

Upprepad utsatthet för våld

Polisens och socialtjänstens arbete i nio län

Upprepad utsatthet för våld

Polisens och socialtjänstens arbete i nio län

Rapport 2010:19

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.

© Brottsförebyggande rådet 2010

Författare: Linda Jönsson
Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

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

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning.....	6
Inledning.....	10
Kvalitetskriterier för polisens och socialtjänstens arbete	10
Mått på hur väl arbetet lyckas	11
Studiens upplägg	12
Material	13
Metod	14
Utvecklingen av olika mått avseende våld mot kvinnor	15
Polisens arbete med våldsutsatta kvinnor.....	18
Exempel på bra respektive mindre bra arbete	18
Fem kriterier på god kvalitet i arbetet.....	19
Kvalificerad verksamhet	20
Kunskapsutveckling.....	21
Information till våldsutsatta kvinnor	22
Strukturerad samverkan	23
Riskanalys	24
Sammanlagt resultat: polisens arbete	25
Socialtjänstens arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.....	27
Tre kriterier på god kvalitet i arbetet	27
Specialiserad verksamhet samt åtgärdande av brister.....	28
Uppföljning och utvärdering.....	29
Samverkan.....	29
Sammanlagt resultat: socialtjänstens arbete	30
Sammanlagt resultat för både polisens och socialtjänstens arbete ...	31
Diskussion	32
Varierande kvalitet i polisens arbete	32
Upprepad anmäld utsatthet är inget bra mått för uppföljning.....	33
Bilagor.....	37
Bilaga 1	37
Bilaga 2	38
Referenser.....	39

Förord

I november 2007 lade regeringen fram en samlad strategi för arbetet med mäns våld mot kvinnor under mandatperioden. 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 Rapport, 2010:18).

Polisen är en central aktör i handlingsplanen. Mot den bakgrunden har Brå inom ramen för uppföljningen gjort två särskilda studier som närmare belyser deras arbete för att minska mäns våld mot kvinnor. Den ena har fokus på polisens arbete med strukturerade riskanalyser för att minska antalet kvinnor som anmäler att de blivit utsatta för våld och hot i en nära relation blir utsatta igen (Brå Rapport, 2010:20). Den andra, som redovisas i denna rapport, tar upp frågan om hur polisens arbete med våldsutsatta kvinnor varierar mellan polismyndigheterna och vilka åtgärder som kan användas för att se vilka effekter polisens arbete har för att minska att de våldsutsatta kvinnorna blir utsatta igen. Även socialtjänstens arbete tas i viss mån upp i studien.

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

Rapporten har skrivits av Linda Jönsson, utredare vid Brå. Ett stort tack till alla uppgiftslämnare inom polis och socialtjänst.

Stockholm i december 2010

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem. År 2009 gjordes över 20 000 polisanmälningar om olika typer av våld som män begått mot kvinnor. Man skulle önska att en anmälan till polisen skulle leda till att våldet upphör, men i många fall är det inte så. Så många som en tredjedel av anmälningarna om våld i nära relation rör kvinnor som redan tidigare gjort en anmälan om att de utsatts för våld av samma man. För att anmälningarna i större utsträckning än i dag ska leda till att våldet upphör, krävs kraftfulla insatser av rättsväsendet och övriga berörda aktörer.

Regeringen har i sin handlingsplan för att minska mäns våld mot kvinnor givit polisen och socialtjänsten en rad uppgifter för att förbättra deras arbete. Planen har bidragit till att både polisen och socialtjänsten har genomfört utbildningar på området, sett över riktlinjer samt utvecklat sin organisation och sin samverkan med andra aktörer. Det som dock saknas när det gäller polisens arbete är enkla, vedertagna mått som kan användas för att följa upp och värdera vilken kvalitet i arbetet som uppnåtts inom de olika polismyndigheterna. När det gäller socialtjänsten har arbetet med tydliga kvalitetskriterier kommit något längre genom den nationella tillsyn som Socialstyrelsen och länsstyrelserna gjorde år 2008/2009. Där ställdes ett antal bedömningskriterier upp för kommunernas arbete med våldsut-satta kvinnor.

Två syften med rapporten

Mot denna bakgrund har Brå gjort en studie med fokus på i första hand polisens men även socialtjänstens brottsofferstödjande arbete. Studien har två syften. Det första syftet är att belysa kvaliteten i polisens och socialtjänstens brottsofferstödjande arbete i nio län utifrån ett kvalitetsindex som Brå tagit fram. Det andra syftet är att söka efter ett bra mått på vilka effekter arbetet har för kvinnornas utsatthet. Det mått som här studeras är *upprepad anmäld utsatthet*. Den fråga som ställs är om upprepad anmäld utsatthet för våld bland kvinnor i de olika länen kan användas som mått på hur framgångsrik polisen har varit i sitt arbete.

Rapporten är en del av Brå:s regeringsuppdrag att följa upp handlingsplanen.

Studiens upplägg

För att få en spridning i resultaten gjordes ett urval av sammanlagt nio län. De län med högst antal upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor samt fem av de län med lägst antal upprepade anmälningar år 2008–2009 valdes ut.¹ Uppgifterna togs fram genom en specialbearbetning av Brå:s kriminalstatistik.

Genom intervjuer med polisens brottsoffersamordnare i dessa nio län gjordes en kartläggning av hur man inom polismyndigheterna arbetade med brottsofferstödjande arbete. Utifrån ett antal uppställda kriterier rangordnades kvaliteten i deras arbete. Motsvarande intervjuer och värdering gjordes av socialtjänstens arbete i den största kommunen i de utvalda länen.

Slutligen gjordes en analys av om det fanns ett samband mellan hög kvalitet i polisens och socialtjänstens arbete och antalet upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor i länet.

Kriterier på kvaliteten i polisens och socialtjänstens arbete

För att kunna studera hur väl polismyndigheterna arbetar med brottsofferstödjande frågor arbetade Brå fram fem kriterier på kvalitet i arbetet. Följande kriterier, som i huvudsak bygger på RPS rekommendationer, ställdes upp:

- *”Kvalificerad” verksamhet.* Enligt RPS definieras verksamheten som kvalificerad om det finns en organiserad funktion för att hantera och utreda ärenden som avser våld i nära relation. Ett annat sätt att uttrycka det är att det ska finnas någon form av *specialiserad funktion med kompetens i dessa frågor*. Den kan utgöras av en så kallad familjevåldsrotel eller en grupp med specialiserade utredare. En sådan funktion håller ihop brottsofferarbetet, underlättar implementeringen av utbildningsinsatser och förbättrar förutsättningarna för samverkan med externa aktörer.
- *Kunskapsutveckling* innebär i den här studien att polisens utredningsarbete ska bedrivas utifrån enhetliga rutiner, metoder och verktyg. Personalen ska ha fördjupad och enhetlig utbildning och kontinuerligt genomgå fortbildning. Dessa aspekter framhålls tydligt i RPS rekommendationer. Utöver detta omfattar kriteriet även att polisen kontinuerligt ska följa upp alla besöksförbud.
- *Strukturerad samverkan*, både intern och extern, lyfts i RPS rekommendationer fram som centralt i arbetet. ”Strukturerad samverkan” innebär i den här studien framför allt samverkan med socialtjänsten och rutiner för denna, samt samverkan med externa aktörer såsom landsting, frivilligorganisationer, kriminalvård och skola.
- *Information.* RPS betonar i sina rekommendationer att det är viktigt att informera allmänheten om polisens arbete med våldsutsatta

¹ De upprepade anmälningarna skulle avse samma man som i förstagångsanmälan. De anmälningar som studerades var misshandel (inklusive grov), sexualbrott, grov kvinnofridskränkning, ofredande, olaga hot samt mord och mordförsök.

kvinnor för att öka anmälningsbenägenheten och för att försöka minska mörkertalet. Det är också viktigt att säkerställa att den som gjort en anmälan får relevant information om var det finns råd och stöd att få.

- *Risikanalys*. Begreppet riskanalys² används här som ett mått på myndigheternas riskanalysarbete. Kriteriet omfattar antalet genomförda strukturerade riskanalyser i förhållande till ett länspecifikt referensvärde, grad av specialisering, ansvarig personal samt grad av implementering.

Varje myndighet fick 1–3 poäng utifrån hur väl de uppfyller de olika kriterierna.

Med utgångspunkt från bedömningskriterierna i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsrapport (Socialstyrelsen 2009) har Brå skapat tre liknande kriterier på kvalitet i socialtjänstens arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor: ”specialiserad verksamhet och åtgärdande av brister”, ”uppföljning och utvärdering” och ”samverkan”. De nio länen har fått 1–3 poäng utifrån hur väl socialtjänsten i den största kommunen, utifrån våra data, uppfyller vart och ett av kriterierna.

Varierande kvalitet i polisens arbete

Ambitionen med studien har inte varit att ge någon exakt eller heltäckande bild av kvaliteten i polisens brottsofferstödjande arbete vid anmälningar om våld mot kvinnor. Men den visar ändå tydligt att myndigheterna ännu inte lever upp till de kvalitetskriterier som ställdes upp. Undersökningen av de nio länen illustrerar att det finns ganska stora skillnader i kvalitet mellan polismyndigheterna och att även de som har bäst resultat har en del kvar innan de helt lever upp till kvalitetskraven. Längst har man kommit när det gäller kvalitetskriteriet ”Information” medan bristerna är större på andra områden. Om regeringens handlingsplan verkligen ska leda till mindre utsatthet för våld bland kvinnor, är det angeläget att polisen tar ytterligare steg för att förbättra sin verksamhet. Det är också viktigt att RPS löpande följer hur arbetet utvecklas.

Gruppen län med flest upprepade anmälningar hade högst kvalitetspoäng

Analysen av kvaliteten i det brottsofferstödjande arbetet i relation till antalet upprepade anmälningar i länet visade att det var gruppen län med högst nivå upprepade anmälningar som i störst utsträckning bedömdes uppfylla Brå:s kvalitetskriterier. Sambandet var dock inte så starkt, det fanns även län med en låg nivå upprepade anmälningar som uppfyllde kvalitetskriterierna. Sammantaget tyder resultaten på att ett bra brottsofferstödjande arbete kan öka anmälningsbenägenheten bland dem som blir utsatta igen efter att de gjort en förstagångsanmälan och att detta minskar mörkertalet. Men även om en ökad anmälningsbenägenhet tycks vara den

² Begreppet ”riskanalys” kallades tidigare hot- och riskbedömning. I RPS riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå har man motiverat ändringen av begreppet mot bakgrund av att ”riskanalys” är ett mer relevant begrepp som omfattar alla delar i processen, det vill säga att identifiera hot, bedöma risken för att hotet ska realiseras och bedöma konsekvenser av detta. Begreppet omfattar även åtgärder för riskhantering (Rikspolisstyrelsen 2010b).

tydligaste statistiska effekten av ett bra brottsofferstödande arbete, är det rimligt att anta att ett bra arbete också kan leda till en faktisk minskning av den upprepade utsattheten. En sådan eventuell effekt osynliggörs dock om anmälningsbenägenheten bland dem som blir utsatta igen samtidigt ökar.

Det behövs andra effektmått än upprepade anmälda utsatthet

Sammantaget är Brå:s bedömning på grundval av studien att upprepade anmälda utsatthet inte är något bra mått för att följa upp effekterna av polisens och socialtjänstens arbete för att förhindra att våldsutsatta kvinnor som gör en polisanmälan blir utsatta igen. För att kunna säga något mer säkert om huruvida den faktiska upprepade utsattheten har ökat eller minskat på nationell nivå krävs studier där polisen följer upp alla de kvinnor som gjort en anmälan om våld i nära relation, det vill säga kontakter dem efter till exempel ett år, och frågar i vad mån de blivit utsatta av mannen igen. Om detta görs systematiskt av polismyndigheter med olika arbetssätt kan dessa uppföljningar också användas för att utvärdera vilka arbetssätt som är mest effektiva för att förebygga upprepade utsatthet.

Inledning

När Brå under våren 2009 började arbeta med uppdraget att följa upp och utvärdera regeringens handlingsplan för att bekämpa bland annat mäns våld mot kvinnor (Skr.2007/08:39) var vi angelägna om att försöka finna sätt för att både kunna mäta kvaliteten i arbetet med våldsutsatta kvinnor *och* följa upp vilka effekter insatserna hade för kvinnorna. I denna rapport redovisas en studie med dessa två syften. Den innehåller för det första en genomgång av kvaliteten i polisens och socialtjänstens arbete i nio län utifrån ett kvalitetsindex som Brå tagit fram. Studien innehåller också en analys med en fråga om huruvida upprepad anmäld utsatthet för våld bland kvinnor i de olika länen kan användas som mått på hur framgångsrik polisen har varit i sitt arbete. Studien är en del av Brå:s uppföljning av regeringens handlingsplan.

Kvalitetskriterier för polisens och socialtjänstens arbete

Regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor är en satsning för att stödja utsatta kvinnor och minska våldet. Två av de mest centrala aktörerna i arbetet med utsatta kvinnor är polisen och socialtjänsten. Planen har bidragit till att både polisen och socialtjänsten har genomfört en rad utbildningar på området, utvecklat sina riktlinjer samt utvecklat sin organisation och sin samverkan med andra aktörer. Det som saknas när det gäller polisens arbete är enkla, vedertagna mått som kan användas för att värdera kvaliteten i arbetet inom de olika polismyndigheterna. När det gäller socialtjänsten har arbetet med tydliga kvalitetskriterier kommit något längre genom den nationella tillsyn som Socialstyrelsen och länsstyrelserna gjorde år 2008/2009. I den finns ett antal bedömningskriterier för kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor.

Både polisen och socialtjänsten saknar dock löpande uppföljningar/löpande statistik som beskriver hur arbetet utvecklas utifrån mätbara kvalitetskriterier. Det innebär att Brå inte har haft någon enkel tillgång till uppgifter som speglar kvaliteten i polisens och socialtjänstens arbete.

Ett av Brå:s syften med denna rapport har därför varit att ta fram ett antal enkla kvalitetskriterier och med hjälp av dem mäta kvaliteten i arbetet inom några polismyndigheter.

RPS inspektion av fem polismyndigheters handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor

I november 2010 presenterade Rikspolisstyrelsen (RPS) en inspektionsrapport om handläggningen av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor inom fem polismyndigheter (RPS 2010c). Även där har ambitionen varit att formulera ”framgångsfaktorer” i polisens arbete. I motsats till Brå:s studie, som har fokus på det brottsofferstödande arbetet, ligger huvudfokus i RPS rapport på ”att uppnå en effektiv och uthållig *utredningsverksamhet* inom området mäns våld mot kvinnor”. Det är, med ett undantag, inte heller samma län som studeras av RPS respektive Brå.

RPS delar in framgångsfaktorer i utredningsarbetet i fyra huvudgrupper:

1. Organisation, resurser, kompetens och övriga förutsättningar
2. Ledning, styrning, rutiner, återkoppling och uppföljning
3. Förundersökningen med tyngdpunkt på de inledande utredningsåtgärderna
4. Brottsförebyggande och stödande åtgärder.

Det totala antalet framgångsfaktorer inom de fyra grupperna uppgår till närmare hundra. En del av dessa faktorer är enkla att följa upp, till exempel sådana som rör organisation och rutiner. Andra faktorer avser vad den enskilde polisen ska göra i olika faser av utredningen. Med hänsyn till att de olika arbetsmomenten inte systematiskt dokumenteras är dessa faktorer svårare att följa upp.

Mått på hur väl arbetet lyckas

Den mest centrala utmaningen är att hitta bra sätt att mäta i vad mån arbetet inom polisen och socialtjänsten leder till att våldet mot kvinnor minskar. Av flera skäl är det viktigt att försöka få fram enkla och tillförlitliga indikatorer som speglar om arbetet är framgångsrikt. Det behövs bra utfallsmått för att kunna utvärdera arbetsmetoder och för benchmarking mellan olika polismyndigheter. Det är också nödvändigt för att regeringen ska kunna veta om de resurser som avsätts för arbetet (både genom handlingsplanen och löpande) utnyttjas så bra som möjligt. Tillförlitliga, löpande mått på utfallet av arbetet kan slutligen också öka motivationen bland dem som arbetar med frågorna.

Det som i första hand eftersträvas i samband med utvärderingen av handlingsplanen är mått på om de kvinnor som en gång anmält till polisen att de blivit utsatta för våld av en man, blir utsatta av mannen igen, så kallad upprepad utsatthet. Att fokus läggs på den *upprepade* utsattheten är motiverat med hänsyn till att handlingsplanen i stor utsträckning inriktar sig på att förbättra situationen för dem som uppmärksammat myndigheterna på sina problem, till exempel genom en anmälan till polisen.

Det mått som då aktualiseras är statistik över polisanmälningar om våld och hot från kvinnor som redan tidigare gjort en sådan anmälan, det vill säga *upprepad anmäld utsatthet*. Fördelen med det måttet är att det bygger på uppgifter som går att ta fram med hjälp av Brå:s statistikdatabas och inte kräver ny primär datainsamling. Det är i och för sig känt att omfattningen och utvecklingen av antalet kvinnor som totalt sett anmäler att de utsatts för våld av en man, inte är någon bra indikator på den *faktiska* utvecklingen. Ett skäl till det är att alla utsatta kvinnor inte anmäler alla

brott de utsatts för till polisen. Enligt tidigare studier från Brå är det endast omkring en tredjedel av de våldshändelser kvinnor utsatts för som anmäls till polisen (Brå 2001:3, Brå 2008:23, Brå 2008:25, Svensson & Lindgren 2005, Brå 2007:2). Enligt bland annat Brå:s Nationella trygghetsundersökning har antalet kvinnor som uppger att de blivit utsatta det senaste året legat ganska stabilt, medan anmälningarna ökar kraftigt (Brå, 2010b).

Förhoppningarna har emellertid varit större när det gäller möjligheten att använda *upprepad* anmäld utsatthet som indikator på om polisens arbete varit effektivt. Detta dels eftersom polisen (och socialtjänsten) har större möjligheter att hjälpa de kvinnor som givit sig till känna genom en anmälan, dels eftersom benägenheten att anmäla att de blivit utsatta på nytt borde vara större bland de kvinnor som en gång tagit steget att söka kontakt med myndigheterna genom en anmälan. Om mörkertalet skulle vara begränsat och ungefär lika stort över tid skulle upprepad anmäld utsatthet kunna fungera som uppföljningsmått. En komplikation är dock att det är ett uttalat mål i regeringens handlingsplan att mörkertalet avseende våldsutsatta kvinnor ska minska. Det skulle i så fall medföra en ökning av både förstagångsanmälningar och upprepade anmälningar. Detta innebär att en förändring i antalet upprepade anmälningar kan bero såväl på en faktisk förändring i det upprepade våldet som på en förändring av anmälningsbenägenheten.

Mot denna bakgrund har Brå genomfört en studie som fokuserar både på mått som gäller *arbetsprocessen*, det vill säga innehållet i myndigheternas arbete, och *resultatet*, det vill säga i vad mån våldet mot kvinnor som gjort en polisanmälan upphör.

Studiens upplägg

Tillförlitligheten i måttet upprepad anmäld utsatthet prövas genom att de fyra polismyndigheter med högst upprepad anmäld utsatthet jämförs med fem av de polismyndigheter som har lägst upprepad anmäld utsatthet, med avseende på skillnader i polisens och socialtjänstens arbete i de olika länen. Huvudfokus ligger på polisens arbete, och kartläggningen av socialtjänstens arbete är mer begränsad. Det beror bland annat på att det är avsevärt mer resurskrävande att kartlägga arbetet i 290 kommuner än i 21 polismyndigheter. Trots detta ville vi i studien inte helt utesluta socialtjänstens arbete, både för de är en så central aktör och för att polisens möjligheter att nå goda resultat i stor utsträckning är beroende av en bra samverkan med socialtjänsten.

Skillnaderna i arbets sätt värderas utifrån ett antal kvalitetskriterier som Brå ställt upp. Med detta tillvägagångssätt får vi en bild av hur kvaliteten i polisens och socialtjänstens arbete varierar i olika län och i vilken mån några län helt lever upp till kvalitetskraven, *samt* ett underlag för att diskutera om anmäld upprepad utsatthet är ett bra mått på framgång i arbetet. Om man finner att de län som arbetar bäst har färre upprepade anmälningar än de som arbetar mindre bra skulle det tala för att nivå och utveckling av upprepade anmälningar skulle kunna vara en relevant indikator för att bedöma polisens arbete med våldsutsatta kvinnor. Redan här kan dock sägas att resultaten inte kom att peka i den riktningen.

Disposition

Studien inleds med en beskrivning av hur den upprepade anmälda utsattheten utvecklats nationellt de senaste åren. Därefter analyseras hur utvecklingen och nivån ser ut på länsnivå. Utifrån den analysen har Brå valt ut de fyra län med den genomsnittligt högsta upprepade anmälda utsattheten år 2007–2008 och fem av länen med den genomsnittligt lägsta.³

Därefter kartläggs hur dessa nio polismyndigheter arbetar med kvinnor som anmält att de utsatts för våld av en manlig gärningsperson. Beskrivningen av arbetet är upplagd utifrån ett antal kriterier på god kvalitet i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Kriterierna bygger i huvudsak på de rekommendationer och stöd i arbetet som Rikspolisstyrelsen (RPS) satt upp för hur arbetet ska bedrivas. Dessa rekommendationer är till största delen ett resultat av de uppdrag som ålades RPS i handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

En motsvarande analys görs sedan när det gäller socialtjänstens arbete i de nio länen. Den redovisningen blir mer fragmentarisk än den som rör polisen, eftersom det är svårt att få en samlad länsvis bild när det gäller socialtjänstens arbete. Varje län består av flera olika kommuner som kan arbeta på olika sätt. Vår studie belyser främst socialtjänstens arbete i den största kommunen i länet. Beskrivningen av socialtjänstens arbete utgår liksom när det gäller polisen utifrån ett antal kriterier på god kvalitet i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Kriterierna är skapade med utgångspunkt i länsstyrelsernas nationella tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Denna tillsyn ingår även i uppföljningen av handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Därefter analyseras om det finns något samband mellan polisens och socialtjänstens arbetsätt i länen och omfattningen av upprepad anmäld utsatthet. I slutavsnittet diskuteras resultaten och lämnas förslag på hur ett fortsatt arbete med uppföljningar och utvärderingar kan se ut.

Material

Studiens statistiska underlag för att jämföra upprepad anmäld utsatthet har hämtats från kriminalstatistik över manliga gärningspersoner som är *misstänkta* för våld mot kvinnor. Materialet baseras på anmälningar över misstänkta gärningspersoner eftersom det är de enda tillgängliga registerdata som innehåller *både* gärningspersonens personnummer och målsägandes kön och födelseår. Redovisningen av polisens och socialtjänstens arbetsmetoder med våldsutsatta kvinnor baseras på resultatet av kvalitativa intervjuer med representanter från respektive myndighet.

³ Enligt Brå:s bedömning speglar de utvalda länen frågeställningen tillräckligt väl, eftersom skillnaderna i antalet upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor var marginella i länen med låg upprepad anmäld utsatthet. De utvalda länen valdes som representanter för länen med jämförelsevis få upprepade anmälningar av resursmässiga skäl.

Definition av våld

Definitionen av våld mot kvinnor i den här studien innebär att en manlig gärningsperson har anmälts som misstänkt för att ha utövat våld mot en kvinna där båda parter är 18 år och äldre.⁴ Med våld avses här misshandel (inklusive grov), sexualbrott, grov kvinnofridskränkning, ofredande, olaga hot samt mord och mordförsök.⁵ Att en så bred definition av våld har använts, beror på att vi velat fånga upp samtliga typer av brott som kan ingå i bilden när en man utsätter en kvinna i nära relation för ett personbrott.

Definition av upprepad utsatthet

Upprepad utsatthet avser i den här studien polisanmälningar som rör manliga gärningspersoner misstänkta för våld mot kvinnor i form av ovanstående brott. Villkoret för att en anmälan ska räknas som upprepad är att samme gärningsman har anmälts som misstänkt för ett nytt brott mot samma kvinna inom 12 månader från senaste anmälningdatum. Eftersom grov kvinnofridskränkning per definition är ett brott som utgjort ett led i en upprepad kränkning av kvinnan har anmälningarna som avser grov kvinnofridskränkning räknats för sig och inte enligt villkoret om tidsintervall ovan. Anmälningarna om grov kvinnofridskränkning slogs sedan ihop med övriga upprepade anmälningar, och totalt utgör anmälningarna den totala omfattningen av upprepad anmäld utsatthet.

Metod

Statistikbearbetning

För att undersöka omfattningen av upprepad anmäld utsatthet identifierades de manliga gärningspersoner som återkom inom 12 månader via personnummer i anmälningar där målsäganden hade samma kön och födelseår. Detta innebär att gärningspersonens personnummer matchas mot målsägandes kön och födelseår. Sannolikt motsvarar målsäganden samma person i de upprepade anmälningarna då dessa matchats enligt ovan, men detta kan inte garanteras med absolut säkerhet eftersom kriminalstatistiken saknar målsägandens fullständiga personnummer. Villkoret för att en anmälan ska räknas som upprepad är att den återföljs av en ny anmälan inom ett tidsintervall om 12 månader. Därmed räknas inte ingångsanmälan som en upprepad anmälan utan enbart de efterföljande anmälningarna som görs inom 12 månader från det senaste anmälningstillfället.

Den period som Brå studerat när det gäller upprepad anmäld utsatthet är åren 2001–2008. I den direkta jämförelsen mellan länen begränsas dock analysen till åren 2007–2008.

⁴ Syftet med studien är att främst undersöka upprepad anmäld utsatthet för våld i nära relation och de utvalda brottskoderna har därför avgränsats till beteckningen *bekant gärningsman* och *i nära relation* i de fall där brottskoderna omfattar denna avgränsning. Dessa motsvaras i den här studien av misshandel (inkl. grov) samt grov kvinnofridskränkning. Det bör tilläggas att resultatet av statistikbearbetningen eventuellt skulle se annorlunda ut om materialet enbart omfattade dessa brottskoder.

⁵ Se bilaga 1 för fullständig förteckning av utvalda brottskoder.

Intervjuer

Information om polisens och socialtjänstens arbetsmetoder med våldsutsatta kvinnor i de utvalda länen inhämtades främst genom intervjuer med länsansvarig brottsoffersamordnare i respektive län samt representanter från individ- och familjeomsorgen i länets största kommun. För att få en bredare bild har i vissa fall flera myndighetsrepresentanter intervjuats inom länet och/eller kommunen. De länsansvariga brottsoffersamordnarna valdes som intervjuobjekt eftersom de fyller en viktig funktion i arbetet med våldsutsatta kvinnor då deras uppgift är att implementera brottsofferperspektivet inom polismyndigheten. För socialtjänstens del valdes chefer inom individ- och familjeomsorgen som intervjupersoner eftersom de har en övergripande bild över hur socialtjänsten arbetar med våldsutsatta kvinnor i den specifika kommunen. Då representanterna från individ- och familjeomsorgen till skillnad från brottsoffersamordnarna inte har en länsövergripande roll kan resultatet för socialtjänsten inte betraktas som representativt för länet som helhet.

Intervjufrågorna har till stor del baserats på RPS rekommendationer samt länsstyrelsens bedömningskriterier för hur polisen respektive socialtjänsten bör arbeta med våldsutsatta kvinnor (Rikspolisstyrelsen 2010a, Socialstyrelsen 2009). Intervjuerna byggde både på riktade frågor och öppna frågor kring de valda frågeområdena. Utifrån dessa frågor utformade Brå kvalitetskriterier för att bedöma kvaliteten i polisens och socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

För att få så ”sanningsenliga” svar som möjligt fick samtliga intervjupersoner i förväg veta att resultaten för respektive län skulle aidentifieras. Trots detta bör man ha i åtanke att intervjuer av detta slag innehåller subjektiva element.

Litteraturgenomgång

Rapporten innehåller ett avsnitt som omfattar tidigare forskning om brottsförebyggande åtgärders eventuella effekt på kvinnors upprepade utsatthet för våld. Litteraturen baseras på sökningar gjorda av Polishögskolans bibliotek. Litteratursökningen sträcker sig från år 2000 och framåt. Nyckelord på både svenska och engelska har använts.

Utvecklingen av olika mått avseende våld mot kvinnor

Brå:s Nationella trygghetsundersökning (NTU), där ett representativt urval av befolkningen tillfrågas om de utsatts för våld av en bekant man det senaste året, har gjorts sedan år 2006. I den studien kan man följa den nationella utvecklingen, men antalet svarande kvinnor som anger att de utsatts för våld av en bekant gärningsman är för litet för att man ska kunna bryta ner resultaten på länsnivå. Nationellt är dock antalet kvinnor som anger att de utsatts för våld under år 2007 och 2008 ungefär lika stort som år 2006 (Brå 2008:3).

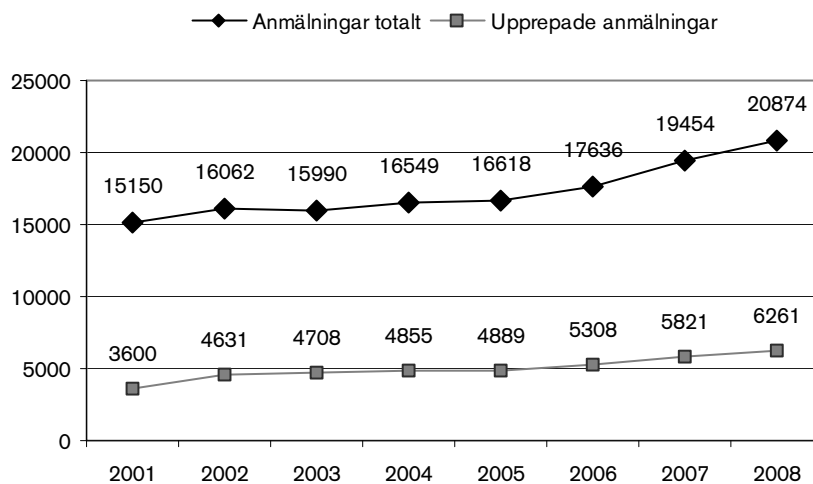
Även den nationella folkhälsoenkäten och Socialstyrelsens patientregister över antal kvinnor som utsatts för övergrepp av annan person beskriver samma trend. Sammantaget tyder såväl självrapporterade uppgifter

som patientdata på att det grövre våldet mot kvinnor varken har ökat eller minskat sedan år 2000 (Folkhälsoinstitutet 2010, Brå 2008:23).

Anmäld utsatthet och upprepade anmäld utsatthet

Även om antalet kvinnor som utsätts för våld av en man tycks ha legat stabilt de senaste åren, har antalet polisanmälningar ökat kraftigt under åren 2001–2008. Det framgår av diagram 1 som redovisar att antalet anmälningar om våld mot kvinnor utövat av en manlig gärningsperson ökade kraftigt under åren 2001–2008. Särskilt kraftig var ökningen mellan år 2006 och 2008. Totalt sett har anmälningar om våld mot kvinnor ökat med 38 procent mellan 2001 och 2008.

Diagram 1. Utveckling av antalet anmälningar rörande våld mot kvinnor inklusive upprepade anmälningar, samt enbart upprepade anmälningar åren 2001–2008. De brott som ingår är misshandel (inklusive grov), sexualbrott, grov kvinnofridskränkning, ofredande, olaga hot samt mord och mordförsök.



Av diagrammet framgår också att utvecklingen av antalet upprepade anmälningar, det vill säga att kvinnan anmäler samma man på nytt inom ett år, ganska väl följer trenden när det gäller anmälningar totalt. Bortsett från år 2001 utgör de upprepade anmälningarna runt 30 procent av det totala antalet anmälningar samtliga år. Det finns skäl att uppmärksamma detta faktum, som tydligt illustrerar att den generella risken att en kvinna som anmält att hon utsatts för våld kommer att bli utsatt igen inom ett år, är hög. Med hänsyn till att alla kvinnor inte återkommer med en ny anmälan när de blir utsatta igen, är risken för upprepade utsatthet i praktiken ännu högre.

Länsvisa variationer ledde till att nio län valdes ut för närmare studier

Den anmälda upprepade utsattheten varierar mellan länen. Det genomsnittliga antalet upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor varierar mellan 267 i det län som har det högsta värdet och 84 i det län som har det lägsta. På grundval av dessa siffror har två grupper av län valts ut: en grupp med de fyra län med det genomsnittligt högsta antalet upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor åren 2007–2008 och en grupp av fem

län som tillhör dem med det lägsta antalet upprepade anmälningar. Genom att räkna anmälningar per 100 000 kvinnor har Brå försökt minska betydelsen av demografiska skillnader mellan länen som kan påverka brottsligheten. Trots detta kan sådana skillnader spela in, vilket man bör ha i åtanke. Tabell 1 visar variationen mellan de utvalda länen per 100 000 kvinnor avseende upprepade anmälda utsatthet under åren 2007–2008. Länen med kod a, b, c och d har således det högsta genomsnittliga antalet upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor åren 2007–2008 medan länen med kod e, f, g, h och i har det lägsta antalet.⁶ När urvalet gjordes kände inte Brå till något om hur verksamheten inom polisen och socialtjänsten skilde sig mellan länen.

Tabell 1. Genomsnittligt antal upprepade anmälningar om våld mot kvinnor år 2007–2008 i de utvalda länen. De brott som ingår är misshandel (inklusive grov), sexualbrott, grov kvinnofridskränkning, ofredande, olaga hot samt mord och mordförsök.

Län	Upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor i genomsnitt 2007–2008
a	267
b	230
c	197
d	189
e	138
f	138
g	135
h	123
i	84

Tabell 2 beskriver antalet upprepade anmälningar, anmälningar totalt och procentuell andel upprepade anmälningar om våld mot kvinnor per 100 000 kvinnor och län, år 2007–2008. I gruppen av län som har en hög upprepade anmälda utsatthet varierar andelen upprepade anmälningar från 31–37 procent. Motsvarande i gruppen av län med en låg upprepade anmälda utsatthet är 23–30 procent.

Tabell 2. Antal upprepade anmälningar och totalt antal anmälningar om våld mot kvinnor av bekant gärningsman samt procentuell andel per 100 000 kvinnor och län, år 2007–2008.

Län	Antal upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor år 2007–2008	Totalt antal anmälningar per 100 000 kvinnor år 2007–2008	Procentuell andel upprepade anmälningar per 100 000 kvinnor år 2007–2008
A	267	769	35 %
B	230	746	31 %
C	197	635	31 %
D	189	505	37 %
E	138	453	30 %
F	138	454	30 %
G	135	523	26 %
H	123	412	30 %
I	84	368	23 %

⁶ Att länen endast redovisas med en bokstav beror på att de intervjuade i respektive polismyndighet fick löfte om att det inte skulle gå att identifiera de olika polismyndigheterna.

Polisens arbete med våldsutsatta kvinnor

I detta avsnitt beskrivs polisens arbete med våldsutsatta kvinnor i de nio länen, på grundval av de intervjuer som gjordes med brottsoffersamordnarna. Av intervjuerna framgår att arbetet påtagligt skiljer sig åt mellan polismyndigheterna. För att tydliggöra skillnaderna i polisens arbetssätt med våldsutsatta kvinnor beskrivs nedan hur organisationen och arbetet kan se ut i dels ett av de län som bedöms arbeta bra (län X), dels i ett av de län som bedöms arbeta mindre bra (län Y). Länen är ungefär lika stora sett till befolkningens mängd men skiljer sig åt demografiskt.

Exempel på bra respektive mindre bra arbete

Län X

I län X uppges våldsutsatta kvinnor vara ett prioriterat område inom polisen. Enligt den länsansvariga brottsoffersamordnaren är det lätt att få gehör för nya idéer, och beslutsvägarna är korta. Det finns tre familjevåldsrotlar i länet samt lokala brottsoffersamordnare som arbetar med brottsofferfrågor i länets alla närpolisområden. Samverkan med socialtjänsten grundas i ett samverkansavtal och beskrivs som välfungerande och tillitsfull. Alla kommuner i länet ingår i en regional kvinnofridsgrupp med en representant från polisen. Samverkan med frivilligorganisationer beskrivs som välfungerande.

Polisen i länet bedriver flera riktade satsningar inom brottsofferarbete, till exempel volontärverksamhet på skolor. Polisen har rutiner för att uppmuntra våldsdrabbade kvinnor att anmäla upprepad utsatthet, och man har kontinuerlig kompetensutveckling i form av utbildningsdagar. Allmänheten har informerats om var man kan få råd och stöd till våldsutsatta kvinnor både i form av *Kom till oss*-kampanjen⁷ och lokala initiativ.

⁷ Kom till oss-kampanjen är en nationell informationskampanj som startade i september 2009. Den bestod bland annat av en webbplats, www.polisen.se/komtilloss, samt annonseringar i tidningar och på Internet. Kampanjen riktar sig främst till personer som utsatts för våld i en partnerrelation men även till dem som sett eller haft kännedom om detta.

Brottsoffersamordnaren uppger att man håller avslutningssamtal med målsäganden för att säkerställa att hon fått relevant information. Polismyndigheten i länet följer upp samtliga besöksförbud och gjorde under år 2009 flest riskanalyser i förhållande till anmälningar om misshandel inomhus mot närstående kvinna samt grov kvinnofridskränkning jämfört med övriga län i urvalet. Län X tillhör gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet.

Län Y

Enligt den länsansvariga brottsoffersamordnaren i län Y är området våldsutsatta kvinnor inte en särskilt högt prioriterad fråga inom polismyndigheten. I och med regeringens handlingsplan har frågan aktualiserats och åtgärder för att höja kvalitén och skapa rutiner för arbetet har inletts, men dessa är fortfarande långt ifrån inarbetade. Brottsoffersamordnaren anser att det är svårt att få gehör för idéer som kräver resurser. Länet saknar familjevåldsrotlar och har inga lokala brottsoffersamordnare, den länsansvariga brottsoffersamordnaren är ensam ansvarig för att implementera brottsofferperspektivet i länet. Tanken är att det ska tillsättas lokala brottsoffersamordnare framöver, men detta ligger långt fram i tiden. Det finns samverkansdokument som avser socialtjänst, landsting och kriminalvård, men de är inte uppdaterade. Samverkan med frivilligorganisationer fungerar bra, och aktörerna uppges ha stort förtroende för polisen.

Samtliga poliser inom myndigheten gick RPS utbildning om brott i nära relation och alla förväntas kunna arbeta med den sortens ärenden lika bra. Utöver *Kom till oss*-kampanjen informerar polisen muntligt om råd och stöd för våldsutsatta kvinnor. Polisen har varken rutiner för att uppmuntra våldsdrabbade kvinnor att anmäla upprepad utsatthet eller för att följa upp att kvinnan fått relevant information. Polisen i länet följer inte upp besöksförbud och gjorde under 2009 det lägsta antalet riskanalyser i förhållande till anmälningar om misshandel inomhus mot närstående kvinna samt grov kvinnofridskränkning jämfört med övriga län i urvalet. Län Y tillhör gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet.

Fem kriterier på god kvalitet i arbetet

För att på ett mer konsekvent sätt kunna belysa om hög kvalitet i polisens arbete samvarierar med nivån på antalet upprepade anmälningar, har Brå arbetat fram fem kriterier på kvalitet i arbetet. Dessa fem kriterier, som i huvudsak bygger på RPS rekommendationer, utgör grunden för intervjufrågorna och därmed den nedanstående beskrivningen av hur arbetet ser ut i de nio länen. Följande kvalitetskriterier valdes:

1. *Kvalificerad verksamhet*. Enligt RPS definieras verksamheten som kvalificerad om det finns en organiserad funktion för att hantera och utreda ärenden som avser våld i nära relation. Ett annat sätt att uttrycka det är att det ska finnas någon form av *specialiserad funktion med kompetens i dessa frågor*. Den kan utgöras av en familjevåldsrotel eller en grupp med specialiserade utredare. En sådan funktion håller ihop brottsofferarbetet, underlättar genom-

förändret av utbildningar och förbättrar förutsättningarna för samverkan med externa aktörer.

2. *Kunskapsutveckling* innebär i den här studien att polisens utredningsarbete ska bedrivas utifrån enhetliga rutiner, metoder och verktyg. Personalen ska ha fördjupad och enhetlig utbildning och kontinuerligt genomgå fortbildning. Dessa aspekter framhålls tydligt i RPS rekommendationer. Utöver detta omfattar kriteriet även att polisen kontinuerligt ska följa upp alla besöksförbud.
3. *Strukturerad samverkan*, både intern och extern, lyfts i RPS rekommendationer fram som central i arbetet. ”Strukturerad samverkan” innebär i den här studien framför allt samverkan med socialtjänsten och rutiner för detta, samt samverkan med externa aktörer såsom landsting, frivilligorganisationer, kriminalvård och skola.
4. *Information*. RPS betonar i sina rekommendationer att det är viktigt att informera allmänheten om polisens arbete med våldsutsatta kvinnor för att öka anmälningsbenägenheten och för att försöka minska mörkertalet. Det är också viktigt att säkerställa att den som gjort en anmälan får relevant information om råd och stöd.
5. *Risikanalys*. Begreppet riskanalys⁸ används här som ett mått på myndigheternas riskanalysarbete. Kriteriet omfattar antalet genomförda strukturerade riskanalyser i förhållande till ett länsspecifikt referensvärde, grad av specialisering, ansvarig personal samt grad av implementering.

Varje län har tilldelats poäng utifrån hur väl myndigheten uppfyller de olika kriterierna. De län som utifrån intervjuerna bedöms *helt* uppfylla kraven inom respektive kriterium får tre poäng, de som *delvis* uppfyller kraven får två poäng och de län som *i låg utsträckning* uppfyller kraven får en poäng. I det sammanfattade resultatet bedöms länen utifrån antalet helt uppfyllda kvalitetskriterier, där de som uppfyllt flest kriterier bedöms utföra det bästa arbetet med våldsutsatta kvinnor.⁹

Kvalificerad verksamhet

Med utgångspunkt från RPS rekommendationer har vi definierat ”kvalificerad verksamhet” som en verksamhet där det

- finns en familjevåldsrotel eller utpekade utredare för arbetet
- sedan längre tid finns en länsansvarig brottsoffersamordnare
- finns lokala brottsoffersamordnare i alla länets kommuner.

⁸ Begreppet ”riskanalys” kallades tidigare hot- och riskbedömning. I RPS riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå har man motiverat ändringen av begreppet mot bakgrund av att ”riskanalys” är ett mer relevant begrepp som omfattar alla delar i processen, det vill säga att identifiera hot, bedöma risken för att hotet ska realiseras och bedöma konsekvenser av detta. Begreppet omfattar även åtgärder för riskhantering (Rikspolisstyrelsen 2010b).

⁹ Brå har valt att bedöma länen utifrån grad av uppfyllelse av de olika kvalitetskriterierna. Ett annat alternativ hade varit att summera samt räkna genomsnitt på länens poäng på de olika kvalitetskriterierna. Det faktum att resultaten bygger på kvalitativa data gör dock detta mindre lämpligt.

Samtliga brottsoffersamordnare uppger att det inom myndigheten finns antingen familjevåldsrotlar/enheter eller utpekade utredare med spetskompetens på området. De polismyndigheter som saknar en familjevåldsrotel uppger att motsvarigheten med utpekade utredare är ett bättre alternativ med hänsyn till länets storlek och avstånd till närliggande kommuner. Detta innebär att man anpassat RPS krav om kvalificerad verksamhet utifrån länets storlek men samtidigt erbjuder kvalificerad kompetens och alla myndigheterna i urvalet har därmed fått poäng för detta delkriterium.

I alla utvalda län finns en länsansvarig brottsoffersamordnare. Hans eller hennes generella uppgift är att verka för att brottsofferperspektivet ska genomsyra hela polismyndigheten. Funktionen som länsansvarig brottsoffersamordnare uppges underlätta implementeringen av brottsofferarbetet på polismyndigheten, både när det gäller våldsutsatta kvinnor och andra brottsdrabbade. Det varierar dock när det gäller hur länge tjänsten har funnits. De som har haft funktionen i minst tio år har fått högst poäng, vilket gäller för tre av de nio myndigheterna. Övriga myndigheter har haft funktionen i högst fem år.

Majoriteten av de intervjuade brottsoffersamordnarna lyfter fram värdet i att ha lokala brottsoffersamordnare i alla länets kommuner. Det underlättar uppdraget att implementera brottsofferperspektivet inom polismyndigheten. Mot den bakgrunden valdes förekomsten av lokala brottsoffersamordnare i alla kommuner som det tredje delkriteriet.¹⁰ Det visade sig dock att endast två av länen i urvalet uppfyller kriteriet, och båda ingår i gruppen med en hög upprepad anmäld utsatthet.

Resultatet visar att två av länen *helt* bedöms uppfylla kvalitetskriteriet ”kvalificerad verksamhet”. Båda ingår i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet. Fem län bedöms *delvis* uppfylla kriteriet, två i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och tre i gruppen med låg. Resterande två län som båda ingår i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet bedöms *i låg utsträckning* uppfylla kriteriet. Resultaten i sin helhet redovisas i tabell 3 s. 26.

Kunskapsutveckling

Med ”kunskapsutveckling” avser vi här följande:

- att RPS handbok *Brott i nära relation*, den interaktiva utbildningen för brott i nära relation och det nationella åtgärdskortet utnyttjas av berörda poliser inom myndigheten
- att alla berörda poliser fått kompetensutveckling avseende våldsutsatta kvinnor
- att alla besöksförbud följs upp.

En stor del av RPS uppdrag inom ramen för regeringens handlingsplan omfattar utbildningsinsatser. Mot den bakgrunden har RPS tagit fram den nationella handboken *Brott i nära relation*. Handboken ska utgöra ett stöd för poliser som arbetar med våld i nära relationer, brott mot barn och hedersrelaterad brottslighet. Utöver handboken har RPS också framställt en interaktiv utbildning om våld i nära relation, hedersrelaterat våld

¹⁰ Enligt intervjupersonerna har majoriteten av de lokala brottsoffersamordnarna brottsofferarbete som tillikauppgift och därmed varierande utrymme för att arbeta med frågan. Att ha funktionen i olika kommuner ökar dock förutsättningarna för att länet som helhet ska bedriva ett bra brottsofferarbete.

och förtryck samt om barn som bevittnat våld. Den interaktiva utbildningen finns att tillgå på alla polismyndigheter via intranätet.

Både handboken och den interaktiva utbildningen uppges komma till användning. Handboken har i huvudsak använts vid de utbildningar som hållits om våld i nära relation. I stort sett alla intervjuade uppger att det så kallade åtgärdskortet används i stor utsträckning i det dagliga arbetet. Åtgärdskortet är ett litet inplastat kort på 11 x 17 cm som polis i yttre tjänst ska bära med sig. På kortet beskrivs i punktform vad polisen bör tänka på när de kommer till en plats där brott i nära relation (inklusive brott mot barn, hedersrelaterad brottlighet samt brott i samkönade parrelationer) misstänks ha ägt rum. Punkterna gäller till exempel hur de bör agera gentemot målsäganden, den misstänkte och vittnen, vilken information som ska lämnas och vilka frågor som ska ställas samt hur skador ska dokumenteras.

När det gäller det andra delkriteriet – kompetensutveckling gällande våld i nära relation – är situationen också ungefär densamma i alla de utvalda länen. Majoriteten av alla anställda har genomgått RPS utbildning om våld i nära relation, som syftar till att höja polisens kompetens på området.

För att få poäng på det sista delkriteriet krävs att polisen rutinmässigt följer upp samtliga besöksförbud. Det kan till exempel innebära en regelbunden kontakt med kvinnan som ansökt om besöksförbudet via telefon eller sms. Endast fyra brottsoffersamordnare uppger att man följer upp samtliga besöksförbud på myndigheten. Av dessa ingår två i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och två i gruppen med låg.

Resultatet visar att fyra av länen bedöms *helt* uppfylla kvalitetskriteriet ”kunskapsutveckling”, två i vardera gruppen med hög respektive låg upprepad anmäld i utsatthet. Av resterande län bedöms fyra *delvis* uppfylla kriteriet och ett län bedöms *i låg utsträckning* uppfylla kriteriet (se tabell 3).

Information till våldsutsatta kvinnor

I rekommendationerna från RPS ingår att polisen ska informera våldsutsatta kvinnor om vikten av att polisanmäla mannen som slår dem. Det kvalitetskriterium som Brå formulerat inrymmer följande faktorer:

- att åtgärder vidtagits för att få alla kvinnor att polisanmäla när de blivit utsatta för våld.
- att det finns rutiner för att få kvinnor att polisanmäla upprepad utsatthet.
- att det finns rutiner för att säkerställa att de våldsutsatta kvinnorna får information dels om möjligheten till råd och stöd, dels om vad som händer i polisutredningen.

De flesta av de intervjuade i de utvalda länen uppger att man inom myndigheten spridit budskapet lokalt via RPS informationskampanj *Kom till oss* för att öka anmälningsbenägenheten. Däremot skiljer sig länen åt när det gäller hur intensivt man arbetat med frågorna. Länen med hög upprepad anmäld utsatthet har gjort fler insatser än de med låg upprepad anmäld utsatthet och får således en högre poäng på detta kriterium. De insatser som nämns är till exempel lokala kampanjer, informationsbroschyrer samt information om rättsprocessen i massmedia.

Myndigheterna i de län som har hög upprepad anmäld utsatthet vidtar också en del specifika åtgärder för att få kvinnor som blir utsatta för våld att anmäla igen. Det rör sig då främst om motiverande samtal och samarbete med frivilligorganisationer som i sin tur arbetar med att motivera kvinnan att göra en anmälan igen samt att medverka i utredningen.

Bara fyra av de nio myndigheterna har skriftliga rutiner för att uppmuntra de kvinnor som blir utsatta igen efter en anmälan, att de ska anmäla igen. Av dessa ingår två i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och två i gruppen med låg. Två myndigheter, som båda ingår i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet, uppger att kvinnor generellt uppmuntras att anmäla upprepad utsatthet, men att det saknas skriftliga rutiner för detta. Två av de intervjuade, som båda ingår i gruppen med en låg upprepad anmäld utsatthet, uppger att de är osäkra på huruvida våldsutsatta kvinnor uppmuntras att göra en ny anmälan, vilket inte behöver betyda att det inte förekommer.

Majoriteten av polismyndigheterna saknar skriftliga rutiner för att säkerställa att kvinnan fått relevant information

Samtliga intervjuade i gruppen med en hög upprepad anmäld utsatthet uppger att polismyndigheten säkerställer att information om råd och stöd samt om utredningen har nått fram till den våldsutsatta kvinnan. Två av myndigheterna har skriftliga rutiner för ändamålet. Informationen kan ges på olika sätt, antingen genom brev eller genom telefonsamtal.

De fem polismyndigheter som har en låg upprepad anmäld utsatthet arbetar mindre konsekvent med denna fråga. Det är bara en intervjuad i den gruppen som svarat ja på frågan om man säkerställer att informationen nått fram till den våldsutsatta, och detta sker enligt skriftlig rutin. En intervjuad uppger att man oftast gör det, en att man enligt tjänsteföreskrift gör det vid vissa typer av brott, såsom åldringsbrott, och två brottsoffersamordnare svarar nej på frågan.

Enligt resultatet bedöms fem län uppfylla kvalitetskriteriet *helt*. Av dessa ingår tre i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och två i gruppen med låg. Två län i vardera gruppen bedöms *delvis* uppfylla kriteriet och två län i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet bedöms *i låg utsträckning* uppfylla kriteriet.

Strukturerad samverkan

Enligt RPS ska intern och extern samverkan bedrivas enligt enhetliga rutiner som innebär att alla myndigheter arbetar på samma sätt. Det ska även inom polisens arbete finnas ett nära samarbete och en regelbunden återkoppling mellan polis, åklagare och socialtjänst. I den här studien omfattar kvalitetskriteriet följande faktorer:

- välfungerande samverkan med socialtjänsten
- välfungerande samverkan med externa aktörer såsom frivilligorganisationer, åklagare, kriminalvård och landsting
- skriftliga rutiner för samverkan med ovanstående aktörer.

Samtliga intervjuade anser att samverkan med socialtjänsten fungerar bra, och majoriteten uppger att det finns en stor tillit mellan myndigheterna.

Den generella upplevelsen är att det är lätt att få kontakt med socialtjänsten där det oftast finns en eller flera kontaktpersoner, och att det finns möjligheter att samverka vid specifika ärenden.

Samtliga fyra myndigheter i gruppen med en hög upprepad anmäld utsatthet, och alla utom en i gruppen med en låg, har en specifik samverkansfunktion med socialtjänsten i form av en verksamhet som inkluderar personal från respektive myndighet. En sådan verksamhet kan innebära samverkan mellan polis, socialtjänst, kriminalvård och frivilligorganisationer. I tre av fallen rör det sig om en länsövergripande verksamhet som har funnits sedan i slutet av 1990-talet och framåt, vilket är lång tid jämfört med övriga utvalda län där verksamheten funnits sedan år 2007 och framåt. I övrigt liknar verksamheterna varandra när det gäller organisation och struktur.

När det gäller samverkan med externa aktörer är det tydligt att de myndigheter som har en samverkansfunktion även har lättare att involvera externa aktörer i arbetet. De myndigheter som har en specifik samverkansfunktion tillsammans med socialtjänsten har därmed ett närmare samarbete med aktörer såsom kriminalvården, skolan, kommunen och åklagarmyndigheten. Av intervjuerna framgår att polismyndigheterna i länen med hög upprepad anmäld utsatthet har en nära samverkan med både socialtjänsten och andra externa aktörer, tack vare att det finns en funktion för detta ändamål.

I gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet är skillnaderna mellan länen större. Tre myndigheter har en specifik samverkansfunktion som funnits sedan 2007, 2008 respektive 2010. Det varierar mellan myndigheterna huruvida frivilligorganisationer ingår som en aktör i denna funktion, men oavsett om de gör det eller inte beskrivs samarbetet med dessa som mycket välfungerande av samtliga brottsoffersamordnare. Flera brottsoffersamordnare beskriver brottsofferjouren och kvinnojouren som en mycket värdefull resurs avseende samverkan. Majoriteten av brottsoffersamordnarna uppger att samarbete med landstinget inte existerar alternativt fungerar dåligt på grund av organisationens storlek.

När det gäller skriftliga rutiner för samverkan med socialtjänsten och berörda externa aktörer är det endast två myndigheter som uppger att de har uppdaterade rutiner med både socialtjänst och externa aktörer inom samverkansfunktionen. Av dessa finns den ena i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och den andra i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet.

Enligt resultatet bedöms fyra län uppfylla kvalitetskriteriet ”Strukturerad samverkan” *helt*, två i vardera gruppen med hög respektive låg upprepad anmäld utsatthet. Av resterande län bedöms fyra *delvis* uppfylla kriteriet och ett län bedöms uppfylla det *i låg utsträckning* (se tabell 3).

Riskanalys

RPS har gett ut riktlinjer för genomförande av riskanalys på individnivå (Rikspolisstyrelsen 2010b). Riskanalys definieras av RPS som en arbetsprocess som syftar till att bedöma behovet av brottsförebyggande åtgärder. Det verktyg som i första hand används som hjälpmedel för dessa bedömningar är SARA.¹¹ På grundval av främst RPS riktlinjer har Brå skapat

¹¹ SARA är en checklista för att på ett strukturerat sätt bedöma risken för framtida partnervåld.

fyra delkriterier som tillsammans ger en bild av om polismyndigheten arbetar bra med riskanalyser vid ärenden som rör våld och hot mot kvinnor. Enkelt sammanfattat karaktäriseras arbetet i län som bäst följer RPS riktlinjer av att a) att man gör strukturerade riskanalyser i en väsentlig omfattning i förhållande till antalet anmälningar om misshandel mot närstående kvinna samt grov kvinnofridskränkning, b) att personalen som har till uppgift att göra riskanalyser genomför ett väsentligt antal sådana per år, c) att strukturerade riskanalyser uteslutande eller i hög utsträckning genomförs av brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och d) att myndigheterna har en etablerad organisation för riskanalysverksamheten så till vida att man inte diskuterar eller planerar förändringar eller har en tillfälligt vilande verksamhet.¹² Detta har av Brå operationaliserats i följande fyra kriterier på kvalitet:

- *Användning.* Att myndigheten genomfört strukturerade riskanalyser i minst 20 procent av polisanmälningarna åren 2005–2009, som rör misshandel (inklusive grov) av bekant mot kvinna inomhus över 15 år samt grov kvinnofridskränkning.
- *Specialiserad organisation.* Att antalet genomförda strukturerade riskanalyser fördelat på antalet anställda i vars arbetsuppgifter riskanalyser ingår överstiger 12 riskanalyser per anställd och år.
- *Genomförande.* Att de strukturerade riskanalyserna genomförs av personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.
- *Stabilitet.* Att det finns en stabil organisation för verksamheten som myndigheten anser fungerar bra.

Resultatet visar att fyra län bedöms uppfylla kvalitetskriteriet ”riskanalys” helt. Av dessa ingår tre i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och ett i gruppen med låg. Tre län bedöms i låg utsträckning uppfylla kriteriet, ett i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och två i gruppen med låg.

Sammanlagt resultat: polisens arbete

För att ge en samlad bild av resultaten redovisas i tabell 3 de nio länens poäng på samtliga kvalitetskriterier avseende polisens arbete med våldsut-satta kvinnor.

¹² De områden som ingår i kriterierna beskrivs närmare i en fördjupad studie från Brå om Polisens arbete med strukturerade riskbedömning som publiceras samtidigt med denna rapport (Brå Rapport 2010:20).

Tabell 3. Totalpoäng för länen i urvalet, samt antal helt uppfyllda kvalitetskriterier per län.

Kvalitetskriterium	Län med <i>hög</i> upprepad anmäld utsatthet				Län med <i>låg</i> upprepad anmäld utsatthet				
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>
Kvalificerad verksamhet	2	2	3	3	2	1	1	2	2
Kunskapsutveckling	3	3	2	2	2	2	1	3	3
Information	2	3	3	3	2	1	1	3	3
Strukturerad samverkan	3	3	2	2	2	2	1	3	3
Riskanalys	3	3	3	1	2	1	1	3	2
Antal helt uppfyllda kriterier per län	3	4	3	2	0	0	0	4	3

Tabell 3 visar att alla län i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet har minst ett kvalitetskriterium i respektive län som bedöms vara *helt uppfyllt*. I gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet är det tre av fem län som inte bedöms uppfylla något av de valda kvalitetskriterierna fullt ut. De två länen med högst antal helt uppfyllda kriterier (4) ingår i vardera gruppen med hög respektive låg upprepad anmäld utsatthet.

Socialtjänstens arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor

Utöver polisen är socialtjänsten en central aktör för att minska kvinnors risk för upprepad utsatthet för våld. Det är emellertid svårare att få en helhetsbild av socialtjänstens insatser i de nio länen, eftersom varje län består av flera olika kommuner som kan arbeta på olika sätt. Intervjupersonerna har inte heller en länsövergripande funktion. För att ändå få en viss bild av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor i de utvalda länen gjordes intervjuer med en representant för socialtjänsten i den största kommunen i länet. Totalt sett utgör kvinnorna i de intervjuade kommunerna ungefär en tredjedel av samtliga kvinnor som är 18 år och äldre i de utvalda länen. På länsnivå varierar det mellan 20 och 54 procent (se tabell 4 med andelen kvinnor per län i bilaga 2).

Som underlag för att värdera socialtjänstens insatser har därutöver uppgifter använts från den tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor i 80 av landets 290 kommuner som länsstyrelserna gjorde tillsammans med Socialstyrelsen år 2008/2009 (Socialstyrelsen 2009). De studerade kommunerna ingick alla i de kommuner som blev föremål för tillsyn. Brå har därför kunnat ställa frågor om hur kommunen utvecklat sitt arbete sedan tillsynen.

Länsstyrelsernas tillsyn avsåg åtta övergripande ansvarsområden: uppsökande arbete, kvalitet, samverkan, säkerhet, handläggning och dokumentation, insatser, barnets behov samt vårdnad, umgänge och boende. I Brå:s egna intervjuer fokuserades främst på uppsökande arbete, kvalitet och samverkan.

Tre kriterier på god kvalitet i arbetet

Med utgångspunkt från bedömningskriterierna i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsrapport har Brå skapat tre kriterier på kvalitet i socialtjänstens arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor: ”specialiserad verksamhet och åtgärdande av brister”, ”uppföljning och utvärdering” och ”samverkan”. De nio länen har tilldelats en summa poäng utifrån hur väl socialtjänsten, utifrån våra data, uppfyller vart och ett av kriterierna. På samma sätt som när det gällde polisens arbete har de län, där social-

tjänsten i den största kommunen bedöms *helt uppfylla* kraven inom respektive kriterium fått tre poäng, de som *delvis* uppfyller kraven har fått två poäng och de som *i låg utsträckning* uppfyller kraven har fått en poäng.

Specialiserad verksamhet samt åtgärdande av brister

Detta kvalitetskriterium består av två delar. Det första är att det finns en specialiserad verksamhet i kommunen med en hög kompetens inom området våld i nära relationer. Detta delkriterium har valts eftersom en kvalificerad verksamhet som är specialiserad inom området utgör en viktig förutsättning för möjligheten att upprätthålla kompetensen om våldsutsatta kvinnor och tillgodose våldsutsatta kvinnors behov av hjälp och skyddsåtgärder. Vikten av sådana verksamheter lyfts också fram i Socialstyrelsens tillsynsrapport. Kriteriet omfattar även resurser för våldsutövande män. Det andra delkriteriet är att kommunen ska ha vidtagit åtgärder för att rätta till de brister som framkom vid länsstyrelsens tillsyn.

Representanterna för samtliga kommuner i studien uppger att de har, eller har tillgång till, en specialiserad verksamhet för våldsutsatta kvinnor och våldsutövande män. I fem kommuner, två i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och tre i gruppen med låg, är verksamheten för våldsutsatta kvinnor och våldsutövande män särskilt utvecklad i form av hög kompetens och regelbunden kompetensutveckling samt en nära samverkan med externa aktörer, bland annat via samverkansträffar. I dessa kommuner utgör mansmottagningen en integrerad del i verksamheten för omhändertagande av våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Dessa kommuner bedöms helt uppfylla kvalitetskriteriet. I övriga län är mansmottagningen en fristående del inom kommunen, med mer begränsade resurser. I ett län finns en enda mansmottagning i hela länet dit våldsutövande män blir hänvisade, vilket ställer högre krav på männens benägenhet att söka hjälp.

Länsstyrelsens tillsyn har lett till åtgärder i de flesta län

När det gäller delkriteriet åtgärder efter länsstyrelsernas tillsyn skiljer sig länen i urvalet inte särskilt mycket åt. I alla utvalda kommuner utom två har de brister som togs upp i tillsynen åtgärdats. I två av länen, ett i vardera gruppen, hade åtgärdade brister inte realiserats vid tidpunkten för Brås datainsamling. Arbetet hade dock påbörjats i form av att hitta en metod för att orsakskoda ärenden avseende våld samt arbete med en konkret åtgärdsplan för att höja kompetensen om våldsutsatta kvinnor. Övriga brister som åtgärdats är bland annat utökade platser på skyddat boende, utbildning av chefer och personal samt uppstart av mansmottagning. Då samtliga kommuner vidtagit åtgärder efter tillsynen har samtliga fått poäng för detta. Fem län bedöms uppfylla kvalitetskriteriet ”specialiserad verksamhet och åtgärdande av brister” *helt*, två i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och tre i gruppen med låg. Övriga län bedöms uppfylla kriteriet *delvis*. Resultatet i sin helhet redovisas i tabell 4 på sid 30.

Uppföljning och utvärdering

Vårt andra kvalitetskriterium innebär att socialtjänsten regelbundet följer upp och utvärderar socialtjänstens verksamhet och arbetsmetoder med våldsutsatta kvinnor. Detta kriterium har valts eftersom arbetet med våldsutsatta kvinnor bör vara ett levande arbete som utvärderas kontinuerligt för att säkerställa att våldsutsatta kvinnor får det stöd och den hjälp som de behöver samt att eventuella brister uppmärksammas. I detta avseende skiljer sig kommunerna i urvalet en hel del. Intervjuresultatet visar att typen av utvärderingar varierar till syfte och innehåll och omfattar allt från kvalitetsredovisningar till metoddiskussioner.

De studerade länen har tilldelats 1–3 poäng utifrån intervjupersonernas redogörelse av socialtjänstens uppföljning och utvärdering av verksamheten i kommunen. De län där den studerade kommunen minst en gång per år utvärderar socialtjänstens *arbete med våldsutsatta kvinnor* specifikt har fått tre poäng. De län där den studerade kommunen minst en gång per år utvärderar och följer socialtjänstens *generella arbete* har fått två poäng. De län där den studerade kommunen sällan utvärderar och följer upp socialtjänstens generella arbete har fått en poäng.

Enligt resultatet är det två län i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och ett län i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet som bedöms *helt* uppfylla kvalitetskriteriet ”uppföljning och utvärdering”. Tre av länen bedöms *delvis* uppfylla kriteriet och tre län bedöms uppfylla det *i låg utsträckning*. Två myndigheter, en i vardera gruppen, utvärderar även arbetet med våldsutövande män. Anledningen till att så få myndigheter regelbundet följer upp och utvärderar arbetet med våldsutsatta kvinnor uppges vara att det inte finns ekonomiska resurser till detta.

Samverkan

Kvalitetskriteriet ”samverkan” har valts eftersom samverkan med berörda aktörer är viktigt för att våldsutsatta kvinnor ska få den hjälp och det stöd som de behöver. Som mått på god kvalitet när det gäller samverkan har Brå satt upp att den utvalda kommunen samarbetar dels med övriga socialtjänstkontor i länet, dels med berörda externa aktörer i kommunen som polis, frivilligorganisationer, hälso- och sjukvård och skola. Kvalitetskriteriet ”samverkan” utgörs således av följande tre delar:

- samverkan mellan socialtjänsten i länets kommuner
- samverkan med polisen i kommunen
- samverkan med andra berörda aktörer såsom skolan, hälso- och sjukvården, kriminalvården och frivilligorganisationer.

Det finns inga stora variationer mellan kommunerna när det gäller hur samverkan med andra fungerar. Överlag tycker man att den fungerar bra med alla berörda parter. Det är dock något vanligare att den utvalda kommunen har ett välfungerande samarbete på alla tre områden i de län som har hög upprepad anmäld utsatthet jämfört med de län som har låg upprepad anmäld utsatthet. Resultatet visar att fem län bedöms uppfylla kvalitetskriteriet ”samverkan” *helt*. Tre av dem ingår i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet och två ingår i gruppen med låg. Övriga län bedöms uppfylla kriteriet *delvis*.

Sammanlagt resultat: socialtjänstens arbete

Tabell 5 beskriver de utvalda länens totalpoäng för respektive kvalitetskriterium samt antalet helt uppfyllda kriterier per län. Det framgår då att skillnaden mellan de två grupperna av län är ganska liten, även om den går i samma riktning som när det gäller polisens arbete. I gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet har alla fyra län minst ett kvalitetskriterium som bedöms vara helt uppfyllt. I gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet är det två län som inte bedöms uppfylla något av kvalitetskriterierna fullt ut. De två län som fått det bästa resultatet och bedöms uppfylla samtliga kvalitetskriterier helt ingår i vardera gruppen med hög respektive låg upprepad anmäld utsatthet.

Tabell 4. Totalpoäng för länen i urvalet, och antal fullständigt uppfyllda kvalitetskriterier per län.

Kvalitetskriterium	Län med <i>hög</i> upprepad anmäld utsatthet				Län med <i>låg</i> upprepad anmäld utsatthet				
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>
Specialiserad verksamhet och åtgärdande av brister	3	3	2	2	3	2	2	3	3
Uppföljning och utvärdering	1	3	3	1	2	1	2	3	2
Samverkan	3	3	2	3	2	2	2	3	3
Antal helt uppfyllda kriterier per län	2	3	1	1	1	0	0	3	2

Koppling mellan bra arbete inom polisen och inom socialtjänsten

En jämförelse mellan tabellen som rör polisens arbete och tabellen som rör socialtjänstens arbete visar att det finns en koppling mellan dem. De två kommuner som har "full pott" ligger i samma län som de två polismyndigheter som hade bäst resultat när det gäller polisens arbete. Det ena länet har en hög upprepad anmäld utsatthet medan det andra har låg. De två kommuner som inte bedömdes uppfylla *något* kvalitetskriterium fullt ut (en nolla i summeringen), ligger i län där inte heller polismyndigheten bedömdes uppfylla något av kvalitetskriterierna fullt ut. En slutsats av detta kan vara att polisen och socialtjänsten är beroende av varandra för att arbetet med våldsutsatta kvinnor ska bli bra och välfungerande.

Sammanlagt resultat för både polisens och socialtjänstens arbete

Tabell 5 beskriver det samlade resultatet i länen avseende både polisens och socialtjänstens arbete.

Tabell 5. Totalpoäng för länen i urvalet, och antal helt uppfyllda kvalitetskriterier per län avseende samtliga kvalitetskriterier för både polisens och socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

Kvalitetskriterium		Län med <i>hög</i> upprepad anmäld utsatthet				Län med <i>låg</i> upprepad anmäld utsatthet				
		<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>
P O L I S	Kvalificerad verksamhet	2	3	3	3	2	1	1	2	2
	Kunskapsutveckling	3	2	2	2	2	2	1	3	3
	Information	2	3	3	3	2	1	1	3	3
	Strukturerad samverkan	3	3	2	2	2	2	1	3	3
	Riskanalys	3	3	3	1	2	1	1	3	2
S O C	Specialiserad verksamhet och åtgärdande av brister	3	3	2	2	3	2	2	3	3
	Uppföljning och utvärdering	1	3	3	1	2	1	2	3	2
	Samverkan	3	3	2	3	2	2	2	3	3
Antal helt uppfyllda kriterier per län		5	7	4	3	1	0	0	7	5

Tabellen visar att två län bedöms uppfylla sju av åtta kvalitetskriterier fullt ut. Dessa ingår i vardera gruppen av hög respektive låg upprepad anmäld utsatthet. Länen hade det bästa betyget i urvalet både avseende polisens och socialtjänstens arbete. Av resterande bedöms två län helt uppfylla fem av kriterierna, även dessa ingår i vardera gruppen av låg respektive hög upprepad anmäld utsatthet. I övrigt är det två län i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet som bedöms helt uppfylla fyra respektive tre kriterier. Ett län i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet bedöms helt uppfylla ett kriterium och två län bedöms inte uppfylla något kriterium fullt ut. Sammanfattningsvis har länen som ingår i gruppen med hög upprepad anmäld utsatthet i högre sträckning bedömts uppfylla kvalitetskriterierna jämfört med gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet.

Diskussion

Varierande kvalitet i polisens arbete

Syftet med Brå:s studie har inte varit att ge någon exakt och heltäckande bild av kvaliteten i polisens brottsofferstödjande arbete vid anmälningar om våld mot kvinnor. Men den visar ändå tydligt att myndigheterna ännu inte lever upp till de kvalitetskriterier som Brå arbetat fram utifrån RPS rekommendationer i arbetet. Undersökningen av de nio länen illustrerar att det finns ganska stora skillnader i kvalitet mellan polismyndigheterna och att även de som har bäst resultat har en del kvar innan de helt lever upp till kvalitetskraven. Längst har man kommit när det gäller kvalitetskriteriet ”Information” medan bristerna är större på andra områden. Om regeringens handlingsplan verkligen ska leda till mindre utsatthet för våld bland kvinnor, är det angeläget att polisen tar ytterligare steg för att förbättra sin verksamhet.

Viktigt med löpande kvalitetsuppföljning

Det är också viktigt att RPS löpande följer hur arbetet utvecklas. För att det ska vara möjligt måste det finnas uppföljningsmått som är relativt enkla att använda och som inte bygger på uppgifter som det kräver stora resurser att ta fram. Den inspektion rörande handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor i fem län, som RPS presenterade i november 2010, hade delvis syftet att formulera framgångsfaktorer i arbetet. Ett av de fyra områden som belystes var ”brottsofferförebyggande och stödjande åtgärder”. Antalet faktorer som togs fram totalt var närmare hundra, varav elva handlade om brottsofferstödjande arbete (RPS 2010c).

Fördelen med de mått som använts i den här studien är att de är ganska få och inte kräver att nya kvantitativa data samlas in. Att de inte bygger på objektiv statistik kan emellertid också ses som en svaghet. Eftersom kvantitativa uppgifter om hur arbetet fungerar saknas har vi varit tvungna att i huvudsak grunda genomgången i beskrivningar och värderingar på de intervjuade brottsoffersamordnarnas uppfattningar. Enligt Brå:s mening behöver RPS på sikt utveckla mått på hur arbetet bedrivs som bygger på löpande, statistisk dokumentation.

Förhoppningsvis kan de kvalitetskriterier som Brå formulerat och operationaliserat i denna studie, på grundval av RPS rekommendationer, vara användbara i det fortsatta arbetet med att utveckla kvalitets- och uppföljningsmått som är relevanta, tillförlitliga och enkla att samla in.

Upprepad anmäld utsatthet är inget bra mått för uppföljning

Den andra frågan i studien rör upprepad anmäld utsatthet som möjligt effektmått. Vilka slutsatser kan då dras från den jämförelse som gjorts avseende kvaliteten i arbetet med våldsutsatta kvinnor mellan en grupp län med hög upprepad anmäld utsatthet och en grupp län med jämförelsevis låg upprepad anmäld utsatthet? Talar den för att upprepad anmäld utsatthet kan användas för att följa upp effekterna av regeringens handlingsplan för att minska mäns våld mot kvinnor? Först bör understrykas att man bör vara försiktig med att dra långtgående slutsatser utifrån resultaten. För det första är det en begränsad studie, där nio av 21 län blivit kvalitetsvärderade.¹³ För det andra finns det inga enkla manualer för hur kvaliteten i arbetet med våldsutsatta kvinnor ska värderas. Troligen skulle de allra flesta kunna acceptera de olika kriterier och delkriterier på kvalitet som vi satt upp, men var gränserna ska dras när man sätter poäng kan diskuteras och inrymmer med naturlighet ett visst mått av subjektivitet.

Brå:s generella bedömning är ändå att frågan måste besvaras med ett nej. Det sammanfattande resultatet är att gruppen polismyndigheter med hög upprepad anmäld utsatthet i något större utsträckning uppfyller kvalitetskriterierna på ett bra arbete än gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet. Tendensen är densamma när det gäller socialtjänstens arbete, även om skillnaderna mellan de två länsgrupperna där är mindre.

Men bilden är inte entydig. Ett av de två län som fått det bästa betyget både när det gäller polisens och socialtjänstens arbete ingår i gruppen med låg upprepad anmäld utsatthet. Sammantaget tyder resultaten på att ett bra arbete inom polis och socialtjänst kan leda till en *ökad* anmälningsbenägenhet, som slår igenom både när det gäller förstagångsanmälningar och upprepade anmälningar, men att också andra faktorer måste beaktas när man ska förklara anmälningsnivån.

Studiens resultat bör dock inte tolkas som att ett bra arbete från polis och socialtjänst endast leder till ökad anmälningsbenägenhet och inte har några effekter på den faktiska upprepade brottsligheten. Det torde snarare vara så att en ökad anmälningsbenägenhet slår i genom så tydligt som effekt att en eventuell minskning av det faktiska upprepade våldet inte syns. Att situationen kan ha blivit bättre för en del utsatta kvinnor efter åtgärderna i handlingsplanen, kan döljas om samtidigt fler utsatta kvinnor tycker att det är värt besväret att anmäla när de blivit upprepat utsatta för våld och hot.

Den slutsats som kan dras är att man bör undvika att använda upprepade anmälningar om våld och hot som en framgångsfaktor avseende polisens och socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Låg anmäld utsatthet i ett län kan alltså inte tolkas som att få kvinnor blir utsatta för våld igen efter anmälan i det länet, eftersom kvinnornas benägenhet att anmäla att de blivit utsatta igen påverkar nivån. Det är en viktig slutsats

¹³ Brå har av resursskäl inte haft möjlighet att kvalitetsvärdera arbetet inom samtliga polismyndigheter.

eftersom forskare har använt det måttet när de utvärderat effekterna av polisens hot- och riskbedömningar. Den andra slutsatsen är att man också bör vara försiktig när man tolkar en hög upprepad anmälningsnivå som ett tecken på bra insatser för våldsutsatta kvinnor. Studien tyder på att bra arbete kan ge det resultatet, men att det inte alls alltid är på det sättet.

Om det då ändå skulle vara så att ett bra polisarbete när det gäller våldsutsatta kvinnor snarare leder till fler upprepade anmälningar än färre, vad kan då vara förklaringen? Den rimliga tolkningen är att polisen genom sitt arbete bidrar till att öka anmälningsbenägenheten bland de utsatta kvinnorna. Om de blir väl bemötta av polisen och blir slussade till hjälp och stöd från andra instanser, kan de i större utsträckning än annars känna att det ökar deras motivation att göra en ny anmälan om de blir utsatta igen.

Tidigare forskning ger visst stöd för att bra polisarbete ökar anmälningsbenägenheten

Det finns tidigare forskning som ger stöd för att brottsförebyggande åtgärder för våldsutsatta kvinnor kan leda till att kvinnorna i större utsträckning anmäler till polisen om de blir utsatta igen. En sådan studie är en genomgång av tio utvärderingar av det så kallade Second responder-programmet i USA (Davis et al 2008). Second responder-programmet syftar till att motverka upprepad anmäld utsatthet för familjevåld genom att erbjuda den våldsdrabbade ett så kallat uppföljningssamtal med polis och advokat med information om rättigheter samt tillgängligt stöd och hjälp. Sammanfattningsvis visar utvärderingarna inga effekter av programmet när det gäller risken att bli utsatt för våld av mannen igen. Däremot tyder studien på att programmet kan öka kvinnornas anmälningsbenägenhet. Våldsdrabbade kvinnor som deltagit i programmet återkom 1,25 gånger oftare med en ny anmälan än våldsdrabbade som inte deltagit i programmet. Skillnaden mellan grupperna var dock inte signifikant.

Det finns även svensk forskning som stöder hypotesen om att ett bra polisarbete ökar antalet upprepade anmälningar. En utvärdering av projektet *Inte en gång till*, vars syfte var att minska kvinnors upprepade utsatthet för våld av bekant gärningsman, visar att de våldsutsatta som fick hjälp med brottsförebyggande åtgärder och brottsofferstöd i större utsträckning återkom med en ny anmälan om våld än de kvinnor som inte deltog i projektet. Projektets brottsförebyggande åtgärder utgjordes bland annat av samtal med en kriminalinspektör och en brottsofferassistent i syfte att motivera kvinnan att stå fast vid polisanmälan och att separera från mannen (Ekbrand 2005).

Brottsoffersamordnarnas bild av anmälningsbenägenhetens betydelse varierar

De intervjuade brottsoffersamordnarna informerades om resultatet av statistikbearbetningen när det gäller både förstagångsanmälningar och upprepade anmälningar i sina respektive län. De fick också frågan hur de tolkade anmälningsnivån. De som hade ett stort antal anmälningar hade uppfattningen att det berodde på att anmälningsbenägenheten ökat genom att de bedrev ett bra arbete med våldsutsatta kvinnor, framför allt när det gäller information till allmänheten. Andra förklaringar var att brottslighe-

ten generellt sett var hög i länet, inklusive våld mot kvinnor. De brottsoffersamordnare som representerade län med en låg nivå anmälningar menade i stället att det berodde på att den faktiska utsattheten är låg på grund av deras goda arbete. Skillnaderna i svar belyser att det inte finns någon samlad uppfattning inom polisen om hur utvecklingen av antalet anmälningar, totalt och upprepade, ska tolkas.

För att mäta reell upprepad utsatthet krävs andra typer av uppföljningar

En säker slutsats man kan dra är alltså att anmäld upprepad utsatthet inte är något bra mått på den *faktiska* upprepade utsattheten bland våldsutsatta kvinnor. Även om vi snart kan sammanställa uppgifter om upprepad anmäld utsatthet under de år som handlingsplanen varit i kraft, går måttet inte att använda för att utvärdera handlingsplanens effekter på den upprepade utsattheten. För att kunna säga något mer säkert om huruvida den faktiska upprepade utsattheten har ökat eller minskat på nationell nivå krävs studier där polisen följer upp alla de kvinnor som gjort en anmälan om våld i nära relation, det vill säga kontaktar dem efter till exempel ett år och frågar i vad mån de blivit utsatta av mannen igen. Om detta görs systematiskt av polismyndigheter med olika arbets sätt kan dessa uppföljningar också användas för att utvärdera vilka arbets sätt som är mest effektiva för att förebygga upprepad utsatthet. Brå har som ambition att försöka lägga upp en studie av detta slag.

Insatser för att öka anmälningsbenägenheten påverkar troligen även antalet förstagångsanmälningar

Resultatet av statistikbearbetningen tyder på att det finns en samvariation mellan förstagångsanmälningar och upprepade anmälningar i länen. Det innebär att län som har en hög nivå anmälningar totalt sett även har en hög nivå upprepade anmälningar och vice versa. Detta skulle kunna förklaras av att polisens arbetsmetoder med våldsutsatta kvinnor påverkar statistiken i olika riktning. Enligt RPS mål för arbetet ska mörkertalet avseende våldsutsatta kvinnor minska, vilket i så fall skulle innebära att en ökning av antalet anmälningar är ett positivt resultat, både när det gäller förstagångsanmälningar och när det gäller upprepade anmälningar. Det vill säga att åtgärder för att få kvinnor att anmäla både första våldshändelsen och eventuella upprepningar, innebär en ökning av båda kategorierna. Man kan tänka sig att ett bra första möte med rättsväsendet i hög grad påverkar viljan att anmäla upprepad utsatthet. Om kvinnan dessutom har svårt att lämna relationen trots att hon blir utsatt igen är det viktigt att hon uppmuntras att anmäla upprepad utsatthet, för att bibehålla kontakten med rättsväsendet och därmed förhoppningsvis få stöd och hjälp att lämna relationen.

Handlingsplanen uppfattas ha haft stor betydelse

Sammantaget kan konstateras att det i dag inte finns tillgång till några kvantitativa mått som kan belysa vilka effekter regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor har haft för de utsatta kvinnorna. Brottsoffersamordnarna i de nio länen fick dock frågan om hur *de* såg på vilken betydelse handlingsplanen haft för arbetet med våldsutsatta kvin-

nor i länet. Samtliga uppger att handlingsplanen haft betydelse. De beskriver hur handlingsplanen har lyft fram problemet med mäns våld mot kvinnor och bidragit till att arbetet med våldsutsatta kvinnor fått utökade resurser. Att området med våldsutsatta kvinnor prioriterats har inneburit en draghjälp för arbetet och bidragit till att både RPS och den regionala polismyndigheten arbetat fram tydligare riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas. Det har inneburit att arbetet utvecklats och blivit mer enhetligt. Handlingsplanen har även medfört ett ökat tryck på uppföljning och utvärdering samt redovisning av resultat. Uppföljning och utvärdering beskrivs som viktiga för att resultaten påverkar förändringsarbetet och möjliggör att resurser ställs till förfogande.

Samtidigt visar Brå:s begränsade studie tydligt att alla polismyndigheter inte lever upp till de kvalitetskriterier som Brå arbetat fram utifrån RPS rekommendationer för arbetet med våldsutsatta kvinnor. Även inom socialtjänsten varierar kvaliteten i arbetet, även om variationen är väsentligt mindre jämfört med polisen. Handlingsplanen och de åtgärder som polis och socialtjänst vidtagit har utvecklat arbetet, men mycket återstår innan kvinnorna kan få den hjälp och det stöd och skydd mot våld som de behöver.

Bilagor

Bilaga 1

Utvalda brottskoder

Materialet baseras på anmälningar som omfattar följande brottskoder:

- 307 Försök till mord eller dråp med skjutvapen mot kvinna
- 303 Försök till mord eller dråp utan skjutvapen mot kvinna
- 312 Fullbordat mord eller dråp med skjutvapen mot kvinna
- 310 Fullbordat mord eller dråp utan skjutvapen mot kvinna
- 356 Misshandel utomhus mot kvinna 15+ bekant med offret
- 366 Misshandel inomhus mot kvinna 15+ bekant med offret
- 9349 Misshandel inomhus mot kvinna 18+ i nära relation
- 9353 Grov misshandel inomhus mot kvinna 18+ i nära relation
- 386 Grov misshandel inomhus mot kvinna 15+ bekant med offret
- 376 Grov misshandel utomhus mot kvinna 15+ bekant med offret
- 649 Försökt till våldtäkt inomhus mot kvinna 18+ (inkl. grov)
- 648 Försökt till våldtäkt utomhus mot kvinna 18+ (inkl. grov)
- 661 Fullbordad våldtäkt inomhus mot kvinna 18+ (inkl. grov)
- 660 Fullbordad våldtäkt utomhus mot kvinna 18+ (inkl. grov)
- 607 Sexuellt ofredande, exhibitionism
- 638 Annat sexuellt ofredande
- 406 Olaga hot mot kvinna 18+
- 408 Ofredande mot kvinna 18+
- 412 Grov kvinnofridskränkning

Bilaga 2

Tabell 4 beskriver den procentuella andelen kvinnor år 2008 i de kommuner som Brå granskat avseende socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Eftersom Brå valt att aidentifiera länen med de granskade kommunerna i resultatet redovisas endast den procentuella andelen i varje kommun.

Tabell 4. Procentuell andel kvinnor i intervjuade kommuner år 2008.

Län	Procentuell andel kvinnor 18+ i den intervjuade kommunen år 2008
a	35 %
b	54 %
c	20 %
d	32 %
e	33 %
f	32 %
g	29 %
h	44 %
i	45 %

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). *Upprepad utsatthet för brott – En utgångspunkt för brottsförebyggande verksamhet*. Rapport 2001:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*. Rapport 2007:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Rapport 2008:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*. Rapport 2008:25. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010a). *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. En första uppföljning av regeringens handlingsplan*. Rapport 2010:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010b). *NTU 2009: om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2010:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Davis, R.C. et al (2008). Effects of Second Responder programs on Repeat Incidents of Family Abuse. *Campbell Systematic Reviews 2008*, 10.4073/csr.2008.15.
- Ekbrand, H. (2005). *Inte en gång till – utvärdering av brottsförebyggande arbete med inriktning mot upprepade utsatthet*. Sociologiska institutionen. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Folkhälsoinstitutet (2010). Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor. Hemsida: <http://www.fhi.se/Statistik-uppfoljning/Nationella-folkhalsoenkaten/>, hämtad 2010-11-11.
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2010a). *Slutredovisning av regeringsuppdrag IJ2007/349/JÄM, IJ2007/2249/JÄM*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2010b). *Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå*. RPS, POA-400-1222/09. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2010c). *Polismyndigheternas handläggning av ärenden som rör mäns våld mot kvinnor*. RPS, STA-128-3745/09. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Skr. 2007/08:39 Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. 15 november 2007.
- Socialstyrelsen (2009). *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld – Alla kommuners ansvar. Slutrapport från en nationell tillsyn 2008–2009*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Svensson, L & 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.



Brottsförebyggande rådet

BOX 1386 / TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM

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