

# Granskning av Polismyndighetens utvärdering av polisinsatsen under påskupploppen 2022

Johannes Knutsson och Stefan Holgersson

Institutet för polisforskning

Promemoria 4 januari 2023

Johannes Knutsson är professor emeritus i polisforskning och har bedrivit forskning för och med polisen sedan mitten av 1970-talet. Han har genomfört utvärderingar för polisen och givit universitetskurser i utvärderingsmetodologi. Knutsson har ett flertal internationella publikationer som rör temat utvärdering. Vidare har han forskat omkring polisens taktik vid demonstrationer. Också där med ett antal utgivanden internationellt.

Stefan Holgersson är polis och forskare vid Linköpings universitet. Han tjänstgjorde under EU-toppmötet 2001 i Göteborg och har därefter under 15 år verkat i den särskilda polistaktiken (SPT). Förutom att ha tjänstgjort som dialogpolis och uniformerad polis är Holgersson utbildad avdelningschef inom SPT. Som forskare har Holgersson sedan slutet av 1990-talet bland annat ägnat sig åt de frågor som utvärderingen behandlar. Vid universitet har han förutom andra lärokurser haft ansvaret för kurser i forskningsmetodologi. Se vidare [www.polisforskning.se](http://www.polisforskning.se)

## Introduktion

Som svar på den kritik som riktades mot polisinsatsen efter de våldsamma upploppen några dagar påsken 2022, bestämde rikspolischef Anders Thornberg att polisens arbetsmetoder skulle utvärderas. Som uppdragsledare utsåg han Gunnar Karlsson som anställdes av Polismyndigheten. Han angavs som "oberoende" men har efter publiceringen betecknats som "extern". Chefen för Nationella Operativa Avdelningen (NOA) beslutade om uppdragsdirektiven där det bland annat framgår att: "*Uppdragets syfte är att utvärdera Polismyndighetens arbete och arbetsmetoder vid folksamlingar samt händelserna under påsken 2022.*" (Polismyndigheten, 2022 sid. 10<sup>1</sup>). Enligt direktivet var uppdragstagaren oförhindrad att vidta åtgärder och lämna de förslag som behövs för att slutföra utvärderingen.

Slutrapporten offentliggjordes i december 2022 med titeln ***Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp*** med underrubriken ***Utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påsken 2022.***

I denna PM granskar vi Polismyndighetens rapport. Övergripande fråga rör:

- Lever publikationen upp till kraven som kan ställas på en utvärdering?
- Hur märks uppdragstagarens "oberoende"?

För att belysa frågorna har vi behandlat dem under några teman. PM:ets omfång är begränsat för ökad tillgänglighet, men ändå nog för våra bedömningar<sup>2</sup>.

## Kort om att bedriva utvärderingar

Att bedriva vetenskapliga utvärderingar är en kvalificerad uppgift som kräver utförare med gedigen universitetsutbildning. Utvärderingar på uppdrag ställer särskilt stora krav på utvärderarens hantverksskicklighet och integritet. Utvärderingen måste hålla tillräckligt hög nivå för att inte bli ifrågasatt. Erfarenheten visar att uppdragsgivare ofta har önskemål om önskade resultat. De kan använda sig av mer eller mindre direkta påtryckningar för att nå dithän. Det finns åtskilliga exempel från utvärderingslitteraturen med anpassningar. Man talar då om beställningsforskning eller forskning för legitimering.

Även om, som i detta fall, det inte rör sig om ett vetenskapligt sammanhang är det viktigt att något som betecknas som en utvärdering lever upp till vissa minimikrav.

## Utvärderingens villkor

För kvaliteten och trovärdigheten av Polismyndighetens utvärdering är det känsligt att rikspolischefen beslutade vem som skulle anlitas att utföra uppdraget. Den utsedde hade sedan tidigare en kollegial relation till Thornberg. Än mer problematiskt är att Polismyndigheten bestämde förutsättningar och villkor för utvärderingen, och att det var Polismyndigheten som

---

<sup>1</sup> Fortsättningsvis anges endast sida när citat görs ur rapporten.

<sup>2</sup> För en mer omfattande beskrivning se avsnitt 12.9 i rapporten [\*En EXTERN utvärdering av påskupploppen 2022 och dess efterspel.\*](#) (se [www.polisforskning.se/publikationer](http://www.polisforskning.se/publikationer) om länk inte fungerar)

formulerade syftet. Ytterligare en tveksamhet är att uppdragsgivaren är chefen för den avdelning som hade huvudansvaret för den kommendering som ska granskas.

Det framgår av uppdragsbeskrivningen att uppdragsledaren ska föredra utvärderingsrapporten för uppdragsgivaren innan resultatet publiceras. I utvärderingens förord anges att en förankring av utredningens resultat skett genom arbetsgruppens bredd och genom lägesrapporter till uppdragsgivaren under arbetets gång. Varför den "oberoende uppdragsledaren" har sett ett behov av att förankra utredningens resultat hos uppdragsgivaren under arbetets gång framgår inte. Det sägs också i utvärderingens förord att uppdragsledaren bedrivit arbetet i nära samråd med polisanställda verksamhetsexperter och att rapporten därför är skriven i "vi-form".

## Utvärderingens uppläggning

Utmärkande för en utvärdering är dess tillbakablickande fokus på vad som inträffat, men i beskrivningen av Polismyndighetens utvärdering anges att: *"Denna utvärdering präglas av ett högt och genomgående fokus på de framåtblickande förslag som ska lämnas."* (sid. 11).

I en utvärderingsrapport finns i normalfallet någon form av sammanställning där föremålet för utvärderingen beskrivs – i det här fallet polisens agerande innan och under påskkravallerna. I stället för en uppställning av vad som fungerat bra eller dåligt finns i slutet av rapporten en samling av framåtblickande förslag på hur polisen ska utveckla sin förmåga. Men den bristande transparensen och spårbarheten i förslagen gör att rapporten inte når upp till kraven för en utvärdering. (Se till exempel avsnittet Vattenkanon nedan.) I en utvärdering ska föreslagna åtgärder vara tydligt förankrade. Mot bakgrund av fynden måste man göra troligt att de föreslagna åtgärderna skulle gjort skillnad och därmed framgent kan tillföra något.

Publikationen kan inte karaktäriseras som en regelrätt utvärdering utan bör snarare uppfattas som utredning där man tämligen fritt överväger hur Polismyndigheten skulle kunna utveckla sin förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp.

## Inskränkningen i uppdraget och genomförandet

I Polismyndighetens skrift anges: *"Enskildas agerande ska inte beskrivas eller värderas"*. (sid. 11). Det är konstigt att denna viktiga inskränkning gjordes av uppdragsledaren. Med sina omfattande erfarenheter som hög militär vore det en självklarhet att i ljuset av fattade och icke fattade beslut gå tillbaka till dem som tagit eller inte tagit besluten, samt till deras bakgrund och kompetenser. Den i många fall bristande polisinsatsen borde vara skäl nog att granska grunden för beslut och vilka som fattat dem. Med tanke på utvärderingens syfte är det svårt att förstå bevekelsegrunden för denna avgränsning.

I Polismyndighetens rapport sägs: *"Det är slående hur många av de slutsatser och förslag som redovisas i vår rapport som också har förekommit i tidigare utvärderingar, vissa dessutom återkommande."* (vår fetstilsmarkering) (sid. 77). Ändå undersöks inte varför så blev fallet: *"Vi har inte ansett det vara en del av vårt uppdrag att undersöka skälen till att polisen brister i detta avseende."* (sid.77). Trots att utvärderarna inte vet varför tidigare förslag inte fått genomslag hävdas dock: *"Vi har goda förhoppningar om att utfallet den här gången blir annorlunda."* (sid. 4).

Vidare sägs i utvärderingen att det inte räcker att genomföra de konkreta förslag som utredningen redovisar. Det är "... *uppenbart att det inte går att långsiktigt åstadkomma en väsentligt bättre förmåga att förebygga och bekämpa våldsamma upplopp och blåljussabotage om inte de systematiska faktorerna beaktas*" (sid. 74). Men de systematiska faktorerna varken nämns eller analyseras i utvärderingen. Skälet till detta anges vara att det kräver "... *en helhetsbild som vi inte har, och inte ska ha.*" (sid. 74). Varför förklaras inte. Det gör att de bakomliggande problemen inte synliggörs och åtgärdas. Upplägget på utvärderingen ger intrycket av att den snarare är ett led i polisens kommunikationsstrategi för att skydda och stärka organisationens renommé än att långsiktigt förbättra verksamheten.

## Hänvisning till relevant litteratur

Ett krav vid vetenskapliga utvärderingar är hänvisningar till relevant litteratur – ett krav som även bör gälla icke-vetenskapliga utvärderingar. Att inte ha referenser till andra utvärderingar som gäller samma företeelse leder ofelbart till påpekanden och kritik. Rapporten **Är vattenkanoner lösningen? Påskupploppen 2022 och dess efterspel** (Holgersson m.fl., 2022) förekommer inte bland åberopad litteratur. Skälen till detta är oklara, men avsaknaden är inte desto mindre ett fattigdomsbevis och en allvarlig brist. Ytterst svarar den "oberoende" utvärderaren för denna ofullkomlighet. Det är dock inte det enda exemplet på förbisedd relevant källa (se nedan avsnittet Vattenkanon och det om kunskapsammansättningen).

## Införande av vattenkanon

Ett förslag från utredningen är anskaffning av vattenkanon. Hur ser argumentationen ut och hur förankrat är förslaget i ljuset av förloppen på de platser där våldsamheterna utspelades?

I sina överväganden skriver man: "*I Danmark har vattenkanon funnits under ett antal år, men aldrig kommit till användning.*" (sid. 107). I Nederländerna är vattenkanoner en del av arbetsmetoden och "... *har på senare år använts ofta, och enligt nederländsk polis med mycket gott resultat.*" (sid. 107).

Men man framhåller även kanonens begränsningar: "*De är stora, relativt långsamma på landsväg och inte användbara i all slags terräng. Detta gör att man inte kan förlita sig på att de alltid är tillgängliga, i synnerhet i snabbt uppkomna lägen. Vattnet räcker ett antal minuter innan det måste fyllas på (vilket dock går ganska snabbt). Detta är ett skäl till att man bör ha fler än ett fordon.*" (sid. 107).

Man inser att ett införande skulle innebära en introduktion av ett helt nytt koncept där kanonbesättningar måste avdelas och utbildas, men bagatelliserar i det närmsta det personaltillskott som måste till. Dessutom skulle de taktiska metoderna påverka SPT som helhet.

Av den inte åberopade publikationen (Holgersson, m.fl., 2022) framgår att då vattenkanoner har mindre framkomlighet än SPT-fordonen med sina delvis stora svårigheter med rörligheten i områdena där våldsamheterna utspelades, skulle en vattenkanon, utom i någon enstaka situation, knappast alls kunnat användas under påskhelgen. Möjligen skulle en sådan kunnat påverka upploppen marginellt. Detta sägs mot bakgrund av filmmaterial och Holgerssons egen kännedom av de berörda områdena.

Trots att det i avsnittet Omfattning och avgränsningar angivits att: *"Tillbakablickande redovisning och utvärdering av sådant som har inträffat ska vara tillräcklig för att motivera de förslag som lämnas."* (sid 11) innehåller Polismyndighetens rapport överhuvudtaget inte några överväganden om vattenkanoner skulle gjort någon skillnad under påskkravallerna.

Förslaget saknar därmed förankring i vad som utspelades i de utsatta områdena. Skälet för införskaffande bygger främst på utsagor från Nederländerna. Men man för inte någon mer djupgående diskussion med argument för och emot. En självklarhet vore att redogöra varför vattenkanon inte använts i Danmark. Ett förbiseende som den "oberoende" uppdragsansvarige låtit passera.

Ett påstående om att erfarenhet av vattenkanon saknas i svensk polis (sid. 107) stämmer dessutom inte. Om en dylik vore ett bra hjälpmedel vid den typ av kravaller som förekommit i Sverige, hade den som inköptes av Stockholmspolisen år 1954 inte hamnat på ett museum utan att ha använts en enda gång.

Svensk polis har tidigare undersökt om det finns skäl att inköpa vattenkanoner och besökte bland annat Frankrike, Holland och Belgien. Belgien hade mest frekvent använt vattenkanoner. Där avdelades cirka 150 poliser som markstyrka i anslutning till en vattenkanon (således betydligt fler än antal poliser som de regionala kommenderingsledningarna hade avdelat för att hantera påskkravallerna på skärtorsdagen och långfredagen). I ljuset av vad man lärt från de besökta länderna blev slutsatsen att vattenkanoner inte skulle införskaffas. Varför saknas denna information i Polismyndighetens dokument?

I en artikel publicerad av Polistidningen redogörs för uppgifter från en promemoria från Polisens Utvecklingscentrum Stockholm. Där sägs att kanonerna orsakar både materiella skador och skador på personer som hudbristningar, fallskador och ögonskador. Till och med dödsfall har förekommit. Vattenkanoner är dyra samtidigt som den avkylande effekten på demonstranter bedöms som ringa. Här framkommer även skälet till att dansk polis inte använder vattenkanon för: *"... de menar att det blir fruktansvärda skador."* (Hagström, 2022).

Skulle mot förmodan dessa informationer vara okända inom utvärderingen visar förbiseendena på en oacceptabelt låg ambitionsnivå. Om de var kända blir den naturliga frågan varför man valt att undanhålla dessa upplysningar. Sammanfattningsvis är det svårt att förstå hur den ansvarige uppdragsledaren kan stå bakom ett så illa underbyggt förslag.

## Kvaliteten på kunskapsgenomgången

Till rapporten hör en bilaga benämnd *Protester, demonstrationer och våldsamma upplopp: En kunskapsammansättning*. De sju personer med anknytning till Linnéuniversitetet som gjort utvärderingens sammanställning har inte själva bedrivit någon forskning inom detta område. Alla är dessutom inte forskare. Det har påverkat sammanställningens kvalitet. Nedan följer några påpekanden.

Flera centrala källor saknas i översikten och några åberopade referenser återges felaktigt. Vare sig rapporterna angivna som Polismyndigheten (2002) eller Holgersson (2022) har således det innehåll som författarna till kunskapsammansättningen påstår. Den första innehåller inte någon utvärdering av EU-toppmötet i Göteborg och den andra har varken någon utvärdering av

EKO-fin eller EU-toppmötet. Skrivningar är dessutom ibland så otydliga att det inte går att avgöra om de är hämtade från en källa eller om det är författarnas egna slutsatser.

Framställningen av det svenska dialogpoliskonceptet utgår dessutom från en tidig beskrivning och är därmed bristfällig. Av senare icke återopade publikationer framgår hur konceptet utvecklats. Holgersson (2019) och Knutsson (2017) återger således hur arbetet förändrats över tid, och att dialogpoliser uppfattar att de inte får behövligt stöd från polisledningen. Därmed blir en jämförelse med andra länders dialogpolisverksamhet haltande.

Uppdragsledaren verkar inte föranstaltat en kvalitetskontroll av sammanställningen; i varje fall inte av någon sakkunnig.

## Avrundning

Vid offentliggörandet skrev Polismyndigheten på sin hemsida: *"En extern utvärdering av händelserna under påskhelgen är nu överlämnad till Polismyndigheten [...]"*. En rapport utarbetad inom Polismyndigheten av polisanställda (vilket inkluderar den "oberoende" uppdragsledaren) är definitionsmässigt inte extern. Dessutom lever publikationen inte upp till rimliga krav för att förtjäna benämningen utvärdering.

## Referenser

Hagström, P. (2022) Skepsis mot vattenkanoner, *Polistidningen*, 8 aug 2022. <https://polistidningen.se/2022/08/skepsis-mot-vattenkanoner-inom-spt/>, [Hämtad 2023-01-01]

Holgersson, S. (2019). *I demokratins yttersta gränsland - om behovet av dialog och dialogpoliskonceptet*. CARER. Rapport 28:2019. Linköping: Linköpings universitet. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1356148/FULLTEXT01.pdf> [Hämtad: 2021-12-09]

Holgersson, S., Bünzli, L. och Shamhi, H. (2022) *Är vattenkanoner lösningen? Påskupploppen 2022 och dess efterspel*, Working paper, Linköpings Universitet. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1690185/FULLTEXT02.pdf> [Hämtad: 2023-01-01]

Knutsson, J. (2017) Advancing policing by using, producing and diffusing evidence, J. Knutsson och L. Tompson, (red) *Advances in Evidence-Based policing*, Crime Science Series, London: Routledge

Polismyndigheten i Skåne (2002) *Utvärdering av polisinsatserna i samband med EkoFin-mötet i Malmö 20–22 april 2001* [http://blog.zaramis.se/goteborg/ekofin\\_rapp.pdf](http://blog.zaramis.se/goteborg/ekofin_rapp.pdf). [Hämtad 2022-10-03].

Polismyndigheten (2022) *Förbättrad förmåga att förebygga och hantera våldsamma upplopp* med underrubriken *Utvärdering av Polismyndighetens arbete med folksamlingar samt myndighetens hantering av ordningsstörningarna under påsken 2022*, Polismyndigheten, Diarienummer: A279.989/2022, Saknr: 202. Se <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2022/december/extern-utvardering-av-ordningsstoringarna-under-paskhelgen-klar/> [hämtad 2021-12-15].