



Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående

En lägesbeskrivning av polisens arbete

Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående

En lägesbeskrivning av polisens arbete

Rapport 2010:20

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan laddas ner från Brå:s webbsida, www.bra.se

Produktion:
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se
Brå på Internet www.bra.se

Författare: Olle Westlund
Omslagsillustration: Karl Lindstrand
Layout: Tina Hedh-Gallant
© Brottsförebyggande rådet 2010

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	8
Inledning	11
Syfte och frågor	14
Metod	15
Tidigare forskning	16
Studier kring riskanalys vid våld i nära relation	16
Strukturerad riskanalys	20
I hur stor utsträckning görs strukturerade riskanalyser?.....	20
Stora variationer i antalet strukturerade riskanalyser mellan myndigheterna	21
Den initiala riskbedömningens utformning	22
Specialisering ökar förutsättningarna för bra kvalitet	24
Brist på tillgänglig statistik över förhållandet mellan risknivå och skyddsåtgärd ...	27
Värden, hinder och utvecklingsbehov	29
Problem med låg motivation och hög belastning	29
Specialisering minskar problemen	30
De intervjuades syn på behov av stöd och hjälp	30
Skyddsåtgärder i samband med strukturerad riskanalys	33
Samtal med den hotade centralt i skyddsarbetet	33
Stor variation ifråga om vem som tar beslut om skyddsåtgärder	34
Ansökan om besöksförbud och larmtelefon vanliga skyddsåtgärder	34
Andra åtgärder i gränslandet till lokalt personsäkerhetsarbete	35
”Inte fler skyddsåtgärder, men bättre underbyggda”.....	36
Uppföljning av hur åtgärderna fungerar	39
Diskussion	40
Referenser	44
Bilagor	47
Bilaga 1. Metod	47
Bilaga 2. SARA:SV-2	49
Bilaga 3. Internationellt publicerad forskningslitteratur om SARA	52
Bilaga 4. Mått på myndigheternas arbete med strukturerad riskanalys	54

Förord

I november 2007 lade regeringen fram en samlad strategi för arbetet med mäns våld mot kvinnor. I *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* presenteras 56 åtgärder som tillsammans ska leda till en varaktigt höjd ambitionsnivå i kampen mot våldet. Brottsförebyggande rådet (Brå) har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera handlingsplanen och en slutrapport lämnas senast den 31 december 2010 (Brå 2010:18).

Polisen är en central aktör i handlingsplanen. Mot den bakgrunden har Brå inom ramen för sin uppföljning också haft i uppdrag att göra två studier som närmare belyser Polisens arbete för att minska mäns våld mot kvinnor. Den ena tar upp frågan om vilka mått som kan användas för att se vilka effekter polisens arbete totalt sett har för att minska att de våldsutsatta kvinnorna återigen utsätts för våld. Även socialtjänstens arbete tas i viss mån upp i studien (Brå 2010:19).

Den andra studien, som redovisas i denna rapport, har fokus på polisens arbete med strukturerade professionella bedömningar för att minska upprepad utsatthet hos kvinnor som anmält att de blivit utsatta för våld och hot i en nära relation. Vikten av att försöka minska risken för upprepad utsatthet genom välgjorda strukturerade riskanalyser på individnivå, med verktyg som exempelvis SARA, har lyfts fram i flera sammanhang. Brå har därför sett det som angeläget att närmare studera hur polisen arbetar med dessa verktyg i dag och hur arbetet kan förbättras.

Rapporten vänder sig främst till regering och riksdag samt polisen. Den kan också vara av intresse för personer som arbetar med eller är intresserade av samhällets insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Rapporten har skrivits av filosofie doktor Olle Westlund, utredare vid Brå. Ett stort tack till alla uppgiftslämnare inom polisen. Ett tack riktas också till professor Felipe Estrada som stått för den vetenskapliga granskningen, liksom avdelningschef Ulrika Herbst och polismästare Carin Ewald vid Rikspolisstyrelsen som lämnat värdefulla synpunkter.

Stockholm i december 2010

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

I den handlingsplan som regeringen lade fram 2007 beskrevs en samlad strategi för en varaktigt höjd ambitionsnivå i arbetet med mäns våld mot kvinnor under mandatperioden (*Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*). Brottsförebyggande rådet (Brå) har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera handlingsplanen och en slutrapport lämnas senast den 31 december 2010 (Brå 2010:18).

Polisen är en central aktör i handlingsplanen. Deras arbete när en kvinna anmäler att hon blivit utsatt för våld kan ha stor betydelse för om hon blir utsatt igen eller inte. Mot denna bakgrund har Brå studerat en viktig del av polisens arbete med våldsutsatta kvinnor, nämligen strukturerade riskanalyser. Rapporten belyser hur polisen i olika län arbetar med strukturerade riskanalyser när det gäller omfattning, organisation och kompetens och vilka svårigheter som framträder i arbetet. Studien tar också upp vilka skyddsåtgärder som vidtas i de fall analysen i ett enskilt fall tyder på att det finns en risk för att våldet fortsätter. Slutligen diskuteras hur arbetet kan förbättras och hur kunskapen om riskanalysernas effekter kan ökas.

Studien bygger främst på intervjuer med länsansvariga brottsoffersamordnare eller motsvarande inom samtliga 21 polismyndigheter.

Varierande omfattning av strukturerad riskanalys

Totalt gjorde polisen cirka 3 250 strukturerade riskanalyser under 2009. En sådan analys innebär att polisen tar hjälp av en checklista där olika vetenskapligt grundade riskfaktorer går igenom med hjälp av kvinnan (och ibland mannen) samt registersökningar. Närmare 90 procent av analyserna gjordes med verktyget SARA (Spousal Assault Risk Assessment).

De ärenden som oftast föranleder en strukturerad riskanalys är när en nuvarande eller före detta manlig partner har anmälts för misshandel, ofta i kombination med hot. Det rör sig alltså främst om olika misshandelsbrott, olaga hot och grov kvinnofridskränkning. Brå har ställt antalet genomförda strukturerade riskanalyser i relation till antalet brott och detta visar att antalet genomförda riskanalyser närapå motsvarar antalet anmälda grova kvinnofridskränkingsbrott. Om man antar att en strukturerad riskanalys görs vid samtliga anmälda grova kvinnofridskränkningar skulle det innebära att endast runt 600 analyser gjordes vid alla övriga fall av våld och hot mot kvinnor i nära relationer¹.

Under 2009 var det 10 myndigheter som gjorde strukturerade riskanalyser i nämnvärd omfattning. Antalet analyser i de län där sådana gjordes varie-

¹ Enbart anmälningarna om misshandel, inklusive grov misshandel, inomhus mot kvinna av närstående över 18 år uppgick till närmare 12 000. Därutöver kommer anmälningar om olaga hot och om sexualbrott i nära relation.

rade i de flesta fall mellan 50–200. Vid tiden för intervjuerna, försommaren 2010, var det 14 myndigheter som genomförde strukturerade riskanalyser i en nämnvärd omfattning.

Hög arbetsbelastning, låg motivation och bristande kunskap hindrar

Det är främst tre saker som lyfts fram som skäl till att det görs så pass få strukturerade riskanalyser. Det är hög arbetsbelastning, låg motivation och bristande kunskap hos dem som är utsedda att göra analyserna. Dessa problem gäller särskilt i de län där uppgiften inte är lagd på en mindre grupp särskilt utvalda användare utan är spridd på många utredare.

Viktigt med ett bra system för *initial* riskbedömning

Eftersom inte alla anmälningar leder till en strukturerad riskanalys är det angeläget att den inledande bedömningen av om en sådan riskanalys behövs, det vill säga *den initiala riskbedömningen*, görs på ett så bra sätt som möjligt.

Brå:s intervjuer visar att den initiala riskbedömningen är organiserad på olika sätt inom myndigheterna. Det finns inte någon samlad, systematisk modell för hur detta sker. Myndigheterna skiljer sig åt både ifråga om vilken eller vilka personalgrupper som utför den strukturerade riskanalysen, om det är fördelat på specifika eller flera olika personalgrupper och vilka underlag som används vid den initiala bedömningen.

Synpunkter på organisation och utbildning

På frågan vad som behövdes för att verksamheten skulle utvecklas föreslog de intervjuade förbättringar och förtydliganden i sättet att organisera arbetet samt mer utbildning.

När det gäller organisering av arbetet efterfrågades bland annat modeller, riktlinjer och rutiner för hur de olika delarna i arbetsprocessen kan sättas samman till en fungerande helhet. De delar som då togs upp var främst den initiala riskbedömningen, den strukturerade riskbedömningen, skyddsåtgärder samt dokumentation och arkivering.

Även om ett stort antal poliser genomgått utbildning vid landets myndigheter framhävde många av de intervjuade att det behövs mer utbildning. De önskade mer återkommande och/eller fördjupade utbildningar i riskanalys. Det motiverades främst med att personalomsättning skapar behov av nya utbildningar, men även med att verksamheten inte kommit igång eller klingat av efter tidigare utbildningsåtgärder.

Analyserna måste länkas tydligare till skyddsåtgärder

För att strukturerade riskanalyser ska göra någon nytta måste det finnas ett bra system för att vidta skyddsåtgärder i de fall en risk konstateras. Det krävs också ett välfungerande samarbete med kvinnan och ett utbud av skyddsåtgärder som kan anpassas till den enskilda kvinnans behov.

En viktig och vanlig komponent i arbetet med att minska risken för nytt våld är olika typer av säkerhetssamtal med den berörda kvinnan. Därutöver finns också ett antal ”konkreta” skyddsåtgärder. De vanligaste är ansökan om besöksförbud, larmtelefon och rondering. I vissa ärenden, där risken

är högre, kan även åtgärder som skyddat boende, omlokalisering, skyddad adress och skyddade personuppgifter användas inom ramen för den lokala personsäkerhetsverksamheten.

Studien visar att det råder stor variation mellan myndigheterna ifråga om vem eller vilka som tar beslut om skyddsåtgärder. Vid de sju myndigheter som enligt Brå:s bedömning arbetar på ett sätt som närmast liknar Rikspolisstyrelsens (RPS) riktlinjer är beslut om skyddsåtgärder koncentrerat till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Bland övriga 14 myndigheter tas beslutet oftast av andra personalgrupper. Gemensamt är att åtgärder som innebär större kostnader tas av chefer på högre nivå i organisationen.

Det finns ingen statistik över vidtagna skyddsåtgärder (utöver ansökningar om och beslut om besöksförbud) men Brå:s studie tyder på att antalet skyddsåtgärder inte ökat som en följd av strukturerad riskanalysverksamhet. Däremot uppfattar flera av de intervjuade att de strukturerade riskanalyserna bidragit till att ge bättre underlag för beslut om skyddsåtgärder och därmed förutsättningar för bättre prioriteringar av tillgängliga resurser. Den utvidgade och samlade dokumentation som sker i samband med den strukturerade riskanalysen uppges också skapa ett tydligare fokus på den hotade.

Uppföljning krävs för att veta om analyserna minskar upprepad utsatthet

Polisen har i dag ingen kunskap om införandet av strukturerade riskanalyser bidrar till att färre våldsutsatta kvinnor blir utsatta igen. Det finns heller ingen svensk eller internationell forskning som ger något riktigt svar på den frågan. Med hänsyn till de resurser som polisen lagt och lägger ned på att införa strukturerade riskanalyser är det angeläget att kunskapen om arbetets effekter ökar. Det kan bara ske genom att de kvinnor som blivit föremål för en strukturerad riskanalys blir kontaktade en tid efter anmälan, till exempel efter sex månader, och tillfrågas vad som hänt efter anmälan och om hon blivit utsatt för våld av mannen igen. Med sådana uppföljningar skapas förutsättningar för att ta ställning till hur arbetet med riskanalyser bäst läggs upp.

Inledning

Våld i nära relationer drabbar många och har negativa psykiska och fysiska effekter på dem som drabbas (Campbell och Lewandowski 1997). Kvinnor är särskilt hårt drabbade (Brå 2009:12). Våld i nära relation kan också ses som ett återfallsbrott eftersom både upprepad utsatthet och utövning är vanligt. Svenska forskningsresultat pekar på att omkring en tredjedel av anmälningar om hot och våld i nära relation har föregåtts av tidigare anmälningar (Brå 2001:3, Brå 2002:14, Svensson och Lindgren 2005, Sackemark 2006, Brå 2007:2). Det finns alltså stora behov av att utveckla metoder för att förebygga denna typ av brott. Betydelsen av att Polisen gör riskanalyser i ärenden som rymmer våld i nära relation (eller riskanalys på individnivå) har lyfts fram i flera sammanhang under de senaste åren. RPS publicerade 2005 en rapport med riktlinjer och rutiner vid hot- och riskbedömningar (RPS 2005:1) och den har nu uppdaterats och breddats (RPS 2010). Under 2000-talet har polisen också haft en landsomfattande utbildningsinsats för att sprida kunskap om hur man gör strukturerade professionella bedömningar, och även i viss mån inom åklagarväsendet. Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) såväl som tidigare statliga utredningar rörande mäns våld mot kvinnor (SOU 2004:121, SOU 2006:65) har lyft fram vikten av att polisen gör strukturerade riskanalyser. I regeringens proposition *Förbättrat skydd mot stalkning* (prop. 2010/11:45) förtydligas och utvidgas de omständigheter som åklagaren ska beakta vid riskbedömningen i samband med beslut om besöksförbud (kontaktförbud). De föreslås inrymma också tidigare brottslighet mot annan än den som förbudet avser att skydda. Här anges också att ”det är viktigt att arbetet med att utveckla strukturerade hot- och riskbedömningar fortgår och regeringen har för avsikt att noggrant följa upp detta arbete” (s. 39).

SARA är i dag det verktyg som har den mest utbredda användningen inom polisen. SARA började användas av polisen i slutet av 1990-talet då checklistan översattes till svenska och ändrades för att bättre lämpa sig som verktyg för svensk polis (Belfrage och Strand 2002, 2003).² Utöver SARA är SAM (Stalking Assessment and Management) och Patriark (avseende hedersrelaterat våld) exempel på checklistor som återfinns inom polisväsendet.

Användningen av checklistor kan vara positivt dels för att öka myndigheternas samsyn kring vilka av de våldsutsatta kvinnorna som befinner sig i riskzonen för fortsatt våld, dels för att öka sannolikheten att rätt kvinnor får rätt insatser för att förebygga fortsatt våld. Mot denna bakgrund har Brå sett det som motiverat att titta närmare på användningen av strukturerade professionella bedömningar inom polisen.

Studien görs inom ramen för Brå:s uppföljning av regeringens *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och för-*

² Därefter har SARA modifierats ytterligare i SARA:SV (short version), SARA:PV (police version) och SARA:SV version 2.

tryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). Att utveckla polisens arbete, genom mer kunskap och bra metoder, är en viktig del av regeringens handlingsplan. Regeringen har även sett det som motiverat att låta Brå göra en särskild studie med fokus på polisens arbete med att bedöma risken för och förebygga våld på individnivå.

Mot bakgrund av Brå:s uppdrag och det faktum att en stor majoritet av de hotade är män och de hotade utgörs av närstående kvinnor ligger fokus i rapporten på våld mot *kvinnor*, särskilt i samband med olika statistiska beräkningar. Samtidigt är RPS riktlinjer och de verktyg för riskbedömning som används könsneutralt utformade för att kunna användas även i ärenden där könsrollerna är omvända eller där parterna är av samma kön.

Polisens intresse för strukturerade riskanalyser har växt fram under 2000-talet

Polisiär riskanalys har berörts i ett par tidigare Brå-rapporter om våld i nära relation och besöksförbud. Av de studierna framgår att intresset inom polisen för strukturerade professionella bedömningar är något ganska nytt. År 2003 var det endast åtta polismyndigheter som hade utarbetade rutiner för att göra riskbedömningar, varav tre använde SARA (Brå 2003:2). Under 2004 var det något fler (14 stycken) som uppgav att de hade skriftliga rutiner kring besöksförbud men av dessa hade endast fem sådana som berörde hot- och riskbedömningar i denna typ av ärenden (Brå 2005).

Enligt RPS genomförde 14 polismyndigheter någon form av riskanalys år 2003 och det oftast med stöd av SARA (RPS 2005:1). Vid den tidpunkten hade också utbildningar och specialisering av viss personal skett och en förbättrad samverkan med kommun, ideella verksamheter med flera inletts.

I Brå:s rapport från 2005 drar man slutsatsen att strukturerade riskbedömningar inom polisen fortfarande är ovanliga och att de sällan utgör en del av underlaget för åklagarnas beslut om besöksförbud. Få polismyndigheter hade skriftliga rutiner för hur sådana bedömningar skulle gå till. Bedömningar av hot och risk var dessutom ovanliga i polisens uppföljningsarbete.

I RPS inspektion av myndigheternas handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor (RPS 2010:9) anser man att "hot- och riskbedömningar är en viktig framgångsfaktor när det gäller att bedöma och därmed bemöta de fortsatta hot och risker som en misshandlad kvinna kan vara utsatt för". Här anges också att "det är polismyndigheternas ansvar att tillse att hot- och riskbedömningar görs i enlighet med gällande riktlinjer" (s. 55). RPS har också under 2010 genomfört en särskild inspektion av myndigheternas riskanalyser (RPS 2010:8). Inspektionerna visar att myndigheternas arbete behöver systematiseras och organiseras på ett tydligare sätt på detta område.

I dag har de flesta polismyndigheter någon form av verksamhet med strukturerade riskbedömningar. Längst erfarenhet har Kronoberg, Kalmar och Västerbotten, där arbetet påbörjades i slutet av 1990-talet.

Vad innebär strukturerad riskanalys inom polisen?

Utifrån RPS riktlinjer för polisiära riskanalyser på individnivå (RPS 2010) kan polisens riskbedömningsarbete delas in i tre steg. Det första steget utgörs av så kallad *initial riskbedömning* och ska enligt RPS göras av samtliga anställda som kommer i kontakt med brottsoffer. Nästa steg, *strukturerad riskanalys*, bör enligt riktlinjerna göras så snart som möjligt efter det att en

initial riskbedömning visat på risk för hot eller våld. Om den strukturerade riskanalysen visar på särskilt komplicerade ärenden, exempelvis vid hedersrelaterad brottslighet, kan ett tredje steg behöva tas. Det innebär då att den strukturerade riskanalysen kompletteras med en *fördjupad riskbedömning*. Enligt RPS utförs dessa huvudsakligen vid myndighetens kriminalunderrättelsetjänst (KUT) efter beställning från brottsoffersamordningen.

Strukturerad professionell bedömning av risk på individnivå (hädanefter kallad ”strukturerad riskanalys”) kan beskrivas som en formalisering av arbetet med att bedöma risken för fortsatt våld i form av ett verktyg eller checklista med ett antal frågor som ska besvaras enligt ett föreskrivet sätt. SARA:SV-2, som är den mest aktuella versionen av det vanligaste riskanalysverktyget inom polisen, består till exempel av 15 frågor som lyfter fram omständigheter som erfarenhetsmässigt och enligt forskning kan öka risken för fortsatt våld. Frågorna rör både den hotande (vanligtvis en man) och den hotade (vanligtvis en kvinna), och handlar till exempel om tidigare våld, psykiska problem hos den hotande och hur rädd den hotade är för denne.

Svaren på checklistans frågor besvaras på olika sätt. Vissa frågor besvaras genom att användaren slår i register medan andra besvaras utifrån samtal med den utsatta och ibland även den hotande.

För varje fråga finns svarsalternativ som avgör om risk ska bedömas föreligga, möjligen eller delvis föreligga respektive ej föreligga (se bilaga 2). På grundval av den bedömda risken på var och en av de 15 frågorna görs sedan en samlad bedömning av hur hög risken för fortsatt våld är (hög, medel eller låg), dels avseende den närmaste tiden, dels risken för allvarligt/dödligt våld. När det gäller denna samlade bedömning ger SARA ingen vägledning till hur den ska göras. I manualen till SARA finns alltså inga anvisningar för hur man ska vikta de ingående riskfaktorerna i förhållande till varandra eller till en viss risknivå. Det ligger på de enskilda användarna att väga samman de olika svaren till en total värdering av hur hög risken för fortsatt våld är.

Strukturerade riskanalyser kan ses som en medelväg mellan två historiskt sett äldre typer av riskbedömningar, nämligen aktuariska och kliniska bedömningar. Kliniska riskbedömningar baseras huvudsakligen på en professionell persons (exempelvis en psykiatriker) egna kunskaper och slutsatser. Aktuariska analyser sker däremot utifrån ett strikt schema där användarens roll begränsas till att fylla i ett formulär, som sedan tillhandahåller en riskvärdering utifrån givna formler och gränsvärden och där risken kan anges i en procentsats. Strukturerade riskanalyser innehåller en specifik samling riskfaktorer som ska bedömas var och en för sig, men ansvaret för den samlade bedömningen av risk ligger på användaren. Den strukturerade riskanalysen kan därför sägas vara en inriktning där empiriskt påvisade riskfaktorer tolkas i förhållande till de konkreta situationer som användaren möter i sitt arbete. Modellen har inte de aktuariska bedömningarnas matematiska exakthet och objektiva gränsvärden, vilket ger en möjlighet att tolka innebörden och vikten av omständigheter i enskilda fall. I förhållande till de kliniska bedömningarna innebär checklistorna att olika bedömare beaktar samma omständigheter som påvisats vara av betydelse och att bedömningarna dokumenteras på ett likartat sätt. Samtidigt innebär checklistan att det endast är vissa omständigheter som ska beaktas och att utrymmet för bedömarnes tolkningar är mindre i förhållande till omständigheter i det enskilda fallet.

Förslag till skyddsåtgärder vid risk för upprepat våld

Samtliga tre nivåer av riskbedömning kan ligga till grund för skyddsåtgärder. Den initiala riskbedömningen ligger till grund för akuta åtgärder medan

de strukturerade och fördjupade riskbedömningen syftar till att ge underlag för mer långsiktiga åtgärder.

När man i den strukturerade riskanalysen har bestämt risknivån återstår att rekommendera skyddsåtgärder i en särskild och avslutande del av verktyget. I vissa verktyg för riskanalys ingår också en lista över åtgärder som kan vara relevanta i ett första respektive senare skede och där användaren kan ange vilka åtgärder som vidtagits eller som bör vidtas. Så är dock inte fallet när det gäller den i dag av RPS rekommenderade versionen av SARA:SV-2.

SARA en checklista snarare än ett bedömningsinstrument

Sammanfattningsvis kan det finnas skäl att betona att SARA, SAM och Patriark snarare är checklistor än bedömningsinstrument. I Socialstyrelsens genomgång av kvalitetskriterier för granskning av standardiserade bedömningsinstrument (Socialstyrelsen 2008) anges att ”självklara kriterier som alltid tas upp i samband med standardiserade formulär är reliabilitet, validitet och normering med tolkning och beskrivning av sådana mått” (s. 8). Det vill säga, att instrumenten mäter det som man avser att mäta (validitet), att mätningen sker på ett tillförlitligt sätt (reliabilitet) och att instrumenten tillhandahåller information om instrumentet för att säkerställa att det används på ett korrekt och konsekvent sätt. Socialstyrelsen skriver också att ”en noggrann beskrivning av hur ett resultat av en mätning ska tolkas är nödvändig för en riktig användning av en metod” (s. 14). I den mån som manualerna till SARA, SAM och Patriark inte innehåller vägledning för hur resultatet på de olika delfrågorna ska tolkas bör man därför inte använda begreppet ”instrument” när man talar om dessa. I denna rapport används begreppen ”checklista” och ”verktyg”. ”Checklista” vid riskanalys på individnivå är också det begrepp som RPS använder i sina nya riktlinjer.

Syfte och frågor

Syftet med studien är att kartlägga hur polismyndigheterna använder sig av verktyg för strukturerad riskanalys och belysa polisens erfarenheter av detta arbetssätt. Följande övergripande frågor ställs:

- Hur arbetar polismyndigheterna med strukturerade riskanalyser?
- Vilka värden, hinder och utvecklingsbehov ser polisen i arbetet med riskanalyser?
- Vilka skyddsåtgärder aktualiseras när man bedömer att det finns en risk?

Inledningsvis ges en kort redovisning av tidigare studier på området. Sedan presenteras resultaten utifrån frågeställningarna ovan. I det inledande resultatkapitlet redovisas främst omfattningen av polisens riskanalysarbete. Därefter följer ett kapitel som fokuserar på värden, hinder och behov i riskanalysarbetet som uppkommit i intervjuerna. Det avslutande resultatkapitlet berör huvudsakligen skyddsåtgärder i samband med strukturerad riskanalys. Rapporten avslutas med en diskussion av de resultat som redovisats.

I vilken utsträckning strukturerade riskanalysverktyg ”fungerar” är en mångbottnad fråga. Den kan avse hur ofta man som användare ”träffar rätt” ifråga om framtida våld, huruvida verktygen är lätta eller svåra att använda, i vilken mån de används samt i vilken mån de används på avsett sätt

och i vilken mån som deras användning bidrar till att förebygga brott (i jämförelse med mer traditionella arbetsätt). Dessa frågor kommer att beröras på olika sätt inom ramen för denna rapport. Fokus för rapporten har främst varit att på ett mer grundläggande sätt beskriva i vilka sammanhang som verktygen används och vilka erfarenheter polisen har av att använda dem. Arbetet med denna rapport har också visat att forskningen på området och polisens uppföljningssystem fortfarande är så pass begränsade att dessa i sig mycket intressanta frågor kräver särskilda studier.

Metod

Litteraturstudie

Rapporten inleds med en kortare genomgång av tidigare studier och forskning. Litteraturlästningen baseras på sökningar gjorda av Polishögskolans bibliotek. Sökningen har innefattat både böcker och artiklar och sträcker sig från år 2000 och framåt. Nyckelord på såväl svenska som engelska har använts. Resultaten av litteraturlästningen avseende SARA redovisas i bilaga 3.

Intervjuer

För att göra en kartläggning av hur polisen arbetar med strukturerade riskanalyser har samtliga 21 polismyndigheter kontaktats. Kontakten togs med länsansvariga brottsoffersamordnare och det är främst den gruppen som sedan blivit intervjuade (i vissa fall har brottsoffersamordnaren delegerat intervjun till annan person, se bilaga 1). Skälet till att just denna personalkategori intervjuats är främst att de spelar en nyckelroll i de riktlinjer för riskanalys på individnivå som RPS publicerat (RPS 2010). Brå har också bedömt att länsansvariga brottsoffersamordnare kan antas ha en god bild av såväl arbetsprocessen som helhet som av det praktiska genomförandet av riskanalyser i enskilda ärenden. Det har också visat sig att brottsoffersamordnarna på många myndigheter har en kvalitetssäkrande funktion och att de vid behov kompletterar riskanalyser. Intervjuer genomfördes med anställda inom samtliga 21 myndigheter.

I samband med intervjuerna har de intervjuade också fått besvara en mindre enkät. Enkäten innehöll frågor av mer kvantitativ karaktär, liksom frågor om vilka eventuella effekter som riskanalyserarbetet har haft på de respektive myndigheternas arbete.

För att kunna genomföra intervjuerna så förutsättningslöst som möjligt har Brå valt att inte namnge myndigheterna annat än i vissa fall som goda exempel. På så sätt kan myndigheter som söker arbetsformer eller lösningar på problem vända sig till myndigheter som hittat fungerande arbetsätt.

Tidigare forskning

Det finns få studier om polisens arbete med riskanalyser i ärenden om våld från närstående. Det senaste året (2010) har dock två studier på området publicerats. Den ena är *Våld mot kvinnor - om polisiära hot- och riskbedömningar* (Stiftelsen Tryggare Sverige 2010), den andra är en inspektionsrapport från RPS (RPS 2010:8). Båda bygger främst på intervjuer med brottsoffersamordnare vid landets 21 polismyndigheter.

Den bild som framträder i båda studierna är att arbetet med strukturerade riskanalyser fortfarande inte kommit så långt. Slutsatserna i studierna är främst att:

- ett begränsat antal myndigheter genomför strukturerade riskanalyser i större omfattning
- olika arbetsmetoder används vid olika myndigheter
- myndigheternas ambitioner sällan följs upp
- det saknas ett helhetsperspektiv och en allmänt accepterad arbetsmodell
- utbildningsinsatserna inte har gett ett stabilt genomslag.

Riskanalys på individnivå, och särskilt våld i nära relationer, är ett viktigt ämne och det är enligt Brå:s mening värdefullt att det blir belyst av flera olika aktörer, såväl inom som utanför polisen. Det kan ge olika infallsvinklar och perspektiv på frågorna. Området är fortfarande till stora delar utforskat och tillsammans kan de olika studierna gemensamt bilda en plattform för fortsatt forsknings- och utvecklingsarbete av strukturerade riskanalyser inom polisen.

Studier kring riskanalys vid våld i nära relation

Den forskning kring SARA som gjorts under 2000-talet är relativt begränsad. Detta gäller i än högre grad de två andra verktyg som RPS riktlinjer rekommenderar: SAM och Patriark. Svensk och internationell forskning som påträffats i Brå:s genomgång kring SARA redovisas närmare i bilaga 3, men sammanfattas här i korthet.

Internationell forskning

Rent generellt har forskningen kring riskanalys på individnivå växt fram under slutet av 1900-talet, främst rörande återfall i våldsbrott bland patienter inom psykiatrisk vård, fängelseinterner samt bland frihetsberövade personer som bedömts ha psykopatiska personlighetsdrag. Ett annat huvudspår inom forskningen har kretsat kring skillnaderna mellan olika typer av verktyg och instrument (aktuariska, kliniska respektive strukturerade) samt frågan om vilka riskfaktorer som bör användas (Dutton och Kropp 2000). Stephen D. Hart gör följande lägesbeskrivning (Baldry och Winkel 2008):

Befintliga riskbedömningsförfaranden lider ofta av viktiga begränsningar. En sådan begränsning är att de har en tendens att fokusera på negativa karakteristika eller särdrag – faktorer som innebär en förhöjd risk [...] Ett annat problem är att det sällan finns en systematisk eller väl etablerad koppling mellan befintliga riskbedömningsförfaranden och arbetet att utveckla åtgärder [...] Ett tredje problem handlar om kvalitets-säkring. Det är viktigt med grundforskning som syftar till att utveckla riskbedömningsförfaranden, men det är naivt att tro att det någonsin kommer finnas ett förfarande som fungerar på ett liknande sätt i verkligheten. [Brå:s översättning]

Utmärkande för de internationella studierna av SARA (här avses vanligen den kanadensiska originalversionen med 20 riskfaktorer) är att den baseras på män som dömts för partnervåld och inte sällan har genomgått olika former av behandlingar ("treatment programs") som en del av domen. Själva SARA-analyserna utförs oftast av forskningspersonal ("research staff") och ibland av olika typer av kriminalvårdspersonal ("correctional") eller sjukvårdspersonal ("medical health staff"). Uppföljningstiderna i studierna varierar från 3 månader till 10 år (ibland varierar även uppföljningstiden för de personer som ingår i de enskilda studierna).³ I de internationella studierna är det vanligt att SARA-analyserna huvudsakligen bygger på akter ("case files") och intervjuer med de hotande männen. Intervjuer med de utsatta är inte lika vanligt.

De typer av studier som görs är huvudsakligen valideringsstudier, det vill säga studier som syftar till att utreda i vilken mån SARA på ett riktigt sätt kan identifiera risk för framtida våld och hur verktyget presterar i jämförelse med andra, liknande verktyg. Vid studier där man försöker klarlägga hur pass träffsäkert SARA är har man använt sig av två metoder, vilka mäter *prediktiv respektive postdiktiv⁴ validitet*. Här mäts verktygets förmåga att korrekt identifiera personer som återfaller respektive ej återfaller (här används bland annat måttet andel korrekta förutsägelser för att ange ett verktygs prediktiva förmåga). En annan typ av studier utgörs av sådana där verktygets *samtidiga validitet* ("concurrent validity") mäts. I dessa studier undersöks i vilken utsträckning som verktygets resultat överensstämmer med resultaten från andra verktyg när verktygen används på samma ärenden.

Dessa studier definierar typmässigt återfall i brott som upprepad anmäld brottslighet mot närstående, snarare än faktiska brott. I dessa studier är det vanligen två olika typer av resultat som redovisas. Dels studeras i vilken mån som de enskilda riskfaktorerna utgör ett bra eller dåligt mått på det som verktyget syftar till att förutsäga, nämligen återfall i våld i nära relation. Dels undersöks i vilken mån som användares slutliga och sammanvägda bedömningar stämmer överens med huruvida de studerade männen återföll eller inte.

Utöver dessa två typer av studier förekommer enstaka exempel där interbedömarreliabiliteten vid användningen av SARA studeras. Med interbedömarreliabilitet menas i vilken utsträckning olika användare gör samma be-

³ En kort uppföljningstid kan påverka möjligheterna att återfalla eftersom de hotandekän vara frihetsberövande under hela eller stora delar av uppföljningstiden. En lång uppföljningstid kan å andra sidan innebära att den prediktiva validiteten inte avser aktuell risk.

⁴ Med "postdiktiv" menas att man i efterhand försöker predicera återfall i brott och sedan jämför förutsägelseerna som gjorts med verktyget med det faktiska utfallet (som inte varit känd för användaren vid riskbedömningstillfället). Vanligtvis används metoden "criterion group-strategy". Det vill säga, man sammanför två grupper av män, de som återfallit och de som inte återfallit, och låter användaren av SARA bedöma risken utan att känna till vilken grupp som de enskilda männen tillhör. Därefter mäter man i vilken utsträckning som användaren av SARA placerat återfallande män i högriskgruppen respektive ej återfallande män i medel- eller lågriskgruppen.

dömningar i samma ärende och med samma underlag. Om olika bedömare kommer fram till olika bedömningar kan tillförlitligheten anses låg.

Antalet ärenden som ingår i studierna av SARA:s interbedömarreliabilitet är mycket begränsat och det är bland annat därför det är svårt att dra några generella slutsatser från dem. Brå har i sin forskningsgenomgång inte hittat någon studie som berör tillförlitligheten när poliser använder SARA. Inte heller har man påträffat någon undersökning som studerar om bedömningarna av risken för fortsatt våld blir mer enhetliga om de görs med hjälp av SARA jämfört med om bedömningar görs utan hjälp av en sådan checklista. I förekommande fall har användarna av SARA huvudsakligen varit forskare och forskarasistenter, vilket skiljer sig från hur SARA används inom svenskt polisväsende.

Svensk forskning

Den svenska forskningen på SARA skiljer sig något från den internationella. Professor Belfrage, som står bakom merparten av den forskning som gjorts i Sverige, gör dock en liknande bedömning som Hart (se ovan): ”bristen på systematiska, standardiserade, praktiskt användbara och empiriskt baserade metoder för riskbedömning” har varit ”ett uppenbart problem inom området” (Belfrage 2008).

Syftet med de svenska studierna av SARA har i huvudsak varit att studera giltigheten i de riskfaktorer som ingår i den svenska versionen, det vill säga i vilken grad som riskfaktorerna hänger samman med graden av anmälda återfall.

Att överföra ett bedömningsverktyg som skapats i ett land till ett annat kan innebära vissa problem. I motsats till de internationella studierna har Belfrage och Strand i sina studier därför använt sig av SARA-analyser gjorda av poliser under mer eller mindre normala arbetsförhållanden.⁵ I Belfrage och Strands studier finns också en ansats att belysa samband mellan riskanalyser, skyddsåtgärder och brottsförebyggande effekter i form av upprepade anmälningar om brott mot närstående. Studierna tyder på att de åtgärder som polisen initierar påverkar graden av anmälda återfall i brott och att mängden åtgärder kan ha olika effekter beroende på om risken bedöms som låg respektive hög. Härutöver har Belfrage och Strand även gjort två mindre studier av SAM och Patriark (Belfrage och Strand 2007, 2010).

Ett problem med såväl de internationella som de svenska studierna är att mätningarna av i vad mån de olika faktorerna hänger samman med återfall i våld görs utifrån upprepade *anmälningar* om utsatthet. Som framgår av en rapport från Brå som publiceras samtidigt som denna (Brå 2010:19) är det ett otillförlitligt mått på faktisk upprepad utsatthet. Brå:s studie tyder snarare på att polismyndigheter som arbetar på ett sätt som i högre grad överensstämmer med RPS riktlinjer för strukturerad riskanalys får fler anmälningar om upprepad utsatthet, vilken kan bero på en ökad anmälningsbenägenhet och/eller en högre anmälningsupptagningsförmåga.

Den forskning som gjorts har heller inte tillräckligt tydligt särskilt riskbedömningarna som gjorts utifrån de skyddsinsatser som vidtagits. Eftersom skyddsåtgärderna syftar till att den bedömda risken för nytt våld inte ska be-sannas, blir slutsatserna om i vad mån riskbedömningen är korrekt, osäkra.

⁵ Dessutom använder Belfrage och Strand i övriga studier, i motsats till i de internationella studierna, samma version av SARA som svensk polis gör. En ytterligare skillnad jämfört med de internationella studierna är att intervjuer med offret normalt utgör ett av de underlag som SARA-analysen innehåller. Detta inslag har blivit särskilt tydligt i och med att SARA:SV-2 inrymmer fem sårbarhetsfaktorer avseende den hotade.

Sammanfattningsvis visar Brå:s forskningsgenomgång att det saknas:

- jämförande studier av tillförlitligheten mellan å ena sidan riskbedömningar som görs av poliser som använder SARA (eller andra verktyg) och poliser som inte använder SARA (eller andra verktyg)
- jämförande studier av prediktiv förmåga mellan å ena sidan riskbedömningar som görs av poliser som använder SARA (eller andra verktyg) och poliser som inte använder SARA (eller andra verktyg) avseende faktiska återfall
- studier som klarlägger eventuella samband mellan riskanalyser, skyddsåtgärder samt faktiska återfall.

Strukturerad riskanalys

Polisen gjorde sammanlagt cirka 3 250 strukturerade riskanalyser under år 2009 enligt den enkät som Brå låtit de intervjuade besvara.⁶ En klar majoritet av de strukturerade riskanalyserna som gjordes bestod av SARA-analyser⁷. Vid sidan av SARA-analyserna genomfördes även riskanalyser med hjälp av Patriark, SAM och andra verktyg. Antalet SAM-analyser uppskattas utgöra ett par procent av det totala antalet strukturerade riskanalyser och Patriark knappt tio procent. Andra verktyg stod för en i sammanhanget mycket liten andel under 2009.

De ärenden som oftast föranleder en strukturerad riskanalys är när en nuvarande eller före detta manlig partner har anmälts för misshandel, ofta i kombination med hot. Enbart hot kan också leda till en riskanalys, även om vissa av de intervjuade menar att enbart hot sällan föranleder en riskanalys. Andra brott som nämns i sammanhanget är grov kvinnofridskränkning, sexuellt ofredande, våldtäkt, överträdelse av besöksförbud, övergrepp i rättssak och telefonpåringningar (i kombination med andra brott).

I hur stor utsträckning görs strukturerade riskanalyser?

För att få en närmare bild av hur vanligt det är att polisen gör strukturerade riskanalyser skulle man vilja kunna sätta antalet i relation till antalet ärenden där en riskanalys kan vara aktuell, med det faktiska antalet gjorda analyser. En sådan analys är emellertid svår att göra, eftersom det saknas statistik över antalet ärenden som rör kvinnor (eller män) som blivit utsatta för hot och våld i en nära relation. Det som finns är uppgifter om antalet anmälda brott och ifråga om misshandel finns från och med 2008 en särskild kod för om den misstänkte är närstående. År 2009 anmäldes 11 600 brott om misshandel, inklusive grov misshandel, inomhus mot kvinna av närstående över 18 år och 2 650 anmälda fall av grov kvinnofridskränkning. Andra brott som skulle kunna aktualisera en strukturerad riskanalys är våldtäkt, grovt olaga hot samt överträdelse av besöksförbud (som samtidigt inte inrymmer grov kvinnofridskränkning eller misshandel enligt ovan nämnda definition).

⁶ I denna siffra ingår även ett stort antal riskanalyser som gjordes inom ramen för en särskild satsning under 2009 och som avslutades samma år. Här kan också nämnas att vissa myndigheter för statistik över antalet genomförda strukturerade riskanalyser, medan andra intervjuade har gjort en uppskattning.

⁷ Eftersom det finns flera versioner av SARA förekommer det skillnader mellan myndigheterna. Vanligast är att man uppger att man använder SARA:SV (tio myndigheter). Härutöver nämns SARA:SV-2 (tre myndigheter) och SARA:PV (två myndigheter). Tre myndigheter använder inte något verktyg för strukturerad riskanalys. Utöver dessa använder tre myndigheter andra verktyg än SARA. SARA:PV är enligt Belfrage namnet på en preliminär version av det som så småningom blev SARA:SV. Att så många som tio myndigheter uppger att man använder SARA:SV kan bero på att det i rubriken till SARA:SV-2 endast står SARA:SV.

Det är inte ovanligt att flera (ibland olika) brott förekommer i samma ärende. Det skapar ett problem när man vill beräkna hur stor andel av de kvinnor som utsätts för dessa brott som blir föremål för strukturerad riskanalys. För att ändå få en fingervisning om hur vanligt det är med riskanalyser i relation till antalet ärenden som rör partnervåld kan man sätta antalet strukturerade riskanalyser i förhållande till antalet anmälda fall av grov kvinnofridskränkning. Det är ett brott där man skulle kunna förvänta sig att sådana riskanalyser ofta görs med hänsyn till att brottet inrymmer upprepad utsatthet för våld. Om man för enkelhetens skull antar att polisen alltid gör en strukturerad riskanalys i de fallen, återstår av de totalt 3 250 genomförda riskanalyserna under 2009 endast cirka 600 strukturerade riskanalyser som då genomförts i andra ärenden än grov kvinnofridskränkning.

Stora variationer i antalet strukturerade riskanalyser mellan myndigheterna

Den polismyndighet som under 2009 genomförde flest strukturerade riskanalyser uppnådde nästan 1 500 analyser, vilket utgör närmare hälften av de SARA-analyser som gjordes 2009. Den myndighet som därefter genomförde flest strukturerade riskanalyser uppnådde närmare 800 analyser. Där gjordes dock en särskild satsning under 2009, vilken innebar att man dagligen sökte en serie brottskoder i RAR och läste igenom samtliga av dessa anmälningar för att se vilka som rörde brott mot närstående. I samtliga dessa ärenden genomfördes strukturerade riskanalyser. Ett sådant arbets sätt är dock mycket resurskrävande och man arbetar i dag på ett sätt som kan förväntas ge mindre volymer.⁸

Vid två myndigheter gjordes uppskattningsvis 250 respektive 300 strukturerade riskanalyser på årsbasis. Ytterligare fem myndigheter gjorde mellan 100 och 200 analyser och fem myndigheter gjorde 25–50 analyser. Vid övriga sju myndigheter gjordes i princip inga strukturerade riskanalyser.

Även om det kan finnas naturliga samband mellan antalet genomförda riskanalyser och myndigheternas storlek tycks variationerna i antalet strukturerade riskanalyser främst vara en följd av hur man prioriterar och organiserar arbetet.

Vid tidpunkten för intervjuerna, försommaren 2010, gjordes strukturerade riskanalyser vid alla utom tre myndigheter. Det är dock i huvudsak på 14 myndigheter som polisen gör strukturerade riskanalyser i nämnvärd omfattning (minst 12 per år).⁹

Inom de övriga sju myndigheterna görs vid denna tidpunkt inte strukturerade riskanalyser i någon nämnvärd omfattning. Bland dessa ingår ett par myndigheter där man tidigare gjort strukturerade riskanalyser i större omfattning, men där verksamheten av olika anledningar ebbat ut. Flera intervjuade från myndigheter med liten eller ingen verksamhet uppger dock att de är på gång att planera, omstarta eller påbörja en organisation för strukturerad riskanalys.

⁸ Vid denna myndighet har man under 2010 begränsat antalet ärenden som motiverar strukturerad riskanalys genom att inrätta ett beställningsförfarande där utredare och anmälningsupptagare meddelar brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, samt genom att söka "förmarkerade" ärenden i RAR. Samtidigt har man under 2010 satsat på att öka och mäta informationen om stöd som polisen ger brottsoffer.

⁹ Uppgiften avser försommaren 2010, vilket innebär att Brå:s resultat inkluderar även en myndighet som startade riskanalysverksamheten sent våren 2010. Denna ingick inte i RPS inspektionsrapport.

Svårt beräkna andelen ärenden där en riskanalys görs

På samma sätt när det gällde den nationella redovisningen är det svårt att ange hur stor andel av de möjliga ärendena i varje län där det görs en strukturerad riskanalys. För att ändå få en viss bild av *variationen* mellan länen har antalet riskanalyser ställts i relation till det genomsnittliga antalet anmälda fall om misshandel, inklusive grov, inomhus mot kvinna över 15 år av bekant samt grov kvinnofridskränkning under åren 2005–2009. Det framgår då att på endast sex myndigheter motsvarade riskanalyserna mer än en fjärdedel av dessa anmälda brott vid tiden för intervjuerna. Vid ytterligare sex myndigheter motsvarade riskanalyserna 10–25 procent. På övriga nio myndigheter utgjorde riskanalyserna en mindre andel än 10 procent av sådana brottsanmälningar.

Den initiala riskbedömningens utformning

Den samlade bilden från statistiken om antal strukturerade riskanalyser är att omfattningen är ganska begränsad i de flesta län. Det kan finnas flera olika skäl till det. En viktig faktor i sammanhanget är hur behovet av en strukturerad riskbedömning fångas upp i de enskilda ärendena, i den så kallade initiala riskbedömningen. Den bild som framträder från RPS inspektionsrapport är att det finns bra rutiner för att i den akuta situationen bedöma risken för fortsatt våld och i risksituationer vidta omedelbara åtgärder. Det innebär att när polisen kallas akut till en plats där en kvinna utsatts för våld eller hotats görs en bedömning utifrån brottsoffrets situation och skador samt samtal med brottsoffer och eventuella vittnen. Den skyddsåtgärd som ofta aktualiseras är att den som misshandlats eller hotats ges någon form av tillfälligt boende. I fall där det bedömdes finnas en akut risk för fortsatt våld och skyddsåtgärder finns också rutiner för hur och vem som ska göra den fortsatta analysen av risk och skyddsbehov.

Men om det inte bedöms finnas något behov av skyddsåtgärder i den akuta situationen eller om kvinnan anmäler brottet först senare, då är enligt RPS:s inspektion risken större att ingen fångar upp att det kan behövas en strukturerad riskanalys där SARA eller något annat verktyg används. Detta kan innebära att riskfaktorer inte upptäcks och därför inte blir föremål för en strukturerad riskanalys och den behovsprövning av skyddsåtgärder som ingår i denna.

Detta problem tas också upp i Tryggare Sveriges rapport (Stiftelsen Tryggare Sverige 2010:2). Där påpekas att det saknas bra datasystem för att på olika sätt underlätta arbetet med strukturerade riskanalyser. Sådana synpunkter förs även fram i de intervjuer Brå genomfört.

De intervjuer som Brå gjort visar att den initiala riskbedömningens utformning varierar stort mellan myndigheterna. Det beror dels på om man har rutiner för initial riskbedömning som innebär att den ligger till grund för initiering av strukturerad riskanalys, dels vilka personalgrupper som gör eller ska göra initiala riskbedömningar. Att uppgiften fördelas på flera personalkategorier kan ha både för- och nackdelar. Det kan enligt vissa av de intervjuade vara en fördel eftersom uppgifter som tyder på hot och risk kan dyka upp vid olika tidpunkter under utredningen. Men det kan också enligt Brå innebära en risk att ansvaret ”faller mellan stolar”.

Hur ansvaret för den initiala riskbedömningen ser ut inom myndigheterna kan beskrivas på olika sätt. Använder man måttet antalet utsedda personalkategorier framgår att nio av samtliga 21 myndigheter har en enskild personalgrupp som gör de initiala riskbedömningarna. Ett annat mått är huru-

vida uppgiften är begränsad till personalkategorier i ledande position. Vid en sådan analys av intervjuerna visar det sig att åtta av samtliga myndigheter arbetar efter en sådan ordning. Intervjuerna visar också att endast knappt hälften av myndigheterna har rutiner som kan innebära att patrull på plats har i uppgift att göra initiala riskbedömningar.¹⁰

Avsaknad av rutiner och verktyg för initial riskbedömning kan utgöra ett hinder

Vid sidan av vem eller vilka som ansvarar för den initiala riskbedömningen är det också relevant att ställa frågan vilka underlag som används. Intervjuerna visar att den upprättade anmälningen om brott, inklusive målsägandeförhör och eventuella vittnesförhör, är det vanligaste underlaget för den initiala riskbedömningen. Men eftersom den yttre personalen oftast inte själva har i uppgift att flagga för behovet av en fortsatt strukturerad riskbedömning, innebär det att den initiala riskbedömning baseras främst på skriftligt material.

Näst vanligast var att man uppgav "känsla" eller "erfarenhet", vilket kan antas användas i samband med att personalen ifråga på ett eller annat sätt kommer i kontakt med uppgifter rörande en utsatt person. Utöver dessa nämndes kontakter med registerslagningar, kontakt med patrull/anmälningsupptagare, videoupptagning samt PKC-kontakt (polisens kontaktcenter). Tre intervjuade uppgav att man saknade rutiner för initial riskbedömning.

Vid tre myndigheter nämndes särskilda hjälpmedel för initial riskbedömning (Dalarna, Skåne och Uppsala) som kan underlätta och systematisera arbetet med ärenden där strukturerad riskanalys kan vara motiverad.¹¹

Arbetsbelastningen större för ovana användare

Under intervjuerna nämns vid flera tillfällen att en orsak till att det inte görs fler strukturerade riskanalyser är att utredarna har en hög arbetsbelastning. Bilden bland de intervjuade är ändå att analysen inte behöver ta särskilt lång tid om den görs av en erfaren användare och man har ett väl genomfört målsägandeförhör som innehåller de uppgifter som behövs för den strukturerade riskanalysen. Flera av de intervjuade uppger att om intervjun med målsäganden är klar, kan registersökningen och ifyllandet av checklistan genomföras på en halvtimme. Men de framhåller också att skillnaden i tidsåtgång för en ovan och en van användare kan vara stor.¹²

Ibland väntar man med att göra den strukturerade riskanalysen

Det vanliga är att man påbörjar den strukturerade riskanalysen nästkommande vardag efter anmälan. Men det kan dröja betydligt längre än så, upp till en vecka, beroende på hur förutsättningarna ser ut i det enskilda

¹⁰ Här ingår även myndigheter där det uppges att ansvar för initial riskbedömning ingår i samtliga anställdas uppgifter samt myndigheter där initial riskbedömning ingår i anmälningsupptagarens uppgifter.

¹¹ I Skåne har polisen lagt till en särskild ruta i RAR där man kan markera om hotbild antas föreligga. I Uppsala har patrull en särskild checklista för initial riskbedömning. I Dalarna hade man vid tiden för intervjun tagit beslut om att använda en påminnelserutin om strukturerad riskanalys. Resultaten av regelbundna sökningar i RAR efter "självmarkerande" ärenden (grov kvinnofridskränkning samt miss-handel, inklusive grov, mot kvinna av närstående) ska jämföras med de riskanalyser som inkommit till brottsoffersamordningen för kvalitetsgranskning. Saknas en strukturerad riskanalys ska en påminnelse gå ut till polisområdeschefen samt chefen för länspolisen.

¹² Om man beräknar att en årsarbetskraft motsvarar 200 arbetsdagar och att en person arbetar heltid med att genomföra strukturerade riskanalyser och att varje riskanalys tar en timme i anspråk, innebär detta att en anställd kan genomföra åtta strukturerade riskanalyser per dag. Detta motsvarar 1 600 strukturerade riskanalyser per år.

ärendet. I de fall det tar längre tid beror det vanligen på att den hotande är ”inkapaciterad” genom häktning, och alltså inte utgör något akut hot. Det kan också bero på att risken för fortsatt våld är så tydlig och stor att skyddsåtgärder måste vidtas omedelbart. I de fallen avvaktar man med den strukturerade riskanalysen. Den kanske enskilt mest betydelsefulla faktorn för hur lång tid riskanalysen tar är huruvida åklagaren utfärdar ett häktningsbeslut eller ej. Om den hotande häktas väntar man ofta med, alternativt lägger ned mer tid på, riskanalysen till dess att häktningstiden löpt ut. Anledningen är att risken bedöms som avsevärt lägre under denna tid.

Specialisering ökar förutsättningarna för bra kvalitet

I RPS riktlinjer rekommenderas att arbetet med strukturerade riksanalyser i olika delar koncentreras till personal inom myndighetens brottsoffsammordning (RPS 2010). Våren och försommaren 2010, när Brå:s studie genomfördes, var den modellen inte särskilt vanlig. Vid tiden för intervjuerna var det bara tre myndigheter där strukturerade riskanalyser genomfördes endast av denna personal. Dessa var (i bokstavsordning): Skåne (ej Malmö), Västerbotten och Västmanland.¹³

Det vanligaste är att arbetsuppgiften är fördelad på olika personalgrupper. Det kan handla om utredare, Fu-ledare (förundersökningsledare), anställda som arbetar med brottsoffer- och personsäkerhet samt anställda vid KUT-enheten.

Antalet anställda vid varje myndighet som har strukturerad riskanalys i sina arbetsuppgifter varierar också. Bland de 14 myndigheter som vid tiden för intervjuerna genomförde strukturerade riskanalyser i nämnvärd omfattning var det fem myndigheter som hade 20 eller färre anställda med strukturerad riskanalys som en av sina arbetsuppgifter. Vid ytterligare fem myndigheter fördelas uppgiften på 50 anställda eller fler. Detta beror till viss del på myndigheternas storlek och upptagningsområde, men det beror också på vilken grad av specialisering man har valt.

Nackdelen med att fördela uppgiften på många anställda är att var och en av dem inte får träna på att göra en strukturerad riskanalys särskilt ofta. Om man studerar de 16 myndigheter¹⁴ där det uppges att man har utsedd personal som ska göra strukturerad riskanalys och fördelar antalet riskanalyser som gjordes inom myndigheten på den utsedda personalen under 2009/2010, finner man att varje anställd i genomsnitt gjorde sju strukturerade riskanalyser.¹⁵ Av samtliga 21 myndigheter genomförde endast fem stycken tolv eller fler strukturerade riskanalyser per år och anställd. Dessa var (i bokstavsordning): Skåne, Stockholm, Västerbotten samt Västmanland.

Det innebär, statistiskt förenklat, att de flesta som har arbetsuppgiften att göra strukturerade riskbedömningar i genomsnitt gör det en gång varannan månad. Var och en av dem får alltså relativt lite erfarenhet av att samla in uppgifterna, värdera svaren i varje svarskategori och göra den samlade bedömningen. Med så få analyser på ett år kan det enligt flera av de intervjuade vara svårt att utveckla kompetensen i arbetet, men också vidmakthålla kompetensen i takt med personalomsättning.

¹³ I ytterligare ett län låg uppgiften att genomföra strukturerade riskanalyser på personal inom brottsoffsammordningen, men här var själva verksamheten i ett uppstartsskede vid tiden för intervjuerna.

¹⁴ Här räknas inte den myndighet som gjorde en särskild satsning under 2009.

¹⁵ Inom den myndighet där antalet riskanalyser per utsedd användare var störst, undantaget det län som gjorde en särskild satsning 2009, gjordes närmare 50 per utsedd användare och år.

Bra att vara två när bedömningen görs

Ungefär hälften av de intervjuade uppger att den strukturerade riskanalysen inom deras myndighet är ett enmansarbete. Övriga intervjuade beskriver situationen lite olika: att man arbetar i par, som ett lag eller som ett stafettlag. Hur man arbetar kan också variera mellan olika polisområden.

Ett sätt att stödja oerfarna användare är att använda modellen där man arbetar i par. Att man är två som diskuterar svaren och slutsatserna kan ge en ökad säkerhet i bedömningarna enligt intervjuade vid myndigheter som använder denna modell.

Tveksamt om likartade fall bedöms lika

Som nämnts tidigare innehåller de strukturerade riskanalysverktygen som polisen använder inte någon manual för hur den samlade risknivån ska bedömas utifrån svaren på frågorna i SARA. Det är alltså användaren som gör en bedömning av risknivån utifrån de uppgifter som inhämtats och dokumenterats. Det finns därmed inga garantier för att användarna bedömer de samlade omständigheterna på samma sätt. För att öka sannolikheten för samstämmiga bedömningar är det därför viktigt att användarna har en likartad syn på vad ”risk” är.

Då Brå ställde frågan om hur man som användare definierar begreppet ”risk” i användarsituationen uppfattades den som svår att besvara. Det kan tyckas överraskande eftersom ”risk” är det centrala begreppet i det strukturerade riskanalyserarbetet och risknivån är riskanalysens huvudresultat vid sidan av de rekommenderade skyddsåtgärder som riskbedömningen kan föranleda.

Brå ställde därför följdfrågor där den intervjuade fick välja mellan flera alternativa definitioner av riskbegreppet: ”graden av *allvarlighet* i det oönskade beteendet”, ”den förväntade *frekvensen* i det man försöker undvika”, ”*sannolikheten* med vilken kan förvänta sig att hot realiseras” samt ”*hur nära i tiden* en fara kan befaras uppstå”. Det genomgående temat i svaren på denna fråga var att man beaktar en mängd olika aspekter av den specifika situation som den enskilde befinner sig i och gör en helhetsbedömning av den situationen vid det tillfället. En myndighetsrepresentant uttrycker det så här:

Vi bedömer inte sannolikhet först och främst. Vi vet att risken är som störst nära inpå anmälan. Graden av risk är en bedömning man gör utifrån den information man hittar utifrån riskfaktorerna. Motivation, vilja och kapacitet. Det är det man försöker fånga upp med riskfaktorerna. Man måste göra en sammanvägd bedömning av riskfaktorerna och bedöma vilka som är allvarliga och inte. Men det är viktigt att ha god kunskap om relationsvåld och rätt attityd till den här typen av brott. Det kan föreligga många riskfaktorer men risknivån kan ändå vara låg.¹⁶

En problematik som tas upp är förhållandet mellan begreppen ”hot” och ”risk”. Gränsdragningen mellan dem upplevs ibland som svår.

¹⁶ Detta förhållande kan uppstå om man bedömer att den hotandes kapacitet är låg, vilket enligt intervjuerna kan bli fallet om den hotande är häktad eller att man känner till att parterna befinner sig i olika delar av landet. Det är också flera myndigheter som uppger att häktning indirekt innebär en av de mer effektiva skyddsåtgärderna, eftersom det minimerar risken under en annars akut fas och man kan få tid att göra en mer komplett riskanalys och vidta ytterligare stödåtgärder.

Det är svårt att säga. Det är skillnad på hög hotbild och hög risk. De här ärendena har ofta många riskfaktorer, men det är en sammanvägning när det gäller risken för upprepad utsatthet.

En annan synpunkt var att mindre vana användare kan vara mer benägna att värdera enskilda riskfaktorer på olika sätt.

Alla saker du nämner ingår, men med olika tyngdpunkt hos olika utredare tror jag. Man väger nog in alla på lite olika sätt beroende på person. Det finns ingen hjälp här egentligen, utan man har fått sin utbildning en gång. Det är därför jag granskar SARA-bedömningarna. Gör man få "saror" så kanske man gör lite olika varje gång.

Vid några intervjuer ifrågasätts om enskilda utredare har den kompetens som krävs. Man menar att verktygen ställer så höga krav att de bör reserveras för specialiserad personal.

Det är ju rena grekiskan om man inte är utbildad och det är kanske därför det inte ska ligga på enskilda utredare.

Intervjuerna tyder sammantaget på att samstämmigheten riskerar att vara låg. Av intervjuerna framgår att detta särskilt kan gälla myndigheter där graden av specialisering är låg, antingen till följd av att uppgiften att göra strukturerade riskanalyser är fördelad på ett stort antal anställda eller som en konsekvens av att man helt enkelt gör få strukturerade riskanalyser.

De riktlinjer som RPS nu tagit fram innehåller en definition av risk som eventuellt kan öka samsynen kring riskbegreppet inom ramen för den polisiära riskanalysverksamheten. Här definieras risk på följande sätt: "Med risk avses en kvalitativ bedömning¹⁷ av hur troligt det är att ett identifierat hot – riktat mot en hotad person – verkställs, med hänsyn tagen till sårbarheten kring den hotade personen samt konsekvensen av ett realiserat hot." (RPS 2010)

Kvalitetsgranskning kan öka graden av samstämmighet

Inom en hel del myndigheter kvalitetsgranskar man de strukturerade riskanalyserna. Det gäller främst de myndigheter som arbetar med strukturerad riskanalys i lite större skala. Kvalitetsgranskningen innebär vanligen att annan personal än användaren kontrollerar att riskanalysen bygger på all tillgänglig information (och vid behov kompletterar riskanalysen). Granskningen kan ibland också innebära att ytterligare en person tar ställning till den samlade risknivån.

Kvalitetsgranskningen görs oftast av brottsoffersamordnare. Eftersom den kvalitetsgranskande personalen arbetar mer med strukturerade riskanalyser än de enskilda användarna är det rimligt att de utvecklar erfarenhet av ett större antal situationer och bedömningar. Detta kan, i kombination med att man ibland kompletterar och korrigerar riskanalyser och riskbedömningar, leda till en ökad grad av samstämmighet i myndighetens riskanalysarbete.

¹⁷ Med "kvalitativ bedömning" avses i riktlinjerna: "en expertbedömning genomförd av en person med särskild utbildning och kompetens för ändamålet och med god kunskap om det aktuella ärendet". Med "hot" avses: "en aktörs avsikt att utföra ett angrepp på en hotad person samt den aktuella aktörens förmåga att realisera detta". Med "hotbild" avses: "en samlad bedömning av de hot som föreligger mot en hotad person". Med "sårbarhet" avses: "hur mycket och hur allvarligt en hotad person skulle påverkas av ett realiserat hot" (RPS 2010).

Brist på tillgänglig statistik över förhållandet mellan risknivå och skyddsåtgärd

Nästa fråga som aktualiseras är hur ofta de strukturerade analyserna leder till resultatet att det föreligger en risk som motiverar någon form av insats. Ofta saknas tillgänglig statistik över hur stor andel av riskanalyserna som ger svaret hög, medel eller låg risk. Det saknas också ofta tillgänglig statistik över hur stor andel av kvinnorna med hög respektive medelhög risk som får en skyddsåtgärd.¹⁸ Utifrån en fråga särskilt riktad till de intervjuade vid myndigheter där SARA-analyser genomförs i nämnvärd omfattning uppges att ett ärende med hög risk alltid föranleder någon form av åtgärd, förutsatt att den utsatta vill medverka. Om risken bedöms som medelhög vidtas ibland men inte alltid åtgärder. Exempel på åtgärder som kan komma ifråga vid medelhög risk är larmtelefon eller skyddslarm och säkerhetssamtal.

Ärenden med hög risk är ovanliga

De intervjuade fick frågan hur många ärenden med hög risk (i SARA kallat hög/hög risk avseende våld den närmaste tiden och allvarligt eller dödligt våld) som myndigheten har på ett år. Även om det för flertalet av de intervjuade är svårt att ange exakta siffror är bilderna som ges ändå påfallande lika. Merparten av de intervjuade på mindre och mellanstora myndigheter uppger att antalet riskanalyserade ärenden som når upp till hög risk ligger kring 5–15 per år. Vanligast är att man talar om ”en handfull”. Intervjuade vid större myndigheter har svårare att bedöma antalet, möjligen på grund av myndighetens storlek och organisationsstruktur. I intervjuerna framkommer också att ett ärendes risknivå ofta varierar över tid, vilket gör det svårt för de intervjuade att uppge antalet ärenden där så kallad ”hög/hög risk” har konstaterats (eller risknivå 5 inom myndigheter som använder en femgradig skala).

De omständigheter som enligt de intervjuade oftast utmärker ett högriskärende är att den hotande a) är känd för tidigare, upprepad och/eller upptrapad våldsbrottslighet, b) har använt grovt våld, c) förmodas lida av psykisk instabilitet eller personlighetsstörning samt d) har en missbruksproblematik.

Då det gäller psykisk instabilitet eller personlighetsstörning är det en riskfaktor som flera myndigheter upplever som problematisk i SARA. Anledningen är att underlaget för att bedöma denna riskfaktor kan vara bristfälligt eftersom kliniska diagnoser skyddas av sekretess.

Sju myndigheter bedöms arbeta bättre än andra

För att i den fortsatta analysen kunna särskilja myndigheter vars riskanalyserksamhet vid tiden för intervjuerna ligger närmare RPS riktlinjer har Brå skapat fyra mått för att mäta verksamheten så som den beskrivs av de intervjuade.¹⁹ Dessa mått kan och ska dock inte läsas som i vilken utsträckning myndigheterna har lyckats eller misslyckats med att uppfylla RPS rekommendationer, eftersom dessa fortfarande var under beredning inom RPS vid tiden för intervjuerna. De mått som använts är (se även bilaga 4)²⁰:

¹⁸ Här avses hög eller medelhög risk gällande våld inom den närmaste tiden (inte risknivån avseende allvarligt eller dödligt våld).

¹⁹ De intervjuade var i 13 fall länsansvariga brottsoffersamordnare enligt uppgifter från RPS. I övriga fall hänvisade den länsansvariga brottsoffersamordnaren till en kollega som av brottsoffersamordnaren bedömdes som mer lämplig. Se även bilaga 2.

²⁰ Brå har, vid sidan av den tvågradiga skalan, också prövat en tregradig skala och ett komplext mått avseende måttet *Genomförande*. Resultaten var emellertid identiska, varför den enklare skalan har använts eftersom den är mer åskådlig.

- *Användning.* Myndigheterna får 1 poäng om antalet genomförda strukturerade riskanalyser i förhållande till antalet anmälda fall av misshandel (inklusive grov) av bekant mot kvinna inomhus över 15 år samt grov kvinnofridskränkning överstiger 20 procent.²¹ Myndigheter där strukturerade riskanalyser utgör en mindre andel av detta referensvärde får 0 poäng.
- *Specialiserad organisation.* Om antalet genomförda strukturerade riskanalyser fördelat på antalet anställda med riskanalys som en arbetsuppgift överstiger 12 riskanalyser per anställd och år får myndigheten 1 poäng. Myndigheter där anställda med denna arbetsuppgift i snitt gör färre riskanalyser än 1 i månaden får 0 poäng.
- *Genomförande.* I RPS riktlinjer betonas att brottsoffersamordningen har en central roll i arbetet med riskanalyser och att de strukturerade riskanalyserna bör göras av ett fåtal särskilt utsedda anställda. Brå har valt att göra en enkel operationalisering av detta så att myndigheter får 1 poäng om de strukturerade riskanalyserna genomförs av personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Myndigheter där arbetsuppgiften helt eller delvis åligger andra personalgrupper får 0 poäng.
- *Stabilitet.* Myndigheter där man uppger att man har en fungerande verksamhet får 1 poäng. Om man däremot uppger planer på en omstart av riskanalysverksamheten, planerar eller har beslutat om förändringar i organisationen, vilket innebär en relevant jämkning gentemot RPS riktlinjer och skapande av nya förutsättningar för strukturerad riskanalys, har myndigheterna fått 0 poäng.²²

Med dessa mått har de sju myndigheter som fått minst två av fyra möjliga poäng särskiljts från övriga. Dessa kommer i fortsättningen att hänvisas till myndigheter som arbetar bättre än övriga så till vida att de utgör den grupp som enligt dessa mått närmast efterliknar RPS rekommendationer. I denna grupp ingår (i bokstavsordning): Gotland, Skåne²³, Stockholm, Södermanland, Västerbotten, Västmanland och Örebro.

²¹ Som referensvärde används här ett årsgenomsnitt av antalet anmälda brott i dessa kategorier baserat på åren 2005–2009.

²² Det kan också innebära att man har haft en riskanalysverksamhet som man av olika anledningar "har tappat" och att man planerar en ny utbildningssatsning för att "få igång" verksamheten. Det kan också innebära att man "letar efter arbetsmodeller" hos andra myndigheter.

²³ Då det gäller statistiken över strukturerade riskanalyser och länsövergripande statistik rörande de brottskategorier som använts (misshandel och grov kvinnofridskränkning) har denna inhämtats för hela Skåne, inklusive Malmö. Däremot har resultat avseende arbetssätt utgått från det sätt på vilket Skånepolisens arbetar. Projekt Karins arbetssätt har därför inte ingått här, eftersom det skiljer sig på ett avgörande sätt ifråga om polisiär, strukturerad riskanalys. Inom Projekt Karin genomförs den huvudsakligen av personal inom Kriscentrum för kvinnor (kommunala skyddshandläggare). En representant för Projekt Karin har intervjuats, men för att få jämförbarhet mellan länen och myndigheterna redovisas här uppgifter som lämnats av den länsansvariga brottsoffersamordnaren för Skåne.

Värden, hinder och utvecklingsbehov

Av intervjuer och enkäter framgår att de intervjuade överlag ser användandet av strukturerade riskanalyser som något positivt. Det gäller både anställda på myndigheter där verksamheten är mer etablerad och anställda på myndigheter där verksamheten är mer i sin linda. Samtliga intervjuade fick i enkäten ta ställning till en rad givna påståenden och i stort sett alla ansåg att riskbedömningar blir mer enhetliga när de görs med hjälp av ett riskanalysverktyg. Så gott som samtliga tyckte också att strukturerade riskanalyser kan ge mer underbyggda beslutsunderlag för brottsförebyggande åtgärder och ökad träffsäkerhet i arbetet med riskbedömningar. De höll också med om att arbete med strukturerade riskanalyser kan ge användarna ökad kompetens om våld i nära relation. Slutligen höll de allra flesta med om att en verksamhet med strukturerade riskbedömningar bidrar till att öka offrets upplevelse av trygghet och att offret oftare ges möjlighet att samtala kring och informeras om de risker som gäller för deras livssituation.

Samtidigt bör man ha i minnet att de flesta av de intervjuade är brottsoffersamordnare och här är brottsofferstödande arbete centralt. Det kan inte uteslutas att andra personalgrupper inom polisen inte är lika positiva. Det är inte helt ovanligt att de intervjuade uppger att det finns ett motstånd mot riskanalyser bland anställda på olika nivåer i myndighetsorganisationen. Detta motstånd kan röra enskilda verktyg, men även det mer generella arbetssätt som strukturerad riskanalys innebär oavsett vilket verktyg som används.

Problem med låg motivation och hög belastning

I intervjuerna ställdes också frågor kring eventuella problem i arbetet med strukturerade riskanalyser.²⁴ De två typer av problem som merparten av de intervjuade tar upp är dels låg motivation för uppgiften bland användarna (främst bland utredare), dels att användarna har hög arbetsbelastning i övrigt. Dessa problem tas upp av åtta respektive sju av de intervjuade. Fem av de intervjuade uppfattar också att det finns problem med att riskanalyserna inte alltid kommer till användning och leder till skyddsåtgärder utan bara hamnar i en pärm. En knapp handfull av de intervjuade tog upp att användarnas kunskapsnivå var för låg, att det fanns problem med sekretess och objektivitet respektive avsaknad av organisation och rutiner för strukturerad riskanalys. De problem som tas upp i intervjuerna är inte begränsade till ett mindre antal myndigheter. Det är endast en myndighet som uppger att

²⁴ Frågan avsåg förhållanden som är eller har varit hinder för implementeringen av strukturerad riskanalys. Detta innebär att även identifierade problem som nu har åtgärdats ingår. Syftet med redovisningen är att visa vad som kan innebära ett problem, snarare än att redovisa vad som var ett problem just vid tiden för intervjuerna.

man inte har upplevt några problem (denna myndighet hade vid denna tidpunkt inte börjat genomföra strukturerade riskanalyser).

De problem som tas upp av de intervjuade kretsar således huvudsakligen kring låg motivation och hög arbetsbelastning samt avsaknad av en tydlig koppling mellan genomförda riskanalyser och skyddsåtgärder. Av intervjuerna framgår att dessa problem huvudsakligen rör myndigheter eller områden inom myndigheter där uppgiften att göra strukturerade riskanalyser ligger eller har legat på utredare.

Specialisering minskar problemen

Vid tre myndigheter har man vid tiden för intervjuerna ett aktivt riskanalyserarbete där detta är begränsat till personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Skåne, Västerbotten och Västmanland).²⁵ Här uppger man i större utsträckning att verksamheten fungerar bra och även om man nämner problem som uppstått på vägen är det sådana som man huvudsakligen löst med den arbetsmodell som råder vid intervjutillfället. När ett fåtal personer vid särskilda enheter tar ansvar för de strukturerade riskanalyserna minskar problemen med motivation, arbetsbelastning och kunskapsnivå eftersom dessa personer är specialiserade på brottsoffrets behov av stöd och skydd. Inom dessa verksamheter har man också direkt förfogande över flera av de stöd- och skyddsåtgärder som kan komma ifråga efter genomförd riskanalys, vilket innebär att länken mellan strukturerade riskanalyser och beslut om skyddsåtgärder blir starkare.

Vid tiden för denna studie var det tolv myndigheter som antingen sökte arbetsmodeller, planerade eller var i färd med att upprätta enheter för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet.

De intervjuades syn på behov av stöd och hjälp

I intervjuerna ställdes frågan om man har eller har haft behov av intern eller extern hjälp i samband med riskanalysverksamheten.

Det behövs riktlinjer och rutiner

Ett vanligt svar var att det behövs riktlinjer, rutiner och funktionsbeskrivningar²⁶ (när intervjuerna gjordes hade RPS riktlinjer ännu inte offentliggjorts). Vad som eftersöktes var bland annat modeller för hur de olika delarna i arbetsprocessen kan organiseras, som till exempel initial riskbedömning, strukturerad riskanalys, fördjupad riskbedömning, dokumentation och arkivering.

Utbildning centralt

Ett lika vanligt svar var att det behövs mer utbildning. Ett stort antal poliser *har* genomgått en tvådagarsutbildning i strukturerad riskanalys, framförallt i SARA men även utbildning avseende Patriark och SAM nämns. Uppskattningsvis har åtminstone ett par tusen anställda inom polisen utbildats i va-

²⁵ En annan lösning som vissa myndigheter använt sig av är att man helt eller delvis har förflyttat ansvaret för strukturerad riskanalys från utredare till rotel- eller enhetschefer samt Fu-ledare. Även detta kan ses som en lösning vars grundläggande innebörd är att man förflyttar ansvaret från ett flertal till ett fåtal.

²⁶ Med funktionsbeskrivningar avses förtydliganden från RPS av vilka kriterier som bör gälla för tillsättandet av tjänster, främst inom brottsoffersamordning, där huvudansvaret för strukturerad riskanalys förväntades hamna.

rierande utsträckning (ibland uppges att det snarare rört sig om information än utbildning).

Olika myndigheter har haft olika utbildningsstrategier. Medan vissa har satsat på att utbilda ett flertal har andra valt ut ett fåtal. Fem myndigheter anger att "flertalet" eller "samtliga" anställda har genomgått utbildning. Härutöver anger tre myndigheter att 250 eller fler anställda har utbildats. Åtta myndigheter uppger att 30–80 anställda har utbildats. Fem myndigheter har begränsat sig till 20 eller färre utbildade.

I intervjuerna framkommer att det kan finnas ett värde i att informera brett om riskanalys och våld i nära relation inom organisationerna, eftersom man på så sätt sprider kunskapen inom alla de delar av myndigheten som möter den hotade. Detta kan också medverka till att den initiala riskanalysen förstärks. Flera av de intervjuade menar emellertid att själva arbetsuppgiften att utföra strukturerade riskanalyser inte bör vara spridd på för många anställda.

Återkommande och fördjupande utbildning är viktigt

Önskemålen om utbildning avser återkommande och/eller fördjupade utbildningar i riskanalys. Ett närliggande problem som nämns är att personalomsättning kan leda till att såväl kunskap om och erfarenhet av våld i nära relation som riskanalys försvinner från myndigheten. Som redan nämnts kan också kunskaper avta över tid om man arbetar mer sällan med riskanalysverktyg. Detta är särskilt aktuellt vid myndigheter där graden av specialisering är låg. Man efterfrågar också mer kunskap kring hedersrelaterad problematik, bland annat kunskap om hur man identifierar, bedömer och hanterar risken i sådana ärenden.

Kritik från RPS kring myndigheternas syn på utbildning

RPS riktar i sin inspektionsrapport skarp kritik mot polismyndigheternas sätt att arbeta med utbildningsfrågorna. Den bedömning som görs är att många tycks ha hållit omfattande utbildningar i SARA till betydande kostnader främst för att värdet av strukturerade bedömningar lyfts fram centralt. Men myndigheterna har sedan inte följt upp att utbildningarna verkligen lett till att en verksamhet med SARA-analyser har kommit igång inom myndigheten.

Inspektionsgruppen anser att polismyndigheterna ofta verkar ha en allt för enkel syn på hur det ska fungera och tror att om man genomför en utbildning så är detta tillräckligt. Många myndigheter har därför i efterhand tvingats konstatera att så inte alls är fallet. Det krävs att myndigheten först analyserar behovet, väljer vad som ska göras i myndigheten och hur detta ska anpassas till övrig verksamhet, genomförande, uppföljning samt att ansvars- och organisationsfrågor klarläggs. Många myndigheter verkar ha genomfört utbildningar utan att ha funderat tillräckligt på detta i ett helhetsperspektiv. När de i efterhand har insett vad som krävs har dessa åtgärder tagit så lång tid att genomföra (om de har genomförts vilket inte alltid är fallet) att de som har utbildats har glömt bort detta när åtgärderna har genomförts. Många polismyndigheter har därför tvingats att genomföra samma utbildning ytterligare en gång för samma personal. (Inspektionsrapport 2010:8, s. 15)

Flera önskemål när det gäller sekretessen

De behov av stöd och hjälp som avser sekretess innefattar flera önskemål: behov av en närvarande och tillgänglig myndighetsjurist som kan svara på frågor kring hanteringen av känsliga uppgifter som framkommer och dokumenteras i samband med riskanalysarbetet, klarläggande av sekretessen kring kliniska journaler (vilka efterfrågas av exempelvis SARA) samt hur strukturerade riskanalyser eller de uppgifter som det har resulterat i bör eller ska dokumenteras och arkiveras. Dessa frågor har också behandlats i RPS nya riktlinjer (RPS 2010).

Skyddsåtgärder i samband med strukturerad riskanalys

Vilka olika skyddsåtgärder kan då bli aktuella i de fall där man bedömer att det finns en risk att kvinnan kommer att bli utsatt för våld igen? Sammanställningen nedan bygger på uppgifter som de intervjuade lämnat och beskriver de åtgärder som rekommenderas och vidtas i samband med den strukturerade riskanalysen.

Samtal med den hotade centralt i skyddsarbetet

Något som många av de intervjuade lyfter fram vid sidan av själva riskanalysen är att det är viktigt att man lyckas skapa ett bra samarbete med den hotade (främst kvinnor), så att åtgärderna kan anpassas till individuella behov och önskingar när det gäller typ av skydd. Att genomföra skyddsåtgärder som inte anpassas till önskemål och livssituation är svårt och kan ibland vara direkt olämpligt. I det sammanhanget nämns två typer av samtal med den hotade som inte i sig är några konkreta skyddsåtgärder, men som har betydelse för hur stöd- och skyddsarbetet utformas. Det rör sig om så kallade säkerhetssamtal och motivationssamtal.

Säkerhetssamtal

Så gott som samtliga myndigheter har någon form av säkerhetssamtal med den hotade i ärenden där skyddsåtgärder kan behövas. Samtalet med den hotade hålls vanligen av personal från brottsoffer- och/eller personsäkerhetsverksamheten och innebär att man går igenom dennes livssituation ur ett säkerhetsperspektiv. Man talar exempelvis om arrangemang kring eventuella barn, vilka platser den hotade brukar besöka och på vilka sätt den hotade förflyttar sig. Ett centralt tema i samtalet är också boendet och ibland åker polisen hem till den hotade och ”säkerhetsbesiktigar” bostaden. Polisen kan då ge råd om vad den hotade bör tänka på för att minska risken för att bli utsatt igen.

Under samtalet diskuteras också ”konkreta” skyddsåtgärder som polisen kan hjälpa till med, exempelvis (ansökan om) besöksförbud, larmtelefon (eller motsvarande teknik), rondering och omlokalisering. En del av de intervjuade uppger att man har en fråge- och åtgärdsmodell man arbetar utifrån (inklusive säkerhetsbesiktningar) medan andra snarare talar i termer av stödsamtal som efterhand kan övergå i säkerhetssamtal där man ger råd om hur den hotade kan öka sin egen säkerhet.

Motivationssamtal

Inom ett par myndigheter använder man sig av samtal som syftar till att motivera kvinnor att stå fast vid sin anmälan och samarbeta med polisen i utredningen (Skåne och Södertörn i Stockholm). Detta samtal kan också ha betydelse för kvinnans motivation att samarbeta ifråga om skyddsåtgärder.

Det är nämligen inte ovanligt att kvinnan vill återta sin anmälan eller på andra sätt avsluta samarbetet med polisen efter att anmälan har upprättats gjorts. Sådana samtal kan också underlätta den utsattas upplevelse av rättsprocessen. Av intervjuerna framgår att flera myndigheter bedriver arbete som i en mer allmän mening kan beskrivas som motivationssamtal, även om man inte benämner detta som ”motiverande samtal” eller ser det som en specifik sorts åtgärd.

Slutligen kan nämnas att man vid en myndighet under 2010 har börjat arbeta för att motivera hotande män att kontakta och medverka i verksamhet ordnad av Kriscentrum för män (Västmanland).

Stor variation ifråga om vem som tar beslut om skyddsåtgärder

I Brå:s intervjuer ställdes frågan vem som tar beslut om de skyddsåtgärder som kan komma ifråga efter strukturerad riskanalys. Svaren visar att det råder en mycket stor variation bland myndigheterna och merparten av myndigheterna uppger också flera beslutsfattare.

Störst är variationen mellan myndigheter som inte tillhör den grupp av sju myndigheter som enligt Brå:s bedömning låg närmast RPS riktlinjer vid tiden för intervjuerna. Vid en tredjedel av dessa 14 myndigheter tas beslut om skyddsåtgärder av brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Övriga beslutsfattare bland dessa myndigheter är: Fu-ledare, KUT-chef, närpolischef, länskriminalchef, länspolismästare, operativ ledningsgrupp eller operativ chef, inre befäl samt chef för familjevårdsenhet/-rotel. Vid de sju myndigheter som bedömts arbeta på ett sätt som ligger närmare RPS riktlinjer är beslut om skyddsåtgärder mer koncentrerat till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Här tas beslut om skyddsåtgärder av brottsoffer- och personsäkerhetssamordningen i samtliga fall utom ett.

Det bör samtidigt nämnas att beslut om skyddsåtgärder som innebär större kostnader normalt tas på chefsnivå.²⁷

Ansökan om besöksförbud och larmtelefon vanliga skyddsåtgärder

De konkreta skyddsåtgärder som de intervjuade tar upp är främst besöksförbud, larmtelefon (eller motsvarande teknik) samt rondering.

Besöksförbud är den åtgärd som nämns oftast av de intervjuade, men det är samtidigt inte en åtgärd som polisen själv ”äger” och som de kan besluta om på grundval av den riskanalys de gjort. Det polisen kan göra är att informera den hotade (vanligtvis en kvinna)²⁸ om möjligheten att ansöka om besöksförbud, skriva en ansökan och meddela åklagare. Sedan är det åklagaren som tar beslut i frågan på grundval av en egen riskbedömning. Enligt

²⁷ De olika chefer som nämns i det sammanhanget är avdelnings-, enhets- eller rotelchef, operativ chef, operativ ledningsgrupp, biträdande länspolismästare samt länspolismästare.

²⁸ Fyra av fem personer som ansöker om besöksförbud är kvinnor och den hotade utgörs i 90 procent av fallen av män. I två tredjedelar av samtliga ansökningar rör det ett aktuellt eller avslutat parförhållande (Brå 2007).

intervjuerna tar åklagaren i princip aldrig del av Polisens riskanalys för detta ändamål. En viktig förklaring till detta är behovet av sekretess. Om den polisiära riskanalysen ingår i åklagarens beslutsunderlag får det till följd att gärningspersonen har rätt att ta del av de uppgifter som framkommit i samband med riskanalysen. Det kan då innebära att känsliga uppgifter om exempelvis skyddsåtgärder, den hotades sociala nätverk och sårbarhetsfaktorer, blir kända och därmed ökar risken för den hotade.²⁹

*Skydds- eller larmtelefon*³⁰ nämns också ofta som svar på frågan om vilka skyddsåtgärder som kan komma ifråga. Tre av de intervjuade uppger emellertid att man inte använder larmtelefon eller liknande teknisk skyddsutrustning inom sina myndigheter. Samtliga intervjuade uppger emellertid att man avser att använda de nya telefoner som RPS har tagit fram under 2010.

Rondering är en skyddsåtgärd som knappt hälften av de intervjuade uppger att myndigheten använder. Ronderingen (ofta med hund) som görs i anslutning till den utsattas bostad används vanligen i samband med besöksförbud. De intervjuade från myndigheter som inte använder sig av rondering motiverade det oftast med att ronderingen inger en falsk trygghet, eftersom den inte sker dygnet runt och/eller inte är verksamt mot andra former av önskad eller hotfulla kontakter, exempelvis via telefon eller internet.

Skyddat boende är en insats som ofta blir aktuell som tillfällig lösning i den akuta situationen, när polisen kallas till en plats där en kvinna misshandlats eller hotats av en man som hon bor ihop med. Oftast är det socialtjänsten som ordnar detta efter kontakt med polisen. Skyddat boende kan också vara en mer permanent lösning när det rör sig om riktigt allvarliga hot. Vid en sådan omlokalisering får den hotade hjälp att flytta till en annan ort.

Skyddad adress och *hemligt telefonnummer* är andra insatser som aktualiseras när kvinnan har behov av ett permanent skyddat boende.

Andra åtgärder i gränslandet till lokalt personsäkerhetsarbete

Utöver dessa åtgärder används en serie skydds- eller trygghetsåtgärder som vanligen ligger i gränslandet till det lokala personsäkerhetsarbetet. Här finns exempelvis åtgärder som stödande närvaro i anslutning till rättegångar och transporter till skyddade boenden eller omlokaliseringar.

Ärenden med hög risk överförs ofta till lokal personsäkerhetsverksamhet

Då risken bedöms som hög övertas vanligtvis ärendets brottsofferinriktade del av de lokala personsäkerhetsverksamheterna (samt i vissa myndigheter av KUT). Det är samtidigt inte ovanligt att denna personal stiger in och gör enskilda insatser även i ärenden med en något lägre risknivå.

²⁹ I RPS riktlinjer ingår en redogörelse för de bestämmelser som gäller i sammanhanget (se RPS 2010). RPS anger här att: "De sårbarhetsfaktorer som är kända av den misstänkte kan finnas med i förundersökningen. Vad som inte får ingå i förundersökningen är skyddspersonens [den hotades] sociala nätverk och uppgifter om de skyddsåtgärder som vidtagits. Om en riskanalys initieras under förundersökningen måste den därför särskiljas från brottsutredningen i ett eget ärende, A-diariet, som är skilt från brottsutredningen, K-diariet".

³⁰ Skydds- eller larmtelefon har funnits under lång tid och har använts på olika sätt, antingen i form av en faktisk telefon eller i form av att polisen lagt in ett direktnummer till länskommunikationscentralen i den hotades telefon. RPS har under 2010 tagit fram ett nytt nationellt skyddspaket för hotade. I detta ingår larm med förprogrammerade telefonnummer till polisens länskommunikationscentral, gps som visar var den hotade personen befinner sig samt en inspelningsanordning som kopplas till den fasta telefonen. På detta sätt kan den hotade personen spela in samtal från den hotande (se www.polisen.se "Nationellt skyddspaket. Bättre stöd och skydd till brottsoffer").

Som tidigare uppgetts tycks det inte finnas någon klar gräns, exempelvis i form av en viss risknivå, för när eller vilka ärenden där brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheterna går in och upprättar stöd- och/eller skyddsärenden. Snarare tycks det vara en glidande skala där beslut tas i samråd med personalen inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheterna och den hotade utifrån specifika situationer och behov. Risknivåerna i den strukturerade riskanalysen tycks därför behandlas mer som riktlinjer än gränsvärden. Detta kan också, som nämnts tidigare, hänga samman med att brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet vid flertalet myndigheter är sammanslagna till en enhet, verksamhet eller funktion. En sådan organisatorisk lösning har också förordats i RPS inspektion av myndigheternas handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor (2010:9).

Då ärenden överförs till personsäkerhetsverksamheten tycks variationerna mellan myndigheterna vara små när det gäller vilka skyddsåtgärder som kommer ifråga. Detta hänger troligen samman med att det lokala personsäkerhetsarbetet är tydligt reglerat utifrån de rekommendationer som RPS lämnade under 2009 (FAP 486-3. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas personsäkerhetsverksamhet).

Den lokala personsäkerhetsverksamheten ansvarar vanligen för åtgärder som strukturerade säkerhetssamtal, säkerhetsbesiktningar av den hotades bostad, framställer utlåtanden till skattemyndigheten rörande skyddade personuppgifter och kvarskrivning samt handhar transporter som kan komma ifråga vid skyddade boenden eller omlokaliseringar till annan kommun. Vid vissa myndigheter tar personskyddspersonalen också konsekvensamtal med den hotade vid upprepade överträdelser av besöksförbud.

I enstaka fall överförs ärendet till den centrala personsäkerhetsverksamheten, som finns stationerad på fyra platser i landet (Stockholm, Västra Götaland, Skåne samt Västerbotten).

”Inte fler skyddsåtgärder, men bättre underbyggda”

En intressant fråga är i vilken utsträckning utvecklingen av arbetet med strukturerade riskanalyser lett till att fler kvinnor, som anmält att de utsatts för våld i nära relation, får skyddsåtgärder för att förhindra att de utsätts igen. Det finns ingen samlad statistik som belyser detta. Den enda statistik som finns att tillgå rör besöksförbud. Den visar att antalet ansökningar om besöksförbud per 100 000 kvinnor över 15 år är något högre i de sju län där polisen har ett bättre riskanalyserarbete jämfört med övriga län. Antalet utfärdade besöksförbud är dock inte högre i dessa län (se tabell 1 nedan).

Att ansökningarna är fler i de sju län där polisen har ett bra arbete kring strukturerad riskanalys kan hänga samman med att dessa myndigheter eventuellt arbetar mer ambitiöst med frågor som rör våld mot kvinnor mer generellt. Till exempel genom att informera anmälade kvinnor om möjligheten att ansöka om besöksförbud – oavsett om polisen själva uppfattar att det finns en hotbild eller inte. Det kan också vara så att de lyckas få fler kvinnor som utsatts för våld att anmäla det, och att det därmed är fler kvinnor som blir medvetna om möjligheten att ansöka om besöksförbud. Det kan också vara så att kvinnor mottas på ett sådant sätt av vissa myndigheter att de oftare berättar om flera händelser som av polisen hanteras som misstänkta brott. Statistiken över antalet anmälda fall av misshandel inomhus mot kvinna över 15 år av bekant och grov kvinnofridskränkning visar också att dessa är vanligare i län där polisens riskanalyserarbete bedömts som bättre

(430 per 100 000 kvinnor över 15 år under åren 2005–2009)³¹ än i övriga län (351).

Ingen större skillnad i antal utfärdade besöksförbud

Som nämndes ovan finns det emellertid inte en lika påtaglig skillnad i antalet utfärdade besöksförbud mellan de sju länen där polisen har en bättre verksamhet för strukturerad riskanalys (131 besöksförbud per 100 000 kvinnor över 15 år åren 2005–2009) och övriga län (116).

Att skillnaderna mellan länen närmast upphör vid beviljande av besöksförbud kan hänga samman med att åklagarens beslut om besöksförbud sker oberoende av polisens riskanalys. Det kan eventuellt också hänga samman med det faktum att det kommer in fler anmälda brott från utsatta kvinnor i länen där polisens riskanalysarbete ligger närmare RPS riktlinjer. Dessa anmälningar kan då antingen i större utsträckning än i andra län vara upprepade anmälningar från en och samma kvinna eller i större utsträckning inte nå upp till de kriterier som åklagaren har att rätta sig efter för utfärdande av besöksförbud. Detta har emellertid inte varit möjligt att studera närmare inom ramen för denna rapport.

Tabell 1. Besöksförbudslagens tillämpning i sju myndigheter vars riskanalysverksamhet är bättre än övriga. Årligt genomsnitt per 100 000 kvinnliga invånare över 15 år. År 2005-2009.³²

	Län med bättre riskanalys- verksamhet n=7	Övriga län n=14
Utfärdade besöksförbud/ 100 000 kvinnor över 15 år	131	116
Ansökningar om besöksförbud/ 100 000 kvinnor över 15 år	324	274

Specialiserade anställda för skyddsåtgärder

Intervjuerna med myndighetsrepresentanterna, inklusive en särskilt fördjupad intervju med tre brottsoffersamordnare³³ kring frågan, stärker bilden att användningen av strukturerade riskanalyser i sig inte nödvändigtvis leder till ett ökat antal skyddsåtgärder. Antalet och innehållet i åtgärderna påverkas inte bara av om det görs strukturerad riskanalys, utan också av hur och av vem analysen tas om hand och vilka skyddsåtgärder som finns att tillgå inom myndigheten. De intervjuade lyfter också fram att för att analyserna ska leda till ett bättre arbete med skyddsåtgärder är det viktigt med brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheter där det finns särskilt utbildad personal som har som huvuduppgift (i motsats till ”tillikauppgift” då riskanalysen är en uppgift som sker utöver huvuduppgiften) att tillsammans med den hotade komma fram till och verkställa lämpliga skyddsåtgärder.

³¹ Besöksförbudstatistiken som presenteras nedan innehåller ej år 2007 eftersom denna statistik fördes över till ett nytt datasystem inom Åklagarmyndigheten och ett antal dubbelregistreringar skedde av rättssäkerhetsskäl detta år. Av denna anledning räknas inte heller år 2007 med i beräkningen av antalet anmälningar under motsvarande period.

³² År 2007 är inte medräknat eftersom Åklagarmyndigheten detta år genomförde en större förändring i sin statistik. Skulle man räkna endast åren 2008 och 2009 är skillnaden mellan de sju län med en bättre verksamhet för strukturerad riskanalys och övriga län densamma.

³³ Dessa består av en av de sju myndigheter som har ett bättre riskanalysarbete enligt Brå:s mått, en myndighet där arbetet inte har kommit igång samt en myndighet som har haft men vid tiden för studien saknade en verksamhet för strukturerad riskanalys.

Bättre beslutsunderlag för insatser

Även om användningen av strukturerade riskanalysverktyg inte leder till *fler* skyddsåtgärder, bedömer så gott som samtliga 21 intervjuade att det leder till bättre dokumentation och beslutsunderlag, vilket i sin tur kan leda till bättre prioriteringar av tillgängliga resurser för skyddsåtgärder.

Tidigare kunde vi ha 40 larmtelefoner ute utan egentliga beslutsunderlag. Nu prioriteras det och det gör att de med störst behov får dem.³⁴

En annan fördel med att arbeta med strukturerade riskanalysverktyg, som tas upp, är att det ökar förutsättningarna till ett bra samarbete med socialtjänsten beträffande skyddsåtgärder.

Nu finns det något att kommunicera kring med exempelvis socialtjänsten. Vi hade inte haft så bra samarbete med socialtjänsten om vi inte haft instrument som de också tror på. Det ökar förutsättningarna för en god samverkan. De vet att vi gör ett professionellt jobb och att vi arbetar med en specifik metod. Det gör att vi har ett gemensamt språk och att man inte längre baserar bedömningar på magkänsla längre eller glömmmer bort någon faktor. Det blir mer struktur. Det är viktiga skillnader. Men det blir ingen skillnad gentemot åklagaren och besöksförbud eftersom de inte riktigt har implementerat riskanalys i sitt arbete.

Men det finns också mer kritiska röster bland de intervjuade. De som känner sig osäkra på vilka effekter riskanalyserna har haft och som efterfrågar en utvärdering.

Vi vet inte vad vi får ut av det här arbetet. Arbetet har inte utvärderats. Vi ska inte utvärdera vårt eget arbete. Det vore bra om någon annan aktör kunde gå in och skärskåda oss. Smisk på fingrarna kan vi ta. Vi vill bli bättre på det vi gör. Det ska till någon brottsofferundersökning.

En mer allmän synpunkt som ofta framkommer, även om den inte på ett direkt sätt rör skyddsåtgärder, är att det nya arbetssättet med strukturerad riskanalys har medverkat till ett tydligare målsägandeperspektiv.

Riskanalyserna har påverkat organisationen på så sätt att flera har fått nya uppgifter som har med målsäganden att göra. Dem får man ned i checklistan. Tidigare har man haft det nedskrivet i något litet block. Nu kan man få ned det på ett bättre och samlat sätt. Strukturen på uppgifter från målsägande har blivit bättre. Det har blivit en bättre fokusering på målsäganden.

Sett till intervjuerna som helhet ger de en tydlig bild av de förändringar som checklistor för strukturerad riskanalys har medfört, jämfört med tidigare och mer traditionella arbetssätt. De innebär ett arbetssätt som bättre än tidigare systematiserar, dokumenterar och motiverar de åtgärder som polisen sedan tidigare har att tillgripa för att förebygga brott i nära relation. Arbetssättet uppfattas också medverka till en tydligare plats för målsäganden inom ramen för polisens arbete, som tidigare präglats av ett starkare gärningsmannaperspektiv.

³⁴ Ett annat exempel på detta är att man på vissa myndigheter uppger att skyddslarm tidigare kunde ligga ute under mycket lång tid (i enstaka fall i flera år) utan att någon kontrollerade om de behövdes.

Uppföljning av hur åtgärderna fungerar

Hälften av de intervjuade uppger att man vid myndigheten har rutiner för uppföljande samtal med den hotade i anslutning till att man vidtagit de ovan nämnda åtgärderna. Här anger man också specifika tidsintervall för dessa kontakter (exempelvis varannan vecka eller då en åtgärd löper ut). Uppföljandesamtalet uppges fungera som ett sätt att kontrollera att resurserna används klokt. Samtalen kan dock gå till på olika sätt, bland annat med hänsyn till vem som gör uppföljningen och om det finns riktlinjer och rutiner för samtalen.

Härutöver uppger ytterligare sex av de intervjuade att man vid dessa myndigheter har uppföljande kontakter rörande besöksförbud och/eller larmtelefon eller annan motsvarande teknik, men att uppföljningen varierar från ärende till ärende. Det vill säga, man uppger inte specifika villkor eller tidsintervall för uppföljande kontakter med den utsatta. Vid resterande myndigheter uppges att man saknar rutiner för uppföljning.

Även om en majoritet av myndigheterna följer upp vidtagna skyddsåtgärder i form av kontakter med den skyddade är det mindre vanligt att det också sker en uppföljning i form av statistik över antalet ärenden som bedömts vara av låg, medel respektive hög risk avseende den närmaste tiden och vilka åtgärder som vidtagits i förhållande till den bedömda risknivån. Endast omkring hälften av de 12 myndigheter som använder någon version av SARA i en nämnvärd omfattning uppger att man upprättar statistik över genomförda riskanalyser och skyddsåtgärder. Liknande brister lyfts också fram i RPS inspektionsrapport.

Organisationen för uppföljning beror på myndighetens storlek, organisation och enskilda polisens engagemang

Vem som ansvarar för uppföljningen tycks variera med myndighetens storlek och organisation. Vid större myndigheter verkar det vara vanligare att uppföljningen fördelas mellan flera handläggare. En sådan modell förekommer vid åtta myndigheter, medan det vid mindre myndigheter är vanligare att man har en eller två personer som är särskilt utsedda att sköta uppföljningen av samtliga ärenden. (Dessa personer är då inte sällan personer som är både brottsoffersamordnare och personsäkerhetshandläggare/koordinator.) Denna modell används vid nio myndigheter. Vid resterande fyra myndigheter saknas rutiner helt eller så har man olika rutiner inom olika delar av myndigheten.

Konsekvenssamtal och ”offensiva samtal”

En handfull av de intervjuade uppger att man håller så kallade konsekvenssamtal med den hotande efter överträdelser av besöksförbud där den hotande åter informeras om innebörden av beslutet samt följderna av att överträda. I samband med kontakter med den hotande nämns även så kallade ”offensiva samtal”.

Det skulle vara intressant att veta om offensiva samtal verkligen fungerar. Att man lugnt och bestämt talar om för gärningspersonen att han tjänar på att sluta. Man vill ju ha en metod som fungerar.

I detta sammanhang kan det eventuellt finnas anledning att tydliggöra de juridiska förutsättningarna för en sådan verksamhet och hur den lämpligen kan utformas.

Diskussion

Även om det kan konstateras att SARA inte ger så mycket vägledning som man skulle önska är det ändå viktigt att betona att SARA har ett värde vid riskanalyser inom polisen. Det hjälper polisen att inte glömma någon relevant faktor vid bedömningen. Det förbättrar också dokumentationen vid riskanalysen och skapar på så sätt förutsättningar för bättre informationsöverföring om riskfall till olika delar av polisen. Dokumentationen förbättrar också förutsättningarna för att följa upp och utvärdera i vad mån lika fall bedöms lika av olika användare inom polisen och om de riskbedömningar som görs är korrekta.

Den höga risken för upprepad utsatthet motiverar strukturerade riskanalyser

Värdet av att polisen gör strukturerade riskanalyser i ärenden som rör hot och våld i nära relation har lyfts fram i många sammanhang. Samtidigt framgår av Brå:s studie att andelen anmälda brott där det görs en riskanalys fortfarande (våren 2010) är ganska liten i de flesta län. Den bild de intervjuade ger är att många – på flera nivåer inom myndigheterna – inte fullt ut har insett värdet av att ha en organisation och rutiner för att göra strukturerade riskanalyser.

Är det då en rimlig ambition att satsa på att i större skala göra strukturerade riskanalyser vid denna typ av anmälningar? Ja, med hänsyn till den generella risken för att en våldsutsatt kvinna blir hotad eller slagen igen, är ambitionen rimlig. En tredjedel av de anmälningar som inkommer av kvinnor om våld i nära relation är anmälningar görs av kvinnor som anmält sådant våld minst en gång tidigare (Brå 2010:19). Man kan förutsätta att det därutöver finns ett mörkertal av kvinnor som låter bli att anmäla igen. Att risken totalt sett är så stor talar för att man har rutiner för att göra både initiala riskbedömningar och strukturerade riskanalyser med verktyg, liksom fördjupade riskbedömningar i mer komplicerade ärenden.

Samstämmigheten i riskbedömningarna kan behöva förbättras

Strukturerade riskanalyser med verktyg som exempelvis SARA ökar *förutsättningarna* för att risken för nytt våld efter en anmälan bedöms på samma sätt oavsett vilken polis som tar ställning i frågan. Brå:s studie tyder dock på att någon sådan enhetlighet i bedömningarna inte uppnåtts. Det torde delvis bero på att SARA lämnar en relativt stor del av bedömningen åt användaren, så till vida att det inte finns en tydlig vägledning för hur svaren på frågorna i checklistan ska vägas mot varandra i den samlade bedömningen. Detta ger

å ena sidan utrymme för flexibilitet i enskilda situationer men innebär också att det ställs höga krav på användaren när det gäller erfarenhet och tolkningsförmåga. Den kompetensen kan variera från användare till användare. I intervjuerna uppges att samstämmigheten kan vara låg inom myndigheter där uppgiften att göra riskanalyser är spridd på många anställda och där den är en så kallad ”tillikauppgift”. Den arbetsfördelningen är i dag vanlig bland myndigheterna.

Brå:s bedömning är – i likhet med den bedömning som gjordes i studien av Stiftelsen Tryggare Sverige – att enhetligheten i bedömningarna behöver utvecklas och kontrolleras bättre än den görs i dag. Det torde bäst kunna uppnås genom att uppgiften koncentreras till en mindre grupp anställda inom varje myndighet, vilket också föreslås i RPS riktlinjer.

Men enhetligheten i bedömningarna, liksom vad bedömningarna leder till i form av insatser och utfall, behöver också följas upp och kontrolleras bättre. Alla myndigheter bör regelbundet följa upp samtliga ärenden där en strukturerad riskanalys gjorts och analysera om:

- likartade fall har bedömts lika
- vilka skyddsåtgärder olika typer av riskscenarier lett till.

Så långt det är möjligt är det också värdefullt att följa upp i vad mån den hotade blev utsatt för våld igen, oavsett om hon (eller han) anmälde det till polisen eller inte (se mer om detta nedan).

Här kan också nämnas att RPS i föreskriften (FAP 480-3) om polismyndigheternas lokala personsäkerhetsarbete i anslutning till 22 § lämnat ett allmänt råd som rekommenderar polismyndigheterna att årligen granska personsäkerhetsverksamheten och löpande utvärdera och granska skyddsärenden som inte har lett till avsett resultat. Detta råd har gällt sedan 1 september 2009 (RPS 2009).

Hur görs de *initiala* riskbedömningarna?

Den kritik när det gäller bristande enhetlighet i de slutliga risknivåbedömningarna gäller i ännu högre grad de initiala riskbedömningar som görs för att avgöra om det behövs en strukturerad riskbedömning. I RPS riktlinjer anges att ”om den initiala bedömningen pekar på att det finns risk för hot eller våld bör den så snart som möjligt kompletteras med en strukturerad bedömning”. I linje med vad som diskuterats här ovan framstår den initiala bedömningen som av stor betydelse. Om den görs på ett osystematiskt sätt och/eller på begränsade underlag riskerar skyddsvärda ärenden att inte bli föremål för en strukturerad riskbedömning. I dag sker den initiala riskbedömningen av olika personalkategorier och med ibland mer men ofta mindre gynnsamma förutsättningar ifråga om arbetsstöd i denna del av riskanalysprocessen, exempelvis i form av datasystem för att hitta ärenden men också rutiner och/eller kriterier för när ett ärende bör bli föremål för en strukturerad riskanalys.

Alltför svag länk mellan riskanalys och skyddsåtgärder

Av studien framgår att det inom många myndigheter tycks finnas en ganska svag länk mellan de strukturerade riskbedömningarna och beslut om skyddsåtgärder. Användare vet inte alltid vem som är mottagare av deras

riskanalys och kan känna att den inte har någon betydelse. Det finns heller inget i studien som tyder på att arbetet med strukturerade riskanalyser har lett till att fler kvinnor får skyddsåtgärder. Enligt Brå:s mening är detta den mest allvarliga bristen i polisens arbete med riskanalyser. Om inte länken mellan riskanalysen och beslutet blir starkare och även tydligare för användarna, riskerar verksamheten att försvagas på grund av för svag motivation bland användarna. Det är alltså viktigt att alla myndigheter organiserar arbetet på ett sådant sätt att riskanalysen och skyddsåtgärderna blir en integrerad helhet.

Arbetet kring skyddsåtgärderna behöver utvecklas

En bidragande orsak till att länken mellan riskanalyserna och skyddsåtgärderna är så svag kan vara att det finns relativt få skyddsåtgärder som polisen själva rår över. Om åtgärden som tillgrips ofta är densamma, kan kopplingen till de specifika omständigheterna och risknivån i enskilda fall bli svårare att urskilja. Av de konkreta skyddsåtgärder som nämns i intervjuerna framstår besöksförbud som den vanligast förekommande skyddsåtgärden. Denna åtgärd "ägs" emellertid inte av polisen utan beslutas av åklagare. Övriga konkreta skyddsåtgärder som nämns är larmtelefon och rondering, men dessa har av olika anledningar använts i mindre omfattning, liksom mer ingripande åtgärder inom ramen för personskyddsverksamheten då risken bedöms som högre.

Enligt Brå:s mening kan det finnas skäl för polisen och Åklagarmyndigheten att närmare diskutera hur respektive myndighet går till väga när man bedömer risken i enskilda fall och vilka möjligheter till informationsöverföring som finns från polis till åklagare. Det finns också skäl för att polismyndigheterna tillsammans med de lokala åklagarkamrarna regelbundet följer upp i vad mån polisen och åklagaren kommit fram till olika slutsatser om risken för fortsatt våld i ärenden där kvinnan ansökt om besöksförbud. Detta för att minska risken för att myndigheterna gör olika bedömningar i enskilda fall.

En komponent i detta kan vara att under en period löpande hålla kontakt med kvinnorna och höra hur det går, oavsett om de beviljats besöksförbud eller inte.

En annan komponent skulle kunna vara att använda en frågeguide med koppling till riskanalysverktygen vid inledande förhör så att åklagare, utredare och personal som utför strukturerade riskanalyser samt föreslår och beslutar om skyddsåtgärder har en gemensam grund för sina respektive beslut. Därmed kan också risken för partsinsyn minska, liksom behovet av kompletteringar och dubbelarbete.

Analysernas träffsäkerhet och åtgärdernas effektivitet måste följas upp och utvärderas

Ambitionen är att polisens strukturerade riskanalyser parade med bra skyddsåtgärder ska leda till att ett färre antal av de kvinnor som anmäler att de utsatts för våld i en nära relation, blir utsatta igen. Om så är fallet går inte att svara på i dag. Den forskning som finns ger inget entydigt svar och polisen har heller inte själva följt upp frågan. I RPS nya riktlinjer, liksom i RPS inspektionsrapport (2010:8), om riskanalyser betonas hur viktigt det är att verksamheten kontinuerligt följs upp och utvärderas. Brå delar den synen. Det bedrivs i dag viss forskning på detta område av professor Henrik Bel-

frage, dels i samarbete med Södertörns polisdistrikt i Stockholm, dels i samarbete med Jämtlands och Västernorrlands polismyndigheter.

Det behövs dock mer studier på området, som belyser både effekterna av arbetet med riskanalyser och skyddsåtgärder och hur detta arbete kan förbättras. Sådana studier skulle underlättas avsevärt om polisen själv löpande skulle följa upp hur det går för de kvinnor som anmält att de blivit utsatta för våld och hot. Då skulle goda förutsättningar skapas för att öka kunskapen om vad som fungerar och utveckla verksamheten.

Referenser

- Au, A., Cheung, G., Kropp, R., Yuk-Chung, C., Lam, G. L. T. och Sung, P. (2008). A preliminary validation of the brief spousal assault form for the evaluation of risk (B-SAFER) in the Hong Kong. *Journal of Family Violence*, 23, s. 727–735.
- Belfrage H. och Strand, S. (2002). *Polisär bedömning av risk för upprepat partnervåld. Resultat av ett års arbete med strukturerade riskbedömningar enligt SARA i Kalmar, Kronoberg och Blekinge län*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage H. och Strand, S. (2003). *Utveckling av ett riskinstrument för polisär bedömning av risk för upprepat partnervåld (SARA:PV). Slutrapport från ett utvecklingsprojekt i Kalmar, Kronoberg och Blekinge län*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage, H. och Strand, S. (2007). *Polisiära bedömningar och åtgärder vid stalking. Ett utvecklingsprojekt i Södertörn och Kalmar län*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage, H. och Strand, S. (2010). *Strukturerad bedömning av risker vid hot och trakasserier med hedersrelaterad bakgrund*. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). *Upprepad utsatthet för brott*. Brå-rapport 2001:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*. Brå-rapport 2003:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Nya regler om besöksförbud*. Delrapport. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*. Brå-rapport 2007:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bonta, J., Harman, W. G., Hann, R. G., och Cormier, R. B. (1996). The prediction of recidivism among federally sentenced offenders: A re-validation of the SIR scale. *Canadian Journal of Criminology*, 38, s. 61–79.
- Cairns, K. V. (2004). *Alberta Mental Health Board Domestic Violence Treatment Program Evaluation: Report to the Partnering Ministries Committee*. Edmonton, AB, Canada: Alberta Mental Health Board.
- Campbell, J. C., och Lewandowski, L. A. (1997). Mental and physical health effects of intimate partner violence on women and children. *The Psychiatric Clinics of North America*. 20 (2), s. 353–374.
- Dutton, D. G., och Kropp, P. R. (2000). A review of domestic violence risk instruments. Se *Trauma Violence and Abuse A Review Journal*. 1 (2), s. 171–181.

- Garner, J. W. och Hudson, W. W. (2003). *Conceptualizing and measuring "healthy marriages" for empirical research and evaluation studies: a compendium of measures – Part II*. Washington, DC: Child Trends.
- Gibas, A., Kropp, P. R., Hart, S. D. och Stewart, L. (2008). *Validity of the SARA in a Canadian sample of incarcerated males*. Paper presenterat vid the Annual Conference of the International Association of Forensic Health Services, Wien, Österrike.
- Grann, M. och Wedin, I. (2002). Risk factors for recidivism among spousal assault and spousal homicide offenders. *Psychology, Crime and Law*, 8, s. 5–23.
- Hart, S. D., Cox, D. N. och Hare, R. D. (1995). *Manual for the Hare Psychopathy Checklist: Screening version (PCL:SV)*. Toronto: Multi-Health Systems, Inc.
- Heckert, D. A. och Gondolf, E. W. (2004). Battered women's preceptions of risk versus risk factors and instruments in predicting repeated reassault. *Journal of Interpersonal Violence*, 19, s. 778–800.
- Hilton, N. Z. och Harris, G. T. (2004). Predicting wife assault: a critical review and implications for policy and practice. *Trauma, Violence and Abuse*, 6, s. 3–23.
- Hilton, N.Z., Harris, G.T., och Rice, M.E. (2010). *Risk assessment for domestically violent men: Tools for criminal justice, offender intervention, and victim services*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Kropp, P. R. och Hart, S. D. (2000). The Spousal Assault Risk Assessment (SARA) Guide: Reliability and Validity in Adult Male Offenders. I *Law and Human Behaviour*. 24 (1), s. 101–118.
- Kropp, P. R. och Gibas, A. (2010). The spousal assault risk assessment guide (SARA). Se *Handbook of violence risk assessment*. Otto, R. K. och Douglas, K. S. (red.). USA: Routledge.
- Mowat-Léger, V. (2001). *Risk factors for violence: a comparison of domestic batterers and other violent and non-violent offenders*. Opublicerad doktorsavhandling. Ottawa, ON, Canada: Carleton University.
- Nuffield, J. (1982). *Parole decision-making in Canada: Research towards decision guidelines*. Ottawa, ON, Canada: Ministry of Supplies and Services Canada.
- Quinsey, V. L., Harris, G. T., Rice, G. T. och Cormier, C. A. (1998). *Violent offenders: Appraising and managing risk*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Rikspolisstyrelsen (2005). *Polisiära hot- och riskbedömningar. Rikspolisstyrelsens riktlinjer för rutiner vid ärenden om våld i nära relationer samt i ärenden om besöksförbud*. RPS-rapport 2005:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2009). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas lokala personsäkerhetsverksamhet*. RPSFS 2009:16. FAP 480-3.
- Rikspolisstyrelsen (2010). Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå. POA-400-1222/09.
- Rikspolisstyrelsen (2010). Inspektion av polismyndigheternas hantering av rutiner vid bl.a. riskanalyser. Inspektionsrapport 2010:8. STA-128-1757/10.
- Rikspolisstyrelsen (2010). Polismyndigheternas handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor. Inspektionsrapport 2010:9. STA-128-3745/09.

- Sackemark, M. (2006). *Upprepad utsatthet för våld och hot mot kvinnor i nära relation. En kvantitativ registerstudie av polisanmälningar i Dalarnas län under 2005–2006*. C-uppsats i kriminologi. Stockholm: Stockholms universitet.
- Socialstyrelsen (2004). *Riskbedömningar inom den specialiserade psykiatriska vården. En kartläggning*. Webbpublikation: www.socialstyrelsen, december 2004.
- Socialstyrelsen (2008). *Kvalitetskriterier för granskning av standardiserade bedömningsinstrument*. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS). Socialstyrelsen.
- SOU 2004:121. *Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:65. *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2008:81). *Stalkning – ett allvarligt brott*. Betänkande av Stalkningsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Stiftelsen Tryggare Sverige (2010). *Våld mot kvinnor. Om polisiära hot och riskbedömningar (2010:2)*. Stiftelsen Tryggare Sverige. Stockholm: Jure.
- Straus, M. A., Hamby, S. L., Boney-McCoy, S., och Sugarman, D. B. (1996). The Revised Conflict Tactics Scales (CTS2): Development and preliminary psychometric data. *Journal of Family Issues*. 17 (3), 283–316.
- Svensson, L. och Lindgren, M. (2005). *Upprepad utsatthet för brott. En kartläggning av anmälningar avseende våld mot kvinnor i nära relation, bostadsinbrott samt rån och inbrott i butik*. Uppsala: Polismyndigheten i Uppsala län.
- Williams, K. och Houghton, A. B. (2004). *Domestic violence exploratory study on the DVSI and SARA*. State of Hawaii, 2003–2007. Hawaii: Interagency Council on Intermediate Sanctions (www.hawaii.gov/icis).
- Wong, T. och Hisashima, M. A. (2008). *Domestic violence exploratory study on the DVSI and SARA, State of Hawaii, 2003–2007*. Hawaii: Interagency Council on Intermediate Sanctions (www.hawaii.gov/icis).

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Litteraturstudie

Rapporten inleds med en kortare genomgång av tidigare studier och forskning. Litteraturgenomgången baseras på sökningar gjorda av Polishögskolans bibliotek. Sökningen har innefattat både böcker och artiklar och sträcker sig från år 2000 och framåt. Nyckelorden på såväl svenska som engelska har använts.

Intervjuer

För att göra en kartläggning av användningen av riskanalysverktyg i samband med ärenden som rör våld i nära relation har samtliga myndigheter kontaktats. Att inkludera samtliga polismyndigheter har varit av betydelse av åtminstone två skäl. För det första tyder tidigare Brå-studier inom detta område på stora variationer mellan olika polismyndigheter. För det andra är användning av riskanalysverktyg ett nytt arbetssätt och lite har varit känt om hur man arbetar inom de olika myndigheterna. Därutöver är möjligheterna till olika arbetssätt stora. Det har därför ansetts värdefullt att fånga upp så många olika erfarenheter och arbetssätt som möjligt.

De intervjuade har bestått av tretton länsansvariga brottsoffersamordnare. I ytterligare åtta län har länsansvarig brottsoffersamordnare delegerat uppgiften till annan anställd. Dessa har i två fall varit chef för kriminalavdelningen, chef för KUT, Fu-ledare inom familjevårdsgrupp, chef för personsäkerhetsavdelning, verksamhetsutvecklare med ansvar för brott i nära relation, personsäkerhetskoordinator, brottsoffersamordnare inom brottsoffer- och personsäkerhetsenheten.

Att den inledande kontakten har tagits med brottsoffersamordnare beror på att de ofta har en placering mellan högre operativa och strategiska funktioner (enligt RPS) och de kan därför ge mer översiktliga och sammanfattande beskrivningar av riskanalysprocessen i ärenden som rör våld i nära relation. Dessutom rekommenderar RPS i sina riktlinjer för riskanalys på individnivå att ansvaret för strukturerad riskanalys i olika delar koncentreras till brottsoffersamordningen.

Intervjuerna utgick från en frågemanual och tog vanligtvis en dryg timme, i vissa fall upp till två timmar. De intervjuade gavs därefter möjlighet att lyssna på intervjun (som spelades in) för att kontrollera att inga missuppfattningar uppstått. Intervjuerna transkriberades delvis. En fullständig transkribering motiveras främst då forskarens syfte är att genomföra samtalsanalys. I detta fall var målsättningen endast att inhämta uppgifter om sakförhåll-

landen rörande polismyndigheternas arbetssätt och erfarenheter i samband med riskanalys.

Parallellt med intervjuerna genomfördes också en mindre mejlenkät. Dessa frågor var av bakgrundskaraktär och syftade bland annat till att ringa in kvantitativa mått på användningen av riskanalysverktyg. Genom att ge de intervjuade vissa frågor i förväg kunde själva intervjun kortas ned, samtidigt som det gav de intervjuade möjlighet att samla mindre tillgänglig information samt inhämta synpunkter inom myndigheten om man så önskade.

Vissa frågor har varit svåra att besvara för de intervjuade. Skäl till detta har varit personalomsättning och i vissa fall avsaknad av uppföljningssystem. Särskilt svåra frågor har därför formulerats i termer av den intervjuades bedömning. Kvantitativa resultat som presenteras är därför i vissa fall ungefärliga. Det kan inte uteslutas att de intervjuades olika positioner inom sina respektive myndigheter kan ha påverkat den bild av myndighetens arbete som getts, liksom den i vissa fall korta tid de har innehaft denna position.

Bilaga 2. SARA:SV-2

Checklista för bedömning av risk för framtida partnervåld (SARA:SV) P. R. Kropp, S. D. Hart & H. Belfrage		
Namn mt:	Persnr mt:	K-nr:
Ifylld av (texta):		Datum:
Informationskällor: <input type="checkbox"/> Intervju/förhör med den misstänkte/gärningsmannen <input type="checkbox"/> Intervju/förhör med offret/offren <input type="checkbox"/> Övrigt _____ _____	Bedömningsprocedur: J = Riskfaktorn föreligger; D = Riskfaktorn föreligger möjligen eller delvis; N = Riskfaktorn föreligger ej; -- = Otillräcklig information "Aktuell situation" avser förhållandet vid den aktuella händelsen och i nära anslutning till denna (< 4 veckor)	
Riskfaktorer för partnervåld hos gärningsmannen <i>Här bedöms personens historia av partnervåld</i>	Aktuell situation	Bakgrund
Våld <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fysiskt våld, eller försök till fysiskt våld, inkluderande sexuellt våld, med medicinsk behandling eller kontroll som följd, eller som borde medföra sådan behandling eller kontroll, och/eller användande av vapen, bedöms "J" ➤ Mindre allvarligt våld, eller försök därtill, bedöms som "D" 		
Hot, och/eller avsikt, att utöva allvarligt våld <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dödshot eller hot om allvarligt våld ➤ Hot om att tillfoga mindre allvarligt våld bedöms som "D" ➤ Inkluderat är kännedom om planering, eller tankar kring, att skada/döda offret 		
Upptrappning <ul style="list-style-type: none"> ➤ Personen har trappat upp sitt våldsamma/hotfulla beteende ➤ "Upptrappning" avser frekvens och/eller svårighetsgrad av våld/hot 		
Överträdelse av besöksförbud eller liknande <ul style="list-style-type: none"> ➤ Avser missbruk av föreskrifter och regler i samband med besöksförbud, permission, villkorlig frigivning, skyddstillsyn, etc, som utverkats som en följd av partnervåld ➤ Fall där personen gripits av polis eller dömts för sådan överträdelse, liksom upprepade överträdelse, bedöms som "J" 		
Attityd som stöder eller ursäktar partnervåld <ul style="list-style-type: none"> ➤ Personen ger uttryck för socio-politiska, religiösa, (sub)kulturella eller personliga attityder som stöder eller ursäktar partnervåld ➤ Inkluderat är äganderättsbehov och sexuell svartsjuka ➤ Personen bagatelliserar eller förnekar mycket eller allt av sitt tidigare partnervåld (ex.vis förnekar helt, skyller på andra eller på offret, eller tonar ner eller förnekar konsekvenserna av våldet) 		

Gärningsmannens psykosociala situation	Aktuell situation	Bakgrund
Frekvent annan icke partnervåldsrelaterad kriminalitet <ul style="list-style-type: none"> ➢ Personen är frekvent dömd eller skäligen misstänkt för annan, våldsrelaterad eller icke våldsrelaterad, kriminalitet ➢ Personen har en antisocial attityd och ett antisocialt umgänge ➢ Här inkluderas allt våld, eller hot om våld, som är riktat mot såväl främmande personer som övriga familjemedlemmar utom partnern, eller mot djur 		
Allvarliga relationella problem <ul style="list-style-type: none"> ➢ Separation från sin partner, och/eller ett eller flera mycket konfliktfyllda förhållanden ➢ Bedömning skall här göras av omständigheter även oberoende av den aktuella händelsen 		
Problem på arbetsmarknaden/ekonomiska problem <ul style="list-style-type: none"> ➢ Arbetslöshet, en instabil situation på arbetsmarknaden, eller betydande ekonomiska problem 		
Missbruksproblem <ul style="list-style-type: none"> ➢ "Missbruk" avser att personens missbruk av alkohol eller droger har försämrat dennes hälsotillstånd eller sociala förmåga (ex.vis överkonsumtion, omhändertagen av polis eller uppsagd från sitt arbete) 		
Psykiska problem <ul style="list-style-type: none"> ➢ Tecken på psykisk sjukdom (ex.vis svår depression eller svår ångest) ➢ Tecken på personlighetsstörning karakteriserad av aggressivitet, impulsivitet, instabilitet eller extrem svartsjuka (ex.vis antisocial-, psykopatisk-, narcissistisk- eller borderline personlighetsstörning) ➢ Suicidalt tankeinnehåll eller avsikt <input type="checkbox"/> Definitiv: Bedömningen konfirmerad/utförd av psykiatrisk/psykologisk expertis <input type="checkbox"/> Presumerad: Bedömningen behöver konfirmeras/utföras av psykiatrisk/psykologisk expertis 		
Sårbarhetsfaktorer hos offret	Aktuell situation	Bakgrund
<i>Här bedöms faktorer hos offret som kan vara av betydelse för skyddsarbetet</i>		
Inkonsekvent beteende eller attityd gentemot gärningsmannen <ul style="list-style-type: none"> ➢ Offrets uppträdande eller attityd mot gärningsmannen är inkonsekvent, exempelvis återtagande av anmälan ➢ Håller ingen "rak linje" i sitt beteende eller sänder "dubbla budskap" ➢ Kontakter själv gärningsmannen indirekt eller direkt ➢ Normaliserar och minimerar gärningsmannens beteende ➢ Följer inte uppgjorda skyddsplaner 		X
Extrem rädsla för gärningsmannen som gör offret irrationell <ul style="list-style-type: none"> ➢ Offret är så rädd för gärningsmannen att hon/han inte är rationell ➢ Vågar inte följa en skyddsplan vid en konfrontation med gärningsmannen ➢ Tar av rädsla tillbaka tidigare lämnade uppgifter/anmälningar ➢ Vågar inte bryta upp från gärningsmannen ➢ Extrem oro för närstående (ex barn, föräldrar, ny partner, husdjur) 		X
Dålig tillgång till social och professionell hjälp <ul style="list-style-type: none"> ➢ Okunnig om lagar, rättigheter och hjälporganisationer ➢ Ovillig att söka hjälp ➢ Låg grad av kontakt med familj och vänner ➢ Hög grad av kontroll från gärningsmannen ➢ Hög grad av kontroll i en subkulturell/religiös miljö som stöder eller ursäktar partnervåld 		X
Farlig livssituation <ul style="list-style-type: none"> ➢ Dåligt fysiskt skydd i hemmet ➢ Dåligt fysiskt skydd på arbetsplatsen/skolan ➢ Osäkra transporter ➢ Dålig tillgång till larmöjligheter ➢ Skyldighet att ha kontakt med gärningsmannen (ex delad vårdnad) 		X
Personliga problem som kan påverka skyddsarbetet <ul style="list-style-type: none"> ➢ Problem på arbetsmarknaden/ekonomiska problem ➢ Juridiska problem/vårdnadstvist ➢ Psykiska problem/funktionshinder ➢ Missbruk av alkohol, droger eller läkemedel ➢ Depression/självordstankar ➢ Fysisk sjukdom/funktionshinder 		X

Övriga överväganden	Aktuell situation	Bakgrund	
<p>Risk för partnervåld (dvs varje form av fysisk skada, eller försök till eller hot om sådan skada) <u>om ingen skyddsåtgärd</u> vidtas, samt vid eventuella olika scenarier:</p> <p style="text-align: center;">Ringa in: Låg (L), Medel (M), Hög (H)</p>			
Närmaste tiden (akut)?	L	M	H
Risk för mycket allvarligt/dödligt våld?	L	M	H
<p><i>Förslag till skyddsåtgärder</i></p>			
<p style="text-align: center;">Spousal Assault Risk Assessment guide: Short Version (SARA:SV), Version 2 P. R. Kropp, S. D. Hart & H. Belfrage © 2005 ProActive ReSolutions Inc. (www.proactive-resolutions.com)</p> <p style="font-size: small;">Föreliggande svenska version © 2005 av Henrik Belfrage, Forskningsenheten, Rättspsykiatriska regionkliniken, Box 880, 851 24 Sundsvall, E-mail: henrik.belfrage@lvn.se. Tel: 060-18 39 80, Fax: 060-18 39 10 [www.lvn.se/rpk]. Senast rev 2008-08-14</p>			

Bilaga 3. Internationellt publicerad forskningslitteratur om SARA

Referens	Urval	Underlag för SRA	Användare	Verktysversion	Validitetsmått	Interbedömarreliabilitet
Kropp och Hart (2000)	2681 male offenders	Casefiles, interview with offender	Correction, mental health och research staff	SARA (20 items) Canadian	Criterion group validity (postdictive), concurrent validity (PCL:SV, GSIR, VRAG)	Correction staff vs doctoral student (n=86)*
Mowat-Léger (2001)	154 incarcerated offenders	Semi-structured interview with offender and file review	Researcher	SARA (20 items) Canadian	Criterion group validity, Concurrent validity (ABI, IBWB)	Researcher vs Doctoral psychologist (n=16)
Grann och Wedin (2002)	88 male offenders diagnosed with personality disorder	File information	Psychology students	SARA (16 items) Canadian	Postdictive validity, concurrent validity (PCL:R, HCR-20, VRAG)	Psychology student vs Doctoral student (n=18)**
Williams och Houghton (2004)	434 men arrested for violence against female intimate partners	Interview with Perpetrator, victim, collateral material	Probation officers	SARA (20 items) Canadian	Concurrent validity (DVS), prediction validity	
Cairns (2004)	231 spousal assaulters in an evaluation of a domestic violence treatment program	Interview with offenders, available information		SARA (20 items) Canadian	Concurrent validity (PAPS, NPAPS), predictive validity	
Hilton och Harris (2004)	589 offenders in a intimate relationship and having committed partner-related assault	File information	Experience risk assessers and graduate research assistants	SARA (20 items) Canadian	Predictive validity, concurrent validity (ODARA, DA)	
Heckert och Gondolf (2004)	840 men (804 mandated by court to attend domestic violence treatment)	Database from a multisite evaluation of batterer treatment systems	Researchers	SARA (10 items) Canadian	Postdictive validity	
Wong och Hishima (2008)	196 offenders	Multiple source of information	Probation officers	SARA (20 items) Canadian	Predictive validity, concurrent validity (DVS)	
Gibas, Kropp, Hart och Stewart (2008)	108 incarcerated male spousal assaulters after release from prison			SARA (20 items) Canadian	Predictive validity, concurrent validity (SIR)	
Au m. fl. (2008)	43 batterers and 46 control male subjects	Interviews with participants and demographic information	Trained research staff	B-SAFER (10 items) Canadian	Criterion group validity, Concurrent validity (CTS2)	

* Different materials used.

** Doctoral psychologist based ratings on audio recordings made by researcher.

Förkortningar av riskanalysverktyg samt litteraturhänvisningar:

CTS: Conflict Tactics Scale (Straus, M. A., Hamby, S. L., Boney-McCoy, S., och Sugarman, D. B. 1996)

DVSI: Domestic violence screening instrument (Williams, K. och Houghton, A. B. 2004)

GSIR: General statistical information on recidivism scale (Nuffield, J. 1982)

ODARA: Ontario domestic assault risk assessment guide (Hilton, N. Z., Harris, G.T., och Rice, M.E. 2010)

PCL:SV: Psychopathy checklist, screening version (Hart, S. D., Cox, D. N. och Hare, R. D. 1995)

PAPS: Physical abuse of partner scale (Garner, J. W. och Hudson, W. W. 2003)

SIR: Statistical information on recidivism scale (Bonta, J., Harman, W.G., Hann, R.G. och Cormier, R.B. 1996).

NPAPS: Non-physical abuse of partner scale (Garner, J. W. och Hudson, W. W. 2003)

VRAG: Violence risk appraisal guide (Quinsey, V. L., Harris, G. T., Rice, G. T. och Cormier, C. A. 1998)

Bilaga 4. Mått på myndigheternas arbete med strukturerad riskanalys

Tabell 2. Gruppering av myndigheterna utifrån riskanalysverksamhetens omfattning och karaktär. Här ingår skattningar på årsbasis för fem myndigheter baserat på uppgifter för riskanalysverksamheten år 2010.³⁵

Myndighet	Antal SRA** (avr)	Användning	Specialiserad org.	Genomförande	Stabilitet	"Bättre verksamhet" (>1 poäng)
A	200*	1	1		1	3
B	800	1	1	1	1	4
C	1450	1	1		1	3
D	100					
E	300*					
F	25					
G	5					
H	50		1	1	1	3
I	100	1				
J	200	1			1	2
K	50*	1			1	2
L	5					
M	0					
N	50*					
O	0					
P	150				1	
Q	5					
R	0					
S	5			1		
T	250*		1	1	1	3
U	50				1	

* Årskattning gjord på uppgifter från 2010.

** SRA står här för "strukturerad riskanalys".

³⁵ Dessa skattningar har gjorts för att kunna redovisa ett jämförbart årsvärde. Bakgrunden till detta är huvudsakligen att riskanalysverksamheten startade under 2009 eller under första halvåret 2010. I vissa fall saknas uppgifter för verksamheten för 2009 och den har då ersatts med tillgänglig statistik från 2010. Detta innebär att det totala antalet strukturerade riskanalyser i denna tabell överstiger antalet som gjordes 2009 med cirka 600.

Utifrån kontakter som Brå har haft med intervjuade kring dessa mått förtydligas i det följande tre av de mått som använts.

Måttet *Specialiserad organisation* bygger på svaren i följande fråga som Brå ställde våren 2010: ”Enligt din bedömning, i hur många anställdas arbetsuppgifter ingår det att genomföra riskanalyser i relationsvåldsärenden med hjälp av riskanalysverktyg?” Antalet anställda som faktiskt har arbetat med strukturerade riskanalyser våren 2010 kan i praktiken ha varit både fler och färre.

När det gäller måttet *Genomförande* har två myndigheter framfört att man förlagt ansvaret att genomföra strukturerad riskanalys på utredare och Fu-ledare för att snabbt kunna genomföra strukturerade riskanalyser även på helger då brottsoffersamordningen inte alltid är i tjänst. Detta innebär då samtidigt att man inte har fått poäng i måttet *Genomförande*. Brå har emellertid formulerat detta mått för att i största möjliga mån spegla innebörden av RPS riktlinjer för strukturerad riskanalys; att det är lämpligt att myndigheterna i den mån det är möjligt förlägger det strukturerade riskanalysarbetet inom brottsoffersamordningen.³⁶

Ifråga om måttet *Stabilitet* har en myndighet framfört att det kan vara missvisande att myndigheter där man planerar eller har beslutat om att i olika avseenden förändra organisationen, i syfte att skapa bättre förutsättningar för strukturerad riskanalys, inte får poäng. Brå:s mått avser emellertid att skilja myndigheter där man uppger att man hittat en fungerande arbetsmodell från myndigheter där man vid tiden för intervjuerna ännu inte gjort detta.

Det ska också nämnas att det förekommer variationer inte bara mellan myndigheterna, utan även inom myndigheterna. Oavsett myndigheternas storlek förekommer det alltså variationer mellan olika områden med avseende på de mått som använts här.

³⁶ I RPS riktlinjer lyfts brottsoffersamordningen fram som central vid såväl initiering, genomförande som användningen av strukturerad riskanalys i samband med skyddsåtgärder. Här anges också skäl för att begränsa dessa arbetsmoment till ett fåtal särskilt utbildade personer: det medför en högre kompetens och ökad vana vilket leder till mer enhetliga och träffsäkra bedömningar. RPS menar också att riskanalysen ska hållas skild från brottsutredningen, vilket avlastar utredningsarbetet och minskar risken för partsyn (RPS 2010). Brå uppfattar innebörden av riktlinjerna som att det är lämpligt att hanteringen av strukturerad riskanalys begränsas till brottsoffersamordningen så långt det är möjligt.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 ▪ FAX +46 (0)8 411 90 75 ▪ E-POST INFO@BRA.SE ▪ www.bra.se