsatsens **operationsledare (OPL)** och ansvarar därmed för:

- **Operationscentrum (OPC)** som genomför uppföljning av pågående verksamhet och kommunicerar med polisinsatschef eller direkt underställd chef.
- **N3/R3 Plan** som samordnar planering av kommande verksamhet.
- **N3/R3-K** som samordnar utredning och spaning.
- **N3/R3 Behov** som är avsedd för situationer då ytterligare enheter kan organiseras vid N3/R3 efter behov.

²¹⁷ En stab kan även organiseras på taktisk ledningsnivå där stabsfunktionerna benämns T 1–9.

²¹⁸ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, 2019, s. 11.

OPL har mandat att:

- Fatta beslut om justering av pågående verksamhet inom ramen för den inriktning som kommenderingschef uttrycker i operationsorder och gällande koordineringsorder. Pågående verksamhet regleras genom kompletterande order.
- Ge direktiv till och leda en taktisk bedömandegrupp (TBG) inom ramen för pågående verksamhet.
- Ge direktiv till N3 Plan/R3 Plan avseende planering av kommande verksamhet inom ramen för den inriktning som kommenderingschef beslutat om.

Funktionen för logistik (N4/R4) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samordna logistiken enligt kommenderingschefens inriktning för att bidra till polisoperationens eller polisinsatsens uthållighet. Med logistik avses här till exempel planering och effektivering av bland annat utrustningsbehov, förtäring, reparationservice, fordon och förläggning.

Funktionen för planering och strategisk operation/insatsanalys (N5/R5) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samordna bedömningar av och planering för hela polisoperationen eller polisinsatsen i enlighet med kommenderingschefens inriktning. Funktionen samordnar också operationsplanens utformning. Under pågående polisoperation eller polisinsats stödjer N5/R5 kommenderingschefens ledning genom fortlöpande bedömningar av kommande möjliga händelseutvecklingar och utarbetande av planer för alternativa åtgärder. N5/R5 stödjer också kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att löpande samordna värderingar av situationens innebörd för polisoperationen eller polisinsatsen.

Funktionen för tekniska ledningssystem (N6/R6) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samordna upprättande och användningen av tekniska ledningsstödssystem såsom sambands- och informationssystem i enlighet med kommenderingschefens inriktning. Inom ramen för detta hanteras till exempel sambandsplan och tekniskt ledningsstöd.

Funktionen för kommunikation (N7/R7) stödjer polisoperationen eller polisinsatsen med intern och extern kommunikation. Funktionen samordnar även kriskommunikation och informationsdelning.

Funktionen för ekonomi (N8E/R8E) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen med ekonomiska bedömningar av kostnader för polisoperationen eller polisinsatsen samt ger stöd i den löpande hanteringen av ekonomiska frågor, till exempel kontering och fakturering.

Funktionen för juridik (N8J/R8J) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen med rättsliga bedömningar på såväl kort som lång sikt i enlighet med kommenderingschefens inriktning. Funktionen utarbetar juridiska råd, till exempel avseende tillståndsfrågor och tolkningar av gällande lagstiftning.

Funktionen för samverkan (N9/R9) stödjer kommenderingschefens ledning av polisoperationen eller polisinsatsen genom att samverka med andra, såsom tjänsteman i beredskap, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården eller Försvarsmakten, i enlighet med kommenderingschefens inriktning.

Grov brottslighet såsom skjutningar och sprängningar är ett stort problem i Sverige som sprider sig alltmer utanför storstäderna. För att bekämpa sådan brottslighet kan Polismyndigheten besluta om särskilda händelser, vilket innebär att verksamheten leds i särskild ordning och gör det möjligt att snabbt mobilisera resurser och kompetens.

Det finns flera indikationer på brister i Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet, både när det gäller huruvida händelserna har haft effekt och om effekten ens är möjlig att bedöma. Riksrevisionen har därför granskat om särskilda händelser är en effektiv ledningsform för att bekämpa grov brottslighet.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att särskilda händelser kan vara ett effektivt sätt att leda arbetet under de första timmarna eller dagarna efter att ett grovt brott har begåtts. Särskilda händelser som pågår under längre tid än så gör större skada än nytta, framför allt eftersom de ofta innebär resursförflyttningar som ger negativa konsekvenser i de lokalpolisområden som måste bistå med resurser. Riksrevisionen bedömer därför att bekämpning av grov brottslighet inte bör ske genom långvariga särskilda händelser.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se