Efterforskning av försvunna personer

Mot en kunskapsbaserad verksamhet: polisens hantering
av information och kunskap

Rebecca Stenberg

24/02/2022
Framtidens skadeplats
Rapportserie Nr 38, 2021
Linköpings universitet
581 83 Linköping
www.liu.se/forskning/carer

Kontaktadresser:

Rebecca Stenberg,
Rebecca.stenberg@liu.se
Linköpings universitet
SE - 581 83 Linköping

Center for Advanced Research in Emergency Response (CARER)
Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER)
URL: <http://www.liu.se/forskning/carer>
Epost: carer@liu.se

CARER Rapport Nr 2022:38
Publicerad av Linköping University Electronic Press
URL: www.ep.liu.se
Epost: ep@ep.liu.se

ISBN 978-91-7929-281-2 (PDF)
<https://doi.org/10.3384/9789179292812>

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL 1960:729). Upphovsrätten ägs av författaren, 2022.

© Rebecca Stenberg, 2022.

Detta verk är licensierat under en Creative Commons Erkännande-IckeKommersiell 4.0 Internationell Licens.

Efterforskning av försvunna personer - mot en kunskapsbaserad verksamhet: hantering av information och kunskap

Denna rapport har skrivits inom ramen för det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet ”Effektiv räddning på framtidens skadeplats” som fokuserar på komplexiteten i det framtida räddningssystemet, till exempel med avseende på resurser, teknik, metodutveckling och utvärdering. ”Effektiv räddning på framtidens skadeplats” är femårigt och finansieras gemensamt av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Linköpings universitet (LiU). Det bedrivs inom Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER) som också är ett samarbete mellan LiU och MSB.

Sammanfattning

Efterforskning av försvunna personer (EFP) är polisens räddningstjänstuppgift. Varje år rapporteras ca 26 000 personer försvunna till polisen varav en fjärdedel gäller allvarliga och akuta försvinnanden som orsakar stort lidande, innebär höga kostnader och där några inte skulle överlevt om de inte återfunnits i tid.

Denna rapport redogör för en delstudie i ett bredare pilotprojekt för att kartlägga verksamheten EFP. Rapporten gäller polisens hantering av information och kunskap i verksamheten och syftar till att peka på behov och ge förslag till utveckling för en långsiktig kunskapsbaserad verksamhet. Studien har utförts med kvalitativ innehållsanalys av bland annat intervjuer och dokumentstudier i flera steg.

Studiens slutsatser pekar på centrala områden med behov av uppföljning och utveckling; 1) Verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning, 2) digitalisering och digital integration, 3) EFP-metodens inriktning och olika inslag samt slutligen 4) statistik, jämförelser och samverkan med forskning för en kunskapsbaserad verksamhet. Inom digitalisering och digital integration pågår utvecklingsarbete. För samtliga områden ges förslag både för uppföljning och utveckling.

Lång sammanfattning

Av de 26 000 försvinnanden som kommer till polisens kännedom varje år är ca en fjärdedel, 24 % allvarliga försvinnanden som inte löses omgående. Av dessa uppfyller fler än 400 försvinnanden kriterier för räddningstjänst vilket innebär att polisen bedömer att den försvunna personens liv eller hälsa är i fara. Vissa hinner lösas på kort tid men för 300 - 400 försvinnanden inleder polisen en räddningstjänstinsats enligt Lagen om skydd mot olyckor gällande ”...personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa” (LSO 4:4). Verksamheten efterforskning för försvunna personer (EFP) är polisens eget räddningstjänstområde och det sjunde av polisens produktionsområden.

I slutet av 1990-talet importerade polisen en systematisk metod för efterforskning från ett nordamerikanskt konsultbolag baserad på standarden Managing search operations (MSO). I Sverige har metoden för att söka försvunna fått namnet EFP. Därefter har arbetssättet med att söka försvunna utvecklats med metodutveckling, ett nationellt och regionala räddningsråd, metodstöd i form av en handbok och utbildningar, avrapportering och en frivilligt förd statistik.

Den här rapporten, som är del 2 i avrapporteringen av ett kartläggningsprojekt om efterforskning som genomfördes 2017–2019 av forskare vid Linköpings universitet och Högskolan i Borås, har inriktats mot utvecklingen mot en kunskapsbaserad verksamhet inom polisen. Fokus i detta steg har varit att identifiera polisens utvecklingsbehov och möjligheter för utveckling inom hantering av information och kunskap i och för verksamheten EFP.

Kvalitativa metoder har använts för projektet i form av innehållsanalys av intervjuer, samtal, medverkan i möten, konferenser med poliser och med forskare, såväl nationellt som internationellt. Vidare har epostfrågor och dokumentstudier använts. Innehållsanalysen har utmynnat i åtta teman som analyserats med hjälp av internationell forskning samt presenterats och diskuterats med forskare och poliser vid konferenser, seminarier samt i samtal.

Temana gällde: 1. Informationsstöd och systemkompatibilitet, 2. Riskbedömning, 3. Objektsprofiler, 4. Räddningstjänstrapporten, 5. Informationshantering i sociala media, 6. Statistik och sammanställning, 7. Internationella jämförelser och utveckling, 8. Kunskapsbaserad efterforskning av försvunna personer. Temana presenteras, diskuteras samt utmynnar i identifierade behov av/förslag till utveckling.

Dessa behov/förslag har därefter sammanställts till projektets slutsatser inom fyra breda fält:

- Verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning, dvs vad man också skulle kunna benämna organisationens egna processer för att få verksamheten att fungera effektivt.
- Digitalisering och digital integration, där det redan pågår såväl digitalisering som digital integration av olika processer som bör utvecklas vidare och tillföra uppföljningssystem.

- EFP-metodens inriktning och olika inslag.
- Statistik, jämförelser och forskningssamverkan för en kunskapsbaserad verksamhet inriktat på att skapa en kunskapsgrund gällande verksamhetens status och behov både för effektiv styrning och vidareutveckling.

Beskrivning av verksamheten

Idag finns en utvecklad EFP-verksamhet med metoder, metodbeskrivning, en utbildningstrappa med en behörighetstrappa för instruktörer som flertalet polisregioner följer. Organisatoriskt finns en formell struktur bestående av regionala räddningsråd med ansvariga som gemensamt bildar ett nationellt räddningsråd lett av en nationell processägare som biträds av en nationell processledare för verksamhetsområdet. Yttersta ansvaret för verksamheten har processägaren, tillika regionpolischefen för Polisregion Nord. Varje region har instruktörer, egna ledningsstöd med fördjupade kunskaper i EFP och utbildade räddningsledare. När det gäller operatörer i Regionsledningscentralen, (RLC) styr varje regionsledningscentral utbildningen angående EFP. I praktiken innebär det att nivån på utbildningen som RLC-operatörerna får kan variera, från samma interna basutbildning inom EFP som poliser får, till en specialutbildning, till en genomgång av checklistans angelägenhetsgrader. Utveckling pågår när det gäller digitala metodstöd och rapportsystem. I pågående utveckling av metodstöd och rapportsystem digitaliseras inrapporteringen av data. Fram tills helt nyligen så genomfördes sammanställning och uppföljning av insatserna som frivillig och manuell statistik. Trots pågående utveckling är det dock oklart om, och i så fall hur analys av data och uppföljning samt kvalitetskontroll sker framöver samt vems ansvar det blir.

Slutsatser när det gäller verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning

Man kan säga att former för EFP har utvecklats och anpassats in i den operativa verksamheten utifrån identifierade verksamhetsbehov men att dessa inte har förankrats helt i Polismyndighetens administration och ledningsorganisation. Trots verksamhetens omfattande volym i förhållande till annan polisverksamhet, och att nästan alla poliser i yttre tjänst deltar i, och har erfarenhet av EFP-insatser, ingår EFP inte i den grundläggande polisutbildningen mer än någon enstaka föreläsning. Det saknas också uppföljning av verksamhetens kvalitet, omfattning och kostnader men det finns exempel på när polisens riktade uppföljning efter söksinsatser kan minska återförsvinnanden.

Sammanfattade förslag

- Verksamheten behöver införlivas i planerings- och måldokument, följas upp, kontrolleras och utvärderas för att ge möjlighet till styrning och effektivitet. System och ansvariga för uppföljning och utvärdering bör identifieras
- Uppföljning av insatstider, beslut och avslutat ärende med vilket resultat – med inriktning på att finna best practice faktorer.

- EFP bör finnas med i grundutbildning och en nationell operatörsutbildning bör färdigställas och genomföras.

Slutsatser när det gäller digitalisering och digital integration

Utveckling pågår när det gäller metoder för digitaliserat metodstöd som fungerar integrerat med andra register, databaser och med andra system som GIS. Samma systemutveckling möjliggör också utveckling av räddningstjänstrapporten till att bli både mer informativ och mer användarvänlig. Idag bidrar utvecklingsarbetet till att underlätta och förfinas arbetet med den metod man använder. På sikt kan också metoden i sig komma att utvecklas.

Sammanfattade förslag

- För långsiktig kvalitet bör också denna utveckling förankras i uppföljning och styrning samt utveckling av verksamheten.
- Digitalisering av delar av de grundläggande interna utbildningarna inom polisen, digitala utbildningar för operatörer samt digitala informations- och utbildningspaket i app för allmänhet och frivilligorganisationer.

Slutsatser när det gäller EFP-metodens inriktning, användning och resultat

Det är viktigt att följa upp EFP-metoden i sig, och hur den tillämpas eftersom de olika delarna i metoden bygger på varandra och i viss mån utgör ett slutet system. Inriktningen för den EFP-metod som används avser Wilderness SAR (WISAR) och personer som är ofrivilligt försvunna, vilse av andra skäl och som vill bli funna. Metoden behöver följas upp både vad det gäller inriktning och träffsäkerhet/effektivitet i alla sina delar.

Sammanfattade förslag

- Kriterierna för livsfara bör jämföras mot hur angelägenhetsgraden bedöms för olika grupper; kvinnor män, unga gamla, etnisk härkomst.
- Bedömningsstöd för riskbedömning, hur de används och utbildning/kunskaper i riskbedömning bör följas upp och jämföras med utfall. Särskilt gäller det utfall av ärenden som inte indexeras som hög risk.
- Profilers relevans behöver matchas mot resultat av ärendeföljning och delas upp i profiler för män och kvinnor. Det bör kontrolleras att man har de profiler man behöver, också bortom EFP-metodens checklista. I vissa grupper (till exempel med hög återförsvinnandefrekvens) bör profiler också omfatta åtgärder vid anträffande och efter anträffande. Man bör också undersöka hur man kan använda objektsprofiler för samverkan om förebyggande åtgärder. Profilerna talar ju om vad som ska förebyggas, hur och varför, och därmed vilken aktör som kan göra det bäst.

Slutsatser när det gäller statistik, jämförelser och forskningssamverkan för en kunskapsbaserad verksamhet

Som en röd tråd genom ovanstående slutsatser går behovet av uppföljning för att kontrollera och förstå hur verksamheten fungerar idag, vad som fungerar väl och vad som inte gör det liksom vad som behöver, och kan, utvecklas i en verksamhet som både drar stora resurser och där de största grupperna antas komma att öka kraftigt i volym framöver. I en offentlig verksamhet finns kravet på likvärdighet för alla invånare, såväl män som kvinnor, olika åldrar och etnicitet, socioekonomisk situation samt läggning. Utan uppföljning är det svårt att visa att man tillgodoser den likvärdigheten. Därmed finns flera skäl till att kunskapsbasera verksamheten genom sammanställda resultat, spridning av best practice och forskningssamverkan både inom och utom Sverige.

Det omfattar dels systematisk och aggregerad uppföljning av verksamheten via statistik och avrapportering som kan sammanställas och analyseras för att ge underlag för beslut, dels gäller det att dokumentera och sprida best practice, och dels gäller det att ta del av andras kunskapsproduktion och själv medverka till sådan. Det senare gäller både att jämföra och dela erfarenheter med praktiker och med forskning av relevans.

Sammanfattade slutsatser:

- Det behövs uppföljning och nationell sammanställning och analys av statistik från verksamheten samt välgrundade prognoser för behov av EFP och insatser vid prio 1 och 2 framöver samt bättre kunskap om prio 3 ärenden.
- Försöksverksamheter och smarta lösningar behöver dokumenteras, utvärderas och spridas
- Riktlinjer för krav och regler gällande frivilligorganisationers medverkan behöver utvecklas, gärna i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har samma behov.
- Styrning av forskningsmedel och forskningssamverkan bör ske i linje med verksamhetens behov

Rapporten har granskats av tidigare ämnesansvarige vid polismyndighetens kompetensenhet, Anders Leicht, Enhetschef i kriminologi vid Örebro universitet, Anna Meehan och biträdande professorn i Socialt arbete vid Akademin för vård, arbetsliv och välfärd, Högskolan i Borås, Maria Wolmesjö.

Förord

Den här rapporten inriktas mot verksamheten inom polisens räddningstjänstområde ”Efterforskning av försvunna personer” (EFP). Räddningstjänstområdet är okänt för den stora allmänheten men en viktig pusselbit när det gäller människors trygghet i Sverige och det ömsesidiga samhällskontraktet mellan myndigheter och medborgare. Om jag eller mitt barn försvinner – vem söker reda på oss då? Man kan inte rangordna lidande men för en familj där någon försvinner spårlöst fastnar tiden i en berg och dalbana mellan hopp och förtvivlan utan slut. Enligt brittisk forskning tar sökandet efter försvunna dubbelt så mycket resurser i anspråk som grova brott och fyra gånger så mycket resurser som tillgreppsbrott. I Sverige har vi ännu inga uppgifter att jämföra med. Men – utan något som helst tvivel är efterforskning en viktig, resurskrävande och engagerande verksamhet som majoriteten av poliser får erfarenhet av under sitt yrkesliv

– Ändå är ansvaret för att organisera och utveckla verksamheten ett sidouppdrag för de ansvariga poliserna i regionerna. Området finns inte med i polisens grundutbildning mer än några få timmar och inte vid alla grundutbildningar. Brotsförebyggande Rådet har ingen statistik över efterforskningsinsatser och i skrivande stund är det ännu ingen som följer upp och analyserar insatserna nationellt så vi vet vad som fungerar bra och vad som behöver förbättras. Sedan polisen importerade en metod att arbeta efter för mer än 20 år sedan, har utveckling av verksamheten lett fram till en nationell modell och metod men området nämns ytterst sparsamt i ett par bisatser i Polisens årsredovisning för 2020. Som utomstående slås man av att området är lite väl anonymt i förhållande till verksamhetens omfattning.

För framtidens behov är dags att ändra på det. Vi vet att behoven av efterforskning kommer att öka med allt fler äldre personer som har demens/kognitiva sjukdomar och att många ungdomar redan idag försvinner in i organiserad kriminalitet.

Därför har den här rapporten fokus på polisens utvecklingsbehov och möjligheter, inte så mycket på det som redan idag görs bra. En framgångsrik EFP-verksamhet har byggts upp och börjar nu få det IT-stöd det förtjänar, men det räcker inte att göra saker på rätt sätt – man måste också veta att man gör rätt saker både nu och framöver. För att veta att man gör det krävs att verksamheten vilar på kunskap och att kunskapen används för att styra och utveckla verksamheten samt att kunskapen kan bidra till samverkan för att också förebygga försvinnanden.

Stort tack till alla poliser som snällt försökt svara på mina frågor, skonsamt påpekat flera större tankevrpor och obegripligheter, samt visat på utvecklingsmöjligheter och behov, samtidigt som de är verksamma på heltid för din och min trygghet.

Ett ännu större tack till mina kunniga och tålmodiga granskare: Anders Leicht, tidigare ämnesansvarig vid polisens kompetensenhet, Anna Meehan, enhetschef i kriminologi vid Örebro universitet och Maria Wolmesjö Akademin för vård, arbetsliv och välfärd vid högskolan i Borås. Ni har gjort fantastiska jobb! De grodor som kvarstår är mina och bara mina.

2022-01-20

Rebecca Stenberg

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	10
1.1 Framväxten av en systematisk verksamhet för efterforskning av försvunna personer.....	10
1.2 Ett forskningsprojekt för att kartlägga efterforskning av försvunna personer i Sverige	12
1.1.1 Projektet hade flera delsyften:	12
1.3 Syftet och disposition för rapporten	13
Rapportens disposition	13
2. Metoder för hur rapporten kommit till.....	13
3. Definitioner, nyckelbegrepp och tidigare forskning av relevans.....	15
3.1 Rapportens teoretiska utgångspunkt.....	15
3.2 Definition och metod.....	16
3.3 Informationshantering	16
3.4 Statistik och kvalitetsmått	18
3.4.1 Hur säkra är resultaten?	18
3.5 Digitalisering	19
3.6 Evidensbaserat- eller kunskapsbaserat polisarbete?	20
4. Verksamheten - Efterforskning av försvunna personer (EFP)	21
4.1 Informationshantering i EFP	21
4.2 Informationshantering i ett enskilt EFP-ärende.....	22
4.2.1 Informationsinhämtning, närområdessök, ledstångssök (INL)	22
4.2.2 Riskbedömning i EFP-processen.....	24
4.3 Sammanställning och statistik	25
4.3.1 Den nationella statistiken över efterforskning av försvunna personer 2019	26
4.4 Uppföljning	27
5. Analys och diskussion av utvecklingsbehov och förslag	28
5.1 Informationsstöd och systemkompatibilitet	29
5.1.1 Förslag:.....	30
5.2 Riskbedömning.....	31
5.2.1 Förslag.....	32
5.3 Objektsprofiler.....	33
5.3.1 Genuskodning av objektsprofiler	34
5.3.2 Risken för självbeträktande system.....	34
5.3.3. Andra grupper försvunna eller saknade – ensamkommande, traffickingoffer	35
5.3.4 Förslag:.....	36
5.4 Räddningstjänstrapporten	36
5.4.1 Förslag:.....	37
5.5 Informationshantering i sociala media	37
5.5.1 Förslag.....	38
5.6 Statistik och sammanställning	38
5.6.1 Förslag	39
5.7 Internationella jämförelser och utveckling	40
5.7.1 Förslag.....	41
5.8 Kunskapsbaserad efterforskning av försvunna personer	41
5.8.1 Förslag.....	43
6. Slutsatser och förslag till utveckling	44
6.1 Kort om bakgrund och dagsläge.....	45
6.2 Verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning	45
6.3 Digitalisering och digital integration.....	46
6.4 EFP-metodens inriktning, användning och resultat.....	47
6.5 Statistik, jämförelser och forskningssamverkan för en kunskapsbaserad verksamhet	48
6 Referenslista.....	50

1. Inledning

Efterforskning av försvunna personer är polisens räddningstjänstuppdrag i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778 kap 4). I lagtexten delas uppdraget upp i *Fjällräddning* som omfattar efterforskning och undsättning av personer i fjällområden och *Efterforskning av personer i andra fall (EFP)* som omfattar efterforskning av försvunna personer i hela landet förutom i fjällområdet. Den här rapporten behandlar EFP, dvs efterforskning av försvunna personer.

Den svenska polisens efterforskning av försvinnanden grundas på ca. 26 000 händelserapporter om försvinnanden per år (Leicht 2020). Av dessa bedöms en knapp fjärdedel som Prio 1 (omedelbara, akuta behov) eller Prio 2 (allvarliga försvinnanden) och av dessa i sin tur bedöms dryga 400 händelser som fara för liv eller allvarlig risk för hälsan. Vissa hinner lösas på kort tid men ca 300 – 400 händelser leder till beslut om räddningsinsatser enligt LSO. Vidare klaras 96 % av räddningstjänstärendena upp inom ramen för insatsen, och enligt polisens egen statistik för räddningsinsatser anträffas den försvunna personen i mer än en fjärdedel av fallen, 28 %, med nedsatt eller svårt nedsatt allmäntillstånd och det kan antas att dessa personer inte skulle ha överlevt om de inte anträffats. Ungefär en tiondel, 11 %, anträffas döda och mellan 10–15 personer som försvinner varje år anträffas inte inom ramen för insatserna.

Försvinnanden skapar både ett stort och långvarigt lidande för de berörda (Boss och Yeats 2014, Fyfe et al. 2015, Wayland et al. 2016, Wayland 2019) och skapar enligt internationella undersökningar stora kostnader för efterforskning (Henderson et al. 1997, Shalev Greene och Pakes 2013). Antalet försvinnanden beräknas också öka internationellt i samband med att andelen äldre personer, och äldre personer med demens, (eller kognitiv sjukdom) ökar. I Sverige kommer antalet personer med demens att nästan fördubblas fram till år 2050 (Stenberg och Wolmesjö accepted). Med detta i åtanke samt verksamhetens betydelse för vad Wijkström et al. (2012) kallar ”samhällskontraktet” mellan medborgare och staten i Sverige, är det viktigt att hantera medborgarnas nödlägen effektivt för att tilliten till polisen ska vidmakthållas bland medborgarna. Därför är systematik, effektiva metoder grundade i kunskap samt utveckling av dessa centrala för en effektiv verksamhet.

1.1 Framväxten av en systematisk verksamhet för efterforskning av försvunna personer

Vid flera tillfällen tidigare har efterforskningsinsatser uppmärksammats och kritiserats som exempelvis vid de försvunna flyktingbarnen som frös ihjäl i Valdemarsvik 1994 (DN 1994). Dessa samt liknande händelser på 1990-talet ledde till identifierade behov av förbättrade metoder, och 1998 utbildades svensk polis i en nordamerikansk metod som utvecklats för efterforskning av försvunna personer; Managing Search Operations (MSO). Metoden; MSO har utvecklats i en mängd inriktningar både till lands och sjöss som alla kallas MSO men som inbördes är olika (Cooper et al. 2003). Den form som togs till Sverige; WISAR, utvecklades främst för att söka efter försvunna personer i vildmarken (Boore och Bock 2013) och praktiserades av polisen i USA (Koester 2008). SVT (2005) rapporterar att Rikspolisstyrelsen

1999 i samband med implementeringen av den nya metoden börjat bygga upp en rapportdatabas för att kunna lära från genomförda insatser som gjorts. Det bestod inledningsvis i räddningstjänstrapporter först på papper, därefter blanketter som skickades med epost och från 2007 som en elektronisk rapport. Dessa sparades dock inte. Den statistik som finns fram till idag har sammanställts manuellt på frivillig grund (Leicht 2021). Arbetet med gemensam digital rapportering startades 2017 medan arbetet med att skapa en integrerad databas för verksamheten kom i gång 2021.

Efterforskning av försvunna personer har i Sverige utvecklats från att skötas i det lokala polisdistriktet med de ibland otillräckliga kunskaper och resurser man har haft tillgång till där till en nationellt beslutad verksamhet och använd metod (Polisen, 2016a), med en nationell struktur för styrning och ledning i verksamheten, i regionala- samt i ett nationellt räddningsråd. Dessutom finns interna grund- och påbyggnadsutbildningar inkluderande bland annat en räddningsledarutbildning för poliser. Idag kan man säga att polisen lämnat den första uppbyggnadsfasen och arbetar med konsolidering av verksamheten på olika sätt. Främst sker det inom den operativa verksamheten. Uppfattningen om verksamhetens status kan dock skilja sig åt inom polisorganisationen.

Handegård och Berg (2020) diskuterar hur synen på kunskap och prioritering kan skilja sig mellan polisens ledning och personal i ingripande verksamheten. I likhet med andra verksamheter som utvecklats ”bottom up” utifrån identifierade behov av de som arbetar med verksamheten, finns angelägna, långsiktiga utvecklingsbehov som har varit svåra att få gehör för inom polisorganisationen. Konkreta exempel kan vara att verksamheten, (som enligt Smith och Shalev Greene 2015 uppgifter från College of Policing omfattar 14 % av polisens verksamhet), inte finns representerad i flera av de grundläggande polisutbildningarna, att samverkan med, och representation internationellt för verksamheten saknas, att nyckeltal för kostnader och verksamhetsvolym saknas och att nationell uppföljning och analys av verksamheten idag saknas helt. Det sistnämnda är en mycket central funktion för att förstå hur verksamheten utvecklas, för grundläggande styrning av verksamheten och för utveckling mot att bli kunskapsbaserad verksamhet (Granér 2017, Handegård och Berg 2020). Andra områden som behöver utvecklas och synkroniseras är olika typer av digitaliserat stöd för informationshantering. Där pågår utveckling av ett metod- och uppföljningsstöd.

Vad som därutöver saknas är svensk forskning om verksamheten inklusive forskningsbaserad utvärdering av hur verksamheten fungerar och kan utvecklas. Detta eftersom det också på senare år finns exempel på hårt kritiserade insatser och brist på insatser som när de utvärderats identifierat utvecklingsbehov och lett till förändrade rutiner både i den aktuella regionen och nationellt. Sådana kan också ses som exempel på att potential för utveckling av verksamheten inom polisorganisationen finns. Tidigare internationell forskning visar också på betydelsen av forskningssamverkan för att identifiera behov av utveckling och bidra med förslag och stöd till utveckling inom polisverksamhet (Huey och Mitchell 2016). Den här rapporten, som är ett delprojekt i ett forskningsprojekt att kartlägga efterforskning av försvunna personer, syftar till:

- att identifiera behov av, och ge förslag till utveckling när det gäller hantering av information och kunskap för en långsiktig kunskapsbaserad verksamhet för efterforskning av försvunna personer inom den svenska polisen.

1.2 Ett forskningsprojekt för att kartlägga efterforskning av försvunna personer i Sverige

Ett forskningsprojekt för att kartlägga efterforskning av försvunna personer i Sverige genomfördes av Centrum för forskning om räddningssystem och respons, (CARER) vid Linköpings universitet och Centrum för välfärdsstudier (CVS) vid Högskolan i Borås under perioden 2017–2019 i samarbete med polisen. Projektet är avgränsat till att fokusera på polisens räddningstjänstuppgift enligt lag; *Efterforskning av personer i andra fall* (LSO kap 4, §4).

Projektet var finansierat av Centrum för forskning om räddningssystem och respons vid Linköpings universitet (CARER) samt Centrum för Välfärdsstudier (CVS) vid Högskola i Borås.

Den här rapporten är helt inriktad mot polisens verksamhet inom efterforskning av försvunna personer (EFP).

1.1.1 Projektet hade flera delsyften:

Det övergripande syftet med forskningsprojektet var att beskriva aktörerna och processen i polisens verksamhet efterforskning av försvunna personer i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor. Mer i detalj avsågs:

1. Att göra en internationell litteraturöversikt över den forskning som finns på området, lyfta fram resultat och pågående projekt av vetenskapligt och praktiskt intresse, samt identifiera kunskapsdatabaser och kunskapsluckor.
2. Att beskriva försvinnanden statistiskt samt att undersöka om det går att ta fram kompatibilitet med internationell databas (exempelvis International Search and Rescue Incident Database, ISRID) för jämförelser.
3. Att översiktligt kartlägga efterforskningsprocessen från förebyggande till efterarbete samt centrala aktörer och aktiviteter i olika skeden av processen.
4. Att identifiera samverkansområden, former och strategier.
5. Att ge förslag till fortsatt forskning och identifiera utvecklingsmöjligheter och utmaningar i verksamheten samt söka forskningsmedel av relevans under projektperioden.

Den första rapporten: Efterforskning av försvunna personer - en internationell översikt (Stenberg, Wolmesjö och Leicht 2019) avrapporterade det första delprojektet att göra en litteraturstudie på området. Det tredje delsyftet är föremål för en egen kommande studie. Men en central aspekt av efterforskning, och i polisarbete i allmänhet (Beutgen 2015) består i informationshantering och kommunikation för att genomföra insatser, kunna samarbeta och samverka, förebygga och följa upp. Därmed är hantering av information, kommunikation och kunskap i form av verksamhetsuppföljning, digitalisering och statistik inom efterforskning av försvunna personer i fokus i denna delrapport.

1.3 Syftet och disposition för rapporten

Den här rapporten omfattar det andra, fjärde och femte delsyftet ovan;

- *Att beskriva hantering av information och kunskap samt dess underliggande antaganden och utgångspunkter i verksamheten efterforskning av försvunna personer i Sverige.*
- *Att peka på behov av, och ge förslag till vidare utveckling av verksamheten avseende dessa områden för en långsiktig kunskapsbaserad verksamhet.*

Efterforskning av försvunna personer är ett område som är tvärvetenskapligt och berör en mängd perspektiv och kunskapsfält som teknikutveckling, samhällsvetenskap, beteendevetenskap och medicin. Framställningen här utgår från ett organisationsperspektiv på polisiärt arbete med fokus på information- och kunskapshantering, men hämtar också forskningsrön från en mängd områden som psykologi, psykiatri, nationalekonomi, informatik, logistik, kriminologi och socialt arbete.

En avgränsning är dock att rapporten inte behandlar tekniska perspektiv på informations- och kommunikationsteknologi (ICT). De förtjänar en egen rapport. På samma sätt avgränsas studien mot andra aktörers insatser på området där exempelvis det arbete som läggs ner av frivilligorganisationer för att utveckla och förbättra sina insatser också förtjänar att beskrivas.

Rapportens disposition

Efter inledande kapitel 1, och en beskrivning över hur rapporten tillkommit i kapitel 2 presenteras definitioner, nyckelbegrepp och forskning av relevans för rapportens syfte i kapitel 3. I kapitel fyra redovisas verksamheten Efterforskning av försvunna personer (EFP) utifrån ett informations- och kunskapsperspektiv. I kapitel 5 analyseras och diskuteras utvecklingsbehov och förslag med hjälp av forskning och presenteras som åtta teman. För var och ett presenteras behov/förslag till utveckling, både övergripande och detaljerade fördjupningar samt konkreta rekommendationer. I kapitel sex rekapituleras kort utvecklingen av polisens utvecklingsarbete med EFP-verksamheten och slutsatser redovisas sammanfattade till fyra centrala fält med behov av, och förslag till utveckling.

2. Metoder för hur rapporten kommit till

Rapporten är den andra delen av tre för avrapportering av kartläggningsprojektet. Liksom i den första delen som färdigställdes 2019 bygger metoden för studiens genomförande främst på kvalitativa innehållsanalyser i flera steg med en interaktiv forskningsansats (Johannisson et al. 2008). Arbetet har genomförts i form av ett nära samarbete och dialog mellan forskarna vid HS Borås och Linköpings universitet och polisen under tre år: 2017–2019. På nära håll har Polisregion Öst och Polisregion Stockholm studerats med deltagande i möten, samtal och dialoger med verksamma i de interna regionala räddningsråden inom polisen. Dialog har också förts med poliser verksamma i de regionala råden i Polisregion Väst och i Polisregion Syd och Polisregion Bergslagen. Interna dokument har studerats. Ett interaktivt arbete har

skett i form av möten mellan forskarna, dataanalytiker vid högskolan i Borås och polisens kompetensansvarige för verksamheten för att ta del av, analysera och föreslå förbättringar i den manuella statistiken för verksamheten.

Övergripande har en induktiv innehållsanalys använts (Hsieh och Shannon 2005) för att foga samman resultat av olika slag som intervjuer, statistiska jämförelser, utvecklingsmöten, dokumentläsning och tidigare forskningsresultat till teman som framstått som väsentliga både för praktiker och forskare. Jämförelser har gjorts med internationell forskning på området och i dialog med forskare främst i Storbritannien och Kanada som har ganska likartade förutsättningar som i Sverige. Utvecklingsområden har identifierats liksom frågor att arbeta vidare med för att stärka kvaliteten i verksamheten ytterligare. Det bör dock påpekas att de områden som identifierats inte utesluter andra fält av betydelse för hantering av information och kunskap, även om de inte identifierats här och nu.

Arbetsgången har omfattat datainsamling i form av:

- Nationell och internationell inventering av metodstöd och instruktioner för verksamheten i form av checklistor för riskbedömning, metodhandbok och metodstöd som tex objektsprofiler (Polisen 2016a, College of Policing 2016, Gibb och Woolnough 2007, National Crime Agency 2016) samt deltagande observation i grundutbildning i metoden vid Sörentorp 27–29 november 2017.
- Jämförelser och diskussion av respektive Polisorganisations metoder och metodstöd 2019-05-28 mellan forskare och svensk Polis, samt 2019-10-25 mellan svensk, kanadensisk och skotsk polis vid möte arrangerat av Scottish Institute for Policing Research.
- Inventering av den statistiska uppföljning som skett för verksamheten (Leicht 2018, 2021) samt möten med forskare och statistiker vid högskolan i Borås samt polis för analys av och utveckling av verksamhetens statistik för digitalisering.
- Vidare har en inventering av internationell statistik gjorts i exempelvis International Search and Rescue Incident Database (Koester n.d.), nationell brittisk statistik och polisinstruktioner (College of Policing 2016, 2021, Smith och Shalev Greene 2015, NCA 2021).

Analys och diskussion av data har skett iterativt i flera steg. Data har först sammanställts med konventionell innehållsanalys i en beskrivning av verksamheten och därefter tematiserats med hjälp av internationell forskning i en styrd innehållsanalys (Hsieh och Shannon 2005) till teman som riktats både mot att förstå och jämföra likheter och skillnader i data, liksom att identifiera statistiska underlag som saknas, osäkerheter i datainsamlings- och analysmetoder samt behov, respektive möjligheter för utveckling.

I arbetet med tematisering har internationella och nationella diskussioner och jämförelser av skillnader respektive säkerhet i statistiska resultat och metoder utifrån identifierade teman skett i konferenser, möten och dialoger med forskare (Woolnough 2019-05-29, Stenberg 2021a, Stenberg 2021b). Tentativa teman har också presenterats för, och diskuterats med poliser, inom ramen för ett nationellt nätverk för samverkan på området samt diskuterats i seminarium vid gästseminarium i kriminologi vid Örebro universitet

2021-10-15 och seminarium vid Linköpings universitet. Dessa teman har sedan analyserats och diskuterats med hjälp av forskning och sammanställts ytterligare i en slutsats.

Innehållet i rapporten har granskats av tidigare ämnesansvarige vid polismyndighetens kompetensenhet, Anders Leicht samt av enhetschefen i Kriminologi vid Örebro universitet Anna Meehan, samt biträdande professorn i Socialt arbete vid Akademin för vård, arbetsliv och välfärd, Högskolan i Borås, Maria Wolmesjö

3. Definitioner, nyckelbegrepp och tidigare forskning av relevans

Nedan presenteras kort rapportens teoretiska utgångspunkt följt av forskning av betydelse för analys av hanteringen av information och kunskap inom EFP. De inleds med definition av efterforskning av försvunna personer, därefter kommer informationshantering, statistik och kvalitetsmått, digitalisering och avslutas med evidensbaserat- eller kunskapsbaserat polisarbete.

3.1 Rapportens teoretiska utgångspunkt

Inom allt fler verksamheter börjar man se nyttan av att verksamheten grundas på kunskap och är vad som populärt kallas evidensbaserad eller kunskapsbaserad. Inom sjukvård är det numera en självklarhet även om kunskap inte alltid är så självklar och entydig som man önskar. Sådan utveckling pågår också internationellt inom polisverksamheter (Mitchell and Lewis n.d) och diskuteras även i Sverige, vilket återkommer senare i rapporten. Inom polisverksamheter är utgångspunkten i enlighet med Shermans ideal (1998) om att bästa möjliga kunskap ska guida polisarbetet framåt där kunskap kommer såväl utifrån, exempelvis forskning och inifrån baserat på erfarenhet och praktisk kunskap.

Rapporten ingår i avrapporteringen av ett projekt för att kartlägga räddningstjänstområdet Efterforskning av försvunna personer, en verksamhet som polisen ansvarar för. Poängen med kartläggningen var att peka på samverkansområden samt att identifiera utvecklingsbehov och strategier. Det ger den här delstudien en inriktning mot utvärdering i syfte att ge underlag för verksamhetsutveckling och förbättringar (Hertting och Vedung 2012, Stenberg 2019b). Det innebär att delstudien problematiserar verksamheten, det vill säga är inriktad mot att identifiera utvecklingsbehov och möjligheter och att dra slutsatser om hur de ska komma till stånd. Därmed ligger delstudien inom fältet ”främjande utvärderingar” även om slutsatserna baseras i ett vidare organisationsperspektiv på svårigheterna med organisationsutveckling inom blåljusmyndigheter utifrån New Public Management (Stenberg, et al. 2012, Granér 2017).

3.2 Definition och metod

Försvunnen är en person när det inte går att fastställa var personen befinner sig och om personen är utom fara, förrän man anträffat personen (College of Policing, 2016). Det inkluderar alla typer av saknade, försvunna och frånvarande personer som faller inom definitionen, såsom frivilligt och ofrivilligt försvunna, såväl suicidala, bortförda och personer som är vilse. Det är en i stora delar internationell definition som tillämpas i bland annat England, Skottland, Kanada, Australien med små variationer. Den inkluderar fler typer av försvinnanden än den svenska definitionen baserad på LSO 4:4 där definitionen snävas in till: *”... personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa”*. Inom området finns även andra definitioner. Exempelvis Koester (2008) använder en definition av ”lost” som omfattar personer som saknas eller är frånvarande men exkluderar frivilliga försvinnanden och försvinnanden till följd av brott.

Liksom i Sverige anges i England tre olika nivåer av den bedömda risken för den försvunna personen (College of Policing 2021) där definitionen av hög risk stämmer väl överens med den svenska definitionen för beslut om räddningstjänst med tillägget att riskens konsekvenser, fysiska såväl som psykiska kan vara svåra eller omöjliga att hämta sig från. Därutöver anges medium risk och låg risk vilket kan motsvara viss prio 2 men främst prio 3 i Sverige. Skillnaden är att internationellt räknas saknade och försvunna med både hög och låg risk som försvunna personer, medan endast försvunna personer med hög risk, s.k. prio 1 och allvarlig risk s.k. prio 2, med några få undantag blir föremål för minutoperativa, fysiska sökinsatser i Sverige och av dessa blir en mindre andel föremål för en räddningsinsats, eftersom kriteriet livsfara ska vara uppfyllt för att inleda räddningstjänst enligt LSO. Övriga ärenden, prio 3, hanteras i polisens utredningsverksamhet med lägre intensitet och mindre personalinsats.

Internationellt använder polisen i Sverige och i många länder metoden Managing Search Operations (MSO) (Stenberg, Wolmesjö och Leicht 2019). Metoden går ut på att baserat på erfarenheter från tidigare ärenden av samma typ, den sökta personens karakteristika, samt ett eller flera tänkbara scenarior för vad som kan ha hänt, få fram en objektsprofil och en sannolik yttre gräns för sökområdet för att möjliggöra systematisk genomsökning i sektorer.

Därmed är informationshantering, riskbedömning, statistik och sammanställningar av tidigare ärenden central för verksamhetens kunskapsutveckling och framgång.

3.3 Informationshantering

Efterforskning, likt många andra former av polisarbete innehåller mängder av informationsinhämtning, tolkning av information och överföring av information mellan olika aktörer. Eftersom information är så central är det mycket viktigt att också känna till och hantera dess felkällor. Några av de mer centrala diskuteras nedan i form av förväxling av formell med objektiv, ”informalisering” av information som inte kontrolleras eller jämförs, överföring mellan olika sändare/mottagare, brister i översättning mellan olika aktörer,

situationer, kulturer, källkritik i form av beroenden, påverkan och tid som förflutit och avslutningsvis normalisering.

Grunden för informationshantering och kommunikation generellt är hur avsändare-budskap-mottagare kopplas samman på olika sätt. Där kan man både peka på hur olika källor och olika informationsvägar hanteras. Informationsvägar kan enligt Granovetter (1983) vara strikt formella och avtalade (weak ties) där lagar och förordningar talar om vad man får och inte får i förhållande till registerhållning, sekretessbestämmelser och GDPR, eller bygga på personliga kunskaper och nätverk (strong ties). Här är polisens verksamhet hårt reglerad och formaliserad. Här är det viktigt att inte förväxla formaliserad information med objektiv sådan.

Vissa delar av Informationshanteringen inom EFP omfattar både mycket formaliserad informationsinhämtande och bedömning utifrån exempelvis checklistor. Andra delar är bedömningar där bakgrundskunskapen är central. Det gäller exempelvis EFP-metodens steg där sannolikheten att finna personen i olika sektorer, (probability of area, POA) skattas gemensamt i Matsson-proceduren (Polisen 2016), och sannolikheten att upptäcka personen om den finns i den genomsökta sektorn (probability of detection, POD) är en bedömning som görs av den som sökt baserat på sökarens förmåga och geografin och omständigheterna. Här är det viktigt att olika aktörer som använder MSO-standarderna är på det klara med om de använder den på samma sätt eller inte.

Det finns också delar som helt och hållet är beroende av enskilda personers eller grupper bedömning och hantering, såsom riskbedömning för en försvunnen person, eller Matsson-proceduren i EFP för prioritering av sökområden. Likaså finns formella informationsvägar som inte alltid uppfattas fungera (empty ties) där informationen upplevs inte ha någon mottagare (Jack 2005), exempelvis orosanmälningar utan återkoppling.

Information kan också förvrängas på olika sätt vid överföring i en utsträckning som gör att man snarare kan tala om informationstransformation, det vill säga översättning snarare än överföring av en produkt som blir förstådd på samma sätt hur den än hanteras. Detta kan man säga är kärnan i svårigheterna med att skapa en gemensam lägesbild. Forskare pekar på hur information filtreras (packas om) av både avsändare och mottagaren för att kunna sändas eller tas emot och göras begriplig (Brown och Duguid 2001). Påtagligt och fullt medvetet sker det i form av förkortningar och akronymer i exempelvis radiokommunikation.

Mer subtilt och omedvetet sker det utifrån kulturskillnader och föreställningar om varandra. Här finns tidigare exempel på missförstånd mellan närstående till försvunna och polisen när närstående har uppfattats vara för lugna (Stenberg 2016a) eller där närstående inte alls upplever den försvunna personens demenssjukdom som så allvarlig som utomstående gör. Det kan också ha att göra med källkritik (Thurén och Werner 2019) som hävdar att man måste skilja på en traderad källa som någon annan tagit del av (andrahandsinformation), eller en äkta källa (förstahandsinformation) man kan ta del av själv. Källkritiken pekar också på hur tiden som förflutit, beroenden samt egna agendor och syften påverkar information.

Ytterligare en informationsförvrängning gäller ”*drift into failure*” (Dekker 2011) eller på svenska: normalisering, som avser tillstånd när avgörande och kritisk information kvarstår eller återkommer tills den inte längre uppmärksammas eller uppfattas som avgörande. Det kan

till exempel gälla information om återkommande försvinnanden med hot om suicid, som med tiden inte tas lika allvarligt som första gången.

Alla dessa felkällor behöver hanteras både genom att digitalisera och förenkla informationshantering men också genom att vara vaksam på att inte systematiska fel byggs in vid standardisering av procedurer och digitalisering.

3.4 Statistik och kvalitetsmått

Målet med att sammanställa data över verksamheten, d.v.s. att föra statistik kan göras utifrån olika motiv (Hertting och Vedung 2012).: Det kan handla om att man vill föra statistik för att:

- kontrollera/granska/styra verksamheten
- öka kunskapen om både behov och åtgärder
- förbättra verksamheter och metoder
- legitimera verksamheten och dess behov av resurser och kompetenser

Det kan också handla om andra motiv som kan vara blandningar av de nyss nämnda eller oklara och dolda motiv.

För att skapa den statistik man vill ha och kan använda är det viktigt att göra klart vilka motiv och mål statistiken ska uppfylla, och för vem. Statistik har också en dold eller öppen agenda och adressat – med andra ord med vilket motiv den sker och vem som är tänkt som mottagare och användare av statistiken. För offentliga organisationer tillkommer frågan om vad man får sammanställa, vad som är offentlig handling och vad som är arbetsmaterial. Speciellt viktigt blir det inom en verksamhet som polisens, som ska upprätthålla att lagar följs och att hantera information och sammanställda data i register på ett korrekt sätt. Samtidigt är statistisk uppföljning av stor betydelse för att förstå verksamheten och styra den mot effektivitet. Verksamheter som styrs med ”gut feeling” utan att baseras på fakta och kunskap (evidens), saknar överblick och är vidöppna för antaganden baserade på slumpen eller fördomar. Slutligen utgör siffror i sig inget annat än data. Det är först när man gör något med data som den kan bli till användbar statistik. För det krävs en ändamålsenlig och systematisk analys samt kunskaper om hur man säkrar kvalitet och tillförlitlighet.

3.4.1 Hur säkra är resultaten?

Bryman (2011) går igenom statistik och statistikens för- och nackdelar inom samhällsvetenskap och framhåller fördelen med uppföljning av verksamhet uttryckt i siffror eftersom siffror lätt kan jämföras, både mellan olika verksamheter och över tid. Denna lätthet är dock skenbar eftersom siffror inte är jämförbara om man inte vet att underlagen de representerar är jämförbara. Det vet man sällan och det skapar många gånger svårigheter och kan snedvrider resultat.

Urval är de personer eller den grupp som väljs ut för en undersökning för att representera den population man vill säga något om. Ett vanligt statistiskt fel är att tro eller påstå att resultaten

gällande urvalet är giltiga också för andra populationer. Till exempel har man tidigare felaktigt antagit att medicinska effekter på män också haft samma effekt för kvinnor.

För att veta om statistiska uppgifter är jämförbara behöver nedanstående frågor besvaras:

- Vad är det för *population* statistiken representerar och hur är den definierad?
- Hur *representativt* är urvalet för populationerna och hur har urvalet gått till? Hur säkert är det att *urvalet* speglar verkliga skillnader i populationerna?
- Kan enheter/individer *tillhöra flera urval*/räknas flera gånger?
- Hur *säkra* är jämförelserna? /metoderna för jämförelser?
- Två typer av resultat är av intresse. Huruvida man får lika eller olika resultat trots jämförbara urval/underlag, är det ena. Det andra är huruvida man får likartade resultat trots helt olika urval/underlag.
- Finns det andra data/källor/*forskning som stöder*/eller inte alls stöder slutsatserna?

Generellt brukar man tala om tre mått på kvalitet som används inom statistik och annan forskning för att avgöra hur säkra resultaten är. Måtten är metodernas *reliabilitet/trovärdighet* respektive *validitet/giltighet* och *signifikans* (Bryman 2011). Med *reliabilitet* menar Bryman (2011) att statistiken är producerad på ett sådant sätt att om man upprepar undersökningen och sammanställer resultaten på samma sätt ska man komma till samma resultat. För detta behöver metoderna vara tillförlitliga, robusta och väldokumenterade. *Validitet* avser träffsäkerheten för ändamålet i den data som samlats in, och om sättet de sammanställdes på över huvud taget är relevant för just det ändamålet. Metoderna ska alltså passa för ändamålet och resultatet vara generaliserbart till den avsedda populationen. Med *signifikans* avses hur sannolikt det är att en viss skillnad eller ett visst resultat avspeglar ett verkligt resultat och inte beror på slumpmässiga variationer.

De nämnda måtten på kvalitet är centrala för att man ska få ut tillräckligt säkra resultat från EFP-statistiken för att kunna bygga lärande och verksamhetsuppföljning och verksamhetsstyrning utifrån dessa. En svårighet kan vara att vissa delpopulationer som exempelvis försvunna barn är mycket små i Sverige jämfört med nationer med betydligt fler försvinnanden. Det blir alltså svårt att veta om skillnader vid olika tidpunkter är slumpmässiga eller inte.

Inom detta område har diskussion och forskning om polisarbete på vetenskaplig grund, *Evidence-based Policing* (EBP) (Sherman 2013), bidragit till viktig diskussion om hur vetenskaplig och främst statistisk evidens kan användas (och inte användas) i polisarbete (Mitchell och Lewis n.d.).

3.5 Digitalisering

För att aggregera information i form av att utveckling av statistik för exempelvis verksamhetsuppföljning används datoriserade data i databaser för vidare bearbetning. Man kan tala om tre olika steg i digitalisering som är aktuella idag – från *digifiering* eller datorisering vilket innebär att analoga data överförs till digitala, *digitalisering* där inte bara data utan processer och tjänster digitaliseras och slutligen *digital transformation* där data och

processer och hela system integreras, gärna med hjälp av artificiell intelligens (AI) och Internet of things (Ek 2017).

Digitalisering av myndighetsinformation berörs av flera olika lagstiftningar, regleringar och konventioner som både begränsar informationshanteringen om enskilda individer, respektive kräver öppenhet om information om myndigheters processer och funktionalitet (Wolmesjö och Fagerström Kareld 2020). Slutligen ska digitalisering ske på ett sådant sätt att myndighetens verksamhet inte blir sårbar men ändå kan effektivisera verksamhet genom integration. Det är en balansgång som gör digitaliseringen trög.

Betydelsefulla faktorer för utveckling av efterforskning är effektivisering, exponering/sårbarhet, spårbarhet, möjlighet att komma åt äldre data för uppföljning och jämförelse och möjlighet att integrera resurser från olika system för bättre verksamhetsstöd. För verksamhetsuppföljning är databaser och flexibla möjligheter till sammanställningar av olika faktorer för analyser viktiga liksom att inmatning och dataredovisning både är användarvänlig och likformig. Systemuppföljning, felhantering och utveckling är viktiga aspekter liksom att det finns personer som har kompetens och rättighet att använda system och databaser för analys av data fullt ut.

3.6 Evidensbaserat- eller kunskapsbaserat polisarbete?

I kölvattnet av krav på evidensbaserad vård och behandling har krav på evidens för verksamheter börjat ställas också inom socialtjänst, skola och polisarbete. Idén om evidensbaserat polisarbete (Evidence Based Policing; EBP) kom från USA (Sherman 1998) med ideal om att bästa möjliga kunskap ska guida polisarbete både till utförande, uppföljning och styrning. Tonvikten ligger till stor del på god uppföljning och kvantifierbara resultat men också lokal anpassning, sensitivitet för kontext och vetenskaplig grund för inriktning (Mitchell och Lewis 2017).

I Sverige som anammat New Public Management (NPM) i stor omfattning (Hood 1991, Landsbergis et al. 1999, Carter et al. 2011) har dock idéerna om evidensbaserat polisarbete kombinerats med NPM. Det är den kombinerade idébasen för flera av de stora polisreformerna som skett i Norden (Granér 2017) där viktiga mål har varit att skapa legitimitet, effektivitet och likvärdighet för medborgarna. Enligt Granér (2017) visar flera utredningar att reformerna snarare lett till en likformighet som inte anpassats till olika förutsättningar och att de representerar ett managementperspektiv där många poliser har svårt att känna igen sig. Vidare pekar han på att mätningar visat att effektiviteten i det man mätt inte ökat. Kritiker som Holgersson (2012) eller Handegård och Berg (2020) menar att detta perspektiv ska ses som ett ledningsperspektiv (top-down) där viktiga inslag i polisarbetet saknas som exempelvis har att göra med erfarenhet och erfarenhetsgrundade bedömningar utifrån situationen. Man menar att polisarbete är ett mycket sammanhangsberoende hantverksarbete som kräver stor professionalism och omfattande erfarenhet. Författarna (Holgersson 2012, Handegård och Berg 2020) menar att det är viktigt att basera verksamheten på kunskap men lyfter också fram att all kunskap inte är standardiserbar eller mätbar.

Därmed har två konkurrerande perspektiv på evidensbaserat polisarbete växt fram i Norden. Det ena är ett managementbaserat perspektiv som betonar centralt genererade planer och analyser samt standardisering, och det andra, det kunskapsbaserade perspektivet på polisarbete betonar erfarenheter, professionella behov och kunskap samt anpassning till lokala förhållanden (Wahtne 2018).

Från ett vetenskapligt perspektiv på kunskap kan man addera att evidensbaserat polisarbete också bygger på tanken om explicit kodifierad kunskap som kan uttryckas i skrift och förmedlas samt redovisas för att öka legitimitet och likvärdighet medan professionell skicklighet och erfarenhet är en kompetens som mer är att likna vid tyst kunskap som utvecklas över tid och kan anpassas efter sammanhanget (Stenberg 2019).

En sista aspekt som kan kopplas till frågan om kunskapsutveckling inom polisarbete som reaktiv eller proaktiv, dvs som reaktion på fel eller som identifierade möjligheter att förbättra. Frågan gäller synen på utveckling och lärande och vilken typ av kunskap som behövs/efterfrågas. Lärande kan till exempel ske som en ”*single loop*” (Argyris och Schön 1978) ett sätt att korrigera uppkomna fel när de dyker upp via en enkel reaktiv respons, exempelvis ändrad checklista (Stenberg 2016 b). Kunskapsutveckling kan också ske som en ”*double loop*”, avseende att skapa förändrade förutsättningar för att proaktivt hindra felet att alls uppkomma via exempelvis fördjupade kunskaper och förebyggandeinsatser.

4. Verksamheten - Efterforskning av försvunna personer (EFP)

Nedan diskuteras verksamheten EFP utifrån de presenterade områdena ovan som en grund för nästa kapitel där verksamheten analyseras och diskuteras utifrån behov och förslag till utveckling.

4.1 Informationshantering i EFP

Efterforskning av en försvunnen person passerar genom en mängd personers/funktioners informationssökande, dokumentering, databearbetning, analys, överföring till andra processer och administration i en mängd olika system som endast delvis är integrerade.

Inom polisen används en mängd olika system som kan vara eller är på väg att integreras, men också uppgifter och data som inte digitaliserats eller undantas från systemintegration. Det kan vara strategiska beslut och i vissa sammanhang kan det bero på att man inte bör integrera system när det gäller uppgifter som är att likna vid register eller som skulle kunna bryta mot dataskyddsförordningen om hantering av personuppgifter. Slutligen kan det också bero på att digitalisering av verksamheten av något skäl inte prioriterats eller identifierats som betydelsefull.

Processen för informationsöverföring när det gäller det enskilda EFP-ärendet innefattar därmed en mängd överföring av information och reduktion till relevant information mellan personer och system: från ett larmsamtal till en operatör, vidare till RLC, till patruller, till återrapporering och vidare informationssökande genom inre spaning, intervjuer med anhöriga

och andra relevanta personer, information för beslut hos vakthavande befäl, vidare till räddningsledare, polispatruller, specialister, frivilliga, och eventuellt till sociala media via kommunikatör.

På uppdrag av det nationella räddningsrådet inom polisen pågår utveckling av ett digitalt systemstöd för informationshantering inom EFP. Det är främst tänkt som metodstöd i enskilda ärenden men ska också omfatta arbetsprocessen och planering där olika funktioner behöver information och skiftbyten överbryggas samt ge möjligheter att aggregera data för att möjliggöra uppföljning och analys. EFP-verksamheten ligger också med i polisens tillsynsplan för 2021 men har skjutits till 2022 på grund av Covid19-pandemin.

4.2 Informationshantering i ett enskilt EFP-ärende

Information om försvunnen person kan komma in till polisen via att någon ringer 114 14, polisens kontaktcenter eller SOS Alarm (112) som kontaktar regionsledningscentralen (RLC) för en första bedömning. Information kan också komma in via ett besök i någon av polisens receptioner. Stationsbefälet lämnar då över informationen till RLC för bedömning. Den formella, skriftliga anmälan om försvunnen person sker i ett lokalpolisområde och upprättas av en polis, inte en civilanställd, och läggs in i systemet Dur2 (Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering). Det är dock bara i en mindre del av alla ärenden som det upprättas en formell anmälan, i 6 000 fall av totalt 26 000 ärenden (2020). Huvuddelen, cirka 20 000 ärenden, hanteras endast i form av händelserapporter (HR). Det finns i nuläget inga otvetydiga regler för när en formell anmälan ska upprättas. Anmälan sker oftast för att den försvunne behöver efterlysas (efterlysningen kräver att en anmälan är upprättad) eller när ärendet överlämnas från RLC till utredningsverksamheten (anmälan är den diarieförda grundhandlingen som utredningen baseras på). Det sker även när den försvunne varit försvunnen, eller förväntas försvinna, vid flera tillfällen. En anmälan finns alltid kvar medan en händelserapport gallras bort efter 13 månader.

4.2.1 Informationsinhämtning, närområdessök, ledstångssök (INL)

Efter en första bedömning av vakthavande befäl sker inledande åtgärder (INL): Informationsinhämtning i kombination med sökande i närområdet och ledstångssök i relevanta områden läggs till grund för en bedömning av vad som kan ha hänt (scenario) och vilken kategori (objektsprofil) personen stämmer bäst med. Här är det enligt instruktörer i metoden för efterforskning av försvunnen person, (EFP hos den svenska polisen annars Managing Search Operations; MSO) viktigt att inte låsa fast sig vid ett tänkbart scenario utan tänka i termer av alternativ. Detta är viktigt för att inte mentalt börja anpassa informationen som kommer in till det tänkta scenariot. Utifrån uppgifterna samt kringinformation om andra faktorer av betydelse, som exempelvis väder, görs en bedömning av risken för att den försvunna personen ska komma till skada med hjälp av ett bedömandestöd för angelägenhetsgrad (Polisen 2016, 2022) och därmed för beslut om prioritering av ärendet. Beslutsgång och ansvar kan variera något mellan regionerna men i flertalet fall gör Vakthavande befäl (VB) vid Regionsledningscentralen (RLC) en bedömning, bland annat med uppgifter ur systemet STORM, prioriterar och samordnar en minutoperativ efterforskningsinsats som leds av ett yttre befäl (YB), eller överlämnar ärendet till utredningsverksamheten.

Tabell 1. Processflöde försvunnen person Regionsledningscentralen (RLC)

(I processen pågår kontinuerlig informationsinhämtning, dokumentation och vid misstanke om brott inleds förundersökning. Ordningsföljden på insatser kan variera)

Försvunnen person kommer till polisens kännedom	Alla ärenden styrs mot RLC. Händelserapport (HR) upprättas om ärendet föranleder åtgärd/insats
Informationshämtning påbörjas	Kontroll sjukhus, taxi och kommunala färdmedel e.tc. Inre spaning - patrull skickas för informationsinhämtning / anhöriga, vänner, bekanta, arbetskamrater.
Bedömningsunderlag angelägenhetsgrad	Bedömning av angelägenhetsgraden: försvunnen person
Inledande åtgärder (INL)	Yttre befäl, platschef, hundar, mobilpositionering, patruller, informationsinhämtning, ledstångs- och närsök (bedrivs med fördel parallellt).
Upprättar anmälan/efterlysning i databas/system	Dur2, FÖFF, NEPU
Beslut av vakthavande befäl VB. Kontakt polischef i beredskap	Inhämtande av beslut om räddningstjänst, räddningsledare (RL) utses.
Räddningstjänst inleds, räddningsledare utses	Särskild händelse, räddningsledare, ledningsstab, och operationsperioder.
Polisinsatschef utses	Fältstab upprättas, dokumentation, EFP-arbetsmetodik, profilering, sökområden planläggs enligt EFP-metoden
Vidare resurser beordras: patruller, MC, hundar, HKP	Fortsatt informationsinhämtning, närsök, ledstänger, sektorsök. Val av sökmetodik, taktik, indelning av sökområdet i sektorer enligt EFP-handboken och inhämtad information. Övergång från INL till sökarbete i sökområdet
Externa resurser	Försvarmakten, landsting, sjöräddning, kustbevakning, kommunal räddningstjänst med flera. Externa frivilligorganisationer MPS, SAR, orienteringsklubbar med flera
Beslut om räddningstjänst avslutas	Räddningsledaren beslutar. Anträffad levande eller död eller inte anträffad. I det senare fallet: farliga situationen har upphört, medicinska grunder eller sannolikhetsmässiga grunder enligt EFP-metoden
Räddningstjänst avslutas	Avlysning i samtliga system, info internt och externt, bemötande av anhöriga, dokumentation av insatsen, räddningstjänstrapport upprättas. Utvärdering, analys.

Källa: Lars Göran Samuelsson 2017 bearbetad av Anders Leicht 2021.

INL innefattar att uppgifter om den försvunna personen inledningsvis samlas in utifrån en kortare checklista, som sedan följs upp med en längre intervju utifrån en längre checklista med närstående och andra, som grannar, arbetsgivare och arbetskamrater eller personal, samt tidpunkt för försvinnande. Utifrån de uppgifter som kommer in görs och förfinas en riskbedömning och beslut om prioritering tas. Efter INL kan en räddningsinsats inledas efter beslut om räddningstjänst. Räddningsinsatsen inleds med att en plan för insatsen, och ett sökområde, skapas med stöd av den objektsprofil som valts utifrån informationsinhämtningen. Avslutningsvis ombesörjer räddningsledaren att en räddningstjänstrapport skrivs där tidpunkt för anmälan, beslut om inledd eller avslutad räddningstjänst, tidpunkt och plats för anträffande, område/terräng, väder, sökmetoder, nödsändare och medverkande resurser anges.

4.2.2 Riskbedömning i EFP-processen

Riskbedömningen görs utifrån en professionell bedömning och utifrån ett underlag för bedömning av angelägenhetsgrad som ska vara ett stöd men inte styra bedömningen (Polisen PM 2021). Inledningsvis görs en bedömning av operatören som tar emot samtalet, sedan när det gäller bedömningsunderlaget via RLC-befäl och vakthavande befäl i RLC. Beroende på bedömning och prioritering kan ärendet gå vidare och då tar polisinsatschefen och räddningsledaren över ansvaret för bedömningarna som ska vara regelbundet återkommande. Exempel ges i metodhandboken där det framhålls att det finns många ärenden som är svårbedömda (Polisen 2016a, s 22) eller ändrar karaktär under processens gång. En bedömningsmall för bedömning av angelägenhetsgraden ska användas i EFP-ärenden när läget är svårbedömt eller så ska det anges i räddningstjänstrapporten varför den inte används för att säkra att bedömningen sker på goda grunder. I många fall är det uppenbart att läget är livshotande och då behöver man inte använda bedömningsmallen för att komma fram till ett beslut. På motsvarande sätt finns det fall där det uppenbart inte går att finna några faromoment. Här spelar beslutsfattarens erfarenhet en stor roll. Riskbedömningen upprepas vid flera tillfällen, antingen vid fasta tillfällen eller om läget i förhållande till kriterierna för räddningstjänst förändras i ärendet.

Efter inledande informationsinhämtning och riskbedömning samt beslut om räddningstjänst planeras räddningstjänstinsatsen med vidare informationsinhämtning och planering av sökinsatsen. Beslutet om räddningstjänst enligt LSO 4:4 (SFS 2003:778) ger ökade möjligheter att ta del av information om personen från exempelvis register och banker samt ökad möjlighet att få in mer resurser, både interna, och externa. Planering av sökinsatsen görs utifrån den information som samlats in om personen och med stöd av mer generaliserade typologier av personer som ofta försvinner, så kallade objektsprofiler (Polisen 2016a) som är baserade på statistik från tidigare insatser. I Sverige används tjugotvå olika objektsprofiler som innehåller förslag på hur långt personen kan tänkas ta sig och vanligt förekommande beteenden för just denna grupp vilket läggs till grund för att fastställa ett sökområde och en sökstrategi. De mest använda objektsprofilerna gäller "Dementa", "Äldre" och "Deprimerade" utifrån att dessa profiler representerar grupper som försvinner mest frekvent och där (risk för) fara för liv och hälsa föreligger i högre grad.

Beslut, aktiviteter och resultat dokumenteras i händelserapporten (HR) i systemet STORM (System for Tasking and Operational Resource Management), samt i system för just EFP-dokumentation för överblick, inriktning och uppföljning. För att inte tappa tempo vid skiftbyten eller när nya resurser tas in eller vid omtag är det mycket viktigt att enkelt kunna ta del av vad som gjorts, vad som pågår och vad som planeras.

Avslutningsvis sammanfattas ärendet i en räddningstjänstrapport som beskriver ärendet översiktligt baserat på de uppgifter ovan som efterfrågas för statistiksammanställning. För ärenden som inte lösts inom kriterierna för räddningstjänst eller som inte bedömts uppfylla kriterierna överlämnas ärendeinformationen och anmälan till utredningsverksamheten för fortsatt handläggning eller om det saknas uppgifter att gå vidare på, läggs vilande i avvaktan av nya utredningsbara uppslag. Polisens avrapportering i olika system beräknades 2012 ta 13 % av den s.k. resurstiden (Beutgen 2015). Resurstiden kan förklaras som den sammanlagda tiden nedlagt för ett ärende. Beräkningen gjordes dock inte specifikt på EFP-ärenden. Till detta kommer avrapportering på särskilda blanketter som exempelvis för orosanmälan till socialtjänsten.

4.3 Sammanställning och statistik

Baserat på räddningstjänstrapporterna förs idag sammanställningar halvårsvis i vissa regioner som Polisregion Syd och Polisregion Stockholm. En frivilligt initierad nationell sammanställning på årsbasis med enkla statistiska jämförelser har skett för internt bruk. De nationella sammanställningarna har förts fram till 2021-09-30. Därefter är det inte känt vem som tar över den nationella sammanställningen. Uppgifterna nedan är baserade på Leicht (2021),

Statistiken besvarar främst uppgifter om:

- Hur många som kodats som 9003, försvunnen person. (Observera att suicidärenden har en annan kod även om 10–15 % av dessa ärenden också kan behöva efterforskas)
- Sammanställning av indexering av ärenden i prioritet från prio 1 till 3 baserat på hur brådskade ärendet ter sig.
- Angelägenhetsgraderna som räknas fram utifrån checklistan för att bedöma risken för den försvunna personen i nödläge, beredskap eller ovisshet. Bedömning görs av alla försvinnanden. Indexeringen enligt ovan i 1–2 kan leda till bedömningen *nödläge* och en akut insats enligt LSO eller *beredskapsläge* innebärande en begränsad insats med stöd i Polislagen innan det eventuellt blir ett nödläge. Bedömning *ovisshetsläge* innebär att ärendet lämnas vidare för utredning. Observera att graden av angelägenhet kan förändras under en insats.
- Frekvens försvunna i förhållande till årstid, veckodag, klockslag,
- Sannolikhetszoner för hur långt den försvunna personen förflyttat sig och uppgifter som läggs till grund för utveckling/uppdatering av objektsprofiler
- Uppklarningstider och procent
- Tid från försvinnande till anträffande
- Kön, ålder, initial hälsostatus

Vissa jämförelser ingår som

- Jämförelser av de olika prioriteringsgrupperna över tid
- Jämförelser mellan olika prioriteringsgrupper
- Jämförelser med databasen ISRID av hur långt personer i olika grupper tar sig
- Jämförelser av data för försvunna personer med demens som försvinner från särskilt boenden – försvinner från eget boende

4.3.1 Den nationella statistiken över efterforskning av försvunna personer 2019

Den svenska polisens efterforskning av försvinnanden grundas (Polisen 2019) på ca. 26 000 händelserapporter om försvinnanden per år som rapporterats in till polisen. De kan omfatta allt från ett kortvarigt missförstånd till allvarliga försvinnanden.

Huvuddelen (ca 75 %) av de försvinnanden som kommer till polisen kännedom beror enligt Leicht (2021) antingen på missförstånd, överdriven oro, har naturliga förklaringar eller så har den försvunne hållit sig undan av egen vilja.

Ungefär en fjärdedel, (23 %) av de försvinnanden som kommer till polisens kännedom anges som Prio 1 (omedelbara, akuta behov) eller Prio 2 (allvarliga försvinnanden) och av dessa i sin tur bedöms drygt 400 ärenden som fara för liv eller allvarlig risk för hälsan där vissa löses snabbt men mellan 300 och 400 och leder till beslut om räddningsinsatser enligt Lagen om skydd mot olyckor (LSO, SFS 2003:789 §§ 4:4). Många gånger kan beslut om räddningstjänst tas där sökandet i enlighet med Polislagens prio 1 och 2 inte givit resultat.

Tabell 2 Antal ärenden kodade 9003 prio 1 och prio 2 utan dubletter (Leicht (2021))

Region år	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Region Bergslagen	382	364	427	430	404	416	331
Region Mitt	412	387	354	771	649	626	566
Region Nord	290	314	306	576	551	491	560
Region Stockholm	1 385	1 396	1 317	1 523	1 434	1 512	1 478
Region Syd	1 122	1 776	1 213	1 169	1 103	1 374	1 291
Region Väst	1 686	1 615	1 705	1 432	1 451	1 407	1 276
Region Öst	698	631	591	513	679	631	557
Alla	5 977	6 483	5 903	6 414	6 271	6 457	6 059

Av räddningstjänstärendena klaras 96 % upp medan 4 % inte anträffas i samband med den akuta sökinsatsen och ett fåtal av de sistnämnda anträffas aldrig. Av samtliga försvinnanden som leder till polisiära räddningsinsatser enligt LSO anträffas 11 % döda. Vidare enligt polisens egen statistik anträffas den försvunna personen i 27 % av fallen med nedsatt eller svårt nedsatt allmäntillstånd och det kan antas att dessa personer inte skulle ha överlevt om de inte anträffats. De som inte anträffas under den akuta sökinsatsen tillförs gruppen långtidsförsvunna personer som varierar över tid mellan 700 och 800 personer med en försiktig ökning med ca 10 personer per år. Det äldsta ärendet är från 1951.

Tabell 2. Högprio-HR (prio 1 o. 2) omräknade per 100 000 invånare i regionerna. Invånarantal baserat på 2021. (Leicht 2022)

Region år	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Medel
Bergslagen	44	41	49	49	46	47	38	45
Mitt	43	40	37	80	68	65	59	56
Nord	32	35	34	64	61	55	62	49
Stockholm	56	56	53	62	58	61	60	58
Syd	56	88	60	58	55	68	64	64
Väst	33	78	82	69	70	68	61	66
Öst	61	55	52	45	60	55	49	54
Alla	57	62	57	61	60	62	58	60

Sammantaget är skillnaderna mellan åren så små att de kan vara slumpvisa. En tänkbar förklaring till större diskrepanser mellan åren kan sökas i den omfattade förändringen av Polismyndigheten med start 2015. ”Det man kan tycka sig se på en del håll är en förändrad bedömning när regionerna går över från flera länskommunikationscentraler (LKC) till en gemensam regionledningscentral (RLC). Det här skedde vid lite olika tidpunkter mellan 2015 och 2017”. (Leicht. Epostkonversation 2022-01-20). Skillnader mellan regionerna korresponderar väl med demografiska skillnader mellan storstadsregioner och mer glesbefolkade regioner men dessa siffror gäller enbart högprioriterade ärenden. Utan uppföljning av prio 3-ärenden går det inte att fastställa om riskbedömningen är likvärdig eller inte.

Statistik över resultaten för olika objektsprofiler (kategorier)

Statistik från de svenska räddningsinsatserna visar att kategorin deprimerade är störst med 30 % följd av personer med demens med 21%. Kategorin äldre (som uppvisar stora likheter med kategorin dementa) utgör 4 % av fallen. Barn upp till tolv år står för 6 % av samtliga fall (ena hälften 1–6 år, andra hälften 7–12 år).

Könsfördelningen är i flertalet kategorier 2/3 män och 1/3 kvinnor förutom i kategorin ”Deprimerade” där det är 50/50, enligt Leicht (2021). Kvinnor i denna kategori förflyttar sig också längre än män och max-zonen för hur långt från utgångspunkten personen anträffats är dubbelt så stor för kvinnor. Sammanställda uppgifter om antal och fördelning av återförsvinnanden saknas.

4.4 Uppföljning

Mycket sammanställning och återkoppling angående polisens arbete sker via Brottsförebyggande rådet. Hittills har dessa sammanställningar inte inkluderat EFP. En orsak kan vara att EFP inte är ett brottsområde. Sammanställningen av statistik över ärenden för återkoppling till och kunskapsutveckling och lärande hos verksamheten har förts helt manuellt

enligt ovan. Överensstämmelsen mellan antal ärenden och antal räddningstjänstrapporter kan variera avsevärt beroende på att ärenden avbryts eller förändras och ingen räddningstjänstrapport skrivs. Statistiken presenteras och diskuteras främst internt i det nationella räddningsrådet där alla regioner har representanter. Någon närmare uppföljning av statistiken, orsaker till att den ser ut som den gör eller fördjupning i frågor som uppstår i samband med den låter sig inte göras eftersom man dels inte har tillgång till den data som behövs för det, dels ligger uppgifterna idag i flera olika databaser som inte alltid är åtkomliga. Det saknas också tid, resurser och i många fall beslutsmandat för att göra denna verksamhetsuppföljning på regional och nationell basis. Det innebär också att man idag inte kan använda statistiken mer än marginellt för att identifiera behov av, och möjligheter till effektivt förebyggande arbete. Det kan gälla både egen förebyggande information till exempelvis äldreomsorg (Stenberg och Wolmesjö 2021), och andra aktörers verksamhet. För att få till stånd ett effektivt och resursbesparande förebyggande arbete, krävs att det är kunskapsbaserat (Brå, 2021), där effektiv informationshantering ligger till grund för kartläggning och vidare insatser. En effektiv informationshantering kan generera tillförlitlig statistik på samtliga nivåer (lokal, regional och nationell) för analys och implementering av insatser och därefter uppföljning och utvärdering och återkoppling till verksamheten för en solid kunskapsutveckling.

Tanken med den pågående utvecklingen av digitaliserade verktyg är att som ett första steg mot ett kunskapsbaserat arbete enkelt kunna få fram aggregerade data samt att kunna göra sammanställningar. Sammanställningar förklarar dock inte varför ”det ser ut som det gör”. Med andra ord, sammanställningar utgör i sig ingen analys, men möjliggör att ta nästa steg i den kunskapsbaserade processen.

5. Analys och diskussion av utvecklingsbehov och förslag

Analysen nedan syftar till att identifiera, diskutera utvecklingsbehov och föreslå utvecklingsområden och frågor som kan bidra till evidens- och kunskapsbaserad kvalitetsutveckling inom efterforskning. De valda analyssystemena är baserade på teman ovan och har samma dataunderlag men har utifrån innehållsanalys (Hsie och Shannon 2005) också tillförts argument från annan relevant forskning och jämförbara studier. Ibland har teman delats upp för läsbarhetens skull:

Temana som tas upp är:

- Informationsstöd och systemkompatibilitet
- Riskbedömning
- Objektsprofiler
- Räddningstjänstrapporten
- Informationshantering i sociala media
- Statistik och sammanställning
- Internationella jämförelser och utveckling

- Kunskapsbaserad efterforskning av försvunna personer

Varje del inleds med en diskussion följt av förslag till utveckling som omfattar såväl identifierade utvecklingsbehov som övergripande och specifika förslag.

5.1 Informationsstöd och systemkompatibilitet

Efterforskning av försvunna personer (EFP) är en informationsintensiv verksamhet och från ett informationshanteringsperspektiv innebär informationsöverföring alltid risker för förvrängning av information mellan sändare och mottagare (Brown och Duguid 2001). Det kan gälla missförstånd, olikartade bedömningar eller reduktion av information utifrån egna förväntningar på vad nästa mottagare behöver för information. Exempelvis kommer en anmälare eller ett vittne att försöka sortera fram den mest relevanta informationen utifrån vad man tror är relevant (Stenberg och Wolmesjö n.d.). Erfarenhet och bakgrund spelar också in. Till exempel kommer en civilanställd operatör med kort erfarenhet och en erfaren polis att uppfatta informationen olika och ställa delvis olika frågor, på olika sätt, och sen bedöma händelsen utifrån den uppfattade informationen. På så sätt kan skillnader i perception, kunskaper och erfarenheter och professionskultur ge stora skillnader i lägesbilden/bedömningen även hos professionella som man behöver vara medveten om och ta höjd för.

Ett sätt att hantera förvrängning av information är via standardisering (Brown och Duguid 2001) i form av metodstöd som checklistor och bättre stödsystem. Men eftersom ärendena skiljer sig åt så mycket inom efterforskning (Tarling och Burrows 2003) så kan standardisering också innebära viss risk. Det viktiga är bara att metodstöden inte får bli styrande och att de behöver följas upp. Det finns annars en risk att unik men betydelsefull information, eller information som ”inte passar in” i en checklista, inte kommer med eller att checklistorna leder till systematiska felprioriteringar. Exempelvis har SOS Alarms räddningsindex och vårdindex kritiserats för att bli alltför styrande i larmoperatörernas bedömningar och enbart stötta insatser av kommunal räddningstjänst men missa viktiga frågor utifrån exempelvis sjöräddning (Stenberg 2016 b). Därmed gäller det att finna en bra balans i stödfunktioner så att de verkligen ger stöd och inte begränsar kvaliteten i informationshanteringen.

I dagsläget står polisen som organisation både inför stora pensionsavgångar av skickliga och erfarna poliser och samtidig rekrytering av nyutbildade poliser och civilanställda i stor skala (Stenberg et al. 2019). Dessa nyanställningar kommer att komma ut i verksamheten utan att ha de djupkunskaper och erfarenheter som egentligen behövs. De kommer, i alla fall inledningsvis, att vara beroende av kodifierad kunskap (kunskap som görs explicit) i termer av enkla manualer, mallar och checklistor för hur man gör. Samtidigt har de inte erfarenhet nog för att avgöra när man ska frånga checklistan och tänka själv. Därmed behövs bra checklistor men man måste också följa upp i vilka sammanhang de slår fel och varför.

En inte oväsentlig del av informationshantering är avrapportering som idag sker i en mängd olika system. I en undersökning genomförd 2015 av BRÅ (Beutgen 2015) pekas bland annat på behov av kompatibilitet i system och smidigare rapporteringsfunktioner. Viktigt är

exempelvis att så långt som möjligt samordna system för att slippa börja om med att föra in samma grunduppgifter på nytt i olika system. På samma sätt är det viktigt att kunna integrera information från olika aktörer i sökandet: från mänsklig rapportering och data från drönare, sensorer liksom geografiska informationssystem eller historiska kartor för att ta några exempel. I det pågående utvecklingsarbetet ingår kompatibilitet och utnyttjande av data från, och tillsammans med externa aktörer (Leicht 2021 b).

5.1.1 Förslag:

- Att analysera hela informations/aktivitetskedjan i EFP-insatser som en helhet utifrån ett informationsperspektiv där möjligheter till integration av till exempel metodstöd undersöks och kompatibilitet av system för att ta emot och organisera alla indata i ärenden skapas.
- Att utveckla användarvänliga och fungerande teknikstöd samt support för att dessa ska fungera är självklara effektivitetsparametrar och här är verksamhetsstöd redan under utveckling. Beutgen (2015) liksom Holgersson och Knutsson (2012) visar på att en stor andel av polisens arbetstid (13 %, respektive 14 %) går åt till avrapportering och ju fler poliser som är involverade och som ska skriva rapporter ju större tidsåtgång. EFP är mycket resurskrävande och avrapportering tar en stor del av arbetstiden.
- Att återkommande uppdatera checklistor. Såväl teknik som samhället och människors beteendemönster förändras över tid vilket gör att checklistor av alla typer bör alltid ges ett bäst före datum och återkommande översyn för att inte tappa kvalitet. Inom EFP gäller det exempelvis checklista för bedömning av risk. Detta återkommer under riskbedömning nedan.
- Att prova digitala självrapporteringsintervjuer med anhöriga till försvunna. Det har med gott resultat provats av polisen i Storbritannien (CASO et al. (2019) och erbjuds den svenska polisen att prova. Poängen med digitala självrapporteringsintervjuer med anhöriga är att de dels kan ge fyligare svar i en mindre stressfull situation och på sätt bidra mer till information av betydelse för sökandet – och uppleva att man bidrar. Här finns ett erbjudande från en försöksverksamhet i Storbritannien att översätta, använda och validera sådana intervjuer.
- Att digitalisera fler delar av information och utbildning inom EFP. Det gäller både delar av grundläggande interna utbildningar inom polisen och för andra professionella aktörer. Både tidigare försvunna och anhöriga efterfrågar information om hur sökandet gått till i just deras fall men också generellt hur polisen arbetar med EFP. Det efterfrågas också av media med jämna mellanrum. Även om många ärenden innehåller känslig information finns det information som skulle kunna sammanställas för externa parter.

- Att skapa en räddningstjänstrapport med olika access- och behörighetsnivåer. Det provas i ett pågående IT-projekt där tanken är att enkelt kunna sammanställa information för media.
- Att skapa digitala startpaket för frivilligorganisationer om grundläggande fakta samt lagstiftning om hur frivilliga kan bidra samt begränsningar för det vore också av värde. Detta är ett mycket aktuellt område också för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som utvecklar liknande åtgärder och metodstöd i appar för samverkan med frivilliga vid vissa typer av olyckor.

5.2 Riskbedömning

Alla försvunna blir inte föremål för en räddningsinsats. Utgångspunkten är kriterierna i LSO: om det *”föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa* (SFS 2003:778, kap 4:4). Vad som är fara för liv eller allvarlig risk för hälsa definieras dock inte. Däremot används checklistor för bedömningar av angelägenhetsgraden vid ett försvinnande (Polisen 2016a).

I en studie av larmmottagande operatörer i Storbritannien (Smith och Shalev Greene 2015) uppgav en tredjedel av operatörerna att de inte ansåg sig ha tillräckliga kunskaper för riskbedömning. Idag finns i Sverige ingen EFP-inriktad utbildning för RLC-operatörer och man arbetar olika i polisregionerna med riskbedömning enligt polisens uppgifter. I vissa regioner bistår specialister, ledningsstöd på området i beslut som tas av vakthavande befäl. I andra regioner tar operatörer ett större eget ansvar för bedömning. I värsta fall sker bedömningen blint efter ett bedömningsunderlag som i stora delar är identiskt med 30-år gamla checklistor framtagna för personer, i första hand män, som är vilse i vildmarken.

Checklistan för angelägenhetsgrad ska vara ett beslutsstöd men inte en mall att slaviskt följa. Att bedöma risk är en dynamisk funktion av personliga förhållanden och omgivning (Hedges och Shalev Greene 2016) och en utmaning där ingen checklista i världen kan täcka in allt. Beslutsstöd för riskbedömning inom EFP är dock i praktiken mycket lika varandra internationellt och bygger i stor utsträckning på varandra. Den svenska bedömningsmallen bygger till exempel på metoder utvecklade för WISAR (Koester 2008, Doherty et al. 2014) i USA och Storbritannien som är inriktat på efterforskning av försvunna personer som är vilse i vildmarken och vill bli hittade. I vilken utsträckning denna riskbedömning är lika adekvat i andra fall av försvinnanden är okänt.

Analys av ett mycket omfattande material baserat på över 90 000 försvinnanden i Storbritannien av Doyle och Barnes (2020) visade att den verkliga risken för att komma till skada var lägre än den bedömts till i nästan 9 av 10 prio 1-ärenden medan risken underskattades i 59 % av prio 2-ärenden. Gränsdragningen kan dock vara svår och riskbedömningen, som ska omprövas återkommande, kan flyttas flera gånger under ett ärende. Risken för att vara i eller hamna i livsfara skiljde sig också mycket mellan kön och olika ålder. Vid försök att identifiera särskilda riskfaktorer befanns kvinnor ha förhöjd risk oberoende av ålder i förhållande till hela populationen försvunna män och kvinnor. Tvärt

emot tidigare studier (Harris och Shalev Green 2016, Stenberg et al. 2019, Ferguson och Picknell 2021) pekades återförsvinnanden i Doyle och Barnes (2020) inte ut som en särskild risk förutom för återförsvinnande unga flickor. Däremot fanns en substantiellt förhöjd risk hos förstagångsförsvinnande äldre män.

Det är viktigt att komma ihåg att populationen ”*missing persons*” i Storbritannien är bredare och omfattar personer som är saknade utan att polisen misstänker att de befinner sig i livsfara. Det är mer av ett öppet antagande att *det inte kan uteslutas att de kan vara i, eller komma i fara* (College of Policing 2021). Prio 1-ärenden och prio 2-ärenden i Storbritannien kan dock ses som likvärdiga med svenska motsvarigheter (Stenberg et al. 2019).

Hur träffsäkra den svenska polisens riskbedömningar är, är inte känt. Polisens egna utredningar gällande exempelvis försvinnanden i samband med skridskotur (Polisen 2016b) och från flyktingboende i Sävsjö (Polisen 2018) har pekat på att beslut om räddningstjänst dröjt för länge. I det första fallet gjordes dels en riskbedömning illa anpassad för ärendet (Stenberg 2016), dels antogs felaktigt att ärendet redan hanterades som ett sjöräddningsärende. I det andra fallet dröjde beslutet, trots interna förslag, beroende på underbemanning när det gällde räddningsledarfunktionen i RLC enligt en intern utredning (Leicht 2021).

Eftersom riskbedömning är så centralt för EFP bör uppföljning ske, både av förmågan att göra riskbedömningar och av verkliga utfall, också när det inte är fråga om interna haveriutredningar utan regelbundet som en del av det kunskapsbaserade arbetet. Uppföljning bör också ske återkommande för att inte en glidning ska ske i bedömningsskalan över tid och normalisera felaktiga bedömningar och rutiner. På samma sätt bör underlag och metodstöd för riskbedömning undersökas och evidensbaseras. Det omfattar också en anpassning till förutsättningarna i aktuellt land eller region.

5.2.1 Förslag

- Att följa upp riskbedömningar och utfall för att få en uppfattning om förmåga och kompetensbehov hos dem som ska göra bedömningarna, vilket för polisens del omfattar såväl operatörer, vakthavande befäl och räddningsledare. Vidare omfattar det också riskbedömning som görs av Sjö- och flygräddningscentralen och SOS Alarms operatörer om man ser till alla aktörer med ansvar för riskbedömning när det gäller försvunna personer.
- Att följa upp prio 3 ärenden som inte blir föremål för omedelbara insatser både till process och utfall. En sådan uppföljning kan dels omfatta en beskrivning vad som hände i dessa ärenden, bedöma graden av felbedömningar och identifiera felkällor och utvecklingsmöjligheter. Dels kan den också omfatta att identifiera aktiviteter och aktörer som bättre och mer effektivt kan förebygga/hantera vissa typer av prio 3 ärenden.
- Att följa upp riskbedömningar som sker i samband med räddningsinsatser och insatser i prio 1, och prio 2 ärenden och som avbryts trots att man inte anträffat personen. Var

bedömningen att den farliga situationen upphört rimlig? Hur gick det för den försvunna personen?

- Att uppföljningar omfattar att identifiera best practice kopplat till beslut, till insatstider och till utfall samt jämförelser av riskbedömning från olika professioner som hanterar samma ärenden.
- Att genomföra uppföljningar grundade på demografi: Bedömningar av försvinnanden som gäller äldre och yngre, kvinnor och män, landsbygd, förort och stad, socioekonomiska förhållanden, etnisk härkomst och försvinnande från egen bostad/institution osv.

5.3 Objektsprofiler

Baserat på sammanställningar av tidigare händelser kategoriseras personer i grupp baserat antingen på gemensamma orsaker till försvinnandet eller andra gemensamma omständigheter av stor betydelse för försvinnandet. I Sverige benämns kategorierna objektsprofiler och omfattar generella beskrivningar av *"hur personerna i kategorin uppträder och agerar både före och under tiden de varit försvunna"* (Polisen 2016). De vanligaste svenska objektsprofilerna, dvs kategorier av försvunna personer där (lite olika beteckningar hos olika författare: profiler, kategorier) för personer med demens/kognitiva sjukdomar har först jämförts i några aspekter med amerikanska profiler (Leicht 2018), och därefter systematiskt i ett studentprojekt (Stenberg n.d.) där de jämförts med brittiska (National Crime Agency 2016) och skotska profiler (Gibb och Woolnough 2007). I förhållande till amerikanska uppgifter i (Koester 2008) var svenska försvunna mer vitala och tog sig längre sträckor. Studentprojektet, ovan nämnt, visade att vid mycket små urval, vilket är vanligt i ett litet land med få ärenden, kan det vara värdefullt att jämföra med liknande profiler från länder med liknande förhållanden för att uppnå säkrare utgångspunkter för definition av sökområden, så länge skillnader beaktas. Jämförelsen visade också på utvecklingsmöjligheter, exempelvis i att skilja på profiler över kvinnor och män där det är relevant. Det gäller exempelvis kategorin "Deprimerade". Max-zonen, dvs området som inkluderar var kvinnor anträffats allra längst från utgångspunkten, var vid en jämförelse (Leicht 2021) klart större än för män. Bland de som anträffas vid liv är max-zonen dubbelt så stor för kvinnorna jämfört med männen. För övriga kategorier fanns ytterst små skillnader.

Värt att notera är att de åtta skotska profilerna i den gjorda jämförelsen är ett urval av vanligt förekommande psykiatriska diagnoser hos personer som försvinner där alla är uppdelade i män och kvinnor. Profiler för barn upp till 16 år och profiler för personer försvunna i vatten har lagts till. I den svenska handboken med tjugotvå s.k. objektsprofiler omfattar sju psykiatriska diagnoser samt psykiskt eller intellektuellt funktionshinder. Ingen objektsprofil är indelad i män eller kvinnor och endast grupperingarna enligt i objektsprofilerna *"dementa"* eller *"deprimerande"* är tillräckligt stora för att det ska ses som meningsfullt att dela upp efter kön. Åtta objektsprofiler gäller friluftaktiviteter som skidåkning och vandring. I Koesters (2008) trettio tre nordamerikanska s.k. subjekt-kategorier omfattar tretton kategorier friluftaktiviteter och fem gäller psykiatriska diagnoser och psykiskt eller intellektuellt

funktionshinder. Ingen är indelad i kvinnor eller män. Underlaget för Koesters kategorier bestod dock till 2/3 av män.

5.3.1 Genuskodning av objektsprofiler

De framtagna objektsprofilerna för efterforskning i Sverige (Polisen 2016) baserades ursprungligen till stor del på de typer av försvunna som är aktuella i WISAR (Wilderness Search and Rescue), i Nordamerika som jägare, fiskare och andra som rör sig i vildmarken. Dessa grupper/aktiviteter har en stor övervikt av män som utövare både internationellt och i Sverige. Exempelvis var det 92,1 % män och 7,9 % kvinnor av 286.023 personer som löste statligt jaktkort för jaktåret 2020/2021 enligt uppgift från jaktkortregistret. (Jaktjournalen 2021).

Antalet profiler och deras innehåll har därefter utvecklats för svenska förhållanden och mångfaldigats. Dock används i stor utsträckning de angelägenhetskriterier som används i WISAR. I de flesta svenska kategorierna är könsfördelningen 2/3 män och 1/3 kvinnor förutom i kategorin "*deprimerade*" där det är 50/50, enligt Leicht (2021). Där är max-zonen för var kvinnor i samma objektsprofil anträffas vid liv dubbelt så stor som för männen (Leicht 2021). Också användarna av objektsprofiler, dvs de sökande, är likartade som i Nordamerika: poliser och frivilliga, med varierande kunskaper om EFP och till övervägande delen män. I vilken utsträckning riskbedömning från en uppdaterad, kunskapsbaserad utgångspunkt med nationell anpassning skulle leda fram till andra kriterier, annorlunda riskbedömningar, andra beslut om insatser och annan statistik är inte känt. Inte heller hur det skulle påverka framtagning av andra objektsprofiler.

5.3.2 Risken för självbeträffande system

Det finns en spridd föreställning om EFP som en enda metod. I praktiken handlar EFP eller MSO (Managing Search Operations) som metoden kallas internationellt, om olika metoder som använder sig av samma grundtankar och begrepp (Cooper et al. 2003) där skillnaden exempelvis är stor mellan marin användning och MSO på land (Stenberg 2016, Stenberg et al. 2019). Det är viktigt att förstå att på det sättet metoden används, kan den till viss del kan leda till ett självbeträffande system som förstärker föreställningar om vad som är allvarlig risk, för vem risken finns, vem man ska leta efter, hur det ska gå till och sedan bekräftar att man är framgångsrik gällande samma grupp – vilket generaliseras till försvunna i livsfara över lag utan det egentligen kontrolleras. Därför måste utfallet, både för välkända grupper som finns beskrivna i objektsprofilerna och prioriteras, liksom grupper som inte prioriteras, följas upp regelmässigt och med evidensbaserade kriterier för att garantera kvalitet.

Exempelvis är mänsklig perception baserad på att känna igen och på kontrast (Peterson och Skow-Grant, 2003, Todorowic 2008). Det innebär att grupper som redan definierats som hög risk kommer att "kännas igen" och prioriteras framför grupper som inte kan "kännas igen" på samma sätt. Inte nödvändigtvis för att risknivån är annorlunda utan för att det är en okänd grupp som kontrasteras mot en känd grupp. Det leder till att urval, statistik och vidareutveckling av profiler grundas på ett redan styrt urval som sen bekräftas vidare när man framgångsrikt anträffar samma grupp som man redan känt igen. Inom statistik skulle man tala om risk för snedvridning utifrån regressionseffekter (Bryman 2011). Det gäller exempelvis

hur profiler pekar på identifierade riskgrupper, som blir bedömda som högrisk, som i sin tur leder till att de efterforskas, och därefter läggs till grund för statistik, profilering, checklistor och riskbedömning.

När polisen anger att man anträffar 96 % av räddningstjänstärendena innebär det därför att 96 % anträffas av dem polisen redan vet att man kan finna med den metod man använder.

Riskerna i andra grupper eller metodkvaliteten när det gäller att efterforska andra grupper vet man inget om förrän det undersökts - vilket alltså inte utan vidare kan göras med bedömningsmallar gjorda för att finna den grupp man redan prioriterar.

5.3.3. Andra grupper försvunna eller saknade – ensamkommande, traffickingoffer

En grupp försvunna personer där informationen är motsägelsefull är försvunna ensamkommande barn. International commission on missing persons (ICMP) anger i sin rapport (Hamadeh et al. 2021) om migrationen till Europa att 22 000 personer är registrerade saknade där man inte har uppgifter om de är i livet eller var de finns. Den svenska Försäkringskassan anger i en utredning 10 000 barn som inte går att finna i Sverige (Försäkringskassan 2020) där man antagit att familjer tagit barnen med sig utomlands men inte säkert vet på grund av svårigheterna att kontrollera och att samköra register. Det anges i Migrationsverkets statistik att 1456 av de 1736 ensamkommande barn som avvek 2014–2017 inte återfunnits (Barnombudsmannen 2017). Det gäller till exempel asylsökande som försvunnit i samband med att de fått negativt asylbesked. De finns inte med som objektsprofil hos polisen baserat både på antagandet att de inte befinner sig i någon konkret fara för liv, och enligt polisen (Leicht 2021), bristfälliga underlag för bedömning. Hypotetiskt hade de kunnat ingå exempelvis i objektsprofilen för tonåringar 13–16 år. 2017 bestod denna grupp dock endast av 21 fall varför man kan dra slutsatsen att de inte finns med, eller att ytterst få finns med här, antingen för att man inte bedömt försvinnanden som livsfara eller för att försvinnanden inte rapporterats in till polisen.

Samtidigt finns uppgifter om ökande antal barn som hamnar i trafficking (Länsstyrelsen Stockholm 2017) och uppgifter om höga suicidnivåer hos ensamkommande barn (Hagström et al. 2018) som dock visat sig svåra att bekräfta. Därmed finns ett mörkertal där man inte vet vart barnen tagit vägen, om de följt med familjen ut ur landet, om de tagit sig till släktingar, om de är kvar i Sverige, om de lever, och om de är utsatta för fara.

En överlappande grupp skulle kunna gälla kvinnor och ungdomar utsatta för trafficking. I Storbritannien har noterats att barn och unga via grooming och utpressning försvinner in i kriminella nätverk för försäljning av droger eller/och sex, i s.k. ”county lines” vilket man har försökt komma åt genom att tillämpa lagstiftningen i *The Modern Slavery Act* (Koch 2018). I Sverige har liknande försök att använda lagstiftningen mot människohandel avvisats i domstol under 2020 (Hovrättens domslut i rättegången mot Vårbynätverket).

Återförsvinnande unga flickor är en grupp försvunna personer identifierad som frekvent förekommande hos exempelvis Missing People Sweden (Missing People Sweden 2021). Om ungdomen/barnet är omhändertagen för samhällsvård ses inte rymningen som ett försvinnande utan som ”handräckning” (Polislagen 11) där uppgiften gäller att föra tillbaka personen till institutionen den rymt från medan det inte är lika självklart om placeringen är frivillig. Dessa personer är alltså saknade men inte försvunna i lagens mening. Ytterst få sådana fall finns med bland räddningstjänstärenden. Enligt pågående forskning i Kanada är

det också lätt att prioritering av återförsvinnanden sänks (Picknell 2021, Fergusson och Picknell 2021) just för att de återkommer. Här är det enligt ovan viktigt att skilja på olika personers och grupper sårbarhet samt att förstå att återkommande exponering för livsfara inte gör livsfaran mindre. Det här är grupper där erfarenheter från exempelvis Polisregion Syd visar att systematisk uppföljning och samverkan med ansvariga aktörer inom exempelvis kommun och region kan minska återförsvinnanden markant (Martin 2021).

5.3.4 Förslag:

- Att utveckla och evidensbasera de svenska objektsprofilerna utifrån svenska förhållanden och behov och därefter använda dem både för efterforskning och som underlag för samverkan om förebyggande arbete eftersom de pekar ut beteenden och risker för den profilerade gruppen.
- Att undersöka möjligheten att använda objektsprofiler som ett ”kartlager” för integration med GIS-data och ”lager” för geografisk profilering för utveckling av mer avancerade analysmodeller.
- Att utveckla en officiell app inriktad till utbildade på området, till exempel spontanfrivilliga som vill hjälpa till med sökande som innehåller både vad de får och inte får göra och översikt om hur efterforskning går till.
- Att undersöka behov av könsdifferentierade objektsprofiler och dela upp där det finns stora skillnader. Det gäller exempelvis deprimerade personer.
- Att följa upp grupper som är identifierade som är anmärkningsvärt underrepresenterade, som exempelvis ensamkommande barn och ungdomar som rymmer från institutioner. Vad hände med deras försvinnanden från anmälan (om sådan) till utfall?
- Att följa upp hur prioriteringen som görs vid återförsvinnanden. Hur påverkas den av att det är ett återförsvinnande? Följa upp och identifiera vilka återförsvinnanden som är förenade med hög risk och bör leda till räddningstjänstinsats.
- Att göra en evidensbaserad uppföljning och rapportering av Polisregion Syds arbetssätt för verksamhetsutveckling och spridning.

5.4 Räddningstjänstrapporten

Den räddningstjänstrapport som fylls i efter ett försvinnande är det främsta underlaget för att lära från händelsen och verksamheten i sammanställd form. Därmed är det viktigt att det dels skrivs räddningstjänstrapporter, dels att de håller hög kvalitet. Eftersom ärenden kan ändra karaktär, som exempelvis att sluta vara räddningstjänst när kriterierna inte uppfylls längre, eller bli förundersökning i stället eller parallellt, är gemensamma regler för när räddningstjänstrapport ska skrivas mycket viktiga. Idag kan det finnas fler processade ärenden än det finns rapporter och olika definitioner på hur och när en rapport ska fyllas i, vilket

försvårar uppföljning. Eftersom en förnyad räddningstjänstrapport är under utveckling kan flera av förslagen nedan redan vara under utveckling.

5.4.1 Förslag:

- Att skapa en digital, interaktiv räddningstjänstrapport som är en avvägning mellan att den inte får bli för lång och krånglig eller saknar viktig information. Den ska vara så enkel som möjlig att fylla i med tydliga riktlinjer för när det ska ske, och hur det ska gå till, så långt möjligt bör den vara digitaliserad där personuppgifter enkelt kommer upp, och med länkar till tidigare räddningstjänstrapporter för samma person. Det är ett tydligt exempel på önskvärd digital transformation, (det vill säga integration av olika IT-baserade processer och system) för verksamheten. Den räddningstjänstrapport som är under utveckling kan komma att bli en kombination av fasta svarsalternativ i rulltexter som kan bockas av, samt fritext. Vidare föreslås innehåll för spridning i sociala medier att finnas med i rapporten.
- Att räddningstjänstrapporten, som är det dokument som förblir sökbart för statistik i förhållande till annan dokumentation, omfattar uppgifter som vore värdefulla för statistik men också viktiga att få med för lärande och förebyggande. Det kan exempelvis vara motiv för försvinnande och framgångsfaktorer i insatsen. Sådana uppgifter föreslås i handboken för EFP att fyllas i som fritext i räddningstjänstrapporten (Polisen 2016a) Det vore också bra om exempelvis tidigare försvinnanden anges med automatik i den nya versionen. (Idag kommer tidigare försvinnanden upp vid en efterlysning vilket alltså kräver att en anmälan redan gjorts).
- Att rapporten ska leda till uppföljning med återkoppling på ett sätt som gör den meningsfull att fylla i. Det innebär att det inte räcker att samla data baserat på rapporter. Data måste sammanställas till statistik och sammanställas, kompletteras, analyseras, jämföras med andra källor för omvärldsanalys och presenteras på ett sätt som bidrar till verksamheten. Det är viktigt är att tänka igenom vilka frågor man behöver få svar på från sammanställda data så att slutprodukten blir meningsfull, och det vill man tillgodose i den nya rapporten.

5.5 Informationshantering i sociala media

Information om att polisen söker en försvunnen person läggs bland annat på Facebook och Twitter av polisen. Frivilligorganisationer lägger ut sina appeller på tex Facebook om försvinnanden eller sökinsatser, men använder i dagsläget inte Twitter.

Idag är det svårt att avgöra i vilken utsträckning polisens information på Twitter bidrar till att finna personen och vilken information respektive informationsstrategi som fungerar bäst och får mest effekt. Brittiska studier visar att det ofta är mycket oklart vem den brittiska polisen vänder sig till i sociala appeller och att mediastrategin påverkar i vilken utsträckning ett tweet delas. Likaså används inte kunskapen om att vissa appeller kan mobilisera så mycket människor att de frivilligt engagerade snarare är ett störande moment än ett bidrag i sökandet (Stenberg 2021a). Främst gäller det appeller där den försvunna personen är etniskt inhemsk, ung och kvinna (Jeanis och Powers 2017).

Ett område av hög relevans för informationshantering för snabb mobilisering av sökande allmänhet/frivilliga gäller olika typer av utlarmning (alerts) av allmänheten eller frivilliga. Purple Alert i Skottland och Silver alert i USA är en sådan funktion för att snabbt lokalisera personer med demens. I Sverige har flera kommunala räddningstjänster utvecklat system för att larma ut frivilliga vid vissa typer av olyckor, vilket visat sig framgångsrikt (Pilemalm et al. 2016, Andersson Granberg och Pilemalm 2020). Ett generellt problem är dock att finna ett tillräckligt smidigt men ändå robust utlarmningssystem. Sådana är dock under utveckling bland annat hos SOS Alarm AB.

Den svenska polisen medverkar i det europeiska samarbetet kring att snabbt få ut information i media som kan bidra till att snabbt finna bortförda barn, det s.k. America's Missing: Broadcasting Emergency Response (Amber Alert). Nätverket är också ett expertnätverk för europeiskt samarbete kring försvunna barn där många EU-länders poliskårer medverkar.

5.5.1 Förslag

- Att fler arenor och kontaktytor för nationell samverkan med andra aktörer och internationella kunskapsutbyten skapas. I dagsläget representeras den svenska polisen i Amber Alert-samarbetet på EU-nivå av en enda person för EFP, och då med betoning på utredning. Här bör det finnas fler kontaktytor för utbyte av information och kunskap mellan de medverkande europeiska polisorganisationerna, bland annat angående riskbedömning.
- Att kunskapsbaserade strategier för appeller i Sociala Media används. Det har diskuterats i polisens nationella räddningsråd och finns med som en aspekt av hur informationen i räddningstjänstrapporten kan utvecklas för att skiktas i olika lager med olika access och för olika ändamål. Här är kommunikatörernas kunskap betydelsefull för att både skydda känslig information och för kunskap om vad som fungerar bäst i sociala media.
- Att kommunikationsstrategier för högprofilerade fall tas fram i samråd också med frivilligorganisationer där man i förväg kan förvänta sig både stort medieintresse och omfattande frivilligaktivitet. Appeller och kommunikation ska stödja insatsen i stället för att riskera att den leder till en störd insats.

5.6 Statistik och sammanställning

Idag förs statistik över efterforskning (och fjällräddning) helt manuellt. Det leder till att:

- verksamheten blir extremt sårbar med risk för att ”tappa minnet” om statistikföraren försvinner.
- risken för diskontinuitet i statistikförandet är överhängande
- mer sofistikerade jämförelser, identifiering av grupper, framgångsfaktorer inte går att göra

- det blir omöjligt att använda vedertagna statistiska metoder och verktyg för att försäkra sig om framtagna resultat är sanna och inte beror på snedvridning av data, slumpen eller beror på statistiska felkällor som exempelvis regressionseffekter.
- det inte går att jämföra systematiskt med andra.
- det är svårt att företräda verksamheten, driva och undersöka frågor om resurser, resultat, omfattning.

Idag är evidensbaserad verksamhet ett självklart krav inom vård och statistisk uppföljning självklart för verksamhetsstyrning och utveckling av verksamheten, dock inte för EFP-verksamheten. Detta trots att Polismyndigheten har och använder egna verksamhetsanalytiker i andra sammanhang och att Brottsförebyggande rådet följer upp många andra delar av polisens verksamhet. Det är därför mycket svårt att förstå varför det inte är så inom EFP-verksamheten.

Idag finns inte kunskap om hur stor del av polisens arbetstid/verksamhet som används till EFP. Den bredare verksamheten för att finna försvunna och saknade i Storbritannien beräknas volymmässigt till ca 14 % av polisens verksamhet enligt College of Policing (Smith och Shalev Greene 2015). Den svenska verksamheten kan anses vara mindre eftersom endast försvunna som kan antas befinna sig i livsfara omfattas. När det gäller prio1- och prio2-ärenden bör dock omfattningen vara likartad. Övriga 6 000 ärenden som hamnar hos utredare tar därutöver också tid och resurser, liksom ärenden som inte kodats 9003, försvunnen person, men har inslag av försvunnen person. Det kan exempelvis vara försök till suicid, kod 9011. Inkluderas de senare ökar omfattningen med ca 10–15 % av ytterligare 22 000 ärenden.

5.6.1 Förslag

- Att en strategi och verksamhet för framtagande av statistik och uppföljande analys av data från verksamheten EFP tillskapas för att:
 - skapa överblick och förståelse för verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet över tid
 - skapa överblick och förståelse för verksamhetens omfattning och kostnader relaterat till andra delar av polisverksamheten
 - ge underlag för styrning, inriktning och utveckling av verksamheten
 - identifiera framgångsfaktorer, felkällor, kvalitet i verksamhetens olika delar, som ex bedömningar av olika slag, samverkan med mera
 - återkoppla till verksamma poliser och andra sökande aktörer
 - återkoppla resultat av utvecklingsarbete
 - redovisa verksamheten för allmänheten i likhet med SKR:s öppna jämförelser
- Att verksamhetsstatistiken kompletteras med fler uppgifter, exempelvis skillnad i distans mellan var personer försvunnit och var de blir funna, omkomna eller överlevande.
- Att sammanställa för kunskap om, och utveckling av verksamheten:
 - Hur många, och vilka typer av försvinnanden som inte faller inom definitionen enligt LSO 4:4
 - Följa upp vilka försvinnanden som systematiskt underrapporteras eller underprioriteras.

- Att uppgifter som är centrala för verksamheten tas fram som exempelvis kostnads- och tidsuppföljning av EFP-verksamheten, nyckeltal som kan jämföras både över tid och med andra polisiära verksamheter samt med andra aktörers åtgärder. Återkommande sådan uppföljning kan ge information och underlag för bedömning av så kallade övervältringskostnader, vilket innebär att polisen i praktiken tar över uppgifter från exempelvis, skola eller socialtjänst (Hayden och Shalev Greene 2018).

5.7 Internationella jämförelser och utveckling

Uppgifter från den svenska polisen i Stenberg et al. (2019) visar på hur mer än var fjärde försvunnen person med demenssjukdom återfinns i dåligt skick och en dödlighet på 9 % inom gruppen. Det är nästan dubbelt så hög andel anträffade döda som de 5 % av personer med demenssjukdom som återfinns döda eller med skador enligt brittiska studier (Bantry White och Montgomery, 2014). Det är högre än i amerikanska studier (Koester och Stookbury 1995). Skillnaden kan ha att göra med att man utgår från olika underlag. I Sverige utgår man enbart från räddningstjänstindexerade ärenden. Om man i stället jämförde med svenska högprioriterade försvinnanden i gruppen personer med demenssjukdom kan andelarna minska. En sådan slutsats behöver dock kontrolleras.

Jämförelser har också gjorts mellan kategorier/objektsprofiler i Sverige och i den internationella databasen International Search & Rescue Incident Database (ISRID) (Koester n.d.). I jämförelsen framgick att svenska personer med demens gick längre och var mer vitala men också här råder det stor osäkerhet om det är samma grupper som jämförs. Det är också betydande skillnader i geografiska förutsättningar mellan Sverige och West Virginia som flertalet fall i ISRID bygger på.

Jämförelser av brittiska, skotska och svenska profiler har gjorts i studentprojekt i samarbete mellan polisen och Linköpings universitet (Stenberg n.d.). Studentprojektet visade dels på att olika sammanställningar kan komplettera varandra efter uppföljning och anpassning till svenska förhållanden, dels på vikten av anpassning av informationen i en profil till användares kompetens i efterforskning och träning i att använda profilinformation. Till exempel visade resultatet att ju mer ovan användaren var vid kartor och vid metoden, desto mindre kunde användaren tillgodogöra sig informationen. Ju bättre inledande kunskaper om kartor och om profilerna användaren hade ju mer information kunde användas effektivt.

Det innebär att ju mer användare saknade utbildning och träning på området, ju viktigare blev den kodifierade kunskapen, dvs de explicita och enkla instruktionerna i checklistor, mallar och manualer för vad som ska göras och hur det ska göras. För den svenska polisens del har nästan alla poliser i yttre tjänst erfarenhet av att leta efter försvunna. Internutbildningar inom verksamheten ges till många poliser, men det finns också många som saknar utbildning inom EFP. EFP ingår exempelvis inte i polisens grundutbildning utom några få timmar i utbildningarna vid ett par av lärosätena. Det finns dock också behov av ännu mer enkel och komprimerad information för grupper som exempelvis RLC-operatörer, nyanställda men också för frivilliga som utbildas via polisen.

Samtidigt är det lika viktigt med tillgång till specialistutbildningar och fördjupande utbildningar vilket exempelvis kan omfatta integrativa analyser baserade på flera olika typer av data. Det kan gälla väderdata, befolkningsdata, socioekonomiska data, GIS-data, bildanalys, ström och avdriftsanalys i vatten till exempel i kombination med geografisk och beteendeprofilering som underlag för planering av sökinsats. Idag saknas det specialistutbildningar både i Sverige och i andra länder. Sådana utbildningar skulle med fördel skulle kunna bedrivas gemensamt mellan flera länder.

5.7.1 Förslag

- Att omvärldsbevakning och kommunikation internationellt behövs för utbyte och dialog både med andra polisorganisationer och forskning på EFP-området. Särskilt gäller det i de fall där förutsättningarna, samhällsmässigt och geografiskt är likartade men också preventivt där Sverige är mottagarland för stora grupper migranter varav vissa hamnar i trafficking. Samarbete med Migrationsverket samt organisationer och samfund i ursprungsländer är viktiga både för att förebygga risken för att försvinna och för att utsättas i/hamna i brottslighet.
- Att behovet av bättre underlag från andra aktörer för att skapa kvalitet i riskbedömning tydliggörs och att frågan om lagstöd för samverkande insatser drivs vidare. Det gäller exempelvis samverkan med Migrationsverket och Försäkringskassan för gemensamma ärenden, frågor och registerhantering. En mycket sårbar grupp är ungdomar som rekryteras till grov organiserad brottslighet där de många gånger försvinner för långa perioder medan de utför uppdrag som exempelvis drogförsäljning eller dras in i trafficking för kriminella gäng, som de sedan har mycket svårt att lämna. Juridiskt bör man sträva efter att dessa försvinnanden liksom s.k. county lines i samband med grov organiserad brottslighet införlivas i det juridiska begreppet människohandel. Detta är också ett område där genomtänkta nationella och internationella IT-strategier för samkörning av register skulle kunna göra skillnad, så som illustreras i studien gjord av Försäkringskassan (2021).
- Att samarbeten om utveckling av metodstöd, metoder och verktyg för efterforskning utvecklas och stöds. Särskilt gäller det behovet i länder som Sverige som har små underlag att basera statistiska analyser på. Samarbete om avancerade utbildningar för integrerade data- och systemanalyser kan med fördel också ske internationellt som samarbeten. Sådana integrerade data- och systemanalytiskunskaper är användbara också för andra former av utredningar.
- Att mer polis-akademiker-utbyten och så kallade ”prakademiker” (Huey och Mitchell 2016) utvecklas, som kan driva utveckling inom och i nära anslutning till verksamheter och akademiker-poliser för att driva på den forskning som behövs.

5.8 Kunskapsbaserad efterforskning av försvunna personer

I likhet med många andra verksamheter influerade av NPM som exempelvis sjukvård gör betoningen av management och centralstyrning att det uppstår svårigheter för erfarenhetsbaserade kunskaper att tränga igenom i planeringen av verksamhetens styrning och utveckling (Landsbergis et al. 1999, Sahlin-Andersson 2000, Stenberg et al. 2012). NPM-styrd verksamhet, så som den tillämpas i Norden är en klassisk *top-down* styrning med centrala mål

och processer (Mintzberg 1983) som inte är uppbyggd för att ta vara på erfarenheter och kunskaper *bottom-up* från verksamheten (Carter et al. 2011). Det innebär att den ambition som uttrycktes av Rikspolisstyrelsen 2005 (SVT Nyheter 2005-05-15) om att ta tillvara erfarenheter och följa upp efterforskningsinsatser bara delvis fullföljts i form av att räddningstjänstrapporter läggs in i ett system. Någon vidare systembaserad uppföljning eller uppbyggnad har inte skett när det gäller informationshantering. Däremot har räddningstjänstrapporterna på frivilligt initiativ av poliser sammanställts manuellt till statistik över verksamheten sedan 2003. Denna statistik ger en grov uppfattning om insatsernas frekvens, fördelning samt fördelning över objektsprofiler. Initiativtagaren till statistiksammanställningen har också genomfört andra manuella sammanställningar som varit av betydelse för att uppföljning av verksamheten.

Organisatoriskt har man inom polisen byggt upp en struktur för det regionala arbetet, utvecklingen och utbildningen i de regionala räddningsråden liksom på nationell basis i det nationella räddningsrådet. Det ter sig fortfarande som lite av en främmande, och inte särskilt prioriterad verksamhet i polismyndighetens organisation där förankringsarbete pågår om exempelvis kompetenskravsnivåer och beslutsvägar och mål. Samma förankringsarbete har delvis påbörjats angående informationstekniskt stöd av olika slag och angående rutiner i kopplingen till exempelvis utredningsverksamheten. De sista åren har utveckling av såväl databaser, bättre IT-stöd integrerat med GIS stöd inletts. Den allra mest centrala verksamhetsuppföljningen har dock fram till idag varit en manuell, frivillig och självpåtagen uppgift som i dagsläget inte verkar få någon fortsättning efter att den polis som på frivillig basis ansvarat för den, gått i pension.

Avsaknaden av stödsystem för verksamheten under lång tid har inneburit att det inte varit möjligt att följa upp verksamheten mer än via de manuella sammanställningar som gjorts. Därmed har djupanalyser och jämförelser i likhet med National Agencys årliga genomlysning (NCA 2021) exempelvis av olika befolkningsgrupper, genus och etnicitet inte kunnat ske systematiskt. I stället hamnar man i en situation där man visserligen kan förbättra den verksamhet man byggt upp och har överblick över, en så kallad single loop (Argyris och Schön 1978) där man kan förfinas sitt system, men man har inte underlag nog för att värdera om det är rätt system, eller om det finns brister att åtgärda för att undvika att systematiska fel uppstår, en s.k. double loop. För det krävs mer avancerat systemstöd som ger möjligheter att gruppera och jämföra data mot flera variabler över tid och med andra motsvarande verksamheter samt med målen för verksamheten. Först när denna typ av systemstöd finns att tillgå kan man ta fram man underlag för styrning och inriktning av verksamheten. I dagsläget behöver flera faktorer följas upp för att nå önskvärd kontroll och överblick.

Till exempel så saknas det i den nuvarande EFP-verksamheten en distinkt definition av vad som är livsfara eller allvarlig fara för hälsan och som alltså ska ligga till grund för beslut om räddningstjänst. Det är exempelvis svårt att förstå att så få flickor, kvinnor eller ensamkommande barn bedöms vara i livsfara, särskilt utifrån jämförelser med Doyles och Barnes (2019) brittiska studie av riskbedömning uppdelad på kvinnor och män, yngre och äldre. Att vissa grupper osynliggörs i efterforskningsprocessen får också stöd i en

doktorsavhandling på området av förra chefen för National Agency's Missing Person Unit (Apps 2020).

Ett annat exempel där avsaknaden av systemstöd blir problematisk är när det gäller MSO-metodens begränsningar och möjligheter till utveckling. Så som den presenteras hos exempelvis Koester (2008), som bygger på urkällan från Syrotuck, så bygger den till två tredjedelar på ärenden med försvunna män i vildmarken och inte helt oväntat anges objektsprofiler främst för manligt kodade aktiviteter (se tidigare resonemang om profiler). Denna urvalsgrupp (män försvunna i vildmarken) ligger också, med ytterst små förändringar, till grund för bedömningsunderlag för angelägenhetsgrad för urbant sökande så som det presenterat av Young och Wehbring (2007). Och det bedömningsunderlaget är i sin tur i stora delar identiskt med den svenska bedömningsmallen i polisens handbok (Polisen 2016a). Här saknas en uppföljande analys av om inriktningen på män som är vilse i vildmarken stämmer helt med den svenska populationen försvunna i (livs)fara. Med andra ord, även metodinslag för bedömning av risk, behöver följas upp, och profiler valideras och jämföras mot profiler baserade på större underlag i andra länder. Också resultat i form av anträffade döda behöver jämföras mot andra länders och ges en förklaring till den svenska överdödligheten. Frågor som: ger exempelvis bedömningen av angelägenhetsgrad en rättvisande bild av angelägenhetsgraden för försvunna i Sverige? Är de resultat som erhålls representativa för hela den svenska populationen eller bara den grupp man redan från början kände till och sökte efter? För en sådan uppföljning krävs mer sofistikerade digitala kartläggnings- och analysverktyg än vad verksamheten förfogar över i dag.

Ytterligare ett exempel där avsaknad av avancerat systemstöd blir problematisk är sammanställningar och nyckeltal som kan jämföras när det gäller resurstidsåtgång mellan EFP och andra Polisverksamheter liksom kostnader för EFP. Indikationer från ett mindre pågående pilotprojekt på området är att volymen och kostnaden inte skiljer sig så mycket från den brittiska verksamheten. Där anges sökande efter försvunna personer kosta dubbelt så mycket som grova brott och fyra gånger så mycket som utredningar av tillgreppsbrott enbart för de direkta kostnaderna för eftersöksinsatser (Smith och Shalev Greene 2015).

Sammantaget ter det sig som att det saknas tydliga lednings- och -inriktningsbeslut i ovanstående frågor, sannolikt beroende på att verksamheten snarare växt fram ur upplevda behov i verksamheterna än som tydliga strategiska beslut.

5.8.1 Förslag

- Att efterforskning av försvunna personer som verksamhetsområde, dess inriktning och utförande förankras tydligare och med mer effekt i Polismyndighetens ledningsstruktur, verksamhetsstyrning och uppföljningssystem. Explicita beslut som kan granskas behövs om hur Lagen om skydd mot olyckors kriterier ska tolkas, om inriktning, mål, strukturer för stöd och om uppföljning. En översyn av verksamhetens gränssnitt mot andra verksamheter som förundersökning, utredning, efterforskning av exempelvis föremål eller spår i andra sammanhang för att säkerställa att inte kunskap och metoder är underutnyttjade.

- Att EFP-verksamheten konsolideras och kvalitetssäkras genom systematisk och regelbunden uppföljning av alla dess delar och resultat. För det krävs både tillgång till och utveckling av IT-stöd och analysresurser för detta. Exempelvis gäller det:
 - Verksamhetens inriktning, verksamhetsmål, målgrupper, definitioner, riskbedömning, utveckling och uppföljning av metodens säkerhet och kvalitet, verksamhetens resultat, framgångsfaktorer, risker.
 - Uppföljning av resurstid och kostnader
 - Analys och uppföljning av resultat i förhållande till mål, och målgrupper
 - BRÅ som uppföljande part?
 - Analys av och utveckling av metoder och samarbete kring ”mängdbrukare”, det vill säga återförsvinnande personer.
 - Analys av, certifierade utbildare till, kompetenstrappa för frivilliga och andra myndigheter.
- Att verksamheten förses med tydliga definitioner av centrala begrepp som ”livsfara”, och koppla till andra begrepp inom EFP som ”försvunnen” och ”saknad” och koppla dessa begrepp till verksamhetens inriktning och styrning, liksom genomförande och uppföljning. Att tillgodose denna överensstämmelse bör vara en central fråga för verksamhetens utvecklingscentrum som också bör beredas möjlighet att utföra uppgiften och tillföras kompetens och resurser för det. Idag har ju verksamheten ökad möjlighet att styra utvecklingsmedel i enlighet med de nya möjligheterna för detta enligt regleringsbrevet för polisen 2021.
- Att möjliggöra omvärldsbevakning av hur andra polisiära verksamheter hanterar EFP, liksom hur svenska och utländska myndigheter med angränsande verksamheter till EFP utvecklas och hur samarbetsytorna ska se ut. Exempelvis kan metodstöd för hantering av parallell efterforskning och förundersökning utvecklas (Berg 2016), medan ömsesidig kunskapsutveckling och samarbetsytorna kan utvecklas mer med exempelvis Migrationsverket, psykiatri, kommunal räddningstjänst, vård och omsorg. Man bör också knyta till sig och stimulera forskning med olika inriktningar av värde för verksamheten på såväl policynivå som operativ nivå.

6. Slutsatser och förslag till utveckling

Syftet med denna rapport var att beskriva hantering av information och kunskap samt dess underliggande antaganden och utgångspunkter i verksamheten efterforskning av försvunna personer i Sverige. Dessutom var syftet att peka på behov av, och ge förslag till, utveckling för en långsiktig kunskapsbaserad verksamhet. Slutsatserna här inleds med en återblick på tidigare och nuvarande utvecklingsarbete med EFP för sedan utmynna i fyra centrala utvecklingsområden som bygger på de mer fördjupade och detaljerade teman och förslagen som ges i kapitel 5:

- Verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning

- Digitalisering och digital integration
- MSO-metodens inriktning och olika inslag
- Statistik, jämförelser och samverkan med forskning för en kunskapsbaserad verksamhet.

Det bör påpekas att de teman som tas upp inte utesluter andra viktiga teman som inte tagits upp här. Det gäller exempelvis teknikutveckling. Inga särskilda forskningsteman har heller pekats ut men forskning och forskningskompetens är uppenbart relevant i flera områden som anges i behov av uppföljning och utvärdering.

6.1 Kort om bakgrund och dagsläge

På slutet av 1990-talet importerades en metod för att söka efter försvunna personer från USA och anpassades till svensk lagstiftning och svenska förhållanden från ett verksamhetsperspektiv. Metoden, Managing Search Operations utvecklades främst för att söka personer som kommit vilse i vildmarken, s.k. Wilderness SAR (WISAR), och som vill bli hittade. Enligt polisen sker den absoluta majoriteten av insatser i Sverige också med dessa förutsättningar. Metoden omfattar en checklista för bedömning av risken för att den försvunna personen ska komma till skada, profiler av kategorier av vanligt förekommande försvinnanden och en strategi för att baserat på profilerna planera och genomföra ett systematiskt sökarbete. I Sverige har amerikanska kategoriseringar av försvunna för planering av eftersök har anpassats och fler så kallade objektsprofiler baserade på genomförda insatser har utvecklats och sammanställts av polisen i en metodhandbok (Polisen 2016a).

Idag finns en utvecklad EFP-verksamhet med metoder, metodutveckling och beskrivning, en utbildningstrappa med en behörighetstrappa för instruktörer som flertalet polisregioner följer. Organisatoriskt finns en formell struktur bestående av regionala räddningsråd med ansvariga som gemensamt bildar ett nationellt räddningsråd lett av en nationell processägare som biträds av en nationell processledare för verksamhetsområdet. Yttersta ansvaret för verksamheten har processägaren, tillika regionpolischefen för Polisregion Nord. Varje region har instruktörer, egna ledningsstöd med fördjupade kunskaper i EFP och utbildade räddningsledare. När det gäller operatörer i RLC styr varje regionsledningscentral utbildningen som kan skifta mycket, från samma interna basutbildning som för poliser, en specialutbildning, till en genomgång av checklistans angelägenhetsgrader. Utveckling pågår när det gäller digitala metodstöd och rapportsystem. En frivillig och manuell statistik har förts som sammanställning och uppföljning av insatserna. I pågående utveckling av metodstöd och rapportsystem digitaliseras inrapporteringen av data. Det är dock oklart om, och i så fall hur analys av data och uppföljning samt kvalitetskontroll sker framöver samt vems ansvar det blir.

6.2 Verksamhetsuppföljning, styrning och utbildning

Man kan säga att former för EFP har utvecklats och anpassats in i den operativa verksamheten utifrån identifierade verksamhetsbehov men verksamheten har inte helt förankrats i polismyndighetens administration och ledningsorganisation samt har ibland glömts bort i planeringsprocesser och målbeskrivningar. EFP-verksamheten kan ses som ett klassiskt exempel på bottom-up organisering till skillnad från klassisk top-down organisering i enlighet

med New Public Management som kan sägas genomsyra ledning och styrning av offentlig verksamhet i Sverige (Hood 1991, Stenberg 2012, Granér 2017). Även om behoven och uppdraget identifierats i processledningen för verksamheten har inte styrningsformer, uppföljningsrutiner och kontrollsystem riktigt fallit på plats och den inspektion av verksamheten som skulle skett 2020 försenades av Covid19-pandemin.

Trots verksamhetens alltmer omfattande volym i förhållande till annan polisverksamhet, och att nästan alla poliser i yttre tjänst deltar i, och har erfarenhet av EFP-insatser, är verksamhetens organisation och utveckling ett sidouppdrag och EFP ingår inte i den grundläggande polisutbildningen mer än med någon enstaka föreläsning. En basal webbutbildning riktad till poliser i yttre tjänst har producerats men har inte färdigställts och det finns idag ingen plan för hur den kan användas.

Slutligen saknas uppföljning som ser till verksamheten i sin helhet, till exempel förebyggande arbete, beredskap och efterarbete förutom de minuteroperativa insatserna. I vissa fall kan mindre och billiga förebyggande insatser av andra aktörer än polisen få stor effekt också för polisens arbete. Det finns också exempel på när polisens riktade uppföljning efter eftersöksinsatser kan minska återförsvinnanden. I båda fallen kan uppföljning, också ekonomisk sådan, visa i vilken utsträckning det går att få ner kostnaderna för en exceptionellt dyr verksamhet.

Slutsatser:

- Verksamheten behöver följas upp, kontrolleras och utvärderas för att ge möjlighet till styrning och effektivitet.
- Styrning av verksamheten behöver införlivas i planerings- och styrningsdokument samt införlivas bättre i Polismyndighetens verksamhetsplaner.
- Verksamheten behöver följas upp ekonomiskt och jämföras med andra verksamheter.
- System och ansvariga för uppföljning och utvärdering bör identifieras, exempelvis hos BRÅ eller i egen organisation.
- Uppföljning av insatstider, beslut och avslutat ärende med vilket resultat – med inriktning på att finna best practice faktorer.
- EFP bör finnas med i grundutbildning till polis.
- En nationell operatörsutbildning bör färdigställas och genomföras.

6.3 Digitalisering och digital integration

Utveckling pågår när det gäller metoder för digitaliserat metodstöd som fungerar integrerat med andra register, databaser och med andra system som GIS. Samma systemutveckling möjliggör också utveckling av räddningstjänstrapporten till att bli både mer informativa och mer användarvänliga. Viktigt är också att anpassa användning av sociala media för att stödja appeller för eftersök och efterlysningar optimalt men undvika informationshantering som kan bidra till störningar.

För långsiktig kvalitet bör också denna utveckling förankras i uppföljning och styrning, samt utveckling av verksamheten. Idag bidrar utvecklingsarbetet till att underlätta och förfin

arbetet med den metod man använder men också metoden och metodens användning kan komma att utvecklas. Exempelvis kan samarbetsformerna med andra aktörer, både professionella och frivilliga, utvecklas mot ökad integration av information från en mängd olika källor varav vissa kan spridas och andra inte. Samma sak gäller att hämta in information från andras system. I Storbritannien har exempelvis försök med digitala självintervjuer med närstående till försvunna visat sig framgångsrika när det gäller informationsinhämtning som kan påskynda anträffandet. Det finns sedan ett par år ett erbjudande att översätta och prova systemet i Sverige.

Slutsatser:

- Kunskapsbaserad användning av sociala media för appeller och information där hänsyn tas till väntat medialt intresse där vissa försvunna genererar stort intresse medan andra inte alls genererar samma respons.
- Integrationsvänliga system men också tydliga gränssnitt mot vad som inte är delbart.
- Digitala självrapporteringsintervjuer kan provas, kanske inte bara för EFP.
- Digitalisering av delar av information och utbildning. Det gäller både delar av grundläggande interna utbildningar inom polisen och för andra professionella aktörer. Både tidigare försvunna och anhöriga samt media efterfrågar också vidare information vilken annars tar mycket arbetstid i anspråk. Digitala startpaket för frivilligorganisationer om grundläggande fakta samt lagstiftning om hur frivilliga kan bidra och begränsningar vore också av värde. Detta är ett mycket aktuellt område också för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som utvecklar liknande åtgärder och metodstöd när det gäller kommunal räddning. En möjlig samverkan kan undersökas.

6.4 EFP-metodens inriktning, användning och resultat

Vidare är det viktigt att följa upp EFP-metoden i sig, och hur den tillämpas eftersom de olika delarna i metoden bygger på varandra. Liksom i en kvalitetskedja hjälper inte hög kvalitet i utförandet om den första länken: riskbedömningen och indexering, inte är träffsäkra och det vet man inte utan uppföljning. Det finns också en svaghet i hur metoden byggts upp när det gäller att den kan bli ett slutet system som kan te sig mycket framgångsrikt i att söka en viss grupp försvunna men där andra grupper osynliggörs. Här behöver alla delar i metoden och metodstödet provtryckas, men inte utifrån andra delar i EFP utan från uppföljning av verkliga resultat och konsekvenser. Det gäller såväl inriktning, metodstöd samt riskbedömning och kompetens.

Slutsatser:

- Inriktningen för den WISAR-inriktade MSO-metod som används avser personer som är ofrivilligt försvunna, vilse av andra skäl och som vill bli funna. Den används dock också för exempelvis personer som är försvunna och hotar med suicid, och som alltså inte alltid vill bli funna liksom för personer som återförsviner gång på gång. Uppföljning behövs av träffsäkerhet för andra grupper än personer som är vilse och vill bli funna, liksom om den kan utvecklas för andra försvunna och saknade personer, vapen eller spår.

- Det behövs uppföljning av riskbedömning, bedömningsmall och utfall av ärenden som inte indexerats som hög risk. Det också viktigt att skapa en frikoppling mellan bedömningsmall, riskbedömning, tidigare statistik och objektsprofiler så att inte riskbedömningen består i att enbart framhålla de grupper man är framgångsrika i att anträffa.
- Uppföljning av hur operatörer i RLC uppfattar sin kompetens och sina insatser och eventuellt behov av vidareutbildningar. I uppföljningen kan också återkommande felkällor i informationsutbytet identifieras, i den mån det finns sådana som i sin tur kan skapa systematiska missbedömningar som i värsta fall innebär systematisk diskriminering.
- Profilers relevans behöver matchas mot resultat av ärendeuppföljning och delas upp i profiler för män och kvinnor. Det bör kontrolleras att man har de profiler man behöver, också bortom EFP-metodens checklista. I vissa grupper till exempel med hög återförsvinnandefrekvens) bör profiler också omfatta åtgärder vid anträffande och efter anträffande. Man bör också undersöka hur man kan använda objektsprofiler för samverkan om förebyggande åtgärder. Profilerna talar ju om vad som ska förebyggas, hur och varför, och därmed vilken aktör som kan göra det bäst.

6.5 Statistik, jämförelser och forskningssamverkan för en kunskapsbaserad verksamhet

Som en röd tråd genom ovanstående slutsatser går behovet av uppföljning för att kontrollera och förstå hur verksamheten fungerar idag, vad som fungerar väl och vad som inte gör det liksom vad som behöver, och kan, utvecklas. Sådan information är nödvändig för att styra en verksamhet effektivt och för att få återkoppling på de insatser man gör, särskilt i insatser som både drar höga kostnader, är av stor volym om man ser till prio 1–2, samt där stora grupper antas komma att öka kraftigt i volym. I en offentlig verksamhet finns kravet på likvärdighet för alla invånare, såväl män som kvinnor, olika åldrar och etnicitet, socioekonomisk situation samt läggning. Utan uppföljning är det svårt att visa att man tillgodoser den likvärdigheten. Därmed finns flera skäl till att evidensbasera och kunskapsbasera verksamheten. Dels omfattar det systematisk och aggregerad uppföljning av verksamheten via statistik och avrapportering som kan sammanställas och analyseras för att ge underlag för beslut, dels gäller det att dokumentera och sprida best practice, dels gäller att ta del av andras kunskapsproduktion och själv medverka till sådan. Det senare gäller både att jämföra och dela erfarenheter med praktiker och med forskning av relevans.

Slutsatser:

- Det behövs uppföljning och nationell sammanställning och analys av statistik från verksamheten.
- Det behövs välgrundade prognoser för behov av EFP och insatser vid prio 1 och 2 framöver.
- Försöksverksamheter och smarta lösningar behöver dokumenteras, utvärderas och spridas.
- Det behövs jämförelser med andra verksamheter av relevans, andras efterforskningsinsatser av relevans, såväl nationellt som internationellt.

- Riktlinjer för krav och regler gällande frivilligorganisationers medverkan och gärna samordna med den utveckling Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver på området.
- Samarbete med forskning, såväl nationellt som internationellt bör stödjas, både för att kunna ta del av relevant forskning och få behövd forskning utförd.

7 Referenslista

- Andersson Granberg, T. and Pilemalm, S (2020). Evaluation of new first response initiatives in emergency services. *Socio-Economic Planning Sciences* Volume 71, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100829>. Volume 71, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100829>
- Apps, G.C. (2020). *(In)visibility and missing persons: Desperately seeking certainty*. Professional Doctorate in Social Work. University of Dundee.
- Argyris, C. och Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley. ISBN 978-0201001747. OCLC 394956102.
- Bantry White, E. and Montgomery, P. (2014). Electronic Tracking for People with Dementia: An Exploratory Study of the Ethical Issues Experienced by Carers in Making Decisions about Usage. *Dementia* 13(2): 216–232.
- Barnombudsmannen 2017. Ensamkommande barn som försvinner. <http://docplayer.se/105208425-Ensamkommande-barn-som-forsvinner-barnombudsmannen-2017.html> hämtad 2021 12 22.
- Berg, K. (2016). *Politiets håndtering av saker med savnet person: En sammenlignende studie mellom to norske politidistrikt med fokus på grunnleggende metodikk og gjeldende regelverk*. Masteroppsats. Politihøgskolen.
- Beutgen, A-L. (2015). *Avrapportering I ingripandeverksamheten: en tidsstudie*. Brottsförebyggande rådet *Rapport 2015:10*. ISSN 1100–6676, ISBN 978-91-87335-45-7.
- Boore, S. M., & Bock, D. (2013). Original research: Ten Years of Search and Rescue in Yosemite National Park: Examining the Past for Future Prevention. *Wilderness & Environmental Medicine*, 24, 2–7. <https://doi.org/10.1016/j.wem.2012.09.001>.
- Boss, P., & Yeats, J. R. (2014). Ambiguous loss: a complicated type of grief when loved ones disappear. *Bereavement Care*, (2), 63.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (2001). Knowledge and Organization: A Social-Practice Perspective. *Organization Science*, (2), 198.
- BRÅ 2021 hemsida. Den kunskapsbaserade processen. <https://bra.se/forebygga-brott/arbete-kunskapsbaserat.html>. (hämtat 2021-12-22).
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2ndra utg. Liber. ISBN: 9789147090686
- Carter, B., Danford, A., Howcroft, D., Richardson, H., Smith, A. & Taylor, P. (2011). Lean and mean in the civil service: the case of processing in HMRC. *Public Money & Management*, 31:2, 115-122, DOI: 10.1080/09540962.2011.560708.
- Caso, A., Gabbert, F, Tamonyte, D., Woolnough, P. & Apps, J. (2019). Developing and testing a Self-Administered Interview in Missing Persons Investigations: SAI-MISPER. Presentation in *the 4th International Conference on Missing Children and Adults*, Liverpool 2019-07-03—05. Center for Studies of Missing Persons, Portsmouth University; <http://www2.port.ac.uk/centre-for-the-study-of-missing-persons/>
- Ciobotaru, S., Shalev-Greene, K., Collie, C. & Adams, C. (2019). The paradox of social media-based publicity appeals for missing persons: Who are we appealing to?”. *The 4th International Conference on Missing Children and Adults*, Liverpool 2019-07-03--05
- College of Policing (2016). *Major investigations and public protection*. Missing persons. <https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-publicprotection/missing-persons/>, p. 1. In Karen Shalev Greene, K., Clarke, C.L., Pakes, F. & Holmes, L. (2019). People with Dementia Who Go Missing: A Qualitative Study of Family Caregivers Decision to Report Incidents to the Police. *Policing*, Volume 0, Number 0, pp. 1–13. Oxford University Press.
- College of Policing. (2021). *Major investigation and public protection: Missing persons*. <https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/missing-persons/> Retrieved 2021-10-21.

- Cooper, D. C., Frost, J. R. & Robe, R. Q. (2003). Compatibility of Land SAR Procedures with Search Theory In: *DTIC Language, ADA511658*, POTOMAC MANAGEMENT GROUP ALEXANDRIA VA.
- Dagens Nyheter. (1994-08-21). Försvunna flyktningbarn funna döda. Frös ihjäl första natten. <https://www.dn.se/arkiv/inrikes/forsvunna-flyktningbarn-funna-doda-fros-ihjal-forsta-natten/?forceScript=1&variantType=large>. (Hämtad 2021-10-07).
- Dekker, S. (2011). *Drift Into Failure*. Aldershot: Ashgate Publ.
- Doherty, P. J., Guo, Q., Doke, J., & Ferguson, D. (2014). An analysis of probability of area techniques for missing persons in Yosemite National Park. *Applied Geography*, 47, 99–110. <https://doi.org.e.bibl.liu.se/10.1016/j.apgeog.2013.11.001>.
- Doyle, R. & Barnes, G.C. (2019). Targeting Missing Persons Most Likely to Come to Harm Among 92,681 Cases Reported to Devon and Cornwall Police. *Camb J Evid Based Police* 4, 160–177 (2020). <https://doi.org/10.1007/s41887-020-00051-2>.
- Ek, I. (2017). *Digital mognad i svenskt näringsliv*. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser., Dnr: 2016/011.
- Ferguson, L. & Picknell, W. (2021): Repeat or chronic? Examining police data accuracy across the ‘history’ classifications of missing person cases. *Policing and Society*, DOI: 10.1080/10439463.2021.1981899
- Fyfe, N.R., Stevenson O. & Woolnough, P. (2015). Missing persons: The processes and challenges of police investigation. *Policing and Society*, 25:4, 409–425.
- Försäkringskassan. (2021). *Felaktiga utbetalningar till barn som inte bor i Sverige*. FK 2020/000192.
- Gibb, G. & Woolnough, P. (2007). *Missing Persons: Understanding, Planning and Responding*, Grampian Police.
- Granér, R. (2017). Literature On Police Reforms in the Nordic Countries. *Nordisk Politiforskning*, Årgång, 4, nr: 2-2017.
- Granovetter, M. (1983). *The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited*. Sociological Theory. Vol 1
- Hagström, A., Hollander, A-C. & Mittendorfer-Rutz, E. (2018). *Kartläggning av självska debeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga*, Avdelningen för försäkringsmedicin, Institution för klinisk neurovetenskap, Karolinska Institutet. Rapporten går dock inte att hämta 2021-10-25.
- Hamadan, N., Denker, A., McDonald-Gibson, C., Cruz Santiago, A., Tae-Ung, B. & Klinkner, M. (2021). *Global report on missing persons 2021*. Commission on missing persons (ICMP).
- Handegård, T. L. & Berg, C.R. (2020). Kunnskapsbasert politiarbeid – kunnskap til å stole på? (Knowledge-based police work – knowledge to trust?). *Nordic Journal of Studies in Policing*, Vol. 7, No. 1-2020, s. 39–60. ISSN Online: 2703-7045. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-01-06>
- Harris, M.F. & Shalev Greene, K. (2016). Police Attitudes in England to Return Interviews, in Repeat Missing Person Cases. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*. 13: 253–266.
- Hayden, C. & Shalev-Greene, K. (2018) The blue light social services? Responding to repeat reports to the police of people missing from institutional locations, *Policing and Society*, 28:1, 45-61, DOI: 10.1080/10439463.2016.1138475
- Hedges, C. & Shalev Greene, K. (2016) Managing a missing person investigation. In Shalev Greene, K., & Alys, L. (Eds.). (2016). *Missing Persons: A handbook of research* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315595603>
- Henderson, P. & Henderson, M. (1997). *Missing People: Issues for the Australian Community*. National Missing Persons Unit at the Australian Bureau of Criminal Intelligence
- Herbert Protocol, <https://www.met.police.uk/herbertprotocol>

- Herting, N., & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *EVALUATION –LONDON*. Vol 1, 27.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2012). Vad gör egentligen Polisen? Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. *LIU-IEI-Research report-12/0004*. Linköping: Linköpings universitet.
- Home Office. (2019). *Economic cost of crime*. Retrieved 16/09/19 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732110/the-economic-and-social-costsof-crime-horr99.pdf.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*. Vol. 69 (1). Pp 3–19.
- Hovrättens domslut gällande grovt narkotikabrott (Rättegången mot Vårbynätverket). Dom 2020-06-29, B 2206-21, s 79. Svea Hovrätt.
- Hsieh, H.-F. and Shannon, S. E. (2005) 'Three Approaches to Qualitative Content Analysis', *Qualitative Health Research*, 15(9), pp. 1277–1288. doi: 10.1177/1049732305276687
- Huey, L. & Mitchell, R.J. (2016). Unearthing Hidden Keys: Why Pracademics Are an Invaluable (If underutilized). Resource in Policing Research. Advance Access publication: 28 July 2016, *Policing*, Volume 10, Number 3, pp. 300–307, doi:10.1093/police/paw029
- Jack, S.L. (2005). The Role, Use and Activation of Strong and Weak Network Ties: A Qualitative Analysis. *Journal of Management Studies* 42:6.
- Jaktjournalen (2021-04-20) Andelen kvinnliga jägare större i Norge än i Sverige. <https://www.jaktjournalen.se/andelen-kvinnliga-jagare-storre-i-norge-an-i-sverige/> hämtad 2022-01-18.
- Jeanis, M.N. & Powers, R.A. (2017) Newsworthiness of Missing Persons Cases: An Analysis of Selection Bias, Disparities in Coverage, and the Narrative Framework of News Reports. *Deviant Behavior*, 38:6, 668–683, DOI: 10.1080/01639625.2016.1197618.
- Johannisson, B., Gunnarsson, E. & T. Stjernberg, (red.). (2008). *Gemensamt kunskapande – den interaktiva forskningens praktik*. Växjö University Press.
- Koch, I.L. (2018). Personalizing the State - An Anthropology of Law, Politics, and Welfare in Austerity Britain. *Clarendon Studies in Criminology*.
- Koester, R. J., & Stooksbury, D. E. (1995). Behavioral profile of possible Alzheimer's disease patients in Virginia search and rescue incidents. *WILDERNESS AND ENVIRONMENTAL MEDICINE*, (1), 34. Retrieved from <https://search-ebshost-com.e.bibl.liu.se/login.aspx?direct=true&db=edsbl&AN=ZT001192188&site=eds-live&scope=site>
- Koester, R. J. (2008). *Lost Person Behavior: A Search and Rescue Guide on Where to Look – For Land, Air and Water*. Charlottesville, VA, dbs. Productions.
- Koester, R. (n.d.). International Search & Rescue Incident Database (ISRID) www. https://www.dbs-sar.com/SAR_Research/ISRID.htm hämtad 2022-01-18.
- Lagen om skydd mot olyckor (LSO) (SFS 2003:778). Justitiedepartementet L4, Stockholm: Regeringskansliet
- Landsbergis, P.A., Cahill, J. & Schnall, P. (1999). The Impact of Lean Production and Related New Systems of Work Organization on Worker Health. *Journal of Occupational Health Psychology*. 1999. Vol. 4, No 2, pp 108-130.
- Leicht, A. 2018. Jämförelse av beteendedata mellan ISRID och svensk statistik. Polisen.
- Leicht, A (2021). Sammanställningar av nationell EFP-statistik. Polisen.
- Leicht, A. (2021 b). Uppgifter kring digitalisering. Polisen.
- Leicht, A. (2022). Statistikuppgifter i epostkonversation 2022-01-20

- Länsstyrelsen i Stockholm (2016) *På flykt och försvunnen. En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker*. Stockholm: Länsstyrelsen, Rapport 2016:25
- Länsstyrelsen i Stockholm (2018). "De kan alltid hitta mig" - Studie om människohandel och utsatta barngruppers livsvillkor. Stockholm: Länsstyrelsen rapport 2018:3
- Martin, P. (2021). *Vår EFP-struktur och arbetsmodell för hantering av flergångs-försvinnanden i region Syd*. Presentation vid NEFP-konferens 2021-04-15.
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in fives – designing effective organizations*. Englewood Cliffs New Jersey: Prentice Hall.
- Missing People Sweden (2021). Återkommande uppgifter konversation med företrädare för Missing People Swedens verksamhet i Stockholm.
- Mitchell, R. J. & Lewis, S. (n.d.). Intention is not method, belief is not evidence, rank is not proof: Ethical policing needs evidence-based decision making. *International Journal of Emergency Services*, 6(3), 188–199. <https://doi-org.e.bibl.liu.se/10.1108/IJES-04-2017-0018>
- National Crime Agency. (2016, v. 1). *iFIND*. National crime Agency UK Missing Persons Bureau. Missing Persons: High Level Data Report 2014-15. March 2016.
- National Crime Agency (2021, v.1) *Missing Persons – Data Report 2019/2020*. 24th March 2021. UK Missing Persons Unit.
- Peterson, M. A. & Skow-Grant, E. (2003). Memory and learning in figure-ground perception. In B. Ross & D. Irwin (Eds.) *Cognitive Vision: Psychology of Learning and Motivation*, 42, 1-34.
- Picknell Wendy: Missing Persons and Evidence-Based Policing: A Police Officer Perspective, <https://www.missingpersonsresearchhub.com/post/missing-persons-and-evidence-based-policing-a-police-officer-perspective>. Hämtad 2021-10-25
- Pilemalm, S., Lindgren, I., & Ramsell, E. (2016). Emerging forms of inter-organizational and cross-sector collaborations in e-government initiatives: Implications for participative development of information systems. *Transforming Government*, Vol. 10 (4), pp 605–636. <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0055>.
- Polisen. (2016a). *Polismyndighetens handbok för efterforskning av försvunna personer*. PM 2016:12, Saknr236. Publ. 2016-03-16. Polisen.
- Polisen. (2016b). *Beslutsprotokoll A066.862/2016*. Gruppen för skiljande- och disciplinärenden. Polismyndigheten Polisregion Öst. 2016-03-09.
- Polisen. (2018). Nedläggningsbeslut, 2018-09-06 08:17 *diariennr: 0150-K960-18*. Riksenheten för polismål, Malmö.
- Polisen. (2019). Sammanställd statistik över EFP. Polismyndigheten.
- Polisen. (2021). Försvunnen person. Bedömandestöd – Angelägenhetsgrad. PM 236.5. Ver 2021-09-14/2
- Sahlin, Andersson, K. (2000). National, International and Transnational Constructions of New Public Management. *SCORE rapportserie*, vol. 4, 1-31.
- SFS 2003:778 Lag om skydd mot olyckor. Justitiedepartementet L4, Stockholm: Regeringskansliet.
- SFS 2019:37 Polislagen, (1984:387)., Kap. 2, Justitiedepartementet L4, Stockholm: Regeringskansliet.
- SFS (1984:387) – Polislagen § 11. Justitiedepartementet L4, Stockholm: Regeringskansliet.
- Shalev Greene, K., & Pakes, F. (2014). The Cost of Missing Person Investigations: Implications for Current Debates. *POLICING - A JOURNAL OF POLICY AND PRACTICE*-, (1), 27.
- Shalev Greene, K. & Alys, L. (eds) (2016), *Missing Persons: A Handbook of Research*. Routledge; United Kingdom, Europe: Routledge.

Shalev Greene, K., Clarke, C.L., Pakes, F. & Holmes, L. (2019). People with Dementia Who Go Missing: A Qualitative Study of Family Caregivers Decision to Report Incidents to the Police, *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 13, Issue 2, June 2019, Pages 241–253.

Sherman, L. W. (1998). Evidence-based policing. I Ideas in American Policing. Washington, D.C.: *Police Foundation*. Hämtad 2021-11-01 från <https://www.policefoundation.org/publication/evidence-based-policing/>

Sherman, L.W. (2013), "The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking", *Crime and Justice*, Vol. 42 No. 1, pp. 377-451.

Smith, R. & Shalev Green, K. (2015). *Policing*, Volume 9, Number 4, pp. 352–361.

Solymosi, R., Petcu, O. & Wilkinson, J. (2020). Exploring public engagement with missing person appeals on Twitter, *Policing and Society*, DOI: 10.1080/10439463.2020.1782409

Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012) Effektivitet, säkerhet och pengar - Att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten. *CARER Rapport 2012:4*, Linköping University Electronic Press, Sweden

Stenberg, R., Pilemalm, S. & Yousefi Mojir, K. (2014) Samverkansformer för räddning och respons - exempel och förslag. *CARER Rapport 2014:12*, Linköping University Electronic Press, Sweden.

Stenberg, R. (2016 a). *Utredning av isolycka i Vålarö 2016-01-19*. Uppdragsutredning 17/03/2016 ver. 5. CARER. Linköpings universitet. <https://liu.se/artikel/carerepublikationer>.

Stenberg, R. (2016 b). Alarmering, larm, larmkedjor - ett komplext organisatoriskt fält. *CARER rapport 2016:15*, Linköping University Press, Sweden.

Stenberg, R. (2019). Framtidens skadeplats: Utvärdera och lära från samverkansövningar: Slutrapport från projektet Lärande utvärdering från samverkansövning och insats inom regional sjöräddningssamverkan. *CARER Rapport 2019:27*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-15735>

Stenberg, R., Wolmesjö, M., Leicht, A. (2019) Efterforskning av försvunna personer: en internationell forskningsöversikt. (Search for missing persons: An international research overview). (*CARER rapport 2019:29*, Linköping University Press, Sweden.

Stenberg, R & Wolmesjö M. (accepted). Collaborative preparedness for missing persons with dementia in Sweden. *International journal of emergency services*.

Stenberg, R. (2021a). Missing person profiling. Presentation in *the 5th International Conference on Missing Children and Adults*, Portsmouth 2021-07-05-07.

Stenberg, R. (2021b). *Who is a missing person at high risk in Sweden?* Blog 2021-08-31. The Missing person research hub. <https://www.missingpersonsresearchhub.com/post/who-is-a-missing-person-at-high-risk-in-sweden>.

Stenberg, R. (2022) Samverkan på liv och död. I Hedberg Rundgren, Å., Klinga, C., Löfström, M. & Mossberg, L. (Red.) (2022) *Perspektiv på samverkan*. Lund: Studentlitteratur.

Stenberg, R. (n.d.). Missing person profiling: Comparability and usability.

Sveriges television. (2005-05-15). "Databas ska hitta saknade personer". <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/databas-ska-hitta-saknade-personer>. Hämtad 2021-10-07.

Tarling, R. & Burrows, J. (2003). The Nature and Outcome of Going Missing: The Challenge of Developing Effective Risk Assessment Procedures. *International Journal of Police Science & Management*. Vol 6, Issue 1, pp. 16 – 26.

Thurén, T. & Werner, J. (2019). *Källkritik*. Fjärde upplagan, Stockholm: Liber. ISBN 9789147129379

Todorovic, D. (2008). *Scholarpedia*, 3(12):5345. doi:10.4249/scholarpedia.5345.

- Wathne, C. T. (2018). Målstyring i politiet. *I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wayland, S., Maple, M., McKay, K., & Glasscock, G. (2016). Holding on to hope: A review of the literature exploring missing persons, hope and ambiguous loss. *Death Studies*, 40(1), 54-60.
doi:10.1080/07481187.2015.1068245
- Wayland, S. (2019). An all-consuming cumulonimbus of pain: 20 years on from the release of “Ambiguous loss: learning: to live with unresolved grief”. *4th International Conference on Missing Children and Adults*, Liverpool 2019-07-03—05
- Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007. 2nd ed.). *Managing the unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. Josey Bass. Wileys.
- Wijkström, F. (Red.). (2012). *Civilsamhället I samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. European Civil Society Press. ISBN978-91-86641-03-0.
- Wickström, A. (2017) *Ensamkommande barn som försvinner*. Barnombudsmannen.
- Wolmesjö, M., & Fagerström Kareld, B. (2020). *Digitalisering, ledarskap och förändring i välfärdsverksamheter: På väg mot ett digitaliserat ledarskapande*. Högskolan i Borås.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hb:diva-24544>
- Woolnough, P. (2019). *Policework in search for missing persons in Scotland*. Guest lecture for Scottish Institute of Policing Research in Linköpings universitet 2019-05-28.
- Woolnough, P, Caso, A., Gabbert, F., Tamonyte, D., & Apps, J. (2019). Developing and testing a Self-Administered Interview in Missing Persons Investigations SAI-MISPER. *4th International Conference on Missing Children and Adults*, Liverpool 2019-07-03—05.
- Young, C.S. & Wehbring, J. (2007). *Urban Search; Managing Missing Person Searches in Urban Environment*. Charlottesville, Virginia: dbs. Productions.

CARER:s rapportserie

Samtliga rapporter som ingår i CARER:s rapportserie finns på www.liu.se/artikel/carere-rapportserie