

Riskbedömningar på individnivå



Polisen

Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2023:2

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, april 2023



Rikspolischefens kansli, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A402.006/2022, Saknr: 128
Omslagsfoto: Minna Ridderstolpe
Upplaga: Intrapolis, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: April 2023

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortnings- och begreppslista.....	6
1 Inledning.....	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Tillsynsuppdrag	8
1.3 Genomförande	8
2 Rättslig reglering.....	10
3 Pågående utvecklingsarbeten.....	12
3.1 IPVI/DVI	12
3.2 Projekt Brottsförebyggande insats mot gärningsmän i relationsbrott.....	12
3.3 Strategi Gryning Mitt.....	13
3.4 Barn under 18 år	13
4 Riskbedömningar på individnivå	15
4.1 Bakgrund.....	15
4.2 Iakttagelser.....	17
4.3 Bedömning.....	22
5 Styrning och ledning.....	24
5.1 Bakgrund.....	24
5.2 Iakttagelser.....	26
5.3 Bedömning.....	29
6 Samverkan.....	31
6.1 Bakgrund.....	31
6.2 Iakttagelser.....	32
6.3 Bedömning.....	34
7 Riskreducerande insatser (RRI)	36
7.1 Bakgrund.....	36
7.2 Iakttagelser.....	37
7.3 Bedömning.....	40
8 Rekommendationer.....	42
Bilaga 1	43
Bilaga 2	45
Bilaga 3	46

Sammanfattning

Tillsynsenheten har granskat Polismyndighetens tillämpning av bestämmelserna som rör riskbedömningar på individnivå samt användningen av metoden med riskreducerande insatser.

Varje anställd vid Polismyndigheten som tar emot och upprättar en anmälan ska göra en initial bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret kan drabbas av våld eller hot om våld. Det finns ett antal brottskoder som styr om anmälningsupptagaren får upp hotbilsfrågan i Durtvå, som är en av flera ingångar till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops). Den initiala riskbedömningen kan komma att visa på att en strukturerad riskbedömning behöver genomföras. Det finns fyra checklistor för strukturerade riskbedömningar som används inom Polismyndigheten; SARA:SV (våld i nära relation), SAM (stalkning), PATRIARK (hedersrelaterat våld) och Check-15 (generell hotbild). Om den initiala och strukturerade bedömningen behöver kompletteras med ytterligare information och analys om till exempel hotbild, ska också en fördjupad riskbedömning göras.

Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 har en oklar status som nationellt styrdokument, och delar av tidigare metodstöd är fortfarande gällande. Dessutom stämmer Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och metodstödet inte överens i alla delar. En revidering av riktlinjerna och metodstödet har påbörjats, och det är angeläget att det slutförs. Det är bland annat viktigt att tydliggöra Polismyndighetens skyldigheter vid skyddsbedömning för barn under 18 år, eftersom det idag finns olika tolkningar i myndigheten.

Hotbilsfrågan som den är utformad idag fångar inte upp alla aspekter av risker för individen. Det finns olika uppfattningar om hotbilsfrågan ska finnas kvar i sin nuvarande utformning eller inte. Därför är det angeläget att processägaren i dialog med utförare utvecklar förmågan att göra bedömningar i ärenden där det föreligger risk för våld eller hot om våld.

Det förekommer att de strukturerade riskbedömningarna inte görs skriftligt i de checklistor som finns. Det är viktigt för rättssäkerheten och för att minska sårbarheten att strukturerade riskbedömningar är skriftliga och dokumenteras i polisens ärendehanteringssystem (Pär) för att det ska vara spårbart varför vissa skyddsåtgärder har eller inte har genomförts. Idag saknas möjlighet att ta fram tillförlitlig statistik över hur många strukturerade riskbedömningar som görs i regionerna. Det innebär att uppföljning försvåras.

Det pågår flera utvecklingsarbeten gällande både riskbedömningar på individnivå och brott i nära relation inom Polismyndigheten i syfte att utveckla metoderna.

Bops-verksamheten i de granskade polisregionerna är organiserad på olika sätt och vid två av de granskade polisregionerna är Bops en egen sektion och vid den tredje tillhör Bops utredningsenheten.

Styrningen och ledningen på området fungerar väl genom både de forum som finns och den vanliga ledningsstrukturen. Det är positivt att medarbetardrivna frågor fångas upp genom den struktur som finns. Det konstateras dock att det breda Bops-uppdraget innebär att vissa arbetsuppgifter ibland prioriteras ner. En renodling av Bops uppdrag kan ge bättre förutsättningar att fokusera på bland annat riskbedömningar och skyddsåtgärder.

Kompetensfördelningen ser olika ut i de olika Bops-grupperna, bland annat avseende analytiker. Det finns för- och nackdelar med de olika lösningarna att analytiker som utför fördjupade riskbedömningar antingen hör till Bops eller underrättelseenheten. En fördel är att Bops har utpekade analytiker, oavsett var dessa är organisatoriskt placerade.

I allt väsentligt finns en fungerande, om än personbunden, samverkan mellan Bops och andra delar av myndigheten, särskilt om det föreligger en omedelbar risk för hot eller våld. Avseende samverkan mellan Bops och utredningssidan ser tillsynsenheten allvarligt på uppgifterna om att skyddsåtgärder och Bops-handläggares skyddade personuppgifter röjts inom ramen för förundersökningar. Det är därtill viktigt att Bops och utredningssidan tar fram strukturerade sätt att dela nödvändig information med varandra.

Kontaktvägarna till Bops-verksamheten är personbundna vilket är en sårbarhetsfaktor. Verksamheten upplevs ibland som anonym eller hemlig. Det har tagits initiativ för att synliggöra Bops verksamhet mot övriga verksamheter inom polisen, vilket är en viktig del i att öka kunskapen om Bops.

Vad gäller Bops beredskap behövs det ett tydligt ramverk för denna om det ska finnas en sådan. Det är inte hållbart att förlita sig på att medarbetare och chefer är tillgängliga på sin fritid.

Tillsynen omfattar även metoden riskreducerande insatser (RRI). Inom ramen för tillsynen har en granskning av RRI-ärenden skett. Den har omfattat ärenden som fortfarande är öppna, varvid det är svårt att uttala sig om kraven på dokumentation är uppfyllda.

RRI förefaller vara en framgångsrik metod. Ett nationellt införande av RRI förutsätter att det finns tillräckligt med personal, vilket kan vara svårt i vissa polisregioner där det inte finns tillräckligt många förhandlare, och särskilt där det är ett tillikauppdrag.

Tillsynsenheten anser att RRI som metod ska utvärderas med beaktande av vetenskapliga empiriska metoder.

Förkortnings- och begreppslista

AAR	After-Action Review
Bops	Brottsoffer- och personsäkerhet
Check-15	Strukturerad riskbedömningsmetod för bedömning av risk för våld mot hotad person
DurTvå	Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering
DVI	Domestic Violence Intervention
IPVI	Intimate Partner Violence Intervention
LPO	Lokalpolisområde
Noa	Nationella operativa avdelningen
PATRIARK	Strukturerad riskbedömningsmetod för bedömning av risk för hedersrelaterat våld
PKC	Polisens kontaktcenter
Pär	Polisens ärendehanteringssystem
RRI	Riskreducerande insatser
RUE	Regional utredningsenhet
SAM	Strukturerad riskbedömningsmetod för bedömning av risk för våld vid utsatthet för stalkning
SARA:SV	Strukturerad riskbedömningsmetod för bedömning av risk för våld i nära relation
UB	Enheten för utveckling av brottsbekämpning
UC	Utvecklingscentrum
UE	Utredningsenheten

1 Inledning

1.1 Bakgrund

De allra flesta av medborgarna utsätts sällan eller aldrig för brott. Det är därför viktigt att Polismyndigheten agerar i ett tidigt skede för att på så sätt kunna förebygga upprepad brottslighet. Ett sätt är att använda sig av riskbedömningar på individnivå för att värdera risker och kunna vidta rätt åtgärder. Ett stort antal av de brottsoffer som utsätts för våld i nära relation riskerar att bli upprepat utsatta för våld, hot och trakasserier. Forskning visar att det är en liten del av befolkningen som utsätts för ett stort antal av brotten.¹

Riskbedömningar och riskanalyser har även tidigare varit föremål för granskning, 2010 och 2014.² Båda de tidigare granskningarna ägde rum i tiden före Polismyndighetens omorganisation som genomfördes 2015. I Tillsynsrapport 2014:9, Uppföljande inspektion av polismyndigheternas hantering av rutiner vid bland annat riskanalyser, konstaterades bland annat att verksamheten på detta område har utvecklats positivt jämfört med 2010 års granskning. I den uppföljande inspektionen från 2014 uppgav vidare samtliga polismyndigheter att de hade en relativt väl fungerande struktur för genomförande av de strukturerade riskbedömningarna. Trots vissa olikheter myndigheterna emellan genomfördes ett stort antal bedömningar jämfört med tidigare. Inspektionsgruppen fann också att i ungefär hälften av myndigheterna överlämnades ärendet till brottsoffersamordningen och riskanalyserna utfördes av personal inom denna verksamhet. I övriga myndigheter utfördes riskanalyserna av förundersökningsledare, utredare eller yttre personal och lämnades därefter över till brottsofferverksamheten för kvalitetssäkring och beslut om åtgärder. Inspektionsgruppen lämnade också en rekommendation om att samtliga myndigheter/regioner borde organisera verksamheten på ett enhetligt sätt.

¹ Brottsförebyggande rådet. *Upprepad utsatthet – Vissa drabbas oftare än andra* (2013).

² Rikspolisstyrelsen. *Inspektion av polismyndigheternas hantering av rutiner vid bl.a. riskanalyser* (Inspektionsrapport 2010:8) och *Uppföljande inspektion av polismyndigheternas hantering av rutiner vid bl.a. riskanalyser* (Tillsynsrapport 2014:9).

1.2 Tillsynsuppdrag

Tillsynsenheten ska enligt Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 (PM 2021:38) genomföra en tillsyn avseende riskbedömningar på individnivå. Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 1 september 2022, se bilaga 1.

Syftet med tillsynsärendet är att granska Polismyndighetens tillämpning av bestämmelserna som rör riskbedömningar på individnivå. Tillsynsärendet ska även inriktas på att undersöka i vilken utsträckning som initiala riskbedömningar genomförs och om gällande riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga och tillräckliga för att säkerställa att riskfaktorer uppmärksammas och dokumenteras. Förmågan att vidta relevanta skyddsåtgärder då omedelbara risker föreligger ska granskas och omfattningen av samverkan med andra aktörer undersökas. Användningen av metoden med riskreducerande insatser ska kartläggas och granskas utifrån relevans, enhetlighet och befintliga författningar och styrdokument.

Verksamhetskydd som bland annat innefattar medarbetarskydd och personalskydd, vilket chefen för säkerhetsavdelningen har verksamhetsansvar och tillika är processägare för³, omfattas inte av denna tillsyn.

1.3 Genomförande

Tillsynen har genomförts som en inspektion från september 2022 till april 2023. Tillsynsledare har varit Marie Hummer och tillsynshandläggare Bodil Norberg, tillsynsenheten. Kristina Meijer, Anne Munch och Linda Engström Hill har deltagit som experter, se tilläggsdirektiv, bilaga 2.

Polisregion Syd, Mitt och Nord har varit föremål för tillsyn. Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion genom granskning av handlingar och ärenden, samt intervjuer med berörda personer. Skriftliga frågor har ställts till regionkanslierna och till nationella operativa avdelningens kansli. Verksamhetsbesöken ägde rum i november och december 2022. Samtal har även förts med utvecklingscentrum Mitt utifrån deras arbete med barn och unga samt hedersrelaterad brottslighet och utvecklingscentrum Väst avseende brott i nära relation. Under ärendets handläggning har rättsavdelningen och säkerhetsavdelningen varit behjälpliga med att kvalitetssäkra rapporten.

Under ärendets handläggning har Polismyndigheten beslutat att de sju regionalt placerade utvecklingscentrumen (UC) ska placeras som organisatoriska enheter enligt vad som anges i Polismyndighetens

³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 43 §.

arbetsordning, PM 2022:11, vid den organisatoriska enheten för utveckling av brottsbekämpningen, Noa (UB). Polismyndigheten beslutar vidare att de sju regionalt placerade utvecklingscentrumen ska upphöra senast den 30 april 2023.⁴ Beslutet ska föras in i arbetsordningen vid nästa revidering.

I detta inledande kapitel presenteras syftet med tillsynen. I kapitel 2 redogörs kort för den rättsliga regleringen avseende riskbedömningar på individnivå. Ett urval av projekt och utvecklingsarbeten som berör riskbedömningar på individnivå och brott mot särskilt utsatta brottsoffer beskrivs i kapitel 3.

Kapitel 4–7 inleds med ett bakgrundsavsnitt. Därefter redogörs för de iakttagelser som har gjorts utifrån verksamhetsbesöken, intervjuerna och granskning av handlingar, följt av tillsynsenhetens bedömning.

I kapitel 4 presenteras de olika riskbedömningarna och hur de granskade polisregionerna arbetar med dessa. Den nationella respektive den regionala styrningen och ledningen för Bops-verksamheten och riskbedömningar beskrivs i kapitel 5. I kapitel 6 redogörs för samverkan med Bops-verksamheten både internt och externt. Kapitel 7 handlar om arbetet med metoden Riskreducerande insatser.

I kapitel 8 lämnas avslutningsvis rekommendationer till processägaren och verksamhetsansvariga regionpolischefer.

⁴ Polismyndigheten, RPC. Beslutsprotokoll 2022-12-21. A710.971/2022.s

2 Rättslig reglering

Av 2 a § polislagen (1984:387) framgår att Polismyndigheten får bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i fråga om vittnen och andra hotade personer. Bestämmelsen infördes 2006 i syfte att ge polisen möjligheter att skydda personer som är utsatta för påtagliga risker för att allvarlig brottslighet riktas mot deras eller närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Till exempel kan det röra sig om bevispersoner som har lämnat uppgifter under förundersökningar eller rättegångar eller andra personer som lever under starkt hot. Vilka skyddsåtgärder som kan vara aktuella bestäms utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om skyddat boende, larmanordningar av skilda slag och hjälp med olika myndighetskontakter. I särskilt allvarliga fall kan det bli fråga om biträde med att bosätta sig utomlands med en ny identitet.⁵

I barnkonventionen slås varje barns rättigheter och statens ansvar fast i 54 artiklar. Barnkonventionens artiklar 1–42 är inkorporerade i svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Artikel 2, 3, 6 och 12 kallas för de fyra grundprinciperna och innebär att alla övriga artiklar utgår ifrån dem. Konventionen har samma status som andra lagar i Sverige. Av särskild vikt för denna rapport är artikel 3 i vilken stadgas att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand det som bedöms vara barnets bästa beaktas. Begreppet ”barnets bästa” är konventionens grundpelare. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till barnets egen åsikt och erfarenhet.⁶

I förordning (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. finns bestämmelser om det särskilda personsäkerhetsarbetet enligt 2 a § polislagen. I 6 § anges bland annat att det ska finnas särskilda enheter för särskilt personsäkerhetsarbete vid Polismyndigheten som bedrivs enligt förordningen (personsäkerhetsenheter).

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete, PMFS 2016:11, FAP 480-1 innehåller regler om hur Polismyndighetens särskilda personsäkerhetsarbete ska organiseras och bedrivas. I föreskriften anges också att bestämmelser om myndighetens övriga personsäkerhetsverksamhet finns i Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet.

⁵ Berg, Polislagen (1984:387) kommentar till 2 a §, Karnov (JUNO).

⁶ <https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/om-barnkonventionen/> (2023-03-22)

En individuell skyddsbedömning ska göras så snart som möjligt för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och/eller rättegången enligt 13 f § förundersökningskungörelsen (1947:948), FuK. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. En målsägande som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov.

I de fall en målsägande har ett behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § FuK ska denne så snart som möjligt underrättas enligt 13 a § andra stycket FuK om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud och om vilka skyddsåtgärder som finns samt om möjlighet till alternativt boende.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) implementerades som svensk lag 2014. Syftet med konventionen är bland annat att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Syftet innefattar även att utarbeta ett omfattande system, principer och åtgärder för att skydda och hjälpa alla kvinnor som utsätts för våld och alla som utsätts för våld i hemmet. Organisationer och brottsbekämpande myndigheter ska få stöd och hjälp så att de kan samarbeta effektivt och ta ett helhetsgrepp i dessa frågor. Konvention gäller alla former av våld mot kvinnor, och omfattar även flickor under 18 år. Parterna uppmantras även till att tillämpa konventionen på alla personer som utsätts för våld i hemmet.⁷ Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd.⁸

⁷ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, artikel 1–3.

⁸ Ibid. artikel 51.

3 Pågående utvecklingsarbeten

Inom Polismyndigheten pågår flera olika projekt och utvecklingsarbeten som berör området riskbedömningar på individnivå och brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Nedan följer ett urval av pågående utvecklingsarbeten. Dessa är inte föremål för granskning i sig, utan ska ses som en orientering för läsaren.

3.1 IPVI/DVI

Noa har gett polisområde Malmö i uppdrag att bedriva en pilot avseende arbetssättet Intimate Partner Violence Intervention (IPVI) från USA för att utvärdera om arbetssättet är applicerbart för svensk polis. Projektet som heter *Trygg relation – fri från våld*, ska pågå under två år, 2023 och 2024.⁹ IPVI¹⁰ är en brottsförebyggande metod som baseras på tidigare brottslighet, underrättelseuppslag och aktiv informationsdelning. IPVI är inspirerad av ett arbetssätt som initialt togs fram för att minska skjutningar och grovt gängvåld och som sedermera har utvecklats för att anpassas till att förebygga upprepat partnervåld. Metoden bygger på nära samverkan mellan polis, kommun och kriminalvård. De samverkande myndigheterna kartlägger och kontakter individer för att på så sätt förhindra att de begår ytterligare brott. Grundprincipen i arbetssättet är att en anmälan om brott i nära relation alltid ska följas av en reaktion från samhällets sida.¹¹

3.2 Projekt Brottsförebyggande insats mot gärningsmän i relationsbrott

I polisområde Södra Skåne genomförs en brottsförebyggande insats mot gärningsmän i relationsbrott. Projektet, som bland annat har hämtat inspiration från olika utvecklingsarbeten inom Polismyndigheten (däribland IPVI i polisområde Malmö), riktar sig mot gärningsmannen. Projektet ska prioritera och samverka med befintliga resurser och i befintliga funktioner och kanaler. Målet med projektet är bland annat att risken för fortsatt brottslighet och det allvarliga och dödliga våldet mot särskilt utsatta brottsoffer ska minskas. Metoden går ut på att polisen upprättar en lista på

⁹ <https://intrapolis.polisen.se/aktuellt/nyhetsarkiv/2022/juni/regioner/syd/nytt-koncept-ska-satta-press-pa-forovare-av-partnervald/> (2023-02-14).

¹⁰ IPVI kallas även Domestic Violence Intervention, DVI.

¹¹ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Syd och Väst, Polismyndigheten. *Förstudierapport Mäns våld mot kvinnor- brottsförebyggande metoder* (A603.597/2021), 22 augusti 2022, s. 42ff
<https://intrapolis.polisen.se/aktuellt/nyhetsarkiv/2022/november/regioner/syd/malmo-blir-forst-i-sverige-med-ny-metod-for-att-forhindra-partnervald/> (2023-03-22).

gärningsmän som bör prioriteras efter kriterier som bestäms av projektgruppen och som kan komma att revideras under projektetiden. Polisen genomför ett samtal utanför förundersökningen med gärningsmannen. Samtalet ska leda till en samsyn att samhället inte accepterar dennes beteende. Gärningsmannen blir antingen ”grön” om hen ställer sig positiv till frivilligvård inom kommunens regi, eller ”röd” om frivilligheten eller förståelsen inte finns. Polisen ska prioritera ”röda” gärningsmän, göra dem kända i lokalpolisområdet och lyfta dem som prioriterade personer i den lokala lägesbilden. Kontaktförbud ska sökas och användas av samverkande myndigheter när så är möjligt. I projektplanen finns inga uppgifter om frivillighet eller dokumentation, jämför kapitel 7 om Riskreducerande insatser (RRI).¹² Projektet påbörjades den 1 september 2022 och ska utvärderas efter 18 månader.

3.3 Strategi Gryning Mitt

Polisregion Mitt tog i september 2021 ett inriktningsbeslut för att stärka förmågan avseende särskilt utsatta brottsoffer. Polisregionen ska i samverkan med UC Väst strukturera arbetet enligt en särskild modell, strategi Gryning Mitt. Modellen ska säkerställa utvecklingen av polisregionens arbete inom fem områden; resurs, metod, samverkan, normer och evidens. Målsättningen för strategin är att liv ska räddas, våld ska minska, rädsla ska bytas mot trygghet och att fler gärningsmän ska lagföras. Visionen är att ingen ska dödas i våld i nära relation. Det ska uppnås genom en förflyttning av synen på brott mot särskilt utsatta brottsoffer och genom en ökad förståelse i hela organisationen för hur framgångsfaktorer ska tillämpas. Förhållningsättet ska vara lösningsorienterat och innovativt med utgångspunkten att ta tillvara hela regionens samlade resurs och kompetens. Strategin är ingen insats utan ska ses som ett synsätt och ledningssystem för att stödja linjeverksamheten. Beslutet begränsar inte verksamhetsansvariga chefers mandat och ansvar. Arbetet hålls samman av en regional styrgrupp.¹³

3.4 Barn under 18 år

Backa barnet är ett nationellt utvecklingsprojekt¹⁴ och är ett initiativ inom ramen för Polismyndighetens barnrättsarbete. Arbetsmodellen syftar till att tidigt upptäcka barn i behov av stöd för att kunna ge rätt insatser.

¹² Projektplan. *Brotsförebyggande insats mot gärningsman i relationsbrott*, 30 juni 2022.

¹³ Polisregion Mitt. Beslut dnr 101/2021, A538.756/2021.

¹⁴ [https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/omraden-amnen/barn-och-unga/arbetsmetoder/\(2023-02-27\)](https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/omraden-amnen/barn-och-unga/arbetsmetoder/(2023-02-27)).

Verksamhetsutvecklare vid UC Mitt har tillsammans med LPO Ystad, Ystads kommun och Region Skåne utvecklat metoden och har därefter implementerat arbetet i LPO Ystad. Backa barnet ska nu även införas i LPO Norrmalm i samverkan med Lidingö Stad och Region Stockholm, implementeringen har påbörjats.

Inom ramen för Polismyndighetens barnrättsarbete har också nyligen den blankett¹⁵ som ska användas vid oro för ett barn reviderats av UC Mitt. Orosanmälan som upprättas vid Polismyndigheten skickas till socialnämnden.

Det finns även en pågående pilot som drivs av UC Mitt där lokalpolisområde Järva samt Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltningar deltar och som avser riskbedömningar anpassade för barn. Skyddsbedömningar avseende barn under 18 år görs utifrån en skyddsbedömningsmall som utgår från risker som barn kan utsättas för och från hotaktören. Mallen är framtagen i samverkan med berörda organisatoriska enheter vid Polismyndigheten. Skyddsbedömningar av barn utgår från behovskompassen, vilken består av åtta områden¹⁶ med tillhörande indikatorer som synliggör olika delar av barns välbefinnande.

¹⁵ Formulärportalen, blankett 604.1, Anmälan till socialnämnden.

¹⁶ De åtta områdena är: utvecklas, omsorg, trygghet, må bra, fritid, tillhörighet, ansvar, respekteras.

4 Riskbedömningar på individnivå

4.1 Bakgrund

Initiala riskbedömningar

I Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42) anges att varje anställd vid Polismyndigheten som tar emot och upprättar en anmälan ska initialt göra en bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret drabbas av våld eller hot om våld. De initiala riskbedömningarna ska avgöra om det föreligger ett akut behov av stöd- och skyddsåtgärder och måste därför kunna genomföras samtliga veckodagar dygnet runt. Om det vid en initial riskbedömning framgår att det föreligger en omedelbar risk för våld ska det finnas förmåga att omgående vidta relevanta skyddsåtgärder. Därefter ska ärendet så snart som möjligt överlämnas till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten för vidare handläggning. Den initiala riskbedömningen kan komma att visa på att en strukturerad riskbedömning behöver genomföras.¹⁷

Det framgår av Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 att när en anmälningsupptagare upprättar en anmälan ska denne bedöma om det finns risk för att brottsoffret kan komma att drabbas av fortsatt hot och våld. Det finns ett antal brottskoder som styr om anmälningsupptagaren får upp hotbildafrågan i Durtvå. Hotbildafrågan är en av flera ingångar till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, där de ”ja”-markerade anmälningarna fångas upp under kontorstid (den så kallade RAR-listan). Samtliga polisanställda som tar upp en anmälan har ansvar för detta. All personal som kommer i kontakt med brottsoffer ska kunna genomföra en initial riskbedömning och veta vilka åtgärder som ska vidtas vid hot om våld. Enligt metodstödet skulle alternativet ”vet ej” tas bort, men så har inte skett.¹⁸

Strukturerade riskbedömningar

Av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten samt Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 framgår att om den initiala bedömningen indikerar att det föreligger risk för hot och/eller våld ska det så snart som möjligt bedömas om en

¹⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 13.

¹⁸ Polismyndigheten. *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019*, s. 7.

strukturerad bedömning behöver göras. Dessa är SARA:SV (våld i nära relation), SAM (stalkning), PATRIARK (hedersrelaterat våld) och Check-15 (generell hotbild). Den strukturerade riskbedömningen ska utföras av för ändamålet utbildad personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.¹⁹

Inom polismyndigheten används ett strukturerat underlag, en checklista. De är framtagna på vetenskaplig grund och utgörs bland annat av risk- och sårbarhetsfaktorer hos hotaktör och den hotade. Bedömaren har ansvaret för slutsatsen och metoden tillhandahåller en evidensbaserad struktur för bedömaren att luta sig mot. Syftet är att skapa en bild av tänkbara framtida riskscenarier och att utifrån detta planera för adekvata skyddsåtgärder för brottsoffret. Det är särskilt angeläget att en strukturerad riskbedömning utförs i ärenden som avser brott i nära relation, stalkning och heder.²⁰

Fördjupade riskbedömningar

I Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 anges att en fördjupad riskbedömning ska (riktlinjerna) eller kan (metodstödet) genomföras då den initiala och den strukturerade bedömningen behöver kompletteras med ytterligare information och analys om till exempel hotbild. Det kan exempelvis gälla ärenden inom grov organiserad, systemhotande, hedersrelaterad eller gränsöverskridande brottslighet. Gruppchef för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten beslutar om en fördjupad riskbedömning. I riktlinjen anges att den ska utföras av analytiker inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten eller av polisregionens underrättelseenhet. I metodstödet anges att fördjupande riskbedömningar utförs av särskilt utbildade handläggare/analytiker inom underrättelseverksamheten eller inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.²¹

Skyddsbedömningar avseende barn

Av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten framgår bland annat att för att fastställa ett brottsoffrets (målsägares) behov av särskilda åtgärder under förundersökningen och en eventuell rättegång ska en individuell skyddsbedömning enligt 13 f § FuK

¹⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 14.

²⁰ Polismyndigheten. *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019*, s. 12.

²¹ Ibid. och Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 14.

göras så snart som möjligt. Av bestämmelsen följer att det vid bedömningen särskilt ska beaktas brottets allvar och målsägarens personliga förhållanden.

En målsägare som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov enligt riktlinjerna. En skyddsbedömning ska omprövas vid behov. Den initiala bedömningen och/eller strukturerad riskbedömning utgör underlag för skyddsbedömningen. Skyddsbedömning avseende målsägare under 18 år uppfylls genom upprättande av en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), avseende barn som far eller riskerar att fara illa.²²

4.2 lakttagelser

Riktlinjerna och metodstödet

Enligt uppgift från Noa pågår en revidering av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42) och Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019. Inriktningen är att dessa ska bli ett styrdokument framöver.

Riktlinjerna och metodstödet stämmer inte fullt ut överens, vilket även Noa har uppmärksammat tillsynsenheten på. Det framgår även av Noas rapport Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten från september 2021 att det pågår ett arbete med att revidera riktlinjerna för att förtydliga ansvarsområdet men även rätta till direkta felaktigheter i de befintliga riktlinjerna.²³ Enligt uppgift från Noa är revideringen fortfarande i ett startskede.

Till skillnad från vad som anges i 13 f § första stycket FuK och dess förarbeten ställer Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42) kravet att det ska finnas en omedelbar risk att brottsoffret kan utsättas för våld eller hot om våld.²⁴ I metodstödet formuleras det att riskbedömningar ska genomföras då brottsoffret utsatts för, eller riskerar att utsättas för upprepat våld, hot om

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 14.

²³ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst. Polismyndigheten. *Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (A440.265/2019), 2 september 2021, s. 18.

²⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 13.

våld eller allvarliga trakasserier.²⁵ Det är alltså två olika kriterier för att riskbedömningar ska genomföras.

I metodstödet anges dessutom att ”ja”-markerade ärenden i RAR-listan fångas upp under kontorstid, men denna sammanställs först nästa arbetsdag.

Enligt uppgift från Noa ersatte Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 kapitel 9–24 i Nationella operativa avdelningens metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete från 2017 genom ett beslut av dåvarande sektionschefen för Bops på Noa. Det innebär dels att en sektionschef fattade ett beslut över avdelningschefen, dels att kapitel 1–8 i 2017 års metodstöd är alltjämt gällande.

Ett annat exempel på en otydlighet i riktlinjerna är att polisen enligt 13 f § FuK ska göra en individuell skyddsbedömning så snart som möjligt, och att en målsägande som är under 18 år alltid ska anses ha ett särskilt skyddsbehov. Enligt Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten utgör den initiala bedömningen och/eller den strukturerade riskbedömningen underlag för denna skyddsbedömning. Skyddsbedömning avseende målsägare under 18 år uppfylls enligt riktlinjerna genom upprättande av en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL avseende barn som far eller riskerar att fara illa.²⁶

Enligt översynen av polisens verksamhet gällande hedersrelaterad brottslighet från 2016 omhändertog det då gällande metodstödet för riskbedömningar inte personer som var under 18 år, vilket är en åldersgrupp som riskeras utsättas för hedersförtryck och våld. Riskanalyser kan ändå göras, men sker på enskild tjänstemans initiativ. Ett strukturerat arbetssätt med riskbedömningar för personer under 18 år saknades.²⁷

Enligt UC Mitt är uppfattningen att tolkningen av de nu gällande riktlinjerna att polisen har fullgjort sin skyldighet genom att upprätta en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL och lämna över ansvaret till socialtjänsten.

Under tillsynen har det framkommit att det finns olika tolkningar inom myndigheten av om skrivningen i riktlinjerna innebär att strukturerade riskbedömningar ska göras avseende barn under 18 år, eller att sådana inte

²⁵ Polismyndigheten. *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019*, s. 11.

²⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 14.

²⁷ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Mitt, Polismyndigheten. *Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott* (A050.566/2016), 12 december 2016, s. 7.

ska/behöver göras utan att ansvaret uppfylls genom att upprätta en 14 kap. 1 § SoL anmälan till socialtjänsten. I en av de granskade polisregionerna framfördes vid intervjuerna att Bops inte jobbar med barn under 18 år, i bemärkelsen att polisregionen inte självständigt driver de ärendena. Där sker arbetet med barn under 18 år tillsammans med socialtjänsten som huvudman och polisregionen stödjer socialtjänsten i deras myndighetsutövning.

Den riskbedömning anpassad för barn som är under framtagande av UC Mitt är ännu inte beslutad. Den består enligt uppgift av flera olika delar från de fyra checklistorna för strukturerade riskbedömningar som idag används inom Polismyndigheten.

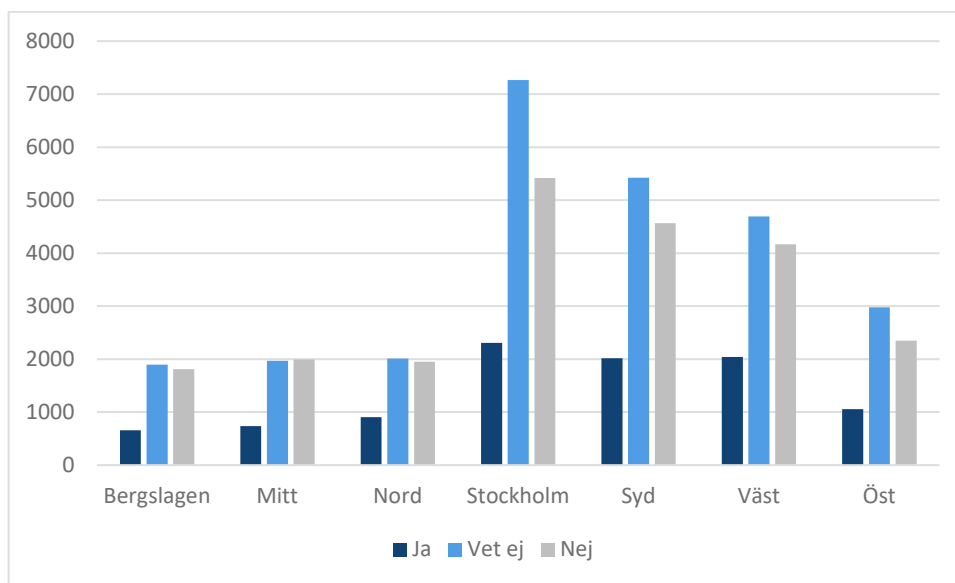
Riskbedömningar

Det finns som beskrivits ovan ett antal brottskoder som styr om anmälningsupptagaren får upp hotbilsfrågan i Durtvå med alternativen ”ja”, ”nej” eller ”vet ej” vid anmälningstillfället. Via hotbilsfrågan/RAR-listan kommer en betydande mängd ärenden in till Bops. Det är endast i ett fåtal av dessa som en strukturerad riskbedömning görs. Det pågår ett medarbetardrivet utvecklingsarbete som har förankrats i Bops-rådet (se kapitel 5) för att se över det flöde av ärenden som kommer in till Bops på detta sätt. Piloten genomförs i polisregionerna Nord och Stockholm och påbörjades den 15 februari 2023.

Det pågår även ett utvecklingsarbete vid Noa i samarbete med polisregion Mitt för att ta fram ett screeningverktyg av de initiala riskbedömningarna. Verktøget, ”initial hotbilsbedömning”, är ett mellanting av den snabba initiala frågan och den mer omfattande strukturerade riskbedömningen. Den initiala hotbilsbedömningen ska ersätta eller komplettera magkänslan vid urvalet av ärenden. Om verktyget visar på en hög hotbild rekommenderas att en strukturerad riskbedömning görs.

En majoritet av de intervjuade har framfört att den nuvarande hotbilsfrågan i Durtvå som sedermera hämtas i RAR (nedan ”RAR-listan”) inte fungerar optimalt idag. Flera har framfört att den inte är träffsäker och dessutom anges att anmälningsupptagaren riskerar att göra en felbedömning av hotbilden. Exempelvis kan det finnas ärenden i RAR-listan där risk enligt den initiala riskbedömningen föreligger men som senare visar sig vara falskt positiva, det vill säga det föreligger ingen risk. Det finns också exempel på det omvända förhållandet, där risk föreligger men inte fångas upp av RAR-listan. Dock har många av de intervjuade framfört att de allra flesta vill ta det säkra före det osäkra vid en sådan bedömning och därför väljer ”ja” eller ”vet ej”. Det innebär ett stort inflöde till Bops i vissa regioner.

Det medför att Bops-personalen lägger ner mycket tid på att sortera i listor där endast ett fåtal bedöms ha en reell hotbild. I vissa polisområden är inflödet av ärenden inte så stort vilket innebär att man hinner gå igenom alla ärenden, ibland till och med de som har markerats med ”nej”.



Figur 1. Antal svar ”ja”, ”vet ej” och ”nej” på hotbildfrågan i Durtvå i samtliga polisregioner under 2022.

Det har framförts synpunkter om att brottskoderna kopplade till hotbilsfrågan inte är heltäckande, då vissa brottskoder som borde generera frågan inte är med, men även det motsatta förhållandet. När vissa ärenden inte omfattas av hotbilsfrågan riskerar de att missas då de inte ingår i RAR-listan, om anmälningsupptagaren inte uppmärksammar Bops på ärendet på något annat sätt.

Gällande hedersrelaterade brott finns det sedan juni 2022 en tagg för dessa. Taggen är sökbar i Durtvå vilket gör att Bops kan söka på taggen #heder direkt i Durtvå för att exempelvis ta fram ärenden på dygnsbasis. I en översyn 2016 av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brottslighet framkom att det gjordes få riskbedömningar gällande hedersrelaterat våld, och att det sannolikt innebar att ärenden handlagts och/eller lagts ned utan att hedersperspektivet synliggjorts.²⁸

²⁸ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Mitt, Polismyndigheten. *Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott (A050.566/2016)*, 12 december 2016, s. 7.

Sammanfattningsvis finns det olika uppfattningar vid de olika organisatoriska enheterna vad gäller om tillkomsten av hotbildafrågan i Durtvå är en upplevd garant för att ärenden med en hot/riskbild uppmärksammas och hanteras.

Enligt metodstödet ska checklistor med tillhörande manualer användas för de strukturerade riskbedömningarna. Bedömningar ska registreras i Pär under saknummer 486.²⁹ Manualerna till SARA:SV och Check-15 återfinns i formulärportalen, medan manualerna till PATRIARK och SAM tillhandhålls vid grundutbildningen i strukturerad riskbedömning på individnivå.

I de granskade polisregionerna görs inte alla de strukturerade riskbedömningarna skriftligt enligt checklistorna, vilket är ett accepterat arbetssätt. Detta, i kombination med att ärendehanteringssystemet Pär inte alltid används, innebär att de uppgifter som finns att få fram i de granskade polisregionerna (och även nationellt enligt uppgift från Noa), inte är helt tillförlitliga. Därför går det inte i denna tillsyn att avgöra hur många strukturerade riskbedömningar, skriftliga och icke-skriftliga, som har gjorts.

Några av de intervjuade har uppgett att de strukturerade riskbedömningarna borde göras enklare då de upplevs för omfattande och krångliga. I samtliga granskade polisregioner framkom under flertalet intervjuer att avseende de olika riskbedömningarna är hedersbegreppet och hedersrelaterad brottslighet svårast. Det har också framförts att riskbedömningar rörande stalkning upplevs komplicerat. Skälet till det uppges vara att dessa inte görs lika ofta som till exempel SARA:SV.

Ytterligare en aspekt som har kommit fram i en intervju är att om inte riskbedömningar görs på ett korrekt sätt finns en risk att dessa genererar onödiga kostnader för olika skyddsåtgärder. Enligt metodstödet är det av vikt att skyddsåtgärder korrelerar med bedömningen av hot och risk. Viljan att sätta höga nivåer och dra på med skyddsåtgärder för att vara ”på den säkra sidan” härrör från en rädsla att det ska hända skyddspersonen något. Det kan dock innebära att handläggaren gör skyddspersonen en otjänst. Skyddsåtgärder kan innebära ett stort ingrepp i en persons liv, och dessutom bli kostsamt för polisen.³⁰

Dokumentation

I samtliga tre polisregioner registreras skyddsärendena i Pär. Däremot finns det skillnader, både mellan och inom regionerna, om de strukturerade riskbedömningarna läggs in i ärendet i Pär och när så sker. Det är relativt

²⁹ Polismyndigheten. *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019*, s. 12.

³⁰ *Ibid.* s. 11.

vanligt förekommande att de strukturerade riskbedömningarna ”görs i huvudet” istället för skriftligt enligt checklistan med tillhörande manual. I en av de granskade polisregionerna berättas att riskbedömningsdokumenten hålls öppna till dess att ärendet ska avslutas, och att det är först då som dessa läggs in i Pär. Anledningen till detta är att det annars inte går att föra in nya omständigheter i dokumentet löpande, men det medför att det för övrig personal inte går att komma åt riskbedömningen i Pär under ärendets gång. Däremot ligger dokumentet tillgängligt i en gemensam mapp. Flera uppger vid intervjuerna att en strukturerad riskbedömning inte justeras när den är väl är gjord, men att loggen i Pär, uppdateras löpande. I riktlinjen anges att en riskbedömning behöver omprövas löpande då varje förändring i omständigheterna kan innebära en förändring i risk.³¹

4.3 Bedömning

Det finns flera olika utvecklingsarbeten och initiativ gällande både riskbedömningar på individnivå och brott i nära relation inom Polismyndigheten, vilket är positivt.

Det kan konstateras att hotbilsfrågan/RAR-listan som den är utformad idag inte är fullt ut träffsäker. Det finns olika uppfattningar i frågan om den ska finnas kvar eller inte. Å ena sidan har Bops-handläggare i vissa regioner svårt att hinna med att bedöma alla de ärenden som kommer in via hotbilsfrågan, å andra sidan framkommer att den är en upplevd garant för att inte förbise ärenden. Det pågår olika utvecklingsarbeten på området och tillsynsenheten anser att det är angeläget att processägaren tar ansvar för att utveckla flera sätt att fånga upp ärenden där det föreligger risk för våld eller hot om våld.

Tillsynsenheten konstaterar att det i samtliga av de granskade polisregionerna förekommer att de strukturerade riskbedömningarna inte görs skriftligt i de checklistor som finns. En strukturerad riskbedömning bör enligt tillsynsenheten vara skriftlig och dokumenterad i Pär för att det ska vara spårbart varför vissa skyddsåtgärder har eller inte har genomförts. Det bör ske löpande och inte efter att ärendet avslutats. Det är viktigt för rättssäkerheten och för att minska sårbarheten, till exempel vid byte av handläggare. Därutöver är en brist att det i dagsläget inte finns möjlighet att ta fram tillförlitliga uppgifter över hur många strukturerade riskbedömningar som görs i de olika regionerna, vilket som i den aktuella tillsynen, försvårar uppföljning.

³¹ Polismyndigheten. Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42), s. 13.

Tillsynsenhetens bedömning är att det är angeläget att det påbörjade arbetet med att revidera Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 snarast slutförs och sedan implementeras. Därtill kan konstateras att metodstödet har en oklar status som nationellt styrdokument, och att delar av tidigare metodstöd fortfarande är gällande. Riktlinjen och metodstödet stämmer inte heller överens i alla delar. Tillsynsenhetens bedömning är även att det är viktigt att tydliggöra Polismyndighetens skyldigheter vid skyddsbedömning för barn under 18 år, eftersom det idag finns olika tolkningar.

5 Styrning och ledning

5.1 Bakgrund

I omorganisationen 2015 gick polisen, från att tidigare ha bestått av 21 länsmyndigheter och Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet, till en myndighet. De olika länsmyndigheterna hade organiserat sitt brottsoffer- och personsäkerhetsarbete på delvis olika sätt. Den uppföljande granskningen från 2014 ska ses i den kontext som då var gällande, med en rekommendation att samtliga myndigheter/regioner borde organisera sin verksamhet på ett enhetligt sätt. Ett av målen med en myndighet var att uppnå en ökad enhetlighet och rättssäkerhet. Ett annat mål var att skapa bättre förutsättningar för en tydligare styrning. När det gäller Bops ansvarsområden är det av stor vikt att arbetet bedrivs rättssäkert och att det finns en förutsebarhet i ärendena. Ett brottsoffer ska kunna förvänta sig samma bedömning och hantering av sitt ärende oavsett hemvist.

Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11) innehåller bestämmelser om myndighetens verksamhet och organisation. Det finns två typer av övergripande ansvarsområden för styrning och ledning av verksamheten, processansvar och verksamhetsansvar.³²

Processansvaret innebär ett myndighetsövergripande ansvar för att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras, oberoende av var inom myndigheten verksamheten utförs. Det innefattar bland annat att beskriva verksamheten, utveckla verksamhetens arbetssätt och följa upp styrningen av verksamheten. Den som har processansvar är processägare. Processansvaret får inte delegeras, men en processägare får fördela verksamhetsansvar för utförandet av arbetsuppgifter inom sitt processansvar till en funktion eller organisatorisk enhet inom den egna organisationen.³³

Verksamhetsansvaret innebär ett ansvar för att leda utförandet av verksamhet och i det ingår bland annat att utifrån styrning och överordnad ledning planera, inrikta, samordna samt följa upp verksamhet.³⁴ Det innefattar ansvar för budget, personal samt att organisera sin verksamhet efter givna förutsättningar och beslut.³⁵

³² Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 6 §.

³³ Ibid. 3 kap. 6 § och 10–12 §§.

³⁴ Ibid. 3 kap. 16–17 §§.

³⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för processansvar* (PM 2019:21).

Styrningen av myndigheten och ledningen av verksamheten ska samspela och komplettera varandra så att önskat resultat och ändamålsenlig enhetlighet uppnås och verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt.³⁶

Chefen för Noa har fördelat arbetsuppgifter inom sitt processansvar för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten till Noas utredningsenhet. Därifrån utgår därför det som brukar kallas processledningen avseende brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Chefen för Noa har även fördelat arbetsuppgifter inom sitt processansvar för brott i nära relation till UC Väst och för barn och ungdomar samt hedersrelaterade brott till UC Mitt.³⁷

De regionala utredningsenheterna har verksamhetsansvar för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet i polisregionen.³⁸

Utbildningarna *Riskbedömning på individnivå – grund* och *Riskbedömning på individnivå – fördjupning* riktar sig mot anställda vid Polismyndigheten som ska verka som brottsoffer- och/eller personsäkerhetshandläggare inom Bops-verksamheten samt analytiker och handläggare vid underrättelseverksamheten. Kurserna omfattar sju dagar vardera och syftar till att ge Polismyndigheten en grundläggande förmåga att säkerställa att brottsutsatta som är utsatta för hot och/eller våld inte ska utsättas igen samt att de ska medverka i hela rättsprocessen. Målet för grundkursen är att kursdeltagaren efter godkänt resultat ska kunna genomföra strukturerade riskbedömningar, medan målet för fördjupningskursen är att kursdeltagaren efter godkänd kurs ska kunna genomföra fördjupade riskbedömningar på individnivå samt praktisera kritiskt tänkande, källkritik och objektivitet.³⁹ Kursplanen för grundkursen är under revidering.

Det finns även två ytterligare utbildningar inom Bops-verksamheten; Bops 1 och Bops 2. Bops 2 riktar sig enbart mot poliser och innehåller moment som förbereder kursdeltagarna på att arbeta operativt med dessa ärenden.

Det finns ett nationellt brottsoffer- och personsäkerhetsråd (Bops-rådet) som leds av processledaren vid Noa/UE. Rådet består därutöver av sektionschef och gruppchef UE, den nationella brottsoffer- och personsäkerhetsgruppen vid Noa, nationell samordnare samt de regionala sektionscheferna för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Rådet ska bland annat bereda

³⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 7 §.

³⁷ Polismyndigheten. *Bilaga 1 till Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2020:01).

³⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 3 kap. 31 §.

³⁹ Polismyndigheten. Kursplaner *Riskbedömning på individnivå – grund* (2022-02-22) och *Riskbedömning på individnivå – fördjupning* (2021-11-11).

frågor om verksamhet, uppföljning, utvärdering, metodutveckling och utbildning. Det ska vara ett forum för informationsutbyte samt bidra till att nya arbetssätt och metoder införs på ett enhetligt sätt.⁴⁰ Förutom Bops-rådet finns även SAGsamo-rådet (samordningsgruppen för regionala Bops-samordnare) som leds av den nationella samordnaren.⁴¹ Inom de granskade polisregionerna finns dessutom forum för att ta upp frågor inom Bops-grupperna/Bops-sektionerna, vid regelbundna möten med olika tidsintervaller.

5.2 Iakttagelser

Organisation

I de tre granskade polisregionerna har Bops-verksamheten organiserat sig på delvis olika sätt. Vid verksamhetsbesöken framkom att det finns olika skäl till varför respektive polisregion har valt att organisera sig på det ena eller det andra sättet.

I en av de granskade polisregionerna är Bops organiserad som en Bops-sektion vid den regionala utredningsenheten (RUE). Verksamheten leds av en sektionschef.

Även i den andra granskade polisregionen är Bops organiserad som en egen sektion på RUE, där verksamheten leds av en sektionschef.

I den tredje polisregionen består Bops av grupper. Bops-grupperna är organisatoriskt placerade under utredningssektionen vid RUE. Det innebär att sektionschefen inte har ett renodlat Bops-uppdrag utan även är chef över andra verksamheter. Enligt uppgift från regionledningen är det inte ett strategiskt beslut att Bops-grupperna är placerade under en blandad sektion, utan det är en följd av antalet medarbetare och principerna för organisationen i Polismyndighetens arbetsordning.⁴²

Under tillsynen har det kommit fram att de forum som finns, i kombination med den vanliga ledningsstrukturen, på ett bra sätt både fångar upp frågor inom Bops-verksamheten och att processägarens styrning når ut till grupperna. Även om det kan finnas anledning till regionala skillnader på

⁴⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 6 och 9.

⁴¹ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst, Polismyndigheten. *Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (A440.265/2019), 2 september 2021, s. 15.

⁴² Se Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2022:11), 2 kap. 22–23 §§.

grund av regionala olikheter efterfrågades vid en av intervjuerna tydligare styrning i till exempel tolkningen av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, eftersom det annars riskerar att bli svårt att samarbeta mellan polisregionerna.

Från olika nivåer har påtalats att det finns vissa svårigheter med att Bops-verksamheten i en av polisregionerna ingår i en sektion som består av flera andra verksamheter. Det framförs att Bops bedriver en komplex verksamhet som kräver mycket tid och uppmärksamhet för att sätta sig in i och driva processerna. Det är sektionscheferna som ingår i Bops-rådet, och det upplevs vara stor skillnad om det är en chef med ett renodlat Bops-uppdrag, eller en chef med Bops-uppdraget som ett av flera uppdrag, som är representant i rådet. En annan skillnad som framförs är att sektionschefen i den aktuella polisregionen då även behöver ta hänsyn till andra verksamheters ekonomi och vikta dessa mot varandra. Det kan jämföras med att det i de andra polisregionerna framförs att det är en fördel att Bops-verksamheten är organiserad som en egen sektion.

I en av polisregionerna framförs under intervjuerna att Bops-frågorna inte får tillräcklig uppmärksamhet på den regionala strategiska ledningsgruppen. Ett exempel på hur dessa frågor ges mer fokus i en av de andra regionerna är att Bops alltid finns representerad vid ett av polisområdenas ledningsgrupper, vilket uppges vara positivt. Många av de intervjuade uppger att de anser att det läggs mycket fokus på det gängrelaterade våldet och inte alls lika mycket på det grova våldet hänförligt till brott i nära relation.

I Noas rapport Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten framförs av de intervjuade att det behövs en sektionschef som är dedikerad Bops-uppdraget i varje region och som med full kraft kan ägna sig åt denna uppgift. En rekommendation lämnades att inrätta sektion samt sektionschef för Bops i regioner där sådana saknas.⁴³

Det breda uppdraget

I rapporten Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten beskrivs att Bops uppdrag är stort och spänner från ärenden med låg hotbild där ett stödsamtal är enda åtgärden, till ärenden med hög hotbild.⁴⁴ Det breda uppdraget som bland annat inkluderar kontaktförbud och utvidgade kontaktförbud har också lyfts från flera håll under tillsynens

⁴³ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst, Polismyndigheten. *Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (A440.265/2019), 2 september 2021, s. 18.

⁴⁴ Ibid.

gång, och att det bidrar till en komplexitet och en spretighet som gör att vissa arbetsuppgifter får mindre fokus och görs mer sällan. Trots det breda uppdraget så uppger så gott som samtliga av de intervjuade på alla olika nivåer i organisationen att de upplever både ansvar och mandat som tydligt.

Rapporten rekommenderar en renodling av Bops uppdrag. Det skulle kunna innebära frigörande av resurser till mer angelägna ärenden, men också en identifiering av nya arbetsuppgifter som verksamheten måste omhänderta och förhålla sig till.⁴⁵

Vid intervjuerna har också frågan om när medarbetare arbetar med flera olika uppdrag tagits upp, till exempel svårigheter att kombinera uppdrag som Bops-handläggare och RRI-koordinator (se kapitel 7). Det har även framkommit att det finns ett behov att ta fram tydligare metoder för hur verksamheten ska hanteras.⁴⁶

Utbildning och kompetens

Enligt riktlinjen ska Noa utifrån verksamhetens behov besluta om vilken kompetens som krävs för att hantera brottsoffer- och personsäkerhetsärenden.⁴⁷ Det finns inget särskilt beslut i denna fråga, enligt uppgift från Noa. Personal som gör strukturerade respektive fördjupade riskbedömningar ska genomgå funktionsinriktad utbildning enligt en kursplan beslutad av HR-avdelningen i samverkan med Noa.

Vid verksamhetsbesöken har det bland annat framförts i en av polisregionerna att det tar tid att lära upp handläggare, och att det ibland kan vara svårt att hitta tiden för att medarbetarna ska genomgå utbildningarna. Trots detta efterfrågas fortbildning i riskbedömningarna. Det har också framförts i två av de granskade regionerna att det skulle behövas mer träning i personskydd och att det är svårt att få mängdträning.

En av de saker som skiljer de granskade polisregionerna åt är hur kompetensfördelningen ser ut i de olika Bops-grupperna. Vid de orter där uppdraget är mer uppdelat uppges att risken är större att en person i behov av skydd och stöd får olika hjälp och att de initiala åtgärderna skiljer sig åt. Det har även framförts att det finns ett stort behov av att arbeta tillsammans och några av de intervjuade berättade att det är sårbart att de olika grupperna har en ojämn

⁴⁵ Ibid. s. 14.

⁴⁶ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst, Polismyndigheten. *Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (A440.265/2019), 2 september 2021, s. 15.

⁴⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 17.

fördelning av kompetens och att den operativa förmågan skiftar. I en av polisregionerna där ”alla gör allt” framkommer åsikter om att detta är både positivt och mindre positivt. I två av de granskade polisregionerna uppger intervjupersonerna att det finns vissa svårigheter när personal i grupperna är utspridda på olika orter.

I den polisregion där det finns analytiker vid underrättelseenheten framförs att det är en fördel att dessa organisatoriskt tillhör underrättelseenheten och därmed har tillgång till de system som är exklusiva för enheten. Det ses också positivt på att där analytikerna är anställda vid Bops att dessa är ett stöd till handläggarna.

Vad avser riskbedömningar har analytikerna som är anställda vid Bops nästan uteslutande gjort antingen strukturerade riskbedömningar för att avlasta Bops-handläggare, eller ett mellanting av fördjupade och strukturerade riskbedömningar, men enligt egna uppgifter få fördjupade sådana. En anledning till det uppges vara att de fördjupade riskbedömningarna tar lång tid att göra och att det inte är effektivt om det ändå blir samma slutresultat. Det framförs från flera håll att det skulle vara önskvärt med fler analytiker till Bops-grupperna.

5.3 Bedömning

Tillsynsenheten bedömer att Bops-verksamheten bör ses över vad gäller dess organisation. Det finns behov av detta, vilket har framgått vid verksamhetsbesöken och även i rapporten Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.

Tillsynsenheten bedömer att styrningen och ledningen på området både genom de forum som finns och den vanliga ledningsstrukturen fungerar väl. Det är positivt att medarbetardrivna frågor fångas upp genom den struktur som finns.

Till följd av att Bops-uppdraget är brett innebär att vissa arbetsuppgifter ibland prioriteras ner. Det är därför önskvärt med en renodling av Bops uppdrag, för att ge bättre förutsättningar att fokusera på bland annat riskbedömningar och skyddsåtgärder.

Det är angeläget att ansvariga chefer frigör tid för att möjliggöra att medarbetarna kan delta vid utbildningar. Kompetensfördelningen ser olika ut i Bops-grupperna, bland annat avseende analytiker. Tillsynsenheten anser att det finns både för- och nackdelar med de olika lösningarna att analytiker som utför fördjupade riskbedömningar antingen hör till Bops eller underrättelseenheten. Det är däremot en tillgång att Bops har utpekade analytiker, oavsett

var dessa är organisatoriskt placerade. Det är av vikt att analytikerna har ett tydligt uppdrag och mandat.

6 Samverkan

6.1 Bakgrund

Som nämnts ovan i kapitel 4 framgår det av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och av Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 att det är de initiala riskbedömningarna som avgör om det föreligger ett akut behov av stöd- och skyddsåtgärder. Om det vid en initial riskbedömning framgår att det föreligger en omedelbar risk för våld ska det därför på polisområdesnivå finnas förmåga att omgående vidta relevanta skyddsåtgärder. Det är förundersökningsledaren, eller chef/arbetsledare/vakthavande befäl i de fall åklagare är förundersökningsledare, som ansvarar för att akuta skyddsåtgärder vidtas.⁴⁸ En god och nära samverkan är av vikt för att hantera dessa ärenden framgångsrikt.

Enligt Polismyndighetens metodstöd Utredning av Brott i nära relation ska varje polisanställd som är skyldig att ta emot och upprätta en anmälan initialt göra en bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret drabbas av våld eller hot om våld i enlighet med FuK. Det är särskilt viktigt i ärenden gällande brott i nära relation, där risken för upprepad utsatthet är stor i nära anslutning till brottet. Bedömningarna syftar till att identifiera den akuta risksituationen och måste därför kunna genomföras samtliga veckodagar dygnet runt. Förundersökningsledare ansvarar för att en riskbedömning görs och att akuta stöd- och/eller skyddsåtgärder vidtas vid behov. Vid akuta ärenden med hotbild finns möjlighet att koppla in Bops beredskap. Kontakt med Bops beredskap sker via vakthavande befäl.⁴⁹

Det är viktigt att Bops även senare i utredningskedjan uppmärksammas på om det föreligger risk för hot och/eller våld, till exempel om nya uppgifter kommer fram när ett ärende utreds. En iakttagelse i tillsynsrapport 2020:2 var att den initiala riskbedömningen inte kom att omprövas efter förhöret med anmälaren eller efter att förundersökningen fördelats till grova brott.

⁴⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), s. 13 och *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019*, s. 7.

⁴⁹ Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst, Polismyndigheten. *Utredning av Brott i nära relation Polismyndighetens metodstöd – Fördjupning av utredningsmetodik för brott i nära relation beskriven i checklistor och promemoria i Ett utvecklat bästa arbetssätt*, (uppdaterad 2019), s. 12.

Informationen i förundersökningen kom därför inte att bedömas av brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.⁵⁰

Avhopparverksamheten ska bedrivas i samverkan med kommunens socialtjänst samt andra myndigheter och aktörer. Polismyndighetens roll är främst att identifiera potentiella avhoppare, genomföra hotbilda- och riskbedömningar samt vidta skyddsåtgärder. Tidigare fanns styrdokument på området i form av Polismyndighetens riktlinjer för avhopparverksamheten (PM 2016:35). Dessa upphävdes genom Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42) och i februari 2023 beslutades Polismyndighetens handbok om avhopparverksamheten (PM 2023:6). Den riktar sig till alla medarbetare inom polisen som arbetar med eller kommer i kontakt med avhopparverksamhet på lokal, regional eller nationell nivå. Inom Polismyndigheten ska det finnas en lokal (LAS), regional (RAS) samt en nationell (NAS) avhopparsamordning.⁵¹

6.2 lakttagelser

Intern samverkan

I samtliga av de granskade polisregionerna framkommer en tydlig bild i de intervjuer som hållits att kontaktvägarna till Bops ofta är personbundna. En majoritet av de intervjuade uppger att den interna samverkan till exempel mellan utredningssidan och Bopsverksamheten ändå fungerar väl och de olika befattningshavarna vet vad var och en ska göra. I två av de granskade polisregionerna uppger några personer från utredningssidan att de har uppfattningen att Bops ibland är otillgängliga och att det inte är tydligt var man ska vända sig. Bops-verksamheten är medveten om att den upplevs som hemlig och anonym och har därför genomfört eller planerar genomföra olika interna informationsinsatser.

I flera intervjuer framkommer att den återkoppling som sker mellan Bops och utredarna ofta är personrelaterad och ostrukturerad, både vad gäller pågående och avslutade ärenden. Från både Bops och utredningssidan uttrycks en önskan om att få information på ett mer strukturerat sätt. Det gäller speciellt

⁵⁰ Polismyndigheten. *Tillsynsärende för att förebygga vissa skador och dödsfall – Granskning av polisens åtgärder med anledning av brott i Hudiksvalls kommun 2017* (Tillsynsrapport 2020:2).

⁵¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok om avhopparverksamheten* (PM 2023:6), s. 7 ff.

om det sker större förändringar i hotbilden, vilket över lag fungerar men där tillsynen har sett vissa brister.

En problematik som har framförts vid en av de granskade polisregionerna är att det finns exempel på att utredare har skrivit in Bops-handläggares namn och skyddsåtgärder inom ramen för förundersökningen. Det har lett till att både skyddsåtgärder och handläggare som har skyddade personuppgifter röjts.

Samtliga av de intervjuade uppger att den samlade förmågan i de granskade polisregionerna är god eller mycket god för att vidta relevanta skyddsåtgärder när det föreligger omedelbar risk för hot och våld. Detta gäller dygnet runt.

Extern samverkan

Den externa samverkan i Bops-ärenden fungerar i allt väsentligt väl i samtliga granskade regioner, särskilt vad gäller kontakterna med skyddade boenden och socialtjänsten i det akuta skedet.

Däremot varierar den generella samverkan med kommunerna stort. Generellt kan sägas att samverkan fungerar bättre i de större kommunerna jämfört med de mindre, vilket det finns en förståelse för inom myndigheten. Dock finns det undantag där samverkan inte fungerar bra trots att de aktuella kommunerna är relativt stora, samtidigt som det finns exempel på hur några av de mindre kommunerna gått samman för att på så sätt hantera dessa ärenden.

Vid verksamhetsbesöken har det framkommit att i de fall det inte finns ett organiserat mottagande vid kommunerna blir det svårt för Polismyndigheten att jobba med exempelvis avhopparsärenden. Vid flera intervjuer har det uppgetts att i vissa kommuner saknas kunskapen att hantera avhoppare, och det beskrivs att många kommuner inte har resurser att jobba med avhopparsverksamheten på ett strukturerat sätt. Samtliga av de granskade polisregionerna har inrättat funktionen lokal avhopparsamordnare och regional avhopparsamordnare. Arbetet är fortfarande i en uppstartsfas och regionerna har hittills hanterat relativt få ärenden.

Beredskap

I en av de granskade polisregionerna har Bops beredskap mellan klockan 16.30-08.00 samtliga vardagar och dygnet runt övrig tid, det vill säga under helger och röda dagar. Beredskapen nås via regionens regionala beredskapsansvarig (RBA). Därutöver har Bops i den regionen sedan den 1 januari 2023 inrättat en beredskapstelefon under dagtid för intern polisiär verksamhet mellan klockan 08.00-15.30. Varje polisområde har dessutom en funktionstelefon för externa som kan nås mellan klockan 09.00-12.00

måndag till fredag. I samma polisregion finns också möjlighet att komma i kontakt med Bops via funktionsbrevlåda, dit begäran om biträde i ett ärende ska skickas (se kapitel 4). Telefon är ingen ärendeingång till Bops, nya ärenden ska skickas in.

En annan av de granskade polisregionerna har under hösten 2022 inrättat en beredskap dygnet runt via telefon som är rådgivande. Beredskapen ska utvärderas under våren 2023 då det ska beslutas hur den fortsättningsvis ska vara utformad. Ofta är det vakthavande befäl eller jourförundersökningsledaren som ringer för att fråga om råd i olika Bops-relaterade ärenden. Det finns också möjlighet att komma i kontakt med Bops via funktionsbrevlåda. Nästan alla ärenden som kommer in till Bops kommer via skriftlig begäran.

I den tredje polisregionen saknas en formaliserad beredskap. Det är alltid någon gruppchef eller sektionschef som svarar i telefon på Bops, även på fritiden. En av de intervjuade berättade att om det skulle vara tvingande att inrätta en formell beredskap med den personalresurs som finns idag, kommer andra problem att följa med det, till exempel arbetsmiljöaspekter.

I rapporten Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten lyfte medarbetarna bland annat frågan om beredskapen inom Bops, vilken skiljer sig åt mellan polisregionerna. Enligt rapporten uppges att där det saknas formaliserad beredskap bygger det oftast på att gruppchefen är tillgänglig och svarar i telefonen. I rapporten beskrivs att detta i sig har en påverkan på arbetsmiljön och fritiden. Även andra faktorer så som stora avstånd och lokal personkännedom spelar in. Frågan har varit uppe till diskussion i Bops-rådet. I rapporten lämnas rekommendationen att det bör tas fram ett nationellt ramverk för Bops beredskap.⁵²

6.3 Bedömning

Tillsynsenheten konstaterar att det finns en över lag fungerande, om än personbunden, samverkan mellan Bops och andra delar av myndigheten, särskilt om det föreligger en omedelbar risk för hot eller våld.

Avseende samverkan mellan Bops och utredningssidan ser tillsynsenheten allvarligt på uppgifterna om att skyddsåtgärder och Bops-handläggares skyddade personuppgifter röjts inom ramen för förundersökningar. Det är därtill viktigt att Bops och utredningssidan tar fram strukturerade sätt att dela

⁵² Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Väst, Polismyndigheten. *Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (A440.265/2019), 2 september 2021, s. 14.

nödvändig information med varandra, vilket tillsynsenheten bedömer att verksamhetsansvariga chefer måste säkerställa.

Kontaktvägarna till Bops-verksamheten är personbundna vilket är en sårbarhetsfaktor, exempelvis om något slutar eller är frånvarande då saker riskerar att falla mellan stolarna. Tillsynsenheten anser att det går att komma i kontakt med Bops via olika kanaler som är knutna till funktion istället för person, men att kunskapen om detta varierar i övriga delar av Polismyndigheten. Bops-verksamheten upplevs ibland som anonym eller hemlig. Det finns initiativ för att marknadsföra Bops mot övriga verksamheter inom polisen. Tillsynsenheten anser att det är ett viktigt arbete.

Tillsynsenhetens uppfattning är att om det ska finnas en Bops-beredskap så behöver det tas fram ett tydligt ramverk för denna, i enlighet med den rekommendation som lämnats i Noas rapport Polisens nationella kunskapsplattform Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Det är inte hållbart att bygga en form av beredskap på att polisanställda är tillgängliga på sin fritid.

7 Riskreducerande insatser (RRI)

7.1 Bakgrund

En stor del av de brottsförebyggande åtgärderna är riktade mot brottsoffren. Ofta innebär åtgärderna omfattande inskränkningar i brottsoffers livskvalitet, exempelvis skyddade personuppgifter och omlokalisering. Mot denna bakgrund startades i april 2018 en pilot i polisregion Syd som pågick till den 1 juni 2021. Syftet var bland annat att genom riskreducerande insatser (RRI) kunna påverka hotaktörer till ett förändrat beteende. RRI är en förenklad och regional version av metoden proaktiva insatser, som består av offensiva samtal vilket är ett samlingsbegrepp för samtal med syfte att påverka en hotaktör till att avbryta ett brottsligt beteende. För att kunna påverka en annan person krävs ett frivilligt samarbete som bygger på förtroende snarare än känsla av tvång. Både RRI och proaktiva insatser består av strukturerade riskbedömningar, särskilt utbildade samtalsutövare och relevanta kompletterande stöd- och skyddsåtgärder.⁵³

Den regionala utredningsenheten vid polisregion Syd har tagit fram en rapport gällande piloten. Enligt denna har RRI visat på goda resultat och stora individualpreventiva vinster för enskilda brottsoffer. Utöver detta sparar Polismyndigheten resurser då andra skyddsåtgärder minskar, exempelvis omlokalisering. RRI innebär även en avlastning för utredningsverksamheten, med färre anmälningar att omhänderta.⁵⁴

Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser (PM 2021:33) beslutades den 7 december 2021. I den anges bland annat att det riskreducerande samtalet i RRI bygger på frivillighet och samtalet är inte en tvångsåtgärd. Det krävs därför inte något lagstöd, men en förutsättning är att frivilligheten framgår för hotaktören och att samtalet inte ingår i en förundersökning.⁵⁵

Bops och förhandlarverksamheten har olika ansvarsområden för RRI, där Bops ansvarar för initiering av metoden, strukturerad riskbedömning, kompletterande stöd- och skyddsåtgärder samt effektutvärdering.

⁵³ Polisregion Syd, Utredningsenheten, Polismyndigheten. *Rapport gällande projekt för riskreducerande insatser*, 1 juni 2021, s. 4ff och Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser* (PM 2021:33), s. 5.

⁵⁴ Polisregion Syd, Utredningsenheten, Polismyndigheten. *Rapport gällande projekt för riskreducerande insatser*, 1 juni 2021, s. 24.

⁵⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser* (PM 2021:33), s. 16.

Förhandlarverksamheten ansvarar för planering, genomförande och utvärdering av samtalet, utvärdering av insatsen samt uppföljningssamtal.⁵⁶

RRI vann som Sveriges bidrag den europeiska tävlingen European Crime Prevention Award 2022. Tävlingen om det bästa brottsförebyggande arbetet i EU hålls årligen av det europeiska brottsförebyggande nätverket European Crime Prevention Network i syfte att sprida god praktik internationellt. För 2022 var tävlingens tema brottsförebyggande arbete med sårbara individer och insatser för att de inte upprepat ska utsättas för brott.⁵⁷

I Polismyndighetens årsredovisning för 2021 anges att metoden RRI är nationell och ska tillämpas av samtliga polisregioner.⁵⁸

7.2 Iakttagelser

RRI har bedrivits som ett pilotprojekt i polisregion Syd. I de två övriga granskade polisregionerna är metoden RRI under implementering.

Institutionen för kriminologi vid Malmö universitet har gjort en uppföljning av polisregion Syds pilot. I den anges bland annat att ursprungsversionen av uppföljningen som lämnades till Polismyndigheten i juni 2021 innehöll frågeställningar som senare tagits bort då det i efterhand framkommit att kvaliteten på det kvantitativa datamaterialet som forskarna tagit del av var bristfälligt och därmed inte kunde användas. Frågeställningarna som togs bort var

- vilken typ av ärenden som väljs ut inom ramen för RRI,
- vilka olika insatser genomförs kopplat till RRI, och
- i hur stor andel av RRI-ärendena som återfall i brott sker.⁵⁹

Av uppföljningen framgår bland annat att intervjudeltagarna uppger att flera misstänkta gärningspersoner vill delta och uttrycker sig positivt om erfarenheten, samt att det rapporteras beteendeförändringar kopplade till RRI-samtalen. Enligt uppföljningen tillåter inte pilotens upplägg att vetenskapliga frågeställningar som behöver undersökas för att få svar på om

⁵⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser* (PM 2021:33), s. 7.

⁵⁷ <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2022-12-09-sverige-vinnare-av-ecpa-2022> (2023-02-10).

⁵⁸ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2021* (A109.494/2021), s. 33.

⁵⁹ Svalin, Klara och Levander, Sten. Institutionen för kriminologi, Malmö universitet. *Uppföljning av polisens Riskreducerande insatser*.

åtgärden är effektiv kan besvaras, som om återfallen har minskat, om en eventuell förändring är signifikant och hur effektstorleken ser ut.⁶⁰

En av slutsatserna i uppföljningen är att ifall piloten ses som en process-utvärdering med utgångspunkt i hur de som arbetar med RRI upplever att arbetet och åtgärden fungerar, är det lovande. Inom traditionell påverkansforskning framhävs att det är av vikt att bygga robusta projekt med en akademisk anknytning. En annan slutsats är att om RRI fungerar lika bra i andra delar av Polismyndigheten och utvecklas ytterligare, så bör arbetssättet granskas med vetenskapliga empiriska metoder.⁶¹

Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2021 har brottsligheten minskat eller helt upphört i 72 procent av fallen inom RRI-piloten för 2019–2021.⁶²

I polisregion Syd där RRI som metod har använts under flera år framgår det tydligt att arbetet är personbundet. De intervjuade uppger samstämmigt att RRI är en framgångsrik metod. För samtliga granskade polisregioner är det ett genomgående tema att det behövs resurstillskott för att jobba med metoden.

I de polisregioner där implementeringen av RRI ligger i startgroparna behöver arbetet med RRI prioriteras. Några av de intervjuade framför att de ser problem med att förhandlarverksamheten är ett tillikauppdrag med för få medarbetare och för stora avstånd för att kunna möta efterfrågan. I en av regionerna där RRI startade hösten 2022 uppges att det finns en stor efterfrågan och ambition i arbetet. Det finns däremot en begränsning i att det finns få utförare av metoden. I några av polisregionerna har förhandlarna det som ett tillikauppdrag, och får inte den mängdträning som behövs. I en av regionerna framförs ett förslag att starta upp ett kompetensteam med bland annat förhandlare som har det som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Då skulle en liten grupp kunna göra väldigt mycket.

I en av polisregionerna har man valt att göra After-Action Review (AAR, en strukturerad metod som används för att analysera vad som hände, varför det hände och hur det kan göras bättre) på de enskilda RRI-ärendena, eftersom det i nuläget finns tid och möjlighet till det.

⁶⁰ Svalin, Klara och Levander, Sten. Institutionen för kriminologi, Malmö universitet. *Uppföljning av polisens Riskreducerande insatser*.

⁶¹ Ibid.

⁶² Polismyndigheten. *Årsredovisning 2021* (A109.494/2021), s. 33.

Ärendegranskning

Inom ramen för tillsynsärendet har en ärendegranskning genomförts av RRI-ärenden i polisregion Syd. Ärendegranskningen har genomförts i två omgångar.

Den första ärendegranskningen omfattade 19 fysiska RRI-ärenden som hade färdigställts för arkivering till och med den 10 november 2022, men som ännu inte hade skickats till arkivet. Samtliga dessa ärenden påbörjades mellan åren 2018 och 2020. Handboken beslutades först den 21 december 2021. Innan det fanns inte krav i styrdokument på vad som skulle dokumenteras i dessa ärenden. Samtliga ärenden var avslutade innan handboken beslutades. Dokumentationen var svåröverskådlig avseende om samtycke inhämtats.

Av Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser (PM 2021:33) framgår bland annat dessa bindande regler.⁶³

- Följande dokumentation ska sparas i RRI-ärendets mapp; ärendelogg, strukturerad riskbedömning, promemoria med beskrivning av ärendet, hotaktören och skyddspersonen, promemoria från utförd insats med hotaktören, sammanfattning och utvärdering om samtalet, samt utvärdering av insatsen.
- Samtalsutövarna ska dokumentera följande i loggen för RRI. Hotaktörens svar om sitt deltagande i det riskreducerande samtalet, hur samtycket från hotaktören har inhämtats, hur hotaktören mottagit frågan om samtal samt plats och tid för inhämtning av samtycke.
- Det riskreducerande samtalet ska, i möjligaste mån, hållas i andra lokaler än i sådana som förknippas med Polismyndigheten, som till exempel polishus, polisstation eller arrest.
- Riskreducerande insatser får inte genomföras om hotaktören är minderårig.

Den andra ärendegranskningen omfattade samtliga RRI-ärenden i polisregion Syd som påbörjats efter att handboken beslutades den 21 december 2021, till och med den 31 december 2022. Granskningen avser 38 ärenden. Inte i något av ärendena var hotaktören minderårig.

Av dessa var åtta ärenden avbrutna eller avslutade. Inget av dessa ärenden hade mer än initierats och har i de flesta fall avslutats då RRI-samtal av olika skäl ej bedömts vara en lämplig metod. I två fall avslutades ärendet på grund av att hotaktören inte samtyckte till att medverka. Det fanns vid ärendegranskningen ingen information om att dessa ärenden var färdigställda för

⁶³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser* (PM 2021:33), s. 12ff.

arkivering. Resterande 30 ärenden i granskningen är öppna ärenden, varför endast vissa delar av de dokumentationskrav som finns i handboken har kunnat kontrolleras.

I tretton av ärendena har det genomförts RRI-samtal. Det är endast i ett av dessa som det av den befintliga dokumentationen i RRI-ärendet framgår att det har gjorts en strukturerad riskbedömning. Totalt anges det i sex av RRI-ärendena att en strukturerad riskbedömning har gjorts. Det betyder däremot inte att det med säkerhet har funnits en skriftlig strukturerad riskbedömning ”enligt checklistan”, se kapitel 4.

I de tretton ärenden där RRI-samtal har genomförts saknas det i ett av ärendena tydlig dokumentation av hotaktörens svar om sitt deltagande i samtalet. I ett annat ärende saknas dokumentation om plats och tid för inhämtning av samtycke, samt att det är otydligt i två av ärendena. I ytterligare ett av ärendena är dokumentationen i *loggen* bristfällig, samtalsutövaren har i stället dokumenterat i två word-dokument benämnda ”anteckning”. Av dessa framgår samtycke till samtal. Dock finns det i samtliga ärenden dokumentation kring hur samtycket har inhämtats och hur hotaktören mottagit frågan om samtal.

Nio av de tretton inledande RRI-samtalen har hållits i samband med förhör i lokaler som förknippas med Polismyndigheten. Ytterligare två av de inledande RRI-samtalen har hållits på häkte eller på Kriminalvårdsanstalt. I ett av ärendena är dokumentationen om var samtalet hållits otydlig. Endast i ett av ärendena har det inledande samtalet hållits utanför lokaler som förknippas med Polismyndigheten, då per telefon. Det var dock endast på grund av att samtalsutövaren hade blivit tvungen att lämna förhöret då det drog ut på tiden, och istället kontaktade hotaktören i efterhand.

I tio av dessa ärenden har återkopplingssamtal hållits. Dessa samtal har hållits antingen per telefon eller genom personligt möte på offentlig plats, förutom i ett ärende där hotaktören satt häktad under tiden för ett av återkopplingssamtalen.

7.3 Bedömning

Det är svårt att uttala sig om dokumentationen i de ärenden som fortfarande är öppna, men tillsynsenheten anser att det är av vikt att säkerställa att dokumentationen i RRI-ärenden uppfyller de krav som ställs i Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser (PM 2021:33).

Vid granskningen av ärenden påbörjade efter den 21 december 2021 framkom att i de flesta fall skedde det inledande RRI-samtalet i lokaler som

förknippas med Polismyndigheten, vilket enligt de bindande reglerna i handboken i möjligaste mån ska undvikas. I de allra flesta fall finns en tydlig dokumentation av frivilligheten att delta i samtalet i enlighet med reglerna. Det finns dessutom exempel på när ärenden avslutats på grund av att frivillighet inte har funnits från hotaktörens sida. Tillsynsenheten bedömer utifrån det underlag som finns tillgängligt att RRI-samtalen uppfyller kraven i handboken.

RRI förefaller vara en framgångsrik metod och vid ett bredare införande i Polismyndigheten är det angeläget att beakta de formkrav som finns för metoden. Det har under verksamhetsbesöken framkommit vissa otydligheter rörande de olika typerna av offensiva samtal, till exempel inom ramen för det pågående projektet i polisområde Södra Skåne (se avsnitt 3.2). Formerna för projektet liknar till viss del metoden RRI med ett fokus på hotaktören, men omfattas inte av samma tydliga regelverk, bland annat avseende kraven på frivillighet och dokumentation. Det är positivt att det finns olika initiativ på området, men rättssäkerheten måste alltid komma i första rummet.

Arbetet med metoden förutsätter att det finns tillräckligt med resurser, vilket kan vara svårt i vissa polisregioner där det inte finns tillräckligt många förhandlare, och särskilt där det är ett tillikauppdrag.

Tillsynsenheten anser att RRI som metod ska utvärderas med beaktande av vetenskapliga empiriska metoder.

8 Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas till processägaren:

- Tillse att det påbörjade arbetet med att revidera Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete 2019 snarast slutförs.
- Utvärdera metoden RRI med beaktande av vetenskapliga empiriska metoder.

Följande rekommendationer lämnas till verksamhetsansvariga regionpolis- chefer:

- Vidta åtgärder för att säkerställa implementeringen av Polismyndighetens riktlinjer och metodstödet för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, efter att dessa har reviderats. Chefen Noa ska stödja regionernas arbete utifrån sitt processägarskap.
- Ta fram strukturerade sätt för Bops och utredningssidan att dela nödvändig information med varandra.

Bilaga 1



DIREKTIV 1 (2)

Datum 2022-09-01

Informationsklass Öppen

Diariernr (åberopas) A402.006/2022

Saknr 128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

Riskbedömningar på individnivå

Bakgrund

Det hör till Polismyndighetens huvuduppgifter att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. När myndigheten förebygger brottslig verksamhet ska det ske rättssäkert och enhetligt. Ofta behöver brottsligheten mötas med olika parallella aktiviteter och präglas av en helhetssyn med flera involverade aktörer. Arbetet inom myndigheten med riskbedömningar på individnivå omfattar våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 (PM 2021:38) framgår att tillsynsenheten ska genomföra en tillsyn över riskbedömningar på individnivå.

Syfte och inriktning

Syftet med tillsynsärendet är att granska Polismyndighetens tillämpning av bestämmelserna som rör riskbedömningar på individnivå. Tillsynsärendet ska även inriktas på att undersöka i vilken utsträckning som initiala riskbedömningar genomförs och om gällande riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga och tillräckliga för att säkerställa att riskfaktorer uppmärksammas och dokumenteras. Förmågan att vidta relevanta skyddsåtgärder då omedelbara risker föreligger ska granskas och omfattningen av samverkan med andra aktörer undersökas. Användningen av metoden med riskreducerande insatser ska kartläggas och granskas utifrån relevans, enhetlighet och befintliga författningar och styrdokument.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsynen:

- polisregion Mitt
- polisregion Nord
- polisregion Syd.

Postadress
Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
108 75 Stockholm

Besöksadress
Sörenstorp
Solna

Telefon
114 14

Webbplats
polisen.se

E-post
registrator.kansli@polisen.se

Polismyndigheten

2022-09-01

2 (2)

Dnr A402.006/2022

Infoklass Öppen

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom granskning av styrdokument, handlingar och ärenden, samt intervjuer med berörda personer.

Genomförande

Marie Hummer uppdras att som tillsynsledare genomföra inspektionen. Bodil Norberg uppdras att i inspektionen vara tillsynshandläggare. Övriga resurser för att genomföra inspektionen fastställs genom särskilt beslut. Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där verksamhetsbesök, sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Tidplan

Tillsynsärendet beräknas pågå mellan september 2022 och mars 2023.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med inspektionen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynsärendet ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår. Lönekostnader för tillsynsgruppens deltagare belastas den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

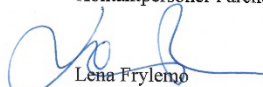
Kostnadsställe	90000006
Insats/projektkod	601000283


Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är Marie Hummer och Bodil Norberg.


Lena Frylén
Tillsynschef


Marie Hummer
Tillsynsledare

Bilaga 2

**TILLÄGGSDIREKTIV**

1 (1)

Datum 2022-09-27

Informationsklass Öppen

Diariennr (åberopas) A402.006/2022

Saknr 128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

Riskbedömningar på individnivå

Tillsynsenheten genomför en tillsyn över riskbedömningar på individnivå. Direktivet för tillsynen beslutades den 1 september 2022. Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom besök i verksamheten, intervjuer med berörda personer samt granskning av styrdokument, handlingar och ärenden.

Följande uppdras att som experter delta i inspektionen:

- Anne Munch, nationella operativa avdelningen
- Kristina Meijer, nationella operativa avdelningen
- Linda Engström Hill, polisregion Stockholm.

Lena Frylmo
Tillsynschef

Marie Hummer
Tillsynsledare

Postadress
Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
106 75 Stockholm

Besöksadress
Sörentorp
Solna

Telefon
114 14

Webbplats
polisen.se

E-post
registrator.kansli@polisen.se

Bilaga 3



Polisen

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll

Datum 2023-04-28



Infoklass Öppen


Diariernr, ärende A402.006/2022

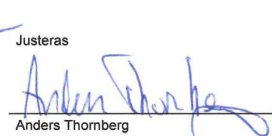
Beslutsprotokoll RPC 67/2023

1 (1)

Saknr 128

Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Tillsynsledaren Marie Hummer
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	Avdelningschefen Gunilla Hedwall  Tillsynschefen Lena Frylemo 
Ärende	Omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapport 2023:2, Riskbedömningar på individnivå.
Beslut	Polismyndigheten beslutar att åtgärder ska vidtas i enlighet med lämnade rekommendationer i rubricerad tillsynsrapport. Ansvaret för att åtgärda rekommendationerna som ställts till processägaren åligger chefen för operativa avdelningen i egenskap av processägare för huvudprocessen utredning och lagföring enligt 3 kap. 21 § Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11). Ansvaret för att åtgärda rekommendationerna som ställts till verksamhetsansvariga åligger regionpolisbeferna enligt 3 kap. 19 och 22 §§ Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11).
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokollet  Marie Hummer

Justeras  Anders Thornberg

Sändlista	Kopia till
Samtliga avdelningar och polisregioner	Justitiedepartementet Riksdagens ombudsmän Justitiekanslern Arbetstagarorganisationerna Skyddsorganisationen

polisen.se

