

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

*Slutbetänkande av Utredningen som ska föreslå
en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:55

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24307-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Regnér

Regeringen beslutade den 20 februari 2014 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (Dir. 2014:25). Strategin ska utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens insatser för att nå detta mål.

Till särskild utredare förordnades samma dag f.d. generaldirektör Pia Enochsson. Pia Enochsson entledigades den 31 juli 2014. Från och med den 1 augusti 2014 förordnades utvecklingsledare Juno Blom som ny särskild utredare.

Som sakkunniga åt utredningen förordnades den 25 april 2014 departementssekreterare Josefin Emanuel Brattberg, departementssekreterare Karin Nilsson Kelly och departementssekreterare Christan Olsson. Samma datum förordnades professor Maria Eriksson, docent Lucas Gottzén, konsult och författare Josefin Grände och sociolog Peter Söderström som experter åt utredningen.

Den 23 oktober förordnades doktorand Mariet Ghadimi, som expert åt utredningen.

Som huvudsekreterare anställdes utredare Mikael Thörn den 17 mars 2014. Som sekreterare i utredningen anställdes handläggare Jenny Norén den 11 augusti 2014.

Den 24 juli 2014 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv med förlängd tid för delredovisningen av uppdraget till den 15 oktober 2014.

Utredningen överlämnade den 17 oktober 2014 delbetänkandet *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014* (SOU 2014:71) med en redovisning av deluppdraget att utvärdera och bedöma de satsningar för att bekämpa mäns våld mot kvinnor som regeringen har genomfört under åren 2010–2014.

Utredningen överlämnar härmed detta slutbetänkande med förslag om en nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2015

Juno Blom

/Mikael Thörn
Jenny Norén

Några inledande ord

Det är med stor ödmjukhet som jag har åtagit mig rollen som utredare för att ta fram en nationell strategi för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen har möjliggjorts genom alla de fantastiska möten som skett, där kunniga personer har delat med sig av sina erfarenheter och tankar kring konstruktiv förändring. I delbetänkandet lyfter vi fram att mycket har gjorts, men att vi står inför en enorm utmaning för att kunna nå det fjärde jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Dessa konstruktiva möten, som har varit fyllda av självrannsakan på både individ- och strukturnivå, är förmodligen ett resultat av de satsningar som redan har genomförts. Kunskap är en förutsättning för att kunna se de brister som finns hos oss som individer och inom våra myndigheter och för att därmed kunna identifiera utvecklingsbehov.

Vi har även tagit del av mängder av goda exempel som visar att myndigheter med relativt enkla medel kan öka förmågan att möta våldsuttaga barns och kvinnors behov, så att de i ökad utsträckning får den hjälp de behöver och har rätt till.

Av stor betydelse för utredningen är de många möten vi haft med våldsutsatta som har delat med sig av sina erfarenheter av möten med myndigheter i Sverige. Deras berättelser kommer alltid att finnas kvar hos mig och har även gett den kraft som behövs för att orka fortsätta arbetet. De har berättat om skrämmande erfarenheter av att bli osynliggjorda i sin utsatthet, eller om samhällets bristande insikt i den situation de befinner sig i och den maktlöshet som de i många fall har levt med under lång tid. Men vi har också mött utsatta kvinnor som har förmedlat det motsatta, kvinnor som med värme beskriver myndighetspersoner som verkligen har sett,

haft stor kunskap och sett till att ge det skydd som behövts, på alla plan.

Vi har lyssnat på unga kvinnor som har beskrivit hur de blivit behandlade efter att ha utsatts för våldtäkt, dumpade i ett väntrum på ett sjukhus, utan något stöd. Vi har också fått ta del av det motsatta, unga kvinnor som mött kunnig personal och som verkligen upplevt att mötet har präglats av kunskap och förståelse för deras utsatthet. Det här är något som den strategi vi nu föreslår förhoppningsvis kan påverka. De stora skillnader som finns inom och mellan kommuner, landsting och regioner måste minska.

Vi har mött kvinnor som har fått tillgång till skyddat boende med god kvalitet och som genom rätt skydd, stöd och vård har getts möjlighet att återerövra den tillit som våldet berövat dem. Vi har även mött kvinnor som aldrig har fått stöd i att bearbeta sin våldsutsatthet, utan som på egen hand har fått kämpa för att få tillgång till sina grundläggande rättigheter och ett liv fritt från våld. Vi har mött kvinnor vars barn har tvingats till umgänge med en våldsutövande pappa utan några skyddsåtgärder från samhällets sida. Men vi har också mött kvinnor vars barn har fått möjlighet att bearbeta sin utsatthet tillsammans med tillitsfulla vuxna, med adekvat kunskap.

Vi har mött flickor och pojkar som levt långt ifrån rätten att forma och påverka sina liv och sin rätt till kroppslig integritet. Könstypade unga kvinnor som i sin ensamhet burit på konsekvenserna av övergreppet och som aldrig har fått information om rätten till vård. Unga kvinnor som vittnat om hur de har förvägrats rätten till relationer under sin uppväxt, för att upprätthålla familjens heder. Unga kvinnor som förts utomlands och utsatts för våld, tvångsäktenskap och våldtäkter och som när de återvänt inte fått den hjälp de har rätt till och behov av.

Vi har tagit del av fall där unga kvinnor fortfarande befinner sig utomlands mot sin vilja, och mött unga kvinnor som samhället har lyckats skydda från ett planerat tvångsäktenskap och som i dag lever med den person de själva valt. Det är också något som strategin försöker ta fasta på: vikten av att myndigheter agerar vid minsta misstanke om att ett barn eller en ung person riskerar att föras bort mot sin vilja.

Det har också varit en viktig fråga för strategin att synliggöra att skydd, stödinsatser och behandling av god kvalitet ska vara till-

gängliga för alla utifrån vars och ens individuella behov. Kunskapen om barns, ungas och vuxna kvinnors skilda livsvillkor och förutsättningar måste uppmärksammas, och vi måste förstå behovet av en verktygslåda med många olika redskap.

Utredningen har också mött verksamheter som arbetar med våldsutövande pojkar och män. Samhället har ett stort ansvar att tillsätta de resurser som krävs för att bryta destruktiva våldsspiraler. I detta arbete är det viktigt att alltid ha den våldsutsattas säkerhet i fokus och tydligt visa på vikten av att våldsutövaren tar ansvar för sin gärning. Samtidigt måste man anpassa insatserna till de individuella behoven.

Andra verksamheter har beskrivit vikten av främjande och våldsförebyggande åtgärder. Menar vi allvar med att mäns våld mot kvinnor ska upphöra måste vi göra tidiga insatser som riktar sig till alla barn och unga. Dessa insatser måste omfatta de olika orsaker som ligger till grund för att pojkar och män utövar våld mot andra.

När vi nu ska ta nästa steg på vår viktiga resa mot ett jämställt samhälle fritt från våld och förtryck, är det viktigt att vi alla ser till att vidta aktiva åtgärder utifrån våra respektive roller. Lagar och åtaganden i konventioner finns, föreskrifter är framtagna och handböcker är producerade – nu är det upp till oss att se till att retorik blir till praktik. Det är därför viktigt att olika aktörer i samhället tar ansvar för att synliggöra, ställa frågor och agera till stöd för utsatta. Lagar i sig skyddar ingen om de bara är ord på ett papper. Det är upp till samhällets ansvariga att se till att lagarna följs. Då kan alla barn, flickor, unga kvinnor, kvinnor få den framtid de har rätt till, fri från våld och förtryck, med rätt till kroppslig integritet och med förutsättningar att själva forma och påverka sina liv.

Det förutsätter att ansvariga politiker ser till att frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck synliggörs i den ekonomiska planeringen på alla nivåer. De ekonomiska insatserna måste stå i rimlig relation till vad våld kostar, både sett till individuellt lidande och ur ett samhällsperspektiv. Det kräver också att chefer tar sitt ansvar och ger det stöd som medarbetarna behöver för att dels få den fortbildning och de resurser som krävs, dels hantera de konsekvenser som våldsutsatthet får även för dem som jobbar med personer som är utsatta. Chefer måste vara förankrade i verkligheten och visa ett tydligt intresse för att följa upp och utveckla detta arbetsområde. Detta är en viktig arbetsmiljö-

fråga och en förutsättning för att samhällets aktörer ska klara att arbeta med våldsutsatta barn, flickor och kvinnor på ett bra sätt.

Myndigheters förmåga att samverka måste utvecklas, och det måste ställas tydliga krav på samarbete. Effektiviteten och kvaliteten i samverkan är tillräcklig först när den utsatta upplever att myndigheterna tillsammans utgör den skyddsmur som krävs för att hon ska kunna återövrta det som våldet har berövat henne.

Det är viktigt att vi har kunskap om våld ur ett helhetsperspektiv. Mäns våld mot kvinnor har sin grund i det ojämsställda samhället. Våld är också en allvarlig kriminell handling oavsett i vilket sammanhang det förekommer. Vi måste ha kunskap om våldets konsekvenser och förstå hur hela livsutrymmet och handlingsutrymmet påverkas, och vi måste se de fysiska och psykiska konsekvenser som våldet alltför ofta får.

Förståelsen är en förutsättning för ett professionellt bemötande, bl.a. att inte riskera att hamna i ett problematiserande kring den våldsutsattas beteende. Det är viktigt att i stället reflektera kring varför insatserna inte fungerar, varför den utsatta inte får tillgång till den struktur som är en förutsättning för att hon ska våga tro på förändring.

Det krävs också mod att stå upp för den utsatta, mod att sätta gränser mot våldsutövaren och mod att våga ifrågasätta kolleger och andra myndigheter. När den som är utsatt inte får tillgång till sina grundläggande rättigheter måste något göras. När utsatta kvinnor och barn osynliggörs, förnekas rätt till stöd och skydd och lämnas i sin ensamhet, innebär det en dubbel utsatthet och en kränkning av deras grundläggande fri- och rättigheter.

Vi vill sammanfatta våra tankar med detta citat, som är hämtat från Lars Åbergs bok *Sommarens skiraste ljus*¹. Boken skrevs inom ramen för ett Arvsfondsprojekt i Malmö.

Antingen måste jag få skyddad identitet och flytta innan han dödar mig. Eller så dödar han mig. Alla säger att de förstår att det är svårt för mig. Jag vill inte att de ska förstå. Gör istället något för att skydda mitt liv. Jag vill egentligen bara gömma mig någonstans där det är mörkt och där jag kan lägga mig ner. Jag vill inte ens tänka. Men jag måste överleva för mina barns skull.

¹ Åberg (2014).

Detta citat sätter fingret på det som är avgörande för samhällets insatser. Vi måste ta steget från att förstå och reagera till att verkligen agera. Vår förhoppning är att denna strategi ska kunna skapa förutsättningar för detta.

Stockholm i juni 2015

Juno Blom

/Mikael Thörn
Jenny Norén

Innehåll

Sammanfattning	19
Förkortningar	33
1 Utredningens uppdrag och arbete	35
1.1 Utredningens uppdrag	35
1.2 Avgränsning	36
1.3 Utredningens arbetssätt	37
1.3.1 Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014	39
1.3.2 Nationellt kompetensstöd	40
1.3.3 Nationell strategi	41
1.4 Kommunikation och media	42
1.5 Betänkandets disposition	42
2 Centrala begrepp, historik och omfattning	45
2.1 Våldsutsatta i centrum	45
2.2 Jämställdhetspolitikens ansvarsområden	46
2.3 Ett inkluderande uppdrag	48
2.4 Terminologi	49
2.5 Historisk tillbakablick – tystnadens kultur bryts	54
2.6 Socio-ekologisk förståelseram	59
2.7 Mäns våld mot kvinnor	62
2.7.1 Dödligt våld mot kvinnor	65

2.8	Hedersrelaterat våld och förtryck	66
2.9	Barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.....	68
2.10	Sexuellt våld mot flickor och kvinnor	71
2.11	Flickor och unga kvinnor – en riskgrupp.....	75
2.12	Våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet	78
2.13	Arbetsrelaterat våld	84
2.14	Pojkar och män som utövar våld mot kvinnor	86
2.15	Pojkar och unga män i ett hederssammanhang.....	89
2.16	Våld i hbtq-relationer	91
2.17	Män som utsätts för våld av kvinnor i nära relationer.....	93
3	Våldets kostnader	95
3.1	Varför beräkna kostnader för våldet?.....	95
3.2	Vilka kostnader handlar det om?	96
3.3	Beräkningar av samhällskostnader för mäns våld mot kvinnor i Sverige	105
3.4	En belysning av de socioekonomiska effekterna för kvinnan, barnen och den våldsutövande mannen genom en fallbeskrivning.....	108
3.5	Vad innebär ett socialt investeringsperspektiv?.....	117
3.6	Vägen framåt.....	121
4	Våldsförebyggande arbete	123
4.1	Våldsförebyggande arbete – ett växande fält	123
4.2	Våldsförebyggande arbete på tre nivåer	125
4.3	Främjande arbete – en form av tidigt våldsförebyggande arbete	127
4.4	Tidig upptäckt av våldsutsatta och våldsutövare	129

4.5	Att ställa frågor om våldsutsatthet	132
4.6	Att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare bland de egna anställda.....	134
4.7	Ökad trygghet i offentliga miljöer.....	135
4.8	Att förebygga våld i arbetslivet	135
4.9	Övergripande våldsförebyggande strategier.....	136
4.10	Våldsförebyggande insatser med genusperspektiv.....	137
4.11	Riskfaktorer på alla nivåer	139
4.12	Våldsförebyggande arbete kopplat till riskfaktorer	140
4.13	Våldsförebyggande arbete med en hela-systemet-ansats ...	141
4.14	Våldsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.....	142
4.15	Få utvärderade våldsförebyggande insatser	143
4.16	Mediekampanjer.....	145
4.17	Engagera män – en nyckelstrategi.....	146
4.18	Inget att vänta på!	146
5	Att arbeta med och förstå våld	149
5.1	Ett professionellt fält växer fram	149
5.2	Målsättningen med arbetet	152
5.2.1	Kunskap och förståelse om våldsutsatta och deras situation.....	153
5.2.2	Att ge skydd och stöd och återupprätta värdighet.....	158
5.2.3	Arbete med våldsutövarna	163
5.2.4	Konflikten i berättelserna	167
5.3	Utmaningar och hinder i arbetet.....	169
5.3.1	Glapp mellan retorik och praktik	169
5.3.2	Önskan om neutralitet och objektivitet.....	173
5.3.3	Förändringsovilja eller öppet motstånd	175
5.3.4	Brist på permanenta lösningar	178

5.4	Politikers och chefers ansvar	180
5.4.1	Att skapa hållbara arbetsvillkor och arbetsmiljö	181
6	Mäns våld mot kvinnor – samhällets ansvar och åtagande.....	183
6.1	FN:s deklARATIONER, konventioner och arbete mot mäns våld mot kvinnor	183
6.2	Världshälsoorganisationen	188
6.3	FN:s konvention om barnets rättigheter	189
6.4	Europarådet och Istanbulkonventionen	191
6.5	EU:s Brottsofferdirektiv.....	194
6.6	Internationell utblick över arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck	196
6.7	Politik, nationella strategier och handlingsplaner i andra länder	197
6.7.1	Två exempel på nationella strategier – Australien och Storbritannien	199
6.7.2	Australien – National plan to reduce violence against women and their children 2010–2022	199
6.7.3	Storbritannien – Together we can end violence against women and girls: a strategy.....	201
6.8	Vad kan Sverige lära av andra länders arbete inom området?.....	202
6.8.1	Skydd och stöd.....	203
6.8.2	Våld i ungas partnerrelationer	204
6.8.3	Arbete med våldsutövare	204
6.8.4	Arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.....	205
6.8.5	Systematiska och differentierade bedömningar och insatser.....	206
6.9	Lagstiftning inom området	207
6.10	Myndigheterna och deras ansvar	213

6.11	Kommuner	227
6.12	Landsting och regioner.....	228
6.13	Sveriges Kommuner och Landsting.....	228
6.14	Idéburna organisationer och civilsamhället.....	229
6.14.1	Kvinnojoursrörelsen.....	229
6.14.2	Brottsofferjouren.....	232
6.14.3	Andra nationella organisationer	233
6.14.4	Idrottsrörelsen	239
6.14.5	Nya initiativ och föreningar.....	240
6.15	Allas ansvar.....	241
7	Nationell strategi – innehåll, struktur och målområden.....	243
7.1	Utredningens huvudsakliga uppdrag	243
7.2	Lokala och regionala skillnader	243
7.3	Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv – stöd för nationell strategi	244
7.4	Myndighetsstyrningen behöver bli mer samordnad och tydlig	245
7.5	Utformning av en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor.....	246
7.5.1	Kort om ANDT-strategin	248
7.6	Övergripande mål för den nationella strategin	249
7.7	Strategiperiod 2016–2025	250
7.8	Nationellt sekretariat.....	250
7.9	Nationellt råd	254
7.10	Sektorsmyndigheternas ansvar ska förtydligas	255
7.11	Förtydliga och stärka länsstyrelsernas roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.....	256
7.11.1	Översikt över länsstyrelsernas pågående regeringsuppdrag under 2015	259

7.12	Befintliga och nya samverkansformer för samråd och verklighetsförankring	261
7.12.1	Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid	261
7.12.2	Länsstyrelsernas nätverk.....	262
7.12.3	Referensgrupper	263
7.13	Årliga lägesrapporter från myndigheterna	263
7.13.1	Urvalet av ansvariga myndigheter ska motiveras.....	264
7.14	Åtgärdsprogram från regeringen	264
7.15	Nivåer – nationell, regional, lokal.....	266
7.16	Årscykel	267
7.17	Nationellt kunskapsstöd	268
7.18	Belysning av kunskapsstödet vid två myndigheter.....	270
7.19	Uppföljningsstruktur och uppföljningsfunktion	272
7.19.1	Börja från grunden, bygg på och följ upp.....	272
7.19.2	Formulera en tydlig styrkedja	273
7.20	Formell status på den nationella strategin	274
7.21	Nationell strategi – Målstruktur.....	274
8	Nationella strategins målområden.....	283
8.1	Målområde 1: Nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning.....	283
8.2	Målområde 2: Kunskap, kompetens och forskning.....	289
8.3	Målområde 3: Våldsförebyggande arbete.....	295
8.4	Målområde 4: Ett proaktivt, likvärdigt och samordnat rättsväsende.....	300
8.5	Målområde 5: Skydd, stöd och behandling för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck.....	311

8.6	Målområde 6: Skydd, stöd och behandling för kvinnor som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck.....	316
8.7	Målområde 7: Skydd, stöd och behandling för barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.....	325
8.8	Målområde 8: Säkra insatser för pojkar och män som utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck	332
9	Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser	339
9.1	Kostnadsberäkningar och förslag till finansiering	339
9.2	Förtydliganden om förstärkningen av länsstyrelsernas resurser	344
9.3	Förtydliganden om att ytterligare resursförstärkning kommer att krävas på området.....	349
9.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	352
9.5	Konsekvenser för brottsligheten	353
9.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	354
9.7	Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen.....	354
9.8	Avslutningsvis: Konsekvenser om inget görs	354
	Referenser	357

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:25	387
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:114	395
Bilaga 3	Pågående utredningar på Regeringskansliet.....	397
Bilaga 4	Förteckning över de myndigheter och organisationer m.fl. som utredningen träffat.....	403
Bilaga 5	Omfattning av utsatthet.....	407
Bilaga 6	Passivitetens prislapp. En belysning av de socioekonomiska effekterna av mäns våld mot kvinnor i nära relationer	417

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft till uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin ska utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens framtida insatser inom området för att nå detta mål. Som en del av uppdraget ingick att utvärdera och bedöma de insatser som regeringen har genomfört under åren 2010–2014 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Utredningen har även haft till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Uppdraget omfattar även arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Tydligare ställningstagande

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar våldsutsatta kvinnor och barn stort fysiskt och psykiskt lidande. Det våldsförebyggande arbetet handlar bl.a. om att minska återfall och upprepad utsatthet genom strategiska insatser, strukturerade hot- och riskbedömningar, stöd och skydd till brottsutsatta och insatser/åtgärder för våldsutövaren. Arbeta med attityder, normer värderingar kring våld, kön och föreställningar om maskulinitet är ytterligare en viktig aspekt.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är brottsliga gärningar. Vi menar att det behövs ett tydligare ställningstagande från samhällets sida om att det handlar om brottsoffer och gärningsmän.

Ett viktigt steg i arbetet mot pojkar och mäns våld mot kvinnor och barn är att tidigt upptäckt våldsutsatthet samt att undersöka de bakomliggande orsakerna till pojkars och mäns våldsbeteende.

Samordning, struktur och tydlighet

Det behövs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet och insatserna för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck på nationell nivå. Detta framgår tydligt i möten som utredningen har genomfört, i Brås utvärdering¹ samt i den nationella samordnaren mot våld i nära relationers betänkande.² Att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området genom en nationell strategi är också regeringens främsta avsikt i uppdraget till denna utredning.

Framsteg och utveckling

Regeringens satsningar för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har varit omfattande under de senaste åren. Flera handlingsplaner har tagits fram och uppdrag har givits till ett stort antal myndigheter och organisationer. En nationell samordnare mot våld i nära relationer har lämnat förslag på insatser inom området.

De satsningar som genomförts av regeringen har medfört att arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats. Ett stort antal insatser har ägt rum och pågår fortfarande inom olika myndigheter och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Kunskapen om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och metoder har utvecklats under senare år. Det har bl.a. tagits fram en stor mängd material för både myndigheter och olika målgrupper såsom föreskrifter, handböcker, utbildningsmaterial och vägledningar. Lagstiftningen har även förstärkts inom området och forskningen har bidragit med flera studier om våldsutsatthet.

¹ SOU 2014:71.

² SOU 2014:49.

Samtidigt är det uppenbart att arbetet inte har varit tillräckligt effektivt, kvalitativt och samordnat i flera myndigheters arbete. Vidare kan det ifrågasättas om de insatser som genomförts har medfört sådana förbättringar inom myndigheter, och framför allt för våldsutsatta kvinnor och barn, som avsetts.

Utvärdering visar på brister

I vårt delbetänkande *Ett samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014 (SOU 2014:71)* redogjorde vi för Brås utvärdering av satsningar inom området de senaste fyra åren. Vi kan konstatera att det har skett framsteg inom området under åren men att det fortfarande kvarstår flera brister i många myndigheters arbete, bl.a.:

- Brist på strategisk styrning.
- Arbete mot våld är ofta ett parallellt spår, vid sidan av ordinarie arbete.
- Kortsiktiga insatser och finansiering präglar satsningar på området.
- Utbildning om våld är obefintlig på de flesta relevanta lärosätens grundutbildningar.
- Kunskapsluckor finns och måste åtgärdas.
- Förvaltning och implementering behöver stärkas.
- Förebyggande insatser saknas.
- Utvärderingar saknas.
- Att arbeta inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är sällan ett prioriterat område av chefer på lokal, regional och nationell nivå.

Regionala och lokala skillnader

En slutsats när det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är att det finns stora lokala och regionala skillnader i de olika myndigheterna arbete, t.ex. hälso- och sjukvården, polisen, socialtjänsten, vilket innebär en fara för rätts-säkerheten. Det stöd och skydd en våldsutsatt kvinna får, om kontaktförbud beviljas, om riskbedömning görs eller om en misstänkt förövare lagförs kan ytterst bero på var hon är bosatt. Denna beskrivning bekräftas av kvinnojourerna, Socialstyrelsens öppna jämförelser, tillsyn som bedrivits på området och av utredningens olika möten med myndigheter, organisationer och våldsutsatta. Det är enligt vår mening helt oacceptabelt.

En nationell strategi bör enligt vår mening både kunna leda till att myndigheterna arbetar med bättre effektivitet och kvalitet samt samverkar så att lokala och regionala skillnader i kvalitet, resultat och tillgänglighet minskar.

En stor samhällsekonomisk kostnad

Förutom mänskligt lidande så är mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck kostsamt för samhället. Vi har i betänkan-det redovisat uppskattningar av samhällskostnader som rör Sverige och en socioekonomisk belysning av mäns våld mot kvinnor. Vi har dessutom tittat närmare på vad ett socialt investeringsperspektiv kan innebära för framtidens satsningar på våldsförebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Våra slutsatser är att våldet är mycket samhällsekonomiskt och socioekonomiskt kostsamt och att kostnaderna kvarstår under lång tid. Att fokusera på långsiktiga investeringar i människor som får effekter på framtida beteenden och utgifter för samhället, tror vi är en viktig väg framåt för att samhället ska nå det prioriterade målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Det kostar att utveckla verksamheter för våldsförebyggande arbete, för att ge bättre stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, såväl som till våldsutövare, men det kostar betydligt mer att inte göra något eller tillräckligt.

Ökat fokus på förebyggande arbete nödvändigt

Det har tidigare förekommit ganska få satsningar från regeringens sida för att på olika sätt förebygga mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förryck. På senare tid har regeringen dock gjort flera satsningar på våldsförebyggande arbete, vilket vi ser som positivt. Mer fokus framöver behövs läggas på att fokusera på våldets orsaker och främjande och våldsförebyggande insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld

I det arbetet måste fler aktörer, som t.ex. förskola och skola, involveras i större omfattning än i dag. Tidigt våldsförebyggande insatser bör dock inte genomföras på bekostnad av andra satsningar riktade till stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor utan genom utökade resurser.

Pojkar och män måste i större omfattning engagera sig i det främjande och förebyggande arbetet. Att arbeta mot våld och för ett jämställt samhälle är inte enbart ett ansvar för flickor och kvinnor – utan i allra högsta grad ett ansvar för pojkar och män.

Våldsutsatta kvinnor och barn ska få stöd i hela landet

Det är samhällets ansvar att alla som utsätts för våld får stöd och hjälp, oberoende vem som är förövaren. Att verka för att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck bekämpas är bl.a. jämställdhetspolitikens och kriminalpolitikens uppgift. Berörda myndigheters insatser ska vara av god kvalitet. Våldsutsatta kvinnor ska bemötas på ett professionellt, kompetent och respektfullt sätt, oberoende var i landet de bor.

För att kunna nå målet om att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra måste, tydliga insatser även riktas mot de kvinnor och barn som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck för att förebygga upprepat våld. Detta är enligt vår mening avgörande och grundläggande för att också på sikt kunna minska pojkars och mäns våld. Bättre stöd och skydd från olika myndigheter leder till att fler våldsutsatta kvinnor söker hjälp och får adekvat stöd. Därför anser vi att ett prioriterat område i en nationell strategi måste vara att också förbättra skydd, stöd och behandling för våldsutsatta kvinnor och barn.

En positiv utveckling på gång?

Olika professioners grundkunskap och kompetens om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är en förutsättning för att nå framgång i arbetet.

Under de senaste åren finns en positiv utveckling inom myndigheternas arbete när det gäller kompetensstöd och samverkan m.m. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas regeringsuppdrag om kompetensstöd har visat sig framgångsrikt. NCK och länsstyrelserna har tagit fram webbstöd till socialtjänsten som är uppskattat. NCK samverkar med polismyndigheten kring spårsäkring vid sexualbrott m.m. Länsstyrelsen Östergötland samverkar med övriga länsstyrelser, Skolverket och polismyndigheten m.fl. om olika uppdrag gällande hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen har även haft till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Vår bedömning är att det framtida kunskapsstödet behöver målgruppsanpassas och även tillgodoses fortsättningsvis från flera myndigheter med olika kompetens i samverkan med varandra.

Politikers och chefers ansvar

Vi vill tydligt påpeka att det ytterst är politikerns och cheferns ansvar att arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras, att lagar följs och att arbetet bedrivs med god kvalitet. Politiker och chefer måste ta det ansvar som åligger dem för att området med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras. Inte bara i ord utan också genom aktiva åtgärder. Politiker och chefer ansvarar för att verksamheter bedrivs med god kvalitet och att gällande lagstiftning följs. Det är också ett chefs- och ledningsansvar att skapa goda arbetsvillkor och arbetsmiljö för de som arbetar med våld i praktiken.

Det är dags för en förändring och vår förhoppning är att en nationell strategi kan bidra till en positiv utveckling i myndigheternas arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. För att arbetet ska lyckas framöver krävs en

konstruktiv samverkan mellan olika myndigheter och idéburna organisationer, på alla nivåer.

Våra förslag om nationell strategi

Övergripande mål för den nationella strategin

Det övergripande målet för den nationella strategin är det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha samma rätt till kroppslig integritet.

Målet under strategiperioden är att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras, förebyggas och att åtgärder ska vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter för att nå det jämställdhetspolitiska målet.

Ett ramverk och struktur behöver därför skapas, som medför att både det våldsförebyggande och det stödjande arbetet samordnas, effektiviseras samt kvalitetssäkras.

Syftet med den nationella strategin är att bidra till förbättrad styrning och ökad samordning och samverkan samt medföra att myndigheternas arbete blir mer effektivt och kvalitativt. Insatserna som ska genomföras under strategiperioden ska leda till att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck minskar, och på sikt upphör.

Strategiperiod 2016–2025

Den nationella strategin ska gälla 2016–2025 med årlig uppföljning och utvärdering efter fem år samt vid strategiperiodens slut. Vår bedömning är att en strategiperiod på tio år lämpligast för att åstadkomma förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det föreslagna ramverket och målstrukturen ska möjliggöra uppföljning av myndigheternas arbete och utvärdering av dess effekter så att målen uppnås. Särskilt viktigt är att följa upp att myndigheternas arbete implementeras och når ut till myndigheter på regional och lokal nivå och når de olika målgrupperna som strategin riktar sig till.

Nationellt sekretariat

För att arbetet med strategin ska bli mer effektivt finns det enligt vår bedömning behov av att inrätta en övergripande styrorganisation, ett sekretariat, på Regeringskansliet. Det är en förutsättning för att inledningsvis underlätta en departementsövergripande styrning, organisering, samordning och uppföljning av arbetet inom strategins områden. Dels för att arbetet måste ges hög prioritet och eftersom det kommer att ta mycket resurser och tid i anspråk. Dels för att det tidigare funnits utvecklingsbehov i den nationella samordningen och styrningen från Regeringskansliet inom området. Ett nationellt sekretariat på Regeringskansliet ska ha till uppgift att bl.a.:

- Samordna den nationella politiken på området och utforma regeringens årliga åtgärdsprogram inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stärka samordningen och utvecklingen inom Regeringskansliet.
- Stärka samordningen mellan myndigheter på nationell och regional nivå.
- Analysera och bedöma myndigheternas årliga lägesrapporter utifrån målstruktur, uppföljnings- och utvärderingssystemet.
- Samordna det nationella rådets arbete.

Nationellt råd

Ett särskilt nationellt råd ska tillsättas vars uppgift bl.a. blir att följa hur strategiarbetet utvecklas, ha en rådgivande roll till regeringen och informera om forskningsresultat, resultat av utvärderingar och uppföljningar m.m. Ett nationellt råd bör innehålla representanter från utvalda nationella myndigheter och organisationer med ansvar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Stärka myndigheternas arbete

Sekretariatet kommer att ha en viktig roll i arbetet med att verka för att regeringens politik får en större effekt jämfört med tidigare satsningar på området. Den nationella myndighetsstyrningen ska förbättras och bli mer samordnad och strategisk för att stödja den nationella strategin. Arbetet med såväl implementering som förvaltning hos myndigheter behöver förbättras för att nå ut till de olika målgrupperna, t.ex. genom att olika utbildningsmaterial och vägledning som tas fram sprids till myndigheter på regional och lokal nivå och får större genomslag i praktiken.

Regeringen behöver ställa högre krav på att myndigheter alltid redovisar både vad de gjort och resultatet av sitt arbete i syfte att höja kvaliteten i utfallet och implementeringen.

Varje ansvarig myndighet ska redogöra för vilken förmåga man måste ha för att fullgöra sin del av arbetet eller uppdraget inom sitt ansvarsområde.

Förtydliga och stärka länsstyrelsernas roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

För att åstadkomma en förbättrad styrning, organisering, samordning och uppföljning på området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck behövs regionala drivkrafter. På regional nivå är länsstyrelserna den statliga myndighet som är bäst lämpad att samordna relevanta delar av arbetet inom strategin. Länsstyrelserna har under de senaste åren haft många uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen är en länk mellan lokal, regional och nationell nivå. Länsstyrelsernas ansvar och roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska förtydligas, stärkas och bli mer långsiktigt, bl.a. genom:

- Ett förtydligt och stärkt uppdrag.
- Att särskilda länsamordnare tillsätts.
- Att verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering i länet.

- Att stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och i samverkan med andra myndigheter och organisationer bidra med regionalt kunskapsstöd.

Årliga lägesrapporter från myndigheterna

Myndigheter som har ansvar och uppdrag inom den nationella strategin ska årligen lämna lägesrapporter till regeringen. I rapporterna ska bl.a. ingå analyser, behov och bedömningar av nuläget, brister, framtida behov och utvecklingsområden.

De nationella myndigheter som har identifierats av regeringen och som har uppdrag inom strategins område ska årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive myndighets ansvarsområde.

Länsstyrelserna som ansvarar för samordning på regional nivå får också i uppdrag att årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive läns ansvarsområde.

Åtgärdsprogram från regeringen

Regeringen ska årligen upprätta åtgärdsprogram för kommande satsningar inom området för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ett årligt åtgärdsprogram är en form av handlingsplan från regeringen som ska innehålla nulägesanalyser, resultat från sammanställningar, utvärderingar och uppföljningar. Åtgärdsprogrammet ska också innehålla politiska prioriteringar och beskrivning av inriktning och åtgärder.

Uppföljningsstruktur och uppföljningsfunktion

Regeringens årliga åtgärdsprogram är tillsammans med målstrukturen, indikatorer, lägesrapporter och uppföljningen och utvärdering av strategin de organisatoriska förutsättningarna regeringen har för att nå det övergripande målet, men även för att uppnå strategins syften om en förbättrad styrning, ökad samordning och samverkan. För att effekterna av samhällets insatser ska kunna mätas bättre är målstrukturen kopplad till ett uppföljnings- och utvärderingssystem.

De långsiktiga målen i uppföljnings- och utvärderingssystemet anger inriktningen för arbetet som helhet. Tidsatta och tydliga krav ska kontinuerligt ställas på myndigheternas uppföljning och återrapportering av genomförda aktiviteter, prioriterade delmål och resultat. Ett sätt att bygga in uppföljning i arbetet med den nationella strategin är att uppföljning också görs med ett kortare perspektiv, t.ex. årsvis. Detta gynnar att aktiviteter kommer igång och följs upp.

Den nationella strategins åtta långsiktiga målområden

Den nationella strategin består av åtta långsiktiga mål. Inom varje målområde finns det sedan ett antal prioriterade delmål. Det första målet handlar om nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning. Det andra målet rör kunskap, kompetens och forskning. Våldsförebyggande arbete är i fokus på det tredje målområdet. Det fjärde målet är riktat till rättsväsendet. Mål fem till sju berör skydd, stöd och behandling till våldsutsatta kvinnor och barn. Det åttonde målet har fokus på säkra insatser för våldsutövare. Nedan följer den nationella strategins åtta målområden.

Målområde 1: Nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning

Den nationella styrningen, organiseringen, samordningen och uppföljningen av strategin ska öka kvaliteten, effektiviteten, och långsiktigheten i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Målområde 2: Kunskap, kompetens och forskning

Befintlig kunskap och kompetens ska systematiseras och spridas. Praktiken ska vara kunskapsbaserad och yrkesverksamma ska ha relevant kompetens för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Forskning ska stärkas och verkningsfulla metoder ska utvecklas, målgruppsanpassas samt omsättas i praktiken i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Målområde 3: Våldsförebyggande arbete

Samhällets insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas, systematiseras och samordnas inom samtliga relevanta områden och på alla våldspreventiva nivåer.

Målområde 4: Ett proaktivt, likvärdigt och samordnat rättsväsende

Rättsväsendets förmåga att förebygga och beivra mäns våld mot kvinnor och barn samt hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas.

Målområde 5: Skydd, stöd och behandling för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Målområde 6: Skydd, stöd och behandling för kvinnor som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för kvinnor som utsätts för mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Målområde 7: Skydd, stöd och behandling för barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för flickor och pojkar som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Målområde 8: Säkra insatser för pojkar och män som utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck ska ske med utgångspunkt i de utsattas säkerhet och våldsutövarens ansvar för sina gärningar. Insatserna ska vara individuellt anpassade och av god kvalitet.

Förkortningar

ANDT	Alkohol, narkotika, dopning, tobak
ATV	Alternativ till vold
BOJ	Brottsofferjourerna
Brå	Brottsförebyggande rådet
BVC	Barnavårdscentral
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women (FN)
CSW	Commission on the Status of Women (FN)
DO	Diskrimineringsombudsmannen
ECOSOC	Economic and Social Council (FN)
EIGE	European Institute for Gender Equality, Europeiska jämställdhetsinstitutet
FMU	Forced Marriage Unit
FN	Förenta nationerna
Hbtq	Homosexuell, bisexuell, trans, queer
HVB	Hem för vård eller boende
IDAP	Integrated Domestic Abuse Programme
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JiM	Jämställdhetsintegrering i myndigheter
LSS	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
MfJ	Män för jämställdhet

MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
MVC	Mödravårdscentral
NCK	Nationellt centrum för kvinnofrid
NKVTS	Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress
NTU	Nationella trygghetsundersökningen
ROS	Relation och samlevnadsprogrammet
Roks	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKR	Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (numera Unizon)
SOSFS	Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ULF	Undersökningarna av levnadsförhållanden
Wave	Women against Violence Europe
VC	Vårdcentral
WHO	World Health Organization, Världshälsoorganisationen

1 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redogör vi för utredningens uppdrag och avgränsningar. Vi beskriver vidare kortfattat utredningens arbete och tillvägagångssätt. I kapitlet finns även betänkandets disposition.

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har till uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.¹ Strategin ska syfta till att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i de framtida insatserna på området och utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens insatser för att nå detta mål.

Vidare ligger det i utredningens uppdrag att föreslå en utvecklad målstruktur som bidrar till ett långsiktigt arbete där framtida insatser bättre kan följas upp.²

Som en del av uppdraget ingår att utvärdera och bedöma de insatser som regeringen har genomfört under åren 2010–2014 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Utredningen har även till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. I detta ingår att belysa de funktioner som i dag har nationella uppgifter på området. Avsikten

¹ Det övergripande målet för regeringens jämställdhetspolitik sedan 2006 är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2).

² Utredningens uppdrag i sin helhet framgår av kommittédirektivet (Dir. 2014:25), se bilaga 1.

med översynen är att säkerställa att kunskapsnivån fortsätter att höjas och att befintlig kunskap får ökat genomslag samt att arbetsmetoder fortsätter att utvecklas inom ramen för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningens arbete ska utgå från resultaten av tidigare insatser och utvärderingar, den utvärdering som ska ske inom ramen för uppdraget och de erfarenheter och analyser som den nationella samordnaren mot våld i nära relationer redovisade i sitt betänkande *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete*.³

Utredningens arbete ska ske i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra relevanta aktörer och beakta relevant forskning samt relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

1.2 Avgränsning

Utredningens uppdrag omfattar arbetet mot mäns våld mot kvinnor i en nära relation, såväl som arbetet mot det våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Uppdraget omfattar också arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, vilket särskilt har förtydligats och betonats genom ett tillkännagivande i riksdagens arbetsmarknadsutskott riktat till regeringen om att komma med konkreta förslag till långsiktiga och hållbara strukturer för det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁴

I utredningens uppdrag ingår vidare att uppmärksamma homosexuella, bisexuella och transpersoners utsatthet för våld.

Utredningens uppdrag omfattar däremot inte arbetet mot prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

Utredningens direktiv omfattar inte heller specifikt målgruppen barn som upplever eller utsätts för våld, vilket varit en problematisk avgränsning från start och som medfört stor kritik från nästan samtliga myndigheter och organisationer som utredningen har haft kontakt med. Eftersom utredningen ska omfatta hedersrelaterat våld och förtryck, såväl som våldsförebyggande arbete, vilket till stor del omfattar barn och unga, har utredningen även

³ SOU 2014:49.

⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2013/14:AU4.

valt att involvera målgruppen barn som utsätts för och lever med de konsekvenser mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck får. Anledningen är att många barn lever under dessa förhållanden och strategin skulle bli mycket bristfällig om inte barn inkluderades.

1.3 Utredningens arbetsätt

Utredningens arbete har bestått av tre deluppdrag, varav ett var att utvärdera och bedöma de insatser som regeringen har genomfört under åren 2010–2014 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det har vi gjort dels genom dialog och samverkan med relevanta aktörer på området, dels genom en begäran till Brottsförebyggande rådet (Brå) om att genomföra en utvärdering.

Utredningen har vidare haft till uppdrag att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Det har vi gjort genom en oberoende undersökning av Ramböll Management Consulting samt genom dialog och samverkan med relevanta aktörer på området.

Huvuduppdraget har varit att ta fram en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Mer om de olika deluppdragen senare i detta kapitel.

Utredningen har genomfört sex möten med de av regeringen utsedda experterna och sakkunniga. Därutöver har vi inhämtat synpunkter, kunskaper och erfarenheter genom möten med ett stort antal aktörer på myndigheter och olika organisationer som arbetar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.⁵

Syftet med mötena har varit att få en beskrivning av de olika aktörernas uppfattning om vad som fungerar bra respektive vad som behöver förbättras i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, samt att inhämta synpunkter kring en

⁵ Se bilaga 4 för de myndigheter och organisationer m.fl. som utredningen träffat.

framtida nationell strategi. Utredningen har dessutom medverkat på en rad möten med olika nationella nätverk⁶ och relevanta konferenser. Utredningen har även haft flera möten med den tidigare nationella samordnaren mot våld i nära relationer och tagit del av förslagen i betänkandet samt de olika remissinstansernas svar.

Utredningen har strävat efter att ge alla relevanta aktörer på området möjlighet att vara delaktiga i arbetet med att ta fram en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck eftersom vi tror att delaktighet, samverkan och förankring är framgångsfaktorer i att forma en nationell strategi som ger effekt för alla de målgrupper som strategin omfattar. Dessa olika aktörer har även gedigen och värdefull kunskap om behov och brister samt relevanta förslag på hur arbetet inom området kan förbättras.

Tyngdpunkten i arbetet har legat på dialog och samverkan i olika former. En övergripande referensgrupp har skapats för att bl.a. kunna ge råd och synpunkter till utredningen. I referensgruppen ingick representanter för olika myndigheter och organisationer.⁷ Två möten har genomförts där vi har presenterat struktur och innehåll i en nationell strategi, förslag till målområden och delmål m.m. Det första mötet var uppdelat i ett samtal med representanter från myndigheter och ett samtal med representanter från det civila samhällets organisationer. Det andra mötet var ett gemensamt möte för myndigheter och organisationer. Vi har tagit del av synpunkter som framförts vid mötena och de medverkande har även haft möjligheter att lämna skriftliga synpunkter, vilket flera också gjort. Vi har även under arbetet med utredningen träffat våldsutsatta kvinnor.

Under arbetet med utredningen har det framkommit att samstämmigheten är stor om att det behövs en bättre samordning, struktur och tydlighet när det gäller arbetet och insatserna mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck på nationell nivå. Det framgår av möten som vi har genomfört med olika myndigheter och organisationer, av synpunkter från referens-

⁶ Bland annat länsstyrelsernas nationella nätverk för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, Sveriges kommuner och landstings kvinnofridsnätverk för kommuner och landsting och Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid med representanter från 16 olika myndigheter.

⁷ Se bilaga 4 för de myndigheter, organisationer m.fl. som ingick i referensgruppen.

grupper och i Brås utvärdering som genomförts på uppdrag av utredningen.⁸

Vår analys och våra underlag till förslagen i betänkandet utgår ifrån bl.a. utredningens delbetänkande och utvärdering av regeringens satsningar under åren 2010–2014, analys och förslag från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer,⁹ tidigare utvärderingar och forskning av bl.a. Brå¹⁰ och Nationellt Centrum för Kvinnofrid vid Uppsala Universitet (NCK),¹¹ tidigare statliga utredningar inom området,¹² referensgruppsmöten med representanter från myndigheter och organisationer samt vår medverkan i olika nätverk.¹³

Vi har sammantaget vägt in olika aspekter och synpunkter, fördelar och nackdelar med olika förslag och slutligen valt att lyfta fram de målområden som vi bedömt som centrala och avgörande för att en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska bli så konkret och effektiv som möjligt. Syftet är att myndigheternas arbete ska förbättras, men framförallt att strategin ska nå ut till regional och lokal nivå och nå alla de målgrupper som strategin riktar sig till.

I utredningen har vi även gjort en analys av de olika kostnader som mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck förorsakar samhället i dag. Nationalekonom Ingvar Nilsson har på vårt uppdrag genomfört socioekonomiska beräkningar och uppskattningar av det svenska samhällets kostnader för mäns våld mot kvinnor i nära relation.

1.3.1 Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014

Som en del av uppdraget ingick att utvärdera och bedöma de insatser som regeringen har genomfört under åren 2010–2014 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, vilket redovisades i delbetänkande den 17 oktober 2014.¹⁴

⁸ SOU 2014:71.

⁹ SOU 2014:49.

¹⁰ Brå (2010).

¹¹ NCK (2013).

¹² Som t.ex. SOU 2004:12, SOU 2005:66, SOU 2006:65, SOU 2012:35.

¹³ Nationell myndighetssamverkan, länsstyrelsernas nätverk, SKL:s kvinnofridsnätverk.

¹⁴ SOU 2014:71.

Förutom våra möten med olika myndigheter och organisationer har vi även gett Brå i uppdrag att genomföra en utvärdering. I en bilaga till delbetänkandet finns Brås utvärdering i sin helhet. Nedan följer en kort sammanfattning av utvärderingens resultat.

Under 2010–2014 har en mängd regeringsuppdrag givits till 15 olika myndigheter. I utvärderingen ingår 41 olika insatser som har genomförts under åren 2010–2014, varav vissa fortfarande pågår. Flest uppdrag har gått till Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Länsstyrelsen Östergötland. Insatserna omfattade ungefär 220 miljoner kronor per år.

Sammanfattningsvis framkommer i utvärderingen att det skett framsteg inom området under åren men att det fortfarande kvarstår flera brister, bl.a.:

- Brist på strategisk styrning.
- Arbete mot våld är ofta ett parallellt spår, vid sidan av ordinarie arbete.
- Kortsiktiga insatser och kortsiktig finansiering präglar området.
- Utbildning om våld är obefintlig på de flesta relevanta lärosätens grundutbildningar.
- Kunskapsluckor finns och måste åtgärdas.
- Förvaltning och implementering behöver stärkas.
- Förebyggande insatser saknas.
- Våld är inte ett prioriterat område av chefer på lokal, regional och nationell nivå.

1.3.2 Nationellt kompetensstöd

Ett annat av utredningens uppdrag har varit att analysera och bedöma behovet av en samlad struktur för kunskapsutveckling, kunskapsöverföring och kunskapsstöd för aktörer på området, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen.

Vi har för detta uppdrag dels haft samtal med olika myndigheter om hur det nuvarande stödet fungerar, dels anlitat Ramböll Management Consulting för att genomföra en oberoende undersökning.¹⁵

I uppdraget ingår att belysa två myndigheter som har nationella uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa två är NCK och Länsstyrelsen Östergötland och dess kompetensteam i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

I uppdraget ingår även att belysa Länsstyrelsen Stockholms nationella uppdrag. Länsstyrelsens uppdrag har i detta avseende varit begränsat till att prestera en samlad nationell redovisning. Vi har för detta uppdrag haft möte med Länsstyrelsen Stockholm samt tagit del av deras rapport.¹⁶

Avsikten med den samlade översynen är att säkerställa att kunskapsnivån fortsätter att höjas och att befintlig kunskap får ökat genomslag samt att arbetsmetoder fortsätter att utvecklas inom ramen för det framtida arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

1.3.3 Nationell strategi

Det huvudsakliga uppdraget för utredningen har varit att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Strategin ska syfta till att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i de framtida insatserna på området och utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens insatser för att nå detta mål.

Vi har i arbetet med att ta fram en nationell strategi tagit del av nationella strategier i andra länder och nationella strategier inom andra områden i Sverige. Vi har främst tagit inspiration av arbetet med ANDT-strategin.¹⁷ Anledningen till att ANDT-strategin används som förebild är att arbetets organisering i många delar verkar ha varit framgångsrikt och ändamålsenligt inom ett stort,

¹⁵ Ramböll (2015).

¹⁶ Länsstyrelsen Stockholm (2015).

¹⁷ ANDT – Alkohol, narkotika, doping och tobak, Prop. 2010/11:47.

komplext och sektorsövergripande samhälls- och politikområde som varit i stort behov av utveckling, samordning och förbättring.¹⁸

Vi har som tidigare nämnts, under utredningen haft många möten med myndigheter och organisationer och tagit del av deras synpunkter och skriftliga underlag avseende förslaget till strategin. Dessa synpunkter har varit mycket värdefulla i arbetet med att forma en nationell strategi.

1.4 Kommunikation och media

Utredaren har medverkat i intervjuer för nyhetsprogram i radio och tv, gett intervjuer för tidningar och tidskrifter samt skrivit flera debattartiklar som publicerats.¹⁹

Kontinuerlig information om utredningens arbete har dessutom funnits tillgänglig på utredningens webbplats:

www.sou.gov.se/strategi_mot_mans_vald

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 9 kapitel. Nedan följer en kort beskrivning av innehållet i kapitlen.

I *kapitel 1* redogörs för utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 2* beskrivs mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck – omfattning och fakta, centrala begrepp, definitioner m.m.

Kapitel 3 innehåller en analys av de olika kostnader som mäns våld mot kvinnor förorsakar samhället i dag.

I *kapitel 4* beskrivs och definieras vikten av våldsförebyggande arbete på olika nivåer.

Kapitel 5 belyser vad det innebär att arbeta med och förstå våld och konsekvenser för personal inom olika myndigheter och verksamheter.

I *kapitel 6* redogörs för olika centrala myndigheters ansvar och uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

¹⁸ Statskontoret (2015).

¹⁹ Bland annat i GP 2014-06-19, ETC 2014-10-23.

Kapitel 7 beskriver förslagen till den nationella strategins innehåll, struktur, styrning och uppföljning.

I *kapitel 8* beskrivs de åtta långsiktiga målområdena och de prioriterade delmålen.

Kapitel 9 innehåller kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser.

2 Centrala begrepp, historik och omfattning

I detta kapitel går vi närmare in på utredningens uppdrag och avgränsning, vilket är en utgångspunkt för vårt förslag om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi går igenom centrala begrepp på området och sätter in vårt arbete i ett historiskt sammanhang. Vi fördjupar oss också i omfattningen av samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

2.1 Våldsutsatta i centrum

Som redan nämnts har utredningen till uppdrag att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.¹ Utredningen har också uppdraget att föreslå konkreta, långsiktiga och hållbara strukturer för det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.²

Målet för utredningen har varit att skapa en strategi för att *förhindra* mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Tidiga våldsförebyggande insatser³ är därför grundläggande för framtidens arbete och i kapitel 4 fördjupas detta.

Utredningens strävan har varit att sätta de våldsutsattas behov i centrum för förslagen om en nationell strategi. Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra, men det pågår i dag i allra högsta grad. Det är ett allvarligt brott mot mänskliga rättigheter och ett globalt samhälls- och folkhälsoproblem som

¹ Se direktiv, bilaga 1.

² Bet. 2013/14:AÜ4.

³ Kan också benämnas som primärpreventiva eller universellt våldspreventiva insatser.

drabbar kvinnors och barns hälsa, välbefinnande och liv på en rad destruktiva och långtgående sätt. Det är också ett brott mot svensk lagstiftning. Det viktiga är att säkerställa att våldsutsatta får rätt stöd och skydd utifrån sina behov, vilket också är en form av våldsförebyggande arbete eftersom det bidrar till att dessa kvinnor inte utsätts för återupprepat våld.⁴

Det finns många åsikter om vad arbetet ska kallas och/eller vilken teoretisk grund som ska anläggas för att förstå problemet, något som vi diskuterar mer i avsnitt 2.4 nedan. Kortfattat kan sägas att utredningen utgår från en inkluderande förståelse av mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och fokuserar på det som på bästa sätt för arbetet framåt. Det viktigaste för framtiden är att politiken ska vara inriktad på vilka insatser som ger bäst effekt när det gäller att förebygga och åtgärda mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck inom samhällets alla områden.

Nedan följer Per Isdals definition av våld:

Våld är varje handling riktad mot en annan person, som genom att denna handling skadar, smärtar, skrämmer eller kränker, får denna person att göra något mot sin vilja eller avstå från att göra något den vill.⁵

2.2 Jämställdhetspolitikens ansvarsområden

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av de fyra delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.⁶ När regeringen antog detta nationella jämställdhetspolitiska delmål 2006 var utgångspunkten att våldet både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla denna könsmaktsordning. Mäns våld mot kvinnor förekommer framför allt i hemmet, men också i offentliga delar av samhället såsom på arbets-

⁴ Här menar vi selektivt våldsförebyggande/sekundärpreventivt arbete och indikativt våldsförebyggande/ tertiärpreventivt. För mer om detta se kapitel 4.

⁵ Isdal (2001).

⁶ Övriga mål handlar om jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet samt jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

platsen, i skolan, på krogen och på gatan. Det utövas av både närstående, bekanta och för kvinnan okända män.⁷

Jämställdhetspolitikens uppgift är att verka för en jämlik relation mellan kvinnor och män som grupper och jämställdhetspolitikens ansvar gäller det våld som män utsätter kvinnor för.⁸ Detta innebär att det finns avgränsningar och grupper av våldsutsatta som inte inryms. Bland annat ingår inte arbete mot våld i homo-, bi-, trans, queer-relationer (hädanefter kallat hbtq-relationer). Ingår gör inte heller arbete mot barnmisshandel utan koppling till mäns våld mot kvinnor, pojkar och män som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, kvinnor som utövar våld i nära heterosexuella relationer eller män som utövar våld mot andra män de inte har nära relation till.

I regeringens handlingsplan från 2007 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer⁹ omfattades fler områden än vad som täcks in i det jämställdhetspolitiska delmålet. Många av de insatser som gjorts på senare år har genomförts genom jämställdhetspolitiska anslag och beslut, men det är ordinarie myndigheter inom samtliga politikområden som har det egentliga ansvaret för arbetet.

Jämställdhetspolitikens avgränsning kan riskera att osynliggöra grupper av våldsutsatta. Till exempel kritiserar RFSL det jämställdhetspolitiska delmålet för att det är heteronormativt och att förövaren nästan alltid antas vara en man och offret en kvinna, vilket de menar gör att hbtq-personer exkluderas.¹⁰ Denna risk för osynliggörande och exkludering lyfts också fram av regeringen i propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* såväl som av den jämställdhetspolitiska utredning som föregick propositionen. Där framhålls att det är ytterst angeläget att samhället tar ansvar för att alla som utsätts för våld får stöd och hjälp, oberoende av vem som är förövaren och offret. Jämställdhetspolitikens uppgift är dock att verka för att mäns våld mot kvinnor bekämpas.¹¹

⁷ Prop. 2005/06:155.

⁸ SOU 2005:66, Prop. 2005/06:155.

⁹ Skr. 2007/08:39.

¹⁰ RFSL (2015).

¹¹ SOU 2005:66, Prop. 2005/06:155.

2.3 Ett inkluderande uppdrag

I och med att utredningen, utöver att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet, har haft i uppdrag att inrymma arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck så ingår ett större område än vad som täcks in av i jämställdhetspolitikens uppgift och ansvar. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck kan kvinnor vara utövare av våldet och pojkar eller män kan vara våldsutsatta. Utredningen har således ett uppdrag som delvis går utanför ramarna för jämställdhetspolitiken. Arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är dessutom ett brett och tvärsektoriellt arbete som berör bl.a. jämställdhets-, utbildnings-, kriminal-, folkhälso-, hälso- och sjukvårds- och socialpolitiken.

Utredningens uppdrag omfattar såväl arbetet mot mäns våld mot kvinnor i nära relation, som arbetet mot det våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Dessutom omfattas, som nämnts ovan, arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare berör utredningen barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, och barn och unga ingår också självklart som en målgrupp för det våldsförebyggande arbetet. I det som följer kommer vi kort beskriva vilka grupper som ingår i vårt uppdrag. Längre fram i kapitlet fördjupar vi oss i dessa grupper, bl.a. vad gäller omfattningen av deras utsatthet, samt nämner något om de grupper som inte ingår i vårt uppdrag.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är inte något som endast existerar mellan vuxna män och kvinnor. Ibland kan det dock verka just så när frågorna diskuteras eller beforskas. Utredningen har därför valt att tydligt lyfta fram gruppen flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck, vilket är en bortglömd och utsatt grupp. Utredningen har också valt att lyfta upp det sexuella våldet som drabbar flickor, unga kvinnor och kvinnor, då det ofta råder stor tystnad och okunskap omkring detta våld.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck drabbar alla grupper av kvinnor och utredningen anser att den särskilda sårbarhet som ekonomisk utsatthet, funktionsnedsättning, (att vara) hbtq-person, hemlöshet, (att tillhöra) minoritets-

befolkning¹², missbruks- och beroendeproblematik, moderskap, prostitution och människohandel, utländsk bakgrund och ålder kan innebära är mycket viktigt att lyfta upp.

Utredningens uppdrag syftar till att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra och därför är det också mycket viktigt att rikta fokus på samhällets insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld mot flickor och kvinnor.

En tydlig avgränsning för uppdraget är att arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål inte ska ingå i strategin, även om detta är en del av mäns våld mot kvinnor. Våldsutsatta kvinnor som befinner sig i prostitution ingår dock som en målgrupp då de befinner sig i en särskilt sårbar situation och behöver få sina särskilda behov tillmötesgångna.

Utredningen ska även uppmärksamma hbtq-personers utsatthet för våld i nära relation. Inom utredningen är vi medvetna om att våldsutsatta hbtq-personer är en särskilt utsatt grupp som behöver anpassade stödinsatser. Det är ett viktigt, befintligt ansvar för samhällsaktörer att tillgodose också denna grupps särskilda behov. Strategin belyser den särskilda sårbarhet som hbtq-kvinnor har när det gäller att drabbas för mäns våld, t.ex. i form av trakasserier eller hatbrott, och hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Längre fram i detta kapitel återkommer vi till våld i hbtq-relationer.

2.4 Terminologi

Det finns i dag en mängd begrepp som används för att beskriva arbetet som bedrivs på området. Olika åsikter finns exempelvis om huruvida man ska tala om *arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*, så som vi gör i denna utredning, eller om man ska tala om *arbete mot våld i nära relationer*. Vissa anger i stället att de arbetar *mot våld mot kvinnor*, eller för *kvinnofrid* och andra att de arbetar med *brottsförebyggande* eller *brottsofferstödjande arbete*. Vissa använder flera begrepp på ett inklude-

¹² Vi har fem nationella minoritetsgrupper i Sverige: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Samerna räknas även som ett urfolk. Se lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

rande sätt, andra håller sig till ett begrepp och menar att det är det enda rätta.

På detta politikområde pågår fortfarande delvis en kamp om tolkningsföreträde och om vad som ska räknas som den rätta kunskapen och inriktningen på framtidens arbete.¹³ Framförallt råder oenighet kring om de huvudsakliga förklaringarna till mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska sökas på individ- eller strukturnivå. I centrum står även olika perspektiv på makt och kön. Det är dock viktigt att framhålla att det finns en mycket tydlig politisk konsensus om att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra.

Det finns i dag t.ex. åsikter om att *våld i nära relationer* är ett bredare begrepp och det mest passande att använda. Att använda begreppet *våld i nära relation* är ett inkluderande och könsneutralt ”paraply” som inbegriper allt våld i heterosexuella relationer och våld i hbtq-relationer. Vissa lägger även in barnmisshandel i detta begrepp.¹⁴ Att använda könsneutrala begrepp kan vara bredare och inkludera olika former av våld. Dilemmat med begreppet våld i nära relation är dock att det exkluderar många andra former av könsrelaterat våld, så som överfallsvåld, fysiskt och sexuellt våld utanför nära relation och många former av hedersrelaterat våld och förtryck. Det könsneutrala osynliggör också ofta den vanligaste formen av våld i nära relationer, särskilt när det handlar om upprepat och allvarligt våld, dvs. det som män utövar mot kvinnor i nära heterosexuella relationer. Forskning visar att våld riskerar att neutraliseras och osynliggörs om enbart könsneutrala förståelser om våld är utgångspunkter i en verksamhet som hanterar våld i nära relationer. Ofta förlorar enbart de våldsutsatta på detta.¹⁵ Det finns också behov av ett begrepp som inkluderar många olika former av könsrelaterat våld. Begreppet mäns våld mot kvinnor synliggör detta.

Utredningen har som sitt uttryckliga uppdrag att föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa områden inrymmer stora delar av det våld som förekommer i nära relationer, men också mycket mer än det.

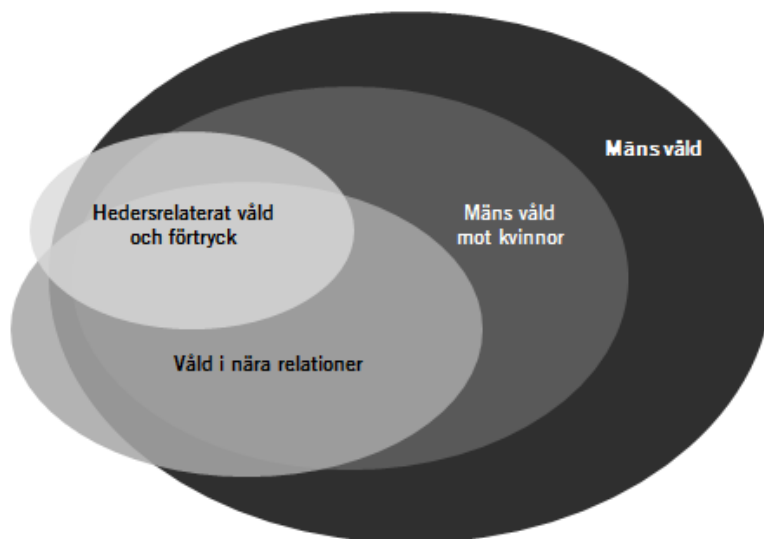
¹³ Nilsson (2009), Steen (2003).

¹⁴ Det bör noteras att medan professionella som arbetar praktiskt med våld har förordat att *våld i nära relationer* ska inkludera direkt våld mot barn, syftar begreppet inom forskarvärlden i princip uteslutande till partnervåld (efter engelskans ”intimate partner violence”).

¹⁵ Burck & Daniel (1995), Mattsson (2013).

Vi vill i figur 2.1 nedan på ett enkelt sätt åskådliggöra hur vi anser att beröringspunkterna ser ut mellan just mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Figur 2.1 De olika problemområdenas inbördes relation och hur de berör varandra



Figur 2.1 visar att mäns våld mot kvinnor inrymmer större delen av våldet som sker i nära relationer liksom hedersrelaterat våld och förtryck. Omfångsstatistik visar att större delen av det våld som sker i nära relationer utövas av män mot kvinnor.¹⁶ Figuren visar också att mäns våld mot kvinnor är en del av det våld som män utövar i en rad olika sammanhang, inklusive det män riktar mot andra män i offentliga miljöer.

Som det går att se i figuren är våld i nära relationer endast en del av mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Flickor och kvinnor drabbas av våld i alla sammanhang där människor befinner sig – i hemmet, på förskolor och skolor, på arbets-

¹⁶ Brå (2014).

platser, på fester, på gruppboenden och äldreboenden, på internet och i andra offentliga miljöer. Att enbart fokusera på våld i nära relationer gör att mycket annat våld som kvinnor drabbas av osynliggörs, t.ex. våldtäkt och sexuella övergrepp av flickor och kvinnor av en okänd gärningsman, arbetsplatsrelaterat våld, sexuella trakasserier, grooming, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det finns också delar av det hedersrelaterade våldet och förtrycket som inte ingår i våld i nära relationer, då våldet kan utövas av ett stort kollektiv, både män och kvinnor, och inte enbart av en enskild partner. Både mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är orsakat av ojämställdhet och könsmaktsordning. Det är viktigt att vara medveten om att alla – flickor och kvinnor och pojkar och män – på olika sätt bidrar till att upprätthålla denna patriarkala maktordning.¹⁷ Ett viktigt steg i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är att undersöka ytterligare bakomliggande orsaker till att pojkar och män utövar våld.

Vi har valt att rita in mäns våld generellt i figuren och den sfären är störst. Män utsätts oftare för våld än kvinnor, men i båda fallen utövas våldet främst av män. De flesta män utövar inte våld, men mäns våld mot kvinnor och mot andra män är utbrett. Ett tydligt mönster i våldet, såväl internationellt som i Sverige, är att män huvudsakligen utsätts för våld utomhus, av okända män. Den vanligaste formen av våld mot kvinnor och flickor utövas däremot i hemmet och inom familjen, av en närstående man.¹⁸ Mäns våld mot kvinnor förekommer i alla samhällsklasser och i alla åldersgrupper. Kvinnors liv påverkas på flera plan av förekomsten av mäns våld. Även kvinnor som inte direkt utsätts för våld påverkas av oro och rädsla för övergrepp, något som kringskär kvinnors handlingsutrymme. Mäns och kvinnors oro och trygghet generellt, inte bara det som är direkt relaterat till våld, skiljer sig åt. Nästan var fjärde kvinna känner sig otrygg när hon vistas ute en sen kväll i sitt bostadsområde. För män är motsvarande siffra var tjugonde.¹⁹

Att uppmärksamma mäns våld mot kvinnor motsäger inte att män som utsätts för våld i nära relationer uppmärksammas, men

¹⁷ Se t.ex. Jónasdóttir (2003), Eduards (2007), Hirdman (2003).

¹⁸ Se bilaga 5.

¹⁹ Brå (2014), SOU 2014:6, se även bilaga 5.

det ingår inte i uppdraget för den nationella strategin. Det är viktigt att se att det är olika fenomen som inte kan likställas. Forskningen är samstämmig i att mäns våld mot kvinnor i nära relationer är allvarigare, grövre och har farligare konsekvenser.²⁰

Mäns våld mot kvinnor är dessutom ett begrepp som används och tydliggörs i de internationella dokument Sverige har bundit sig till. I FN:s *Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor*²¹, exempelvis, definieras våld mot kvinnor som

varje genusrelaterad våldshandling som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnor innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande vare sig det sker offentligt eller privat.

Oavsett vilka begrepp och termer som används är det viktigt att alla som arbetar med mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck noggrant överväger val av perspektiv och vilka konsekvenser det kan få för det praktiska arbetet. Det betyder att vissa frågor hamnar i centrum, medan andra förblir oproblematiserade. I valet mellan att exempelvis tala om *mäns våld mot kvinnor* eller att formulera uppdraget som att arbeta med *familjevåld* ligger ett ställningstagande som kan få oavsedda och negativa konsekvenser. En oavsedd konsekvens kan vara att osynliggöra de skilda utmaningar det innebär att möta män som utövar våld i heterosexuella parrelationer jämfört med exempelvis mödrar som misshandlar sina barn fysiskt. Att tala om familjevåld kan också innebära ett osynliggörande av den forskningsbaserade kunskapen om att ju mer komplext, systematiskt och farligt våldet i en parrelation är, desto tydligare är mönstret att det handlar om mäns våld mot kvinnor. Det kan leda till en underskattning av våldets farlighetsgrad och därmed behovet av säkerhetsarbete.²²

Andra begrepp som kan vara problematiska är att våldsutövande män ges *behandling* för sitt våldsutövande. Begreppet kan bidra till en övertro på att våldsutövande är en slags sjukdom eller diagnos som relativt enkelt kan behandlas bort, vilket inte stämmer med kunskapsläget och kan medföra att adekvat skydd och stöd till kvin-

²⁰ Brå (2009), Dobash et al. (1998), Johnson (2006), SCB (2012), SOU 2004:121, SOU 2014:6.

²¹ FN (1993).

²² SKL (2011).

nor och barn inte tillgodoses. Det underbetonar också att insatsen riktas mot ett kriminellt beteende.

Längre fram i detta kapitel återkommer vi till fördjupade beskrivningar av mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, såväl som till barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkars och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck, det sexuella våldet som drabbar flickor, unga kvinnor och kvinnor, samt grupper av våldsutsatta med särskild sårbarhet.

2.5 Historisk tillbakablick – tystnadens kultur bryts

I dag befinner vi oss i en situation där samhället tar allt mer ansvar för insatser mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, vilket under många år har efterfrågats från både statlig och frivillig sektor. Myndigheternas ansvar för området har under de senaste 20 åren förstärkts och tydliggjorts, genom bl.a. stärkt lagstiftning, föreskrifter och tillsyn.²³ Arbetet är i dag ett offentligt ansvar och som all offentlig verksamhet ska det granskas och ansvar utkrävas. Den förändring som har skett betyder också att det nu ställs nya krav på en rad yrkesutövare som professionellt möter våldsutsatta kvinnor och barn. Vissa framhåller att det handlar om ett paradigmskifte.²⁴

I ett historiskt perspektiv är arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ett relativt nytt område för samhällets välfärdsinstitutioner att hantera och ta ansvar för. Problemen har alltid funnits, men uppmärksammades inte på allvar av samhället förrän på 1990-talet. Tidigare ansågs mäns våld mot kvinnor inom familjen vara en privat angelägenhet och man underskattade både hur omfattande och hur allvarligt våldet är. Man hade heller inte förstått hur det ”privata” våldet samspekar med normer, värderingar, attityder m.m. i det omgivande samhället. Genom att här göra en kortfattad historisk tillbakablick vill vi öka förståelsen för vissa av de svårigheter och brister som fortfarande finns i arbetet.

²³ Se t.ex. Prop. 1997/98:555, 5 kap. 11 § SoL, SOSFS 2014:4, Socialstyrelsen (2009), IVO (2014).

²⁴ Se t.ex. SKL (2013).

År 1734 begränsades mannens rätt att slå sin hustru. Våldet fick inte gå så långt att kvinnan allvarligt skadades eller miste livet. Andra former av våld mot kvinnor i hemmet begränsades inte, det sågs inte heller som våld utan som ”disciplinering”. En gift kvinna var utlämnad åt sin makes legala våld till år 1864 då lagen om husaga avskaffades.²⁵

Kvinnans väg till att bli en fri och självständig individ har varit lång. Inte förrän efter mitten på 1880-talet blev ogifta kvinnor myndiga vid 25 års ålder och fick förvalta sin egendom – men om de gifte sig övertog mannen denna rätt. Gift kvinna var omyndig i ytterligare flera decennier, fram till 1920. Grov misshandel i hemmet kom under allmänt åtal 1940-talet och år 1965 fick Sverige som första land i världen – dock inte utan motstånd i riksdagen – en lag som förbjöd våldtäkt inom äktenskapet.²⁶

En avgörande faktor för ändrade attityder och nya lagar var kvinnojourrörelsen. Den startade i slutet av 1970-talet med våldtäktsdebatten som startpunkt²⁷ och fick ett verkligt uppsving under 1980-talet då många kvinnojourer bildades. Kvinnojourerna avtäckte och synliggjorde mäns våld och övergrepp mot kvinnor och barn och dess konsekvenser. Det som tidigare hade ansetts vara ”privat” fråga blev nu en politisk angelägenhet. En målsättning var att mäns våld mot kvinnor ska ses som en kriminell handling och bemötas därefter.

Första gången som våld mot kvinnor lyftes upp som en fristående jämställdhetspolitisk fråga var 1990 i den jämställdhetspolitiska propositionen *Olika på lika villkor*.²⁸ I stället för att som tidigare behandla frågan inom området hälsa och sociala frågor beskrevs mäns våld mot kvinnor i propositionen som en fråga om obalans i maktförhållanden mellan kvinnor och män. I den jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt delat ansvar* 1993²⁹ formulerades ett jämställdhetspolitiskt delmål om frihet från könsrelaterat våld.

²⁵ Lilieqvist (2001), Eliasson & Ellgrim (2006).

²⁶ Eliasson & Ellgrim (2006).

²⁷ Se t.ex. Olsson (2006), Nilsson (2009).

²⁸ Prop. 1990/91:113.

²⁹ Prop. 1993/94:147.

År 1998 genomfördes *Kvinnofridsreformen*³⁰ då brottsrubriceringarna grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning infördes i brottsbalken, och det blev straffbart att köpa sexuella tjänster. Sverige blev då ett av få länder i världen som hade en speciell lagstiftning när det gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Kvinnofridsreformen medförde att ett flertal myndigheter fick gemensamma uppdrag att enskilt eller i samverkan öka ansträngningarna för att förebygga våld mot kvinnor.

Från 2000-talet och framåt

Utredningen om kvinnofridsuppdragen lämnade 2004 betänkandet *Slag i luften*.³¹ I betänkandet konstaterades att mäns våld mot kvinnor inte ses som ett eget kompetens- eller kunskapsområde och att bristande samsyn och samarbete myndigheter emellan är ett stort problem vid hantering av frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Utredningen ansåg bl.a. att arbetet måste institutionaliseras och systematiseras, samt tillföras tillräckliga resurser.

I december 2004 presenterade även *Utredningen om ombildning av Rikskvinnocentrum* ett slutbetänkande, *Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC*,³² vilket ledde till att Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) bildades (formellt) 2006. I NCK:s uppdrag ingår att arbeta med metodutveckling, information, utbildning, kunskapssammanställning och forskning. Den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen startades 2007.³³ År 2008 utökades NCK:s verksamhetsområde till att även omfatta våld i samkönade relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck.

I den jämställdhetspolitiska utredningens betänkande *Makt att forma samhället och sitt eget liv* föreslogs nya mål för jämställdhetspolitiken.³⁴ Målen beslutades av riksdagen 2006³⁵ och har därefter fortsatt att gälla.³⁶

³⁰ Se SOU 1995:60 och Prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250.

³¹ SOU 2004:12.

³² SOU 2004:117.

³³ www.kvinnofridslinjen.se

³⁴ SOU 2005:66.

³⁵ Prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257.

³⁶ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor lämnade 2006 betänkandet *Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*³⁷ vilket bl.a. innebar en skärpning av socialtjänstlagen (2001:453), SoL i 5 kap. 11 § SoL gällande socialnämndens ansvar för de som har utsatts för brott, våld eller övergrepp av närstående.³⁸ På detta vis har kommunens ansvar för att ge stöd och hjälp till brottsoffer tydliggjorts och denna lagändring har därefter varit vägledande för många av regeringens satsningar på området, särskilt i uppdragen till Socialstyrelsen.

Under mandatperioden 2007–2010 blev mäns våld mot kvinnor det område inom jämställdhetspolitiken som prioriterades främst, sett till resurser såväl som till uppdrag. I regeringens *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*³⁹ sammanfattades regeringens ambitionshöjning i form av 56 åtgärder som riktades till 13 myndigheter. Sammantaget satsade regeringen drygt 1 miljard kronor för att genomföra handlingsplanens åtgärder 2007–2010. Regeringen pekade i handlingsplanen ut sex insatsområden; ökat skydd och stöd till våldsutsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, utveckling av insatser riktade till våldsutövare, ökad samverkan samt ökade kunskaper. Tyngdpunkten vad gäller antalet åtgärder låg på områdena ”ökat skydd och stöd till våldsutsatta” och ”stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet”.

I april 2012 tillsatte regeringen en *nationell samordnare mot våld i nära relationer* som i juni 2014 presenterade slutbetänkande *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete*.⁴⁰ Samordnarens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

³⁷ SOU 2006:65.

³⁸ Propositionen där skärpningen föreslogs var Prop. 2006/07:38. Se även 5 kap. 11 § SoL, samt vidare kring kommunernas ansvar i kapitel 6.

³⁹ Skr. 2007/08:39.

⁴⁰ SOU 2014:49.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

I Sverige lyftes arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck senare än mäns våld mot kvinnor. Det skedde under 1990-talet och 2000-talet när enskilda flickor, kvinnor och ideella organisationer började belysa frågan och behovet för samhället att erkänna problemet. Morden på flickan Sara Abed Ali och på de två unga kvinnorna Pela Atroshi och Fadime Sahindal fick stor massmedial uppmärksamhet och spelade en stor roll i att hedersrelaterat våld och förtryck blev en samhälls angelägenhet.⁴¹

I regeringens *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*⁴² lyfts att både mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har sina rötter i kön, makt och sexualitet, men där lyfts också det specifika som rör just hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat att kontroll av flickors och kvinnors sexualitet och särskilt oskuld och kyskhet är centralt, och att familjens rykte och prestige anses bero på det faktiska, påstådda eller miss-tänkta beteendet hos flickor och kvinnor. Familjekontroll och våldets kollektiva karaktär innebär att ett antal förövare av båda könen kan vara inblandade, och att offer från båda könen kan förekomma. Tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor lyfts också som specifika företeelser som härrör från uppfattningen att både familjens och mannens heder beror på flickor och kvinnors sexuella beteende.

En av åtgärderna i regeringens *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* var ett uppdrag till Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) att genomföra en kartläggning av arrangerade äktenskap mot en persons vilja och en översyn av berörda myndigheters kännedom och kompetens i frågan. Utifrån det kunskapsunderlag som Ungdomsstyrelsen⁴³ och andra myndigheter därefter redovisade, beslutade regeringen 2010 att anta en *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja*.⁴⁴ I den formulerades 15 åtgärder som syftade till att utgöra ett komplement till dem som redan pågick.

⁴¹ Ekström (2009), Ju 04.17, Skr. 2007/08:39, Skr. 2009/10:229, Schlytter et al. (2011).

⁴² Skr. 2007/08:39.

⁴³ Ungdomsstyrelsen (2009).

⁴⁴ Skr. 2009/10:229.

Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja var också ett sätt att fördjupa insatserna för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Flera av dessa åtgärder genomfördes först under mandatperioden 2011–2014 och mer om dem finns att läsa i utredningens delbetänkande.⁴⁵

Under 2012 gavs uppdraget till en särskild utredare att inhämta ytterligare kunskap om tvångsäktenskap och barnäktenskap och att föreslå åtgärder för att motverka sådana äktenskap. I betänkandet *Stärkt skydd mot barn och tvångsäktenskap*⁴⁶ föreslogs bl.a. att tvångsäktenskap och barnäktenskap kriminaliseras och att det ska inrättas ett nationellt kompetensteam för att leda, samordna och stödja arbetet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap, liksom mot hedersrelaterat våld och förtryck. Flera av de föreslagna lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014 vilket innebär att brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa har införts.⁴⁷ Ett nationellt kompetensteam inrättades också under 2013 vid Länsstyrelsen Östergötland, ett regeringsuppdrag som i dagsläget är tidsbegränsat och pågår till och med den 31 december 2015.

2.6 Socio-ekologisk förståelseram

Att förklara varför män utövar våld mot kvinnor är en komplex fråga som har debatterats flitigt inom forskarvärlden. Generellt sett har forskningen rört sig från att i första hand förklara mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck utifrån individuella faktorer såsom biologi, psykisk ohälsa och avvikelse, till att i stället fokusera på relationer och våldets sociala sammanhang.⁴⁸ Detta har bl.a. lett till en problematisering av kulturella och sociala mönster som individer lever med och upprätthåller och vad som kan anses vara ”normalt” i relationer mellan kvinnor och män. Mycket förenklat kan kampen om tolkningsföreträdet i dag sägas stå mellan strukturella feministiska perspektiv och mer relationella perspektiv.⁴⁹ Det strukturella feministiska perspektivet har vuxit fram genom

⁴⁵ SOU 2014:71.

⁴⁶ SOU 2012:35.

⁴⁷ Prop. 2013/14:208.

⁴⁸ Hearn (1998), SKL (2011).

⁴⁹ Mattson (2013).

kvinnorörelsens erfarenheter och ger stor betydelse åt kön och makt samt våldet som uttryck för mäns överordning och kvinnors underordning.⁵⁰ Det relationella perspektivet lägger mindre vikt vid maktrelationen och intresserar sig i stället för våld som resultatet av konflikt mellan två parter och belyser hur våld utspelas mellan kvinnor och män på ett mer ömsesidigt sätt, snarare än som utövat av män mot kvinnor.⁵¹ Att lyfta fram dessa två förenklade och delvis motsägelsefulla ytterligheter tydliggör vad spänningen handlar om, nämligen i vilken utsträckning strukturella maktrelationer mellan kvinnor och män är centrala för att förstå våldet eller inte. Båda förståelserna av våld har begränsningar, t.ex. kan en strukturell feministisk förståelse innebära en risk för en icke-flexibel syn på kvinnans utsatthet och mannens våldsutövning, och den mer relationella förståelsen innebära en risk för att osynliggöra den maktobalans som finns i relationer där det förekommer våld. Över tid har feministiska och genusorienterade förklaringar och förståelser av mäns våld gradvis utvecklats och blivit alltmer sofistikerade. Här har teoriutvecklingen när det gäller våld följt övergripande tendenser i genusforskningen.⁵² Fokus har skiftat från den sociala ordningen till mer vardagsnära sammanhang, exempelvis till vad män uppnår genom att använda våld och våldsutövande mäns identitetsprojekt.⁵³

Olika förklaringsmodeller lever samtidigt sida vid sida och det har gjorts försök att integrera olika förklaringsmodeller med varandra och se att olika perspektiv kan ha något angeläget att säga om våld.⁵⁴ Detta kan med fördel göras genom den socio-ekologiska förståelseramen som omfattar olika nivåer från individ, relation, närsamhälle till samhällsstruktur, vilken bygger på och är en utveckling av Uri Bronfenbrenners systemteoretiska ekologiska modell.⁵⁵

⁵⁰ Cavanagh et al. (2001), Lundgren et al. (2001), Pope & Stefansen (2006).

⁵¹ Archer (2002), Fergusson, et al. (2005), Graham-Kevan & Archer (2003).

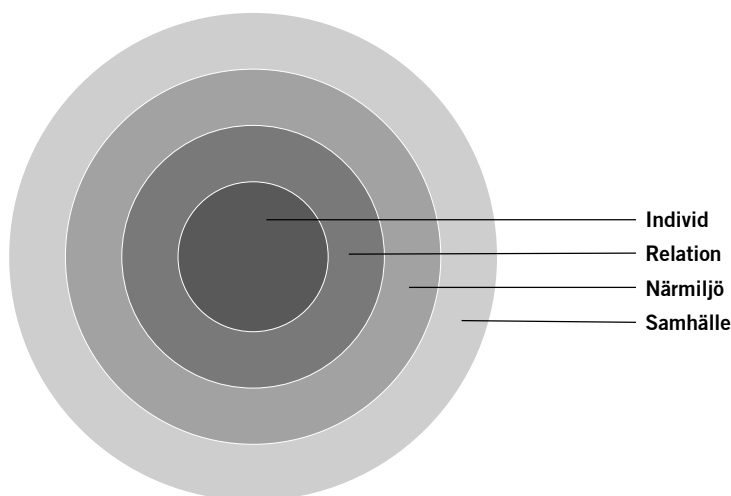
⁵² SKL (2011).

⁵³ Se t.ex. Messerschmidt (1993), Scott (2004), Hearn (1998), Gottzén (2015), Dekeseredy & Schwartz (2005).

⁵⁴ SKL (2011) Se t.ex. Hageman-White et al. (2010).

⁵⁵ Bronfenbrenner (1979), WHO (2002).

Figur 2.2 Nivåer i en socio-ekologisk förståelseram



Figur 2.2 illustrerar hur dessa fyra nivåer innesluter och samspelar med varandra. Det kan ses som fyra analysnivåer för att beskriva hur människan utvecklas i samspel med sin omgivning. Strukturer kring ojämlik maktfördelning, bl.a. mellan kvinnor och män men också mellan andra grupper, genomsyrar alla dessa nivåer och påverkar oss som individer, hur vi skapar våra relationer, hur närsamhället är uppbyggt liksom övergripande samhällsstrukturer. Den innersta cirkeln representerar individens omedelbara närmiljö, där all samverkan mellan individer sker. Det kan exempelvis handla om parrelationen, familjen, vänkretsen eller arbetskamrater. Närmast utanför kommer relationsnivån som t.ex. kan handla om samspelet mellan individens egen familj, vänkretsen, arbetet eller sociala fritidsaktiviteter. Därefter följer närmiljön som handlar om de sammanhang utanför individens närmiljöer som hen är beroende av men inte direkt påverkar. Slutligen finns samhällsnivån som inkluderar övergripande samhällsförhållanden, kulturella värderingar och normer samt lagar på nationell nivå.

Kombinationen erbjuder förklaringar som utgår från män som individer, mäns interaktion med andra och olika sociala sammanhang runt våldsutövande män. Tanken bakom det integrerade perspektivet är att den könsmaktsstruktur som möjliggör våld kan analyseras med hjälp av olika teorier på olika nivåer, exempelvis på

individnivå eller grupp- och organisationsnivå. Utgångspunkten är att en del teorier passar bättre än andra för att förstå och förklara behandlingsinsatser och dess effekter och att ingen teori tycks kunna förklara våldet fullt ut. En integrerad modell för våld i en nära relation handlar alltså snarare om att tänka i ett komplext och dynamiskt sammanhang än i rena orsakssammanhang.

Den litteratur som på 1970-talet pekade på sambandet mellan mäns våld mot kvinnor och ojämställdhet mellan könen gav en ganska övergripande och statisk bild. Genom en socio-ekologisk förståelseram är det möjligt att få ett mer integrerat helhetsperspektiv och lyfta fram både övergripande mönster i det omgivande samhället och faktorer på individnivå, relationsnivå och närmiljö som påverkar mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar inte om ett ”antingen-eller”-perspektiv utan det är i stället möjligt att integrera olika förklaringsmodeller med varandra.⁵⁶ Exempelvis framkommer genus som en riskfaktor på samtliga nivåer i modellen i Europakommissionens systematiska forskningsöversikt över våldsförebyggande insatser.⁵⁷ Den socio-ekologiska modellen och dess helhetsperspektiv är också utgångspunkten för WHO:s våldsförebyggande arbete vilket tydliggör vilka faktorer på varje nivå som enligt forskning ökar risk för våldsutsatthet och våldsutövning.⁵⁸ Mer om detta i kapitel 4.

2.7 Mäns våld mot kvinnor

Världshälsoorganisationen (WHO) konstaterar i en rapport 2013 att våld mot kvinnor i nära relationer är ett av de allvarligaste hoten mot kvinnors hälsa.⁵⁹ Bland annat uppskattas att 35 procent av världens kvinnor har utsatts för antingen fysiskt eller sexuellt våld någon gång i sina liv. Främst utsätts kvinnor av en man de har eller har haft en nära relation till.

I en stor omfångsstudie genomförd av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) framkommer på liknande sätt en uppskattning om att 33 procent av kvinnorna i EU har utsatts för fysiskt

⁵⁶ SKL (2011).

⁵⁷ Hagemann-White et al. (2010), se vidare kapitel 4.

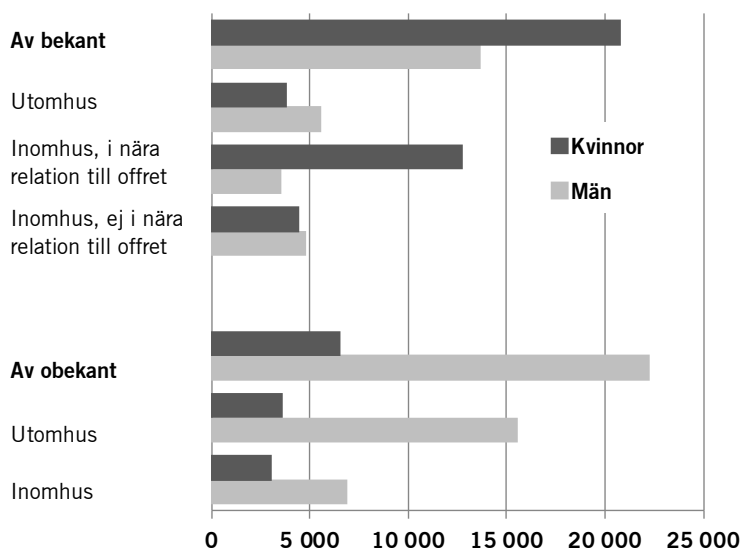
⁵⁸ WHO (2002).

⁵⁹ WHO (2013).

eller sexuellt våld sedan sin 15-årsdag. Under tolv månadersperioden före undersökningsintervjuerna hade sju procent av kvinnorna utsatts för fysiskt våld och två procent hade utsatts för sexuellt våld.⁶⁰

Kriminalstatistiken ger en av flera bilder av det våld som blir känt av myndigheter. I figur 2.3 framgår antal anmälda fall av misshandel, uppdelat på kön, relation mellan offer och förövare samt plats för brottet.

Figur 2.3 Anmäld misshandel 2013 av personer i åldern 18 år och äldre



Källa: Anmälda brott, Brå (2014).

När det gäller anmäld misshandel mot kvinnor är den vanligaste brottstypen just misshandel inomhus av bekant, medan misshandel utomhus av obekant är den vanligaste kategorin för män.⁶¹ Under 2013 anmäldes 27 100 misshandelsbrott mot kvinnor, varav 17 000 brott gällde misshandel inomhus av en bekant gärningsperson. I de anmälda misshandelsbrotten mot kvinnor över 18 år var förövaren en

⁶⁰ FRA (2014) I FRA:s omfångsundersökning framgår att mellan 20–29 procent av de svenska kvinnorna i åldern 18–74 angav att de hade upplevt fysiskt och/eller sexuellt våld efter 15 års ålder.

⁶¹ Se även bilaga 5.

man i 85 procent av fallen. Antalen polisanmälda fall av grov kvinnofridskränkning 2013 var 2 136.⁶² Antalet polisanmälda våldtäkter mot flickor och kvinnor över 15 år var 3 934. Av de personer över 15 år som anmälde att de utsatts för våldtäkt var 96 procent flickor och kvinnor. Av de personer som misstänktes för våldtäkt var 98 procent män.⁶³

Polisanmälda brott kan ge en fingervisning om antalet kvinnor som utsatts för mäns våld, men mörkertalet bedöms vara mycket stort. Brå uppskattar att endast 20–25 procent av våld mot kvinnor i nära relationer polisanmäls. Att endast en låg andel kvinnor i Sverige som har utsatts för fysiskt eller sexuellt våld anmäler detta till polisen bekräftas också i såväl nationella som internationella omfångsundersökningar.⁶⁴

Det är endast en del av våldet som blir synligt genom kriminalstatistiken. Brottsofferundersökningar och omfångsundersökningar som har gjorts i Sverige de senaste åren visar något olika bilder av utsattheten. Det beror bl.a. på skillnader i uppdrag, fokus, tillvägagångssätt (t.ex. intervjuer, enkäter) och de frågor som har ställts.

I en omfångsundersökning gjord av NCK tillfrågades 10 000 kvinnor och män genom en enkät om sin utsatthet för bl.a. fysiskt och sexuellt våld.⁶⁵ 14 procent av kvinnorna uppgav att de som vuxna hade blivit utsatta för våld eller hot om våld av en aktuell eller tidigare partner och tre procent hade blivit utsatta för våld eller hot om våld av okända män.⁶⁶ Cirka 20 procent av de kvinnor och män som hade utsatts för fysiskt våld eller hot om fysiskt våld uppgav att de vid något tillfälle hade gjort polisanmälan. Vad gäller det sexuella våldet hade nästan hälften av kvinnorna erfarenheter av att efter sin 18-årsdag ha blivit utsatta för någon form av sexuellt våld i enlighet med WHO:s definition, det vill säga i termer av sexuellt övergrepp, sexuell förnedring eller sexuella trakasserier.⁶⁷ Cirka fem procent av de kvinnor som utsatts för sexuella övergrepp och

⁶² Brå (2014).

⁶³ Detta kan jämföras med antalet polisanmälda våldtäkter mot pojkar och män över 15 år som var 149.

⁶⁴ NCK (2014), Brå (2014), FRA (2014).

⁶⁵ NCK (2014).

⁶⁶ Detta kan jämföras med att fem procent av männen hade blivit utsatta för våld eller hot om våld av en aktuell eller tidigare partner och 16 procent av okända män.

⁶⁷ Detta kan jämföras med 15 procent av männen.

cirka en procent av de utsatta männen hade vid något tillfälle gjort en polisanmälan.

Brå har på uppdrag av regeringen genomfört en nationell kartläggning av brott i nära relationer genom ett nytt frågeavsnitt i Nationella trygghetsundersökningen (NTU), en enkätundersökning som Brå årligen genomför.⁶⁸ Av resultaten framgår att totalt 6,8 procent av befolkningen uppgav att de utsattes för brott i en nära relation under 2012. Andelen kvinnor som utsattes för brott i en nära relation under 2012 var i princip jämnstor med andelen utsatta män (7,0 procent av kvinnorna och 6,7 procent av männen). Även om utsattheten under 2012 verkar vara jämnt fördelad mellan kvinnor och män, är det vanligare att kvinnor utsätts för grovt våld och de har betydligt större behov av hjälp och stödsatser, och då framför allt sjukvård. Bland de personer som blev utsatta för grov misshandel uppgav 29,1 procent av kvinnorna och 2,4 procent av männen att de uppsökte, eller hade behövt uppsöka, en läkare, sjuksköterska eller tandläkare.

Enligt statistik från Brå, Försäkringskassan och Statistiska centralbyrån (SCB), som sammanställts av Socialstyrelsen, är det rimligt att anta att Försäkringskassan handlägger omkring 11 000 fall årligen som rör sjukskriving, rehabilitering eller aktivitetsersättning relaterat till misshandel, grov kvinnofridskränkning och olaga hot mot kvinnor.⁶⁹

2.7.1 Dödligt våld mot kvinnor

Enligt brottsstatistik från Brå dödas i genomsnitt 17 kvinnor per år av en man de har eller har haft en nära relation till. Över 200 kvinnor har dödats av en närstående man sedan år 2000. Under 2013 dödadades så många som 26 kvinnor.⁷⁰ Det dödliga våldet är ofta kulmen på en lång period av hot och våld mot kvinnan som ofta även har varit känt inom olika myndigheter. En annan faktor är att våldet har ökat i samband med separation. Flera granskningar av det dödliga våldet mot kvinnor har gjorts som bl.a. visar att myndigheter haft kännedom om offren men inte agerat för att ge stöd och skydd. Granskningarna lyfter också

⁶⁸ Brå (2014).

⁶⁹ Socialstyrelsen (2013).

⁷⁰ Brå (2014).

bl.a. brister i samverkan och riskbedömningar och visar vikten av att ta alla former av hot och våld på allvar.⁷¹ Vad gäller flickor och kvinnor som dödat i en hedersrelaterad kontext finns ingen särskild statistik.

2.8 Hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns i dag inga siffror på hur många som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck globalt. Enligt en rapport från UNFPA begås 5 000 mord i hederns namn varje år.⁷² Däremot finns det studier och statistik på en del av de uttryck som hedersrelaterat våld och förtryck kan ta. Vi vet att förekomsten av barn- och tvångs- äktenskap världen över är mycket hög. 700 miljoner av världens i dag vuxna kvinnor giftes bort som barn. Varje dag gifts 39 000 flickor under 18 år bort.⁷³ WHO beräknar att mellan 125 och 140 miljoner flickor och kvinnor i dag lever med konsekvenser av att ha blivit könsstympade.⁷⁴

Det går inte att få fram siffror på hur många brott som begås i hederns namn i Sverige i dag, då vi saknar brottskod för hedersrelaterade brott. I Brås brottsstatistik som redovisades i avsnitt 2.7 ryms även de brott som kan ha en koppling till en hederskontext, exempelvis olaga hot och misshandel.

I Sverige finns en handfull kartläggningar att tillgå som redovisar omfång av hedersrelaterat våld och förtryck. En kartläggning från Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) 2009, *Gift mot sin vilja*⁷⁵, visade att omkring 70 000 unga människor mellan 16–25 år i Sverige har begränsningar i förhållande till äktenskap eller har av familjen bestämda villkor för val av partner. Ungefär 8 500 unga var oroliga för att inte själva kunna välja sin partner.⁷⁶

Ytterligare en kartläggning gjordes av Stockholm stad i studien *Oskuld och heder* från 2009.⁷⁷ Kartläggningen baseras på en skolenkät till cirka 2 800 barn i åldrarna 15–16 i Stockholms stads skolor.⁷⁸

⁷¹ Statskontoret (2014), Tryggare Sverige (2014), Socialstyrelsen (2014), Kriminalvården (2008), Polismyndigheten i Västra Götaland (2013), Brå (2007).

⁷² UNFPA (2000).

⁷³ UNFPA (2014).

⁷⁴ www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en

⁷⁵ Ungdomsstyrelsen (2009).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Schlytter et al. (2009).

⁷⁸ Enkäten skickades ut till cirka 2 800 elever och fylldes i av 2 356, bortfallet var 17 procent.

Resultaten visade att normer om oskuld och äktenskap starkt påverkade både vardagen och framtiden för många barn, särskilt flickor. 23 procent av flickorna svarade att de inte tilläts ha en pojkvän och att deras föräldrar förväntade sig att de skulle vara oskulder tills de ingick äktenskap. 7 procent av flickorna och 3 procent av pojkarna svarade att de utöver restriktioner kring oskuld, äktenskap, skola och fritid också hade blivit utsatta för fysiskt eller psykiskt våld, såsom tvingande kontroll, hot eller uteslutning.⁷⁹

När det gäller könsstypning av flickor och kvinnor, publicerade Socialstyrelsen 2015 en kartläggning av hur många flickor och kvinnor i Sverige som kan vara utsatta för könsstypning. Kartläggningen uppskattade att 38 000 flickor och kvinnor i Sverige är könsstypade, varav 7 000 är flickor under 18 år.⁸⁰ Vidare ger statistiken från det nationella kompetensteamets stödtelefon en indikation om en utbredd utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Under perioden 13 mars till 19 december 2014 mottog det nationella kompetensteamets stödtelefon 187 ärenden som sammanlagt berörde 255 utsatta personer, majoriteten av vilka var barn och unga. Dessutom finns det kring de utsatta ofta ett antal andra personer som berörs av våldet, och 100 personer nämns i samtalen som barn eller syskon till en utsatt person. Mot bakgrund av att det saknas uppgifter om dessa 100 personers utsatthet, ingår de inte i de 255 direkt utsatta som redovisats. Utsattheten som beskrevs i samtalen rörde bl.a. grovt fysiskt våld, allvarligt psykiskt våld och hot, omfattande kontroll och begränsningar i den utsattas vardag och liv, barn- och tvångsäktenskap, konsekvenserna av könsstypning eller oro för att någon ska könsstypas, samt barn och unga som förts utomlands.⁸¹

Att det saknas nationell statistik kring hedersrelaterat våld och förtryck har lyfts fram i flera sammanhang, senast av nationella samordnaren mot våld i nära relationer som föreslog en ny nationell studie med syfte att också fånga in vuxnas utsatthet, då tidigare studier främst fokuserat på ungdomar. Det är av vikt att framtida kartläggningar och studier också inkluderar olika uttryck av hedersrelaterat våld och förtryck.⁸²

⁷⁹ Schlytter et al., (2009).

⁸⁰ Socialstyrelsen (2015).

⁸¹ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

⁸² SOU 2014:49.

2.9 Barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

Flera studier tyder på att ungefär vart tionde barn i Sverige någon gång har upplevt våld från den ena föräldern mot den andra, och att vart tjugonde barn upplever våld ofta.⁸³ Mot bakgrund av det faktum att våldsutsatta kvinnor tenderar att rapportera mer våld från en tidigare make eller sambo, jämfört med nuvarande make eller sambo, kan det vara så att barn med separerade föräldrar är en grupp där mer än vart tionde barn har upplevt våld.⁸⁴ Vidare innebär riskfaktorer för våld mot kvinnor också ökade risker ur ett barnperspektiv (se vidare avsnitt 2.12 om särskild sårbarhet) och i vissa grupper av barn är det en högre andel som upplever våld. När det gäller våld i heterosexuella parrelationer händer det att kvinnan använder våld, men ju mer systematiskt och allvarligt våldet är, desto tydligare är mönstret att det handlar om mäns våld mot kvinnor. Barn kan naturligtvis uppleva våld i andra relationer också, som våld från pappa mot en ny partner eller våld i samkönade relationer, men det vanligaste är att det är barnets pappa som utsätter mamman för våld.⁸⁵

Forskning med fokus på långsiktiga följder för barn som upplevt pappas våld mot mamma visar att barn som upplever våld i sin familj löper en ökad risk för att också uppleva våld i en vuxenrelation.⁸⁶ Det är vanligare att män som misshandlar har vuxit upp i ett hem där det förekommit våld. Barn som själva blivit fysiskt misshandlade löper högre risk att som vuxna bli utsatta för våld än de som bevittnat våld. Det finns i synnerhet för pojkar en risk att bli våldsutövare i vuxenrelationer, och även en viss förhöjd risk för flickor att som vuxna bli utsatta för våld. I forskningen förklaras den ökade risken för att rättfärdiga och använda våld bl.a. av att våld kan vara ett av de sätt att lösa problem som barnen känner till och de har förstått att våld inte behöver innebära slutet på en relation. Detta även om barn som har haft erfarenhet av våld i hemmet generellt tycker att våld är något skrämmande och upprörande. När forskningsresultat om samband mellan upplevelser av våld som

⁸³ Allmänna Barnhuset (2007), Annerbäck, et al. (2010), SOU 2001:71.

⁸⁴ FRA (2014); Lundgren et al. (2001).

⁸⁵ Hester et al. (2006).

⁸⁶ Näsman et al. (2015).

barn och våld i vuxenlivet diskuteras bör man dock ha i åtanke att de flesta barn som upplevt våld i sin familj slipper uppleva våld i sina vuxna relationer.⁸⁷ Forskningen visar också att en positiv attityd till våld eller traditionella könsattityder innebär en ännu större risk för att bli del av en våldsamt vuxenrelation än att ha vuxit upp i ett hem där det förekommer våld.⁸⁸ Sambandet mellan att som flicka respektive pojke uppleva våld i familjen som barn och att som vuxen utsättas för (som kvinna) eller utöva det (som man) i en heterosexuell parrelation är alltså relativt svagt, om än starkare för pojkar än för flickor. Det finns många andra faktorer som påverkar risken för att utsättas för eller utöva våld som vuxen.

I dag finns en omfattande kunskap om att en stor andel av män som utövar våld mot kvinnor även utsätter barnen i familjen för direkta övergrepp i form av fysiskt och/eller sexuellt våld.⁸⁹ Detta säger i sig någonting viktigt om våldsutövande mäns brister som omsorgspersoner.⁹⁰ Att utsätta barnen för att se, höra och på andra sätt uppleva våld och dess konsekvenser är ett brott och kan dessutom i sig ses som en form av psykisk barnmisshandel. Även om mannen inte utsätter barnet direkt brister han i sin omsorgsförmåga och har ett ansvar för att göra något åt det.⁹¹

Utöver att utsätta barnen för att bevittna och uppleva våld kan det finnas problem med våldsutövande mäns föräldraförmåga på andra sätt. Det kan handla om bristande ansvarstagande för barnen och deras behov och en låg grad av deltagande i omsorgen om dem, eller om fysisk och känslomässig försummelse av barnen.⁹² Ibland kan männen kombinera perioder av frånvaro med en auktoritär närvaro som förälder. Ett grundproblem kan vara en bristande förståelse för barnen och deras utvecklingsnivå, vilket kan komma till uttryck i orealistiska förväntningar på dem. Det kan vidare finnas problem med såväl känslomässig otillgänglighet, självcentrering som känslomässig gränslöshet. I det senare fallet kan männen använda barnen som ett känslomässigt stöd (det gäller inte minst flickor/döttrar) och förvänta sig känslomässig tillgänglighet från både partnern och barnen.

⁸⁷ Jaffe et al. (1990), Stith et al. (2000).

⁸⁸ Stith et al., (2000).

⁸⁹ För en översikt, se Hester et al. (2006).

⁹⁰ Peled (2000).

⁹¹ SKL (2011), Eriksson (2014).

⁹² Bancroft & Silverman (2002), Edleson & Williams (2006).

Litteraturen både om våldsutsatta kvinnor och om våldsutövande män som föräldrar pekar på problemen med att mannen undergräver sin medförälder, barnens mamma. Våldet i sig är nedbrytande för mamman och destruktivt för hennes relation till barnen.⁹³ Dessutom kan han tala om för barnen att de inte behöver lyda sin mamma och framställa henne som inkompetent eller liknande. På så sätt saboteras barn-mammarelationen. Han kan också undergräva sin medförälder mer indirekt genom att t.ex. förmå eller låta barnen göra saker trots att mamman inte vill det. Det här beteendet kan fortsätta också efter separation. I litteraturen framhålls att männen kan vara manipulerande och framstå som goda föräldrar när de blir observerade. Detta i sig skapar en förvirrande och svårhanterbar situation för barnen.⁹⁴

Barn som växer upp i en kollektivorienterad familj där värden som lydnad, beroende, heder och skam förekommer och där den vanliga föräldraresponsen på överträdelser är begränsningar, kränkningar, hot och våld påverkas såväl mentalt som fysiskt. Rädslan kan ha förkroppsligats och påverkar beteenden utan att varken individen själv eller omgivningen förstår sambanden.⁹⁵ Ett barn eller en ungdom som blir utsatt för våld från sin eller sina anknytningspersoner har inte heller samma möjligheter som andra personer att få skydd från våldet eller att förstå att det inte är legitimt att utsättas för våld.⁹⁶ Om de rådande uppfattningarna inom familjen innebär att vara andra till lags, se sig själv som mindre värd, undertrycka egna känslor, den egna kroppen och den egna sexualiteten, påverkar detta den unga/unges identitetsutveckling. En person som växt upp i en tvångsmässig och kontrollerande miljö har svårigheter att känna trygghet och fungera i relation till andra. Även förmågan att leva ett självständigt vuxenliv och fatta rationella beslut påverkas av att man i liten utsträckning fått vägledning kring rätt och fel. I stället har ens handlingar och val ofta styrts av rädsla för bestraffningar och viljan att vara någon annan till lags.⁹⁷

⁹³ Se t.ex. Radford & Hester (2006).

⁹⁴ SKL (2011).

⁹⁵ IMDi (2008), Överlien (2010).

⁹⁶ Cocozza (2003), Drugli (2003), Eriksson (2003), Hydén (1995), Lundgren et al. (2001), Weinehall (1997), Överlien (2010).

⁹⁷ Judith Lewis Herman (1992), Kağıtçıbaşı (2007), (2002).

2.10 Sexuellt våld mot flickor och kvinnor

Trots den stora omfattningen av flickor och kvinnor som har utsatts för sexuellt våld, och trots att det finns gott om forskning kring det sexuella våldets omfattande konsekvenser för psykisk och fysisk hälsa, finns det få specialiserade verksamheter som arbetar med psykosocialt stöd eller bearbetning av erfarenheter av sexuella övergrepp. Utsatta flickor och kvinnor vänder sig till verksamheter som elevhälsa, ungdomsmottagningar, barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänst, vuxenpsykiatri och andra ordinarie offentliga verksamheter i kommuner och landsting. Kunskapsnivå och tillgängliga rutiner för att identifiera och arbeta med sexuellt våld varierar kraftigt mellan olika verksamheter och över landet. Det finns ett fåtal specialiserade verksamheter i offentlig regi som har god kunskap och ger gott stöd. En del av samhällets brister i att uppmärksamma och ge stöd vid sexuell utsatthet vägs upp av ideella organisationer med lång erfarenhet och goda kompetens i frågan. Tjejjourer, ungdomsjourer, kvinnojourer och brottsofferjourer arbetar aktivt med frågor kring sexuellt våld och ger stöd till utsatta över hela landet.

Flickor och kvinnor som har utsatts för våldtäkt ska i första hand söka vård på akut- eller gynmottagningar eller, i de få städer där det finns, speciella akutmottagningar för våldtagna kvinnor. Sedan 2011 bör alla sjukhus ha tillgång till en nationell guide, en checklista och en spårsäkringssats vid sexuella övergrepp framtagen av NCK.⁹⁸ På sjukhuset genomförs en gynekologisk undersökning och en kroppsundersökning. Läkarundersökning och säkrade spår kan användas som underlag för ett rättsintyg. Det kan användas i en brottsutredning eller som bevis vid en eventuell rättegång.

Sexuellt våld drabbar kvinnor och flickor i alla åldrar men mörkertalen gällande anmälda sexualbrott antas vara särskilt stora. Enligt NTU⁹⁹ är sexualbrott den typ av brott som polisanmäls i lägst utsträckning av alla brott som ingår i undersökningen. Enligt undersökningen anmäls var tionde fall av sexualbrott och var sjätte våldtäkt.

⁹⁸ NCK (2010).

⁹⁹ Brå (2014).

År 2014 polisanmäldes totalt 19 700 sexualbrott, vilket är en ökning med 13 procent i jämförelse med 2013. Det vanligaste polisanmälda sexualbrottet är sexuellt ofredande med 9 250 anmälningar under 2014. Det näst vanligaste är våldtäkt med 6 620 anmälningar, en ökning med 13 procent jämfört med föregående år. Totalt anmäldes 3 150 våldtäkter mot barn i åldern 0–17 år. I 92 procent av fallen (2 890 anmälda brott) var offren flickor. Vid våldtäkt mot person över 18 år var över 99 procent av offren kvinnor. Även anmälda brott om sexuellt ofredande och sexuellt tvång och utnyttjande ökade jämfört med föregående år. Ökningarna kan delvis förklaras av att det under 2014 har förekommit ett stort ärende med många brott gällande sexuellt ofredande, sexuellt tvång, utnyttjande och sexuell posering.¹⁰⁰

Av de misstänkta för sexualbrott är 98 procent män. Yngre män är överrepresenterade bland gärningspersonerna. Under 2008–2011 var 30 procent av de misstänkta gärningspersonerna i åldern 15–24 år, och 19 procent i åldern 15–20 år. Enligt en specialstudie om våldtäkt mot barn (under femton år) är förövaren oftast en person från barnets närmaste omgivning och betydligt äldre, när barnet är under 12 år. Men när offret är i yngre tonåren är förövaren ofta en jämnårig och har inte en lika nära relation till den som utsatts.¹⁰¹

I NCK:s omfångsstudie¹⁰² uppgav var femte kvinna och var tjugonde svensk man att de utsatts för allvarligt sexuellt våld någon gång under livet. Mindre än var tionde av dessa hade fått professionell hjälp och färre än 5 procent hade polisanmält. Mer än var tionde kvinna och var tjugonde man uppgav att de hade utsatts för allvarligt sexuellt våld som barn, före 18 års ålder.¹⁰³ Var tionde kvinna och en av hundra män uppgav att de hade utsatts för allvarligt sexuellt våld efter sin 18-årsdag.¹⁰⁴ 11 procent av samtliga kvinnor uppgav att de någon gång i vuxen ålder hade varit utsatta för grovt sexuellt våld, i bemärkelsen fysiskt våld eller hot om fysiskt våld, påtvingat samlag eller liknade, och bland kvinnorna i åldern

¹⁰⁰ Brå (2015).

¹⁰¹ Brå (2012).

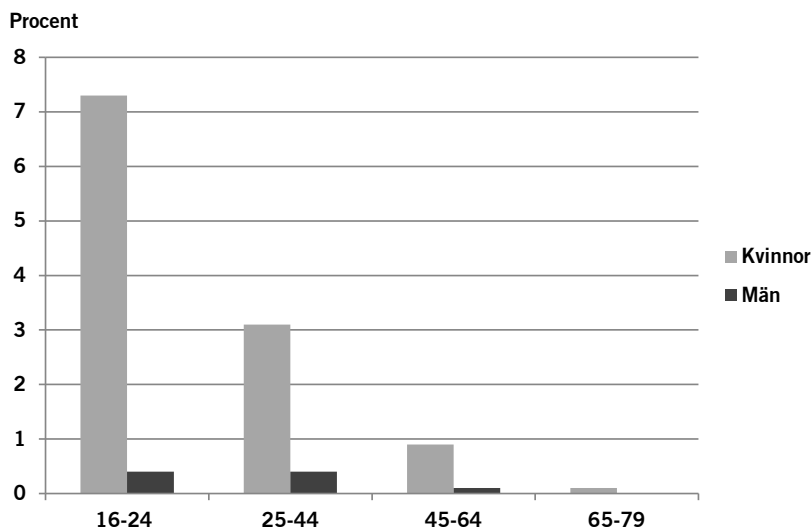
¹⁰² NCK (2014).

¹⁰³ Allvarligt sexuellt våld definieras här som att man mot sin vilja har tvingats till samlag eller försök till samlag.

¹⁰⁴ Allvarligt sexuellt våld definieras här som att man med våld eller hot om våld har blivit påtvingat samlag inklusive försök, eller att detta skett då man befunnit sig i ett tillstånd där man inte har haft möjlighet att försvara sig.

25–34 år var andelen 13 procent (jämfört med t.ex. 6 procent bland kvinnorna i åldern 65–74 år). 10 procent av kvinnorna i åldern 18–24 hade blivit utsatta för sexuellt våld under det senaste tolv månaderna. Den vanligaste förövaren uppgavs då vara partner eller före detta partner.

Figur 2.4 Personer 16–79 år utsatta för sexualbrott efter ålder och kön 2013



Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brå (2014).

Figur 2.4 visar personer 16–79 år som i NTU angivit att de utsatts för sexuellt ofredade, tvång eller angrepp under föregående år. Med sexualbrott avses alla former av sexualbrott mot personer 16 år och äldre. Mest utsatta är kvinnor mellan 16–24 år bland vilka 7,3 procent uppger att de har blivit utsatta för sexualbrott under 2013. 12 procent uppger i NTU att de hade polisanmält händelsen. Sammantaget i NTU uppger 2,4 av kvinnorna och 0,2 procent av männen att de hade blivit utsatta för sexualbrott under 2013.¹⁰⁵ 47 procent av sexualbrotten som rapporteras i NTU bedöms så pass allvarliga

¹⁰⁵ Brå (2014). Begreppet sexualbrott i NTU ett brett spektrum av brott. Tre av frågorna i undersökningen beskriver händelser som i brottsbalken skulle kunna motsvara försök till eller fullbordat sexuellt tvång eller våldtäkt. Vidare får de utsatta också en fråga om huruvida de själva skulle beskriva händelsen som en våldtäkt.

att de skulle kunna klassas som försök till eller fullbordat sexuellt tvång eller våldtäkt. Det skattade antalet händelser av den här allvarlighetsgraden för hela befolkningen under 2013 motsvarar 201 000.¹⁰⁶

Flera studier tyder på att det sexuella våldet är svårare att tala om än andra former av våld i nära relationer, och att det sexuella våldet är svårt att definiera och sätta ord på för kvinnorna som har utsatts. Forskning visar också att kvinnor som har utsatts för våldtäkt av en partner i mindre utsträckning än andra våldtagna kvinnor berättar för sin omgivning eller professionella om sina erfarenheter.¹⁰⁷

I forskning om sexuellt våld och våldtäkt lyfts ofta glappet mellan kvinnors faktiska erfarenheter av våldtäkt och förståelsen av våldtäkt i samhället. Forskaren Maria Wendt¹⁰⁸ beskriver hur det på en nivå finns en hypersynlighet av våldtäkt, i bl.a. mediernas val av skildringar där överfallsvåldtäkter, gruppvåldtäkter och bilder av ”den ensamme galningen” lyfts fram, men att denna hypersynlighet på ett paradoxalt sätt upprättar en osynlighet, där det vanliga sexuella våldet som sker i nära relationer försvinner.

Ett antal studier har genomförts omkring synen på våldtäkt i samhället genom analyser av hur den gängse bilden av våldtäkten och våldtäktsmannen ser ut, förstås och förstärks i det allmänna medvetandet. Bl.a. har detta gjorts genom analyser av medias hantering och genom attitydundersökningar bland unga.¹⁰⁹ Ett mönster framträder. I media skildras framför allt bilder av överfallsvåldtäkter, gruppvåldtäkter och våldtäkter med mycket fysiskt våld involverat. Gärningsmannen framställs ofta som en ensam avvikare eller som en man med annan etnisk bakgrund. Parallellt med detta produceras i reklam och media bilder av ”normal” sexualitet, ibland kopplad till övertalning och våld, med en tydlig manlig överordning och kvinnlig underordning. Erövring, initiativ och virilitet formar på så vis våra föreställningar om den ”vanliga” maskulina sexualiteten. Avvikelse, psykisk störning och föreställningar om (annan) kulturell bakgrund/ den ”andre”, formar vidare våra föreställningar

¹⁰⁶ Brå (2014), s. 39.

¹⁰⁷ Logan, Cole & Shannon (2007).

¹⁰⁸ Wendt (2010).

¹⁰⁹ Se t.ex. Jeffner (1998), Berg (2005), Bernhardsson & Bogren (2012), Lindgren & Lundström (2010).

om våldtäkt. Studier visar hur dessa konstruktioner påverkar unga i deras förståelse av våldtäkt.¹¹⁰

Detta påverkar även hur de som utsätts för sexuellt våld i parrelation tolkar och förstår våldet. I studier framgår att så kallade ”våldtäktsmyter” (t.ex. definierade som föreställningar om våldtäktsmän som avvikare, att man måste göra fysiskt motstånd för att det ska räknas som våldtäkt eller att våldtäkt inte sker i relationer) och föreställningar om könsroller har stor betydelse för våldtagna kvinnors svårigheter att sätta ord på och förstå vad de faktiskt har utsatts för.¹¹¹ Dessa myter och föreställningar påverkar också det bemötande som utsatta kvinnor och flickor får i mötet med omgivning och myndigheter. Forskning pekar på att dessa föreställningar även påverkar rättsväsendets hantering av sexualbrottsärenden, vilket skapar rättsosäkerhet för de utsatta.¹¹²

2.11 Flickor och unga kvinnor – en riskgrupp

Flickor och unga kvinnors utsatthet för våld är större än för kvinnor generellt. Internationellt har våld i ungas nära relationer uppmärksammats både som en fråga för våldsförebyggande insatser och när det gäller hjälp och stöd. Det finns också olika exempel på specialiserade hjälpinsatser, exempelvis vad gäller mödra- och barnhälsovård för tonårsföräldrar och anpassning av skyddade boenden för tonåringar utsatta för partnervåld. Internationellt är unga mäns våld mot unga kvinnor i nära relation relativt välbeforskat, men frågan har hittills inte fått lika mycket uppmärksamhet i Sverige som i exempelvis Storbritannien och USA.¹¹³ I Sverige är våld i ungas nära relationer ett eftersatt område, både i forskningen och när det gäller stöd och hjälpinsatser.¹¹⁴ Det finns dock studier som belyser några aspekter av våld i ungas nära relationer.

NTU visar att utsattheten för våld är högre bland yngre personer¹¹⁵ och även Brås nationella kartläggning av brott i nära rela-

¹¹⁰ Jeffner (1998), Berg (2005).

¹¹¹ Se t.ex. Orchowski et al. (2009).

¹¹² Andersson (2001), Diesen & Diesen (2009).

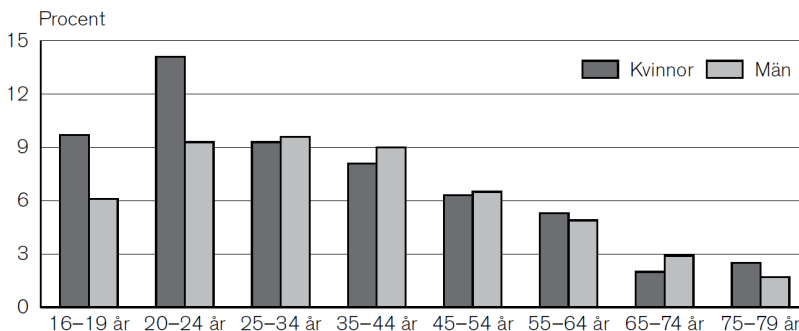
¹¹³ Eriksson (2014).

¹¹⁴ SKL (2011).

¹¹⁵ Brå (2014a).

tioner pekar i en liknande riktning.¹¹⁶ Ung ålder är en av de starkaste bakgrundsfaktorerna och åldersmässigt är utsattheten störst i gruppen 16 till 34 år. Den särskilda sårbarheten syns även när det gäller upprepad utsatthet. Enligt Brå rapporterar yngre personer generellt mer återkommande utsatthet än äldre, och den högsta andelen personer som utsatts för återkommande psykiskt våld återfinns i åldersgruppen 20–24 år (8,6 procent av kvinnorna och 4,7 procent av männen under 2012). I figur 2.5 visas den uppskattade andelen av befolkningen som under 2012 i en nära relation utsatts för fysiskt våld i form av misshandel och sexualbrott, samt hot, trakasserier och verbala kränkningar.

Figur 2.5 Andel av befolkningen som uppgav att de blev utsatta för fysiskt våld i form av misshandel och sexualbrott, eller/och hot, trakasserier och verbala kränkningar i en nära relation under 2012. Särredovisning för kön och ålder



Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brå.

En relativt ny studie om våld i ungas parrelationer pekar på att skuldbeläggandet av offret kan vara starkare när det handlar om ungdomar, jämfört med synen på vuxna förövare och våldsutsatta. Vissa unga män som slår sina flickvänner får stöd från omgivningen och skulden läggs på den unga kvinnan. Vidare pekar studien på att många unga kvinnor har ett stort behov av och stora förväntningar på stöd från sina närmaste, men att stödet inte alltid finns där och kanske inte så snabbt som kvinnan önskat. Även kunskapsbrister och avsaknad av lämpliga hjälpinstanser kan bidra till utsattheten.

¹¹⁶ Brå (2014b).

Förutom bristen på kunskap om ungas sårbarhet för våld handlar det bl.a. om att många hjälpinstanser inriktade på våld framförallt riktar sig till vuxna, medan myndigheter och organisationer med ungdomar i fokus kan sakna särskild kompetens om våld.¹¹⁷

I en studie som genomfördes 2007 av unga under 18 år som omhändertagits av socialtjänsten på grund av begränsningar, hot, tvång och våld i förhållande till normer kring äktenskap, oskuld, sexualitet, skam och heder, framträder en bild av den särskilda sårbarheten hos flickor och unga kvinnor utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.¹¹⁸ Utifrån de 32 flickorna i studien framgår att de har uppfostrats till att inte uttrycka egna tankar och åsikter och att de begränsades vad gällde att umgås med pojkar, att vara ensamma utanför hemmet, att bestämma över kläder och utseende, vad de skulle tro på, tänka och tycka, utbildning, framtid och äktenskap. Alla flickor uppgav att de hade utsatts för psykisk misshandel av sin mamma, pappa, syskon och/eller annan släkting i form av kränkningar, nedvärderingar, utfrysning, isolering eller hot. Hoten handlade om att misshandlas, vanställas, uteslutas från familjegemenskapen eller att giftas bort. Hälften av flickorna hade utsatts för dödshot. För flera handlade det om upprepade dödshot i samband med svår misshandel. Dödshoten kom i de flesta fallen i samband med att familjemedlemmar fått veta eller höra att flickan hade varit borta över natten, haft en pojkvän eller haft sex. Få av flickorna uppgav att de hade stöd av någon i familjen. En tredjedel av flickorna uppgav att också mamman varit utsatt för misshandel av pappa eller bröder. Av de 32 flickorna uppgav 28 att de hade utsatts för fysisk misshandel, främst av pappan. De fem flickor som inte hade misshandlats av sin pappa utan av någon annan släkting hade inte haft någon pappa närvarande i hemmet. En tredjedel uppgav att de hade misshandlats av mamman och nästan lika många av sin bror eller sina bröder. I studien framkom att inga pojkar hade omhändertagits av socialtjänsten på grund av begränsningar, hot, tvång och

¹¹⁷ Ungdomsstyrelsen (2013).

¹¹⁸ Studien genomfördes av Ungdomsstyrelsen genom en genomgång av länsrätternas domar från 2007 avseende ungdomar aktuella för vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Av totalt 174 ungdomar i Sverige som under året var föremål för en ansökan om vård enligt LVU utifrån brister i hemförhållandena, fann Ungdomsstyrelsen 32 stycken unga vars fria vilja i förhållande till äktenskap och partnerval var tydligt begränsade av vårdnadshavare utifrån normer i familjen kring oskuld, sexualitet, skam eller heder. Av dessa var samtliga flickor. Ungdomsstyrelsen (2009).

våld i förhållande till normer kring äktenskap, oskuld, sexualitet, skam och heder under 2007. Däremot hade flera av de omhändertagna flickorna bröder som deltog i att begränsa, kontrollera och i vissa fall kränka och misshandla sina systrar. Fem av de 32 omhändertagna flickorna som ingick i studien hade äldre systrar som tidigare brutit upp ur förtryck och sökt stöd och skydd från familjemedlemmars våldsutövande.¹¹⁹

2.12 Våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet

Särskild sårbarhet kan handla om att vissa grupper av kvinnor löper en högre risk att utsättas för våld än kvinnor i allmänhet, om att de utsätts för en specifik typ av våld, och om att myndigheter och frivilligorganisationer kan ha dålig beredskap för att möta vissa utsatta kvinnor och deras behov av stöd och hjälp.¹²⁰ Begreppet sårbarhet i samband med brott innefattar en förhöjd risk att utsättas, både för enstaka och upprepade brott, brottens konsekvenser och gruppens resurser eller förmåga att utnyttja sina resurser (ekonomiska, sociala och politiska).¹²¹

Utredningen väljer att lyfta upp ett antal grupper av våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet:

- Våldsutsatta kvinnor i ekonomisk utsatthet
- Våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning
- Våldsutsatta hbtq-kvinnor
- Våldsutsatta kvinnor som tillhör en minoritetsbefolkning¹²²
- Våldsutsatta kvinnor med missbruks- och beroendeproblematik
- Våldsutsatta kvinnor som är mammor
- Våldsutsatta kvinnor i prostitution

¹¹⁹ Ungdomsstyrelsen (2009) s. 195 ff.

¹²⁰ T.ex. visade tillsynen som utfördes av IVO (2014) och Socialstyrelsen (2009) att bristerna är ännu större när det gäller särskilt sårbara grupper som funktionsnedsatta, hbtq, missbruk, äldre, än vad gäller övriga våldsutsatta kvinnor.

¹²¹ Lindgren et al. (2004).

¹²² Vi har fem nationella minoritetsgrupper i Sverige: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Samerna räknas även som ett urfolk. Se lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

- Våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund
- Hemlösa våldsutsatta kvinnor
- Äldre våldsutsatta kvinnor

Kännetecknande för många våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet är att kännedomen om deras utsatthet är låg och att mörkertalen ofta är mycket höga. Till exempel våld mot kvinnor med grava funktionsnedsättningar eller kvinnor med kommunikationssvårigheter kan antas vara underrepresenterat i de omfångsstudier som har gjorts. Likaså när det gäller våld mot kvinnor med utländsk bakgrund, som kanske hålls åtskilda från det svenska samhället och förhindras att lära sig språket. Vidare vill vi nämna andra faktorer som kan vara gemensamma för våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet.

Beroende av andra

Att vara beroende av andra är också något som flera grupper av våldsutsatta kvinnor kan ha gemensamt. Många kvinnor med funktionsnedsättning, såväl som många äldre kvinnor kan ha ett hjälp- och vårdberoende och utsätts för våld av personer som de på olika sätt är beroende av för att klara sitt liv och sin vardag. Beroendeställningen ökar risken för kontroll, våld och kränkningar, och att våldsutövaren ofta är någon som förutsätts ge stöd och hjälp kan öka utsattheten och känslan av maktlöshet. Ibland är den våldsutövande också den närstående som hjälper till med kvinnans kommunikation med omgivningen, vilket skapar extra beroende, ytterligare kontrollmöjligheter och minskade möjligheter att söka hjälp. I många kvinnors liv finns ett stort antal personer som hon kan stå i beroendeställning till, vilket också skapar fler arenor för våldsutsatthet, t.ex. i relation till kontaktperson, personligt ombud, boendestödjare, vårdbiträde, vårdare, personlig assistent, avlösare, elevassistent, färdtjänst, gode män och förvaltare.¹²³ Beroendet kan göra att våldet tar sig andra uttryck; våldet blir inte bara aktiva handlingar utan kan också handla om *försummelse*, att inte få till-

¹²³ Socialstyrelsen (2011), NCK (2013).

räckligt att äta eller dricka, inte få tillgång till sin medicin, inte få hjälp med sin hygien, inte få tillgång till de hjälpmedel man behöver eller att inte få hjälp att kontakta myndigheter.¹²⁴ Våldet kan på så vis handla om *frånvaro* av handlingar, som kan få särskilt förödande konsekvenser då någon är i behov av stöd och hjälp för att få sina behov tillgodosedda.

Ansvar för barn

Ett flertal studier både internationellt och i Sverige tyder på att moderskap innebär en höge risk för våld.¹²⁵ Ensamstående mammor är också en riskgrupp som återkommer i Brås undersökningar.¹²⁶ Som vuxen och förälder tvingas en våldsutsatt mamma ofta hantera inte bara sin egen utsatthet och säkerhet, utan också barnens. Samtidigt ökar sårbarheten i de fall våldsutövaren är barnens pappa eftersom han då har en rad rättigheter i kraft av sin position som förälder. En familjerättslig politik och praktik som lägger fokus på gemensamt föräldraskap och samarbete får som konsekvens att många mammor tvingas upprätthålla en relation till barnens pappa, i alla fall så länge barnen är omyndiga. Samtidigt är det inte säkert att alla inblandade professionella har fokus på frågor om säkerhet och fortsatt skydd, vilket gör såväl mamman som barnen sårbara för upprepat våld.¹²⁷ En våldsutsatt kvinna som har barn är också i en extra sårbar situation eftersom hon som barnets huvudsakliga omsorgsperson görs ansvarig för barnens trygghet och läkningsprocess i betydligt högre utsträckning än den våldsutövande pappan. Dessutom är pappans våld mot mamman inte bara en attack mot henne utan också mot relationen barn-mamma, och i vissa fall behöver båda hjälp med att bygga upp relationen igen.¹²⁸ Det är dock inte alltid kvalificerade insatser inriktade på barn-föräldrarelationen finns att tillgå, bl.a. eftersom många barn- och ungdomspsykiatriska mottagningar i dag inte arbetar med målgruppen och/eller metoder med forskningsstöd.¹²⁹

¹²⁴ Socialstyrelsen (2011).

¹²⁵ Eriksson (2014b).

¹²⁶ Brå (2014).

¹²⁷ Eriksson (2007), Hester (2011), Jaffe et al. (2003).

¹²⁸ Hydén (1995), Eriksson & Wychichowska (2010), Eriksson (2014).

¹²⁹ Se Broberg et al. (2015), Eriksson & Wychichowska (2010).

Osynlighet och komplext hjälpbehov

Osynlighet och komplext hjälpbehov är andra faktorer som kan vara kännetecknande för många våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet. Många kvinnor med särskild sårbarhet får inte samma tillgång till samhällets insatser för stöd och skydd som andra våldsutsatta kvinnor, och de särskilda behov som kvinnor kan ha utifrån sin våldsutsatthet och sin särskilda sårbarhet tillgodoses ofta inte.¹³⁰ Till exempel är våldsutsatta kvinnor som missbrukar av en rad olika skäl särskilt sårbara och har en förhöjd risk för allvarlig våldsutsatthet och dödligt våld. Om den våldsutövande mannen bidrar till att upprätthålla hennes missbruk, t.ex. förser henne med alkohol eller droger, blir det svårare för kvinnan att lämna honom. Han kan också hindra henne från att söka hjälp för att komma till rätta med sina missbruksproblem. En våldsam partner kan både utsätta kvinnan för våld och samtidigt vara den som skyddar henne mot andra förövare, eftersom kvinnor som missbrukar också ofta är utsatta för våld från flera olika personer. Det är också svårare för en kvinna med missbruk att söka stöd och hjälp då många skyddade boenden inte tar emot kvinnor i ett aktivt missbruk, och det finns få instanser som arbetar både med missbruksproblematik och med våldsutsatthet. Det gör att en kvinna med ett missbruk ofta bemöts som i första hand missbrukare, och att våldsutsattheten främst ses som en konsekvens av beroendet av alkohol eller droger. Samtidigt kan missbruket vara en konsekvens av våldsutsattheten: det kan vara ett sätt att hantera kränkningar, förödmjukelser och trauman som hon har varit med om. Dessutom kan kvinnor som missbrukar uppleva ett kränkande eller fördömsfullt bemötande från olika hjälpinstanser, som kanske tycker att hon har sig själv att skylla. Har kvinnan barn finns en rädsla för att barnen ska omhändertas, och om hon själv har begått brott kan hon ha svårt att lita på polisen och exempelvis ansöka om kontaktförbud eller anmäla det våld hon blivit utsatta för. Kvinnor som missbrukar är en heterogen grupp och situationen kan se olika ut för olika kvinnor, men många har ett omfattande och komplext behov av hjälp och stöd kring t.ex. ekonomiska problem, hemlöshet, kriminalitet och ohälsa.¹³¹

¹³⁰ Se Eriksson (2014).

¹³¹ Holmberg et al. (2005), Socialstyrelsen (2011), Eriksson (2014).

Även kvinnor som utnyttjas i prostitution eller blivit offer för människohandel för sexuella ändamål kan ha ett komplext hjälpbehov och det finns få hjälpinstanser som arbetar med både våldsatthet och prostitution. Det är vanligt att kvinnorna antingen tidigare i livet som vuxna eller som en del av utnyttjandet i prostitution har blivit utsatta för fysiskt och sexuellt våld. Förövaren kan vara en sexköpare, hallick eller partner. Många har dessutom blivit utsatta för våld eller sexuella övergrepp som barn.¹³² Liksom för missbrukande kvinnor kan kvinnor som utnyttjas i prostitution ha erfarenheter av kränkande och fördomsfullt bemötande från myndigheter, och söker endast hjälp vid mycket allvarligt våld. Problematiken med utnyttjande i prostitution och missbruk kan också överlappa varandra. Har kvinnorna i prostitution kommit till Sverige genom människohandel har de mycket svårt att söka hjälp från myndigheter om de inte vill eller vågar polisanmäla de brott de utsatts för, och då riskerar att utvisas. Det är inte heller säkert att de får stanna i Sverige efter en rättsprocess. Samtidigt kan de bli stigmatiserade på grund av att de varit i prostitution och ha svårt att få den hjälp, stöd och skydd som de behöver i hemlandet.¹³³

Utanförskap och diskriminering

En annan faktor som kan vara kännetecknande för många våldutsatta kvinnor med särskild sårbarhet är utanförskap. För en del kvinnor med utländsk bakgrund kan den särskilda utsattheten bl.a. vara förknippad med att befinna sig i ett främmande sammanhang. En kvinna som inte kan tala svenska eller engelska tillräckligt bra för att söka hjälp, och som inte har tillgång till ett socialt nätverk har mycket svårt att ta sig ur en relation där hon utsätts för våld. Många gånger är den våldsutövande mannen kvinnans enda länk till det omgivande samhället och kan isolera och kontrollera henne mycket effektivt. Om kvinnan dessutom har kommit till Sverige genom mannen och har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd blir det än svårare för henne att söka hjälp, på grund av rädsla för utvisning.¹³⁴ Detsamma gäller om en våldutsatt kvinna saknar uppehålls-

¹³² Holmström & Skilbrei (2008), Farley et al. (2003).

¹³³ Eriksson (2014).

¹³⁴ SOU 2012:45, Roks (2010).

tillstånd och lever i Sverige som papperslös, vilket kan göra att hon är rädd för att söka såväl skydd från våldet som hjälp från hälso- och sjukvården.

Flera grupper av våldsutsatta kvinnor kan också ha liknande erfarenheter av fördomar och stereotypa föreställningar som leder till diskriminering, t.ex. hbtq-kvinnor som är utsatta för olika former av våld, trakasserier, hatbrott och diskriminering, inom nära relationer eller utanför. De studier som finns pekar på att inte minst unga hbtq-personer är utsatta för trakasserier, diskriminering och våld, och att detta får allvarliga konsekvenser för deras hälsa. De kan vara utsatta för våld såväl av sina jämnåriga, som av exempelvis föräldrar eller syskon på grund av homofobi och intolerans. Dessutom pekar de studier som finns på att unga transpersoner drabbas särskilt hårt av stigmatisering och diskriminering.¹³⁵ I avsnitt 2.16 återkommer vi till våld i hbtq-relationer. Andra våldsutsatta kvinnor som ofta är osynliga i forskning och som kan bli diskriminerade är de som tillhör våra svenska minoritetsgrupper (judar, sverigefinnar, tornedalingar, romer och samer). Bl.a. kan det vara svårt för dem att få använda sitt eget språk i olika typer av möten med myndigheter.¹³⁶

Samverkande former av social ojämlikhet

Våldsutsatta kvinnor lever ibland med flera sårbarhetsfaktorer. En gemensam nämnare för kvinnor i särskilt sårbara positioner är att de är utsatta för flera former av social ojämlikhet. Förutom att de är kvinnor i ett samhälle präglad av ojämlikhet kopplad till kön, drabbas de av konsekvenserna av ojämlikhet kopplad till exempelvis funktionalitet, etnicitet, sexualitet, och ålder: de utsätts för heteronormativitet, rasifiering och ålderism riktad mot såväl yngre som äldre, för att nämna några former av ojämlikhet.¹³⁷ I forskningen om våld mot kvinnor talar man i dag om betydelsen av ett intersektionellt perspektiv där man uppmärksammar olika ojämlikheter

¹³⁵ Ungdomsstyrelsen (2010).

¹³⁶ Folkhälsoinstitutet (2010).

¹³⁷ Eriksson (2014).

och hur de interagerar med varandra, ofta så att de förstärker en redan utsatt situation.¹³⁸

Att möta behoven hos våldsutsatta kvinnor med särskild sårbarhet ställer ibland extra höga krav på samhället, vilket kan leda till att våldsutsattheten i stället osynliggörs eller negligeras. Professionella vittnar om flickor och kvinnor som befinner sig i en extremt utsatt livssituation med mycket hög våldsutsatthet, samtidigt som det krävs särskilda resurser, kompetens och en särskild flexibilitet från samhället för att möjliggöra stöd och skydd. Sammantaget riskerar de mest utsatta flickorna och kvinnorna att bli de mest övergivna av samhället.

2.13 Arbetsrelaterat våld

Arbetsrelaterat våld är ett växande problem, särskilt för kvinnor. År 2009 uppgav 18 procent av kvinnorna och 10 procent av männen att de varit utsatta för våld eller hot om våld på sin arbetsplats det senaste året.¹³⁹ Flickor och kvinnor är även den mest utsatta gruppen när det gäller sexuella trakasserier i arbetslivet. Studier av Arbetsmiljöverket om sexuella trakasserier i arbetslivet visar att 14 procent av unga kvinnor i åldern 16–29 har utsatts för sexuella trakasserier av kunder, gäster brukare m.fl. Vanligast förekommande är trakasserierna inom vård- och omsorg och hotell- och restaurangbranschen.¹⁴⁰

Inom vissa yrkesgrupper är hot och våld på arbetsplatsen mer vanligt än inom andra. Bland kvinnor återfinns särskilt utsatta grupper framförallt inom vård- och omsorgsarbete. Bland män rör det sig om service-, omsorgs- och säkerhetsarbete, där polis och väktare ingår. I dessa grupper är det hälften som uppger att de varit utsatta för våld eller hot på arbetet under det senaste året. Av samtliga sysselsatta inom vården uppger var tredje att de varit utsatta för våld eller hot om våld under det senaste året. Skötare och vårdare

¹³⁸ Ett intersektionellt analytiskt perspektiv riktar uppmärksamheten på hur olika sociala kategorier, såsom kön, etnicitet, ras, sexualitet och klass samverkar. En viktig utgångspunkt för intersektionella analyser är att människors erfarenheter, identiteter och möjligheter är givna utifrån en rad olika positioner i samhället som inte kan förstås isolerade från varandra, menar Williams Crenshaw (1993). Se även Eriksson, M. (2008).

¹³⁹ Arbetsmiljöverket (2010).

¹⁴⁰ Arbetsmiljöverket (2014).

svarar för hälften av dessa anmälningar. Drygt två av tre utsatta är kvinnor.¹⁴¹ Detta är också en utmaning för arbetsgivare. Arbetsplatser som frekvent drabbas av hot och våld mot anställda har visat sig ha svårt att behålla och nyrekrytera vårdpersonal.¹⁴²

Enligt SCB:s *Undersökning av levnadsförhållanden* (ULF) var det år 2008 knappt 4 procent av kvinnorna och 2 procent av männen som utsatts för något hot eller våld i samband med sitt arbete i offentligt finansierad verksamhet. Arbetsplatsvåldet är koncentrerat till några få yrkesgrupper och de incidenter som sker i arbetslivet handlar i mycket stor utsträckning om konflikter mellan den anställda och personer denna mer eller mindre tillfälligt kommer i kontakt med (patienter, klienter och kunder) – inte våld arbetskamrater emellan. De som drabbas ofta är främst de som i sin dagliga verksamhet kommer i kontakt med de delar av allmänheten som har någon form av hjälpbehov, t.ex. poliser och väktare, sjukvårdspersonal och andra yrken inom den sociala verksamheten såsom socialsekreterare, kuratorer och skyddskonsulenter. Andra yrken som nämns är spärrvakter, busschaufförer samt servitörer, försäljare på Systembolaget och annan servicepersonal.¹⁴³

Arbetsmiljöverket menar att ett våldsförebyggande arbete utifrån ett arbetsgivarperspektiv handlar om att stärka det lagstadgade systematiska arbetsmiljöarbetet.¹⁴⁴ De lyfter också vikten av att det måste bedrivas med ett genusperspektiv. På den svenska arbetsmarknaden har endast tre av de 30 vanligaste yrkena en jämn könsbalans och våld förekommer oftare i kvinnodominerade områden som hälso- och sjukvård och utbildning än på mansdominerade områden. Kvinnors arbeten värderas också lägre. Arbetsmiljöverket menar att en följd av den ojämsställda arbetsmarknaden är att kvinnors arbetsmiljörisiker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas på samma sätt som mäns ofta gör.¹⁴⁵

¹⁴¹ Arbetsmiljöverket (2010), SCB (2007).

¹⁴² Arbetsmiljöverket (2011).

¹⁴³ Häll (2004), Wikman (2012).

¹⁴⁴ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁴⁵ Arbetsmiljöverket (2011), Arbetsmiljöverket (2015).

2.14 Pojkar och män som utövar våld mot kvinnor

I regeringens *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor* poängteras att för att långsiktigt kunna förebygga och motverka våld i nära relationer krävs det ökad kunskap, inte bara om brottets effekter och om offret – utan också om gärningsmannen.¹⁴⁶ Den mest utvecklade kunskapen om män som utövar våld mot kvinnor bygger på studier av män som kommit till myndigheters kännedom och varit föremål för något slags insats, som t.ex. ett program för våldsutövare. Det är dock värt att hålla i minnet att detta är en minoritet av våldsutövarna. Eftersom det finns ett stort mörkertal bör det antas att de allra flesta män som utövat våld inte har kommit i kontakt med myndigheter.

På ett mycket allmänt plan kan man utifrån offerundersökningar å ena sidan hävda att våldsutövande män återfinns i alla samhällsgrupper, och å andra sidan att det tycks finnas riskfaktorer som innebär att i vissa grupper av män utövar en större andel våld. Exempelvis rapporterar unga kvinnor höga nivåer av våld och då inte minst sexuellt våld i nära relationer och från kamrater och andra bekanta.¹⁴⁷ Men även om dessa forskningsresultat tyder på att bl.a. ung ålder kan vara en riskfaktor för att utöva våld mot kvinnor, behövs studier av de våldsutövande män som inte kommer i kontakt med myndigheter som rättsväsende och socialtjänst för att det ska gå att dra säkra slutsatser också om dessa våldsutövare.

Det har inom forskningen gjorts försök att identifiera personlighetsmönster och problemgrupper för att på olika sätt förbättra insatser mot våld. En typologi som fått stor spridning är Michael Johnsons uppdelning av mönster av våld i heterosexuella parrelationer i kategorierna ”intim terrorism”, ”våldsamt motstånd” och ”vanligt parrelationsvåld”. Den första kategorin handlar om våld kopplat till ett mönster av makt och kontroll (främst utövat av män mot kvinnor), den andra om våld som är kopplat till egen tidigare utsatthet (exempelvis i form av att en kvinna dödar en man som tidigare utsatt henne för våld), medan den tredje kategorin handlar om ett mer symmetriskt eller ömsesidigt våld, som inte är kopplat till ett mönster av makt och kontroll.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Skr. 2007/08:39.

¹⁴⁷ Brå (2014b), NCK (2014).

¹⁴⁸ Johnson (2005), (2008).

Olika studier¹⁴⁹ har tittat närmare på de män som har dödat en kvinna som de har eller har haft en nära relation med. Bland annat framgår att dödandet har föregåtts av olika varningssignaler som personer i kvinnans omgivning observerat, och ofta har även personal inom polisen, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården känt till vad som pågått. Faran för kvinnans liv hade i många fall framkommit tydligt om strukturerade hot- och riskbedömningar hade genomförts. I Brås sammanställning av dödligt våld mot kvinnor¹⁵⁰ framkom att det i nära hälften av dödsfallen fanns uppgifter om tidigare hot och i 40 procent av fallen om tidigare våld, uppgifter som bör betraktas som minimisiffror eftersom detta endast är de som redovisas i polisutredningar och domar. Svartsjuka och problem i samband med separationer var motivet i nära 60 procent av fallen. Gärningsmannen har ofta ett stort behov av att kontrollera kvinnan och när han inte längre kan det, dödar han henne. Vanligt var att gärningsmännen hade låg social status i samhället och var kriminellt belastade. I nära hälften av fallen var de antingen arbetslösa, hade beredskapsarbete eller var förtidspensionerade. Gärningsmännen var i nära 60 procent av fallen registrerade för tidigare brottslighet. De vanligaste brottstyperna var olaga hot, våldsbrott, stöldbrott och trafikbrott. Nära 90 procent av de män som dödar en kvinna i en nära relation är att betrakta som psykiskt sjuka eller lider av annan psykiatrisk problematik. Brås kartläggning bekräftas delvis av internationell forskning, som identifierar tidigare våldsutövande mot en partner, arbetslöshet och tillgång till vapen som riskfaktorer. En ny brittisk studie visar dock på att män som dödat en kvinna i nära relation har färre kriminogena faktorer – så som individuella problem, låg utbildning eller andra former av våld och kriminalitet – än män som dödat andra män.¹⁵¹

Även om typologier och beskrivningar av gärningsmän på olika sätt återkommer i litteraturen om insatser till våldsutövare, har det visat sig vara ganska komplicerat att koppla ihop särskilda personlighetsdrag respektive vålds- eller förövartyp med olika insatser och framgång i att stoppa våld. Däremot är kunskap om gärningsmän

¹⁴⁹ Tryggare Sverige (2013), Socialstyrelsen (2014), Polismyndigheten i Västra Götaland (2013), Kriminalvården (2008), Brå (2007), story.aftonbladet.se/dodadekvinnor

¹⁵⁰ Brå (2007).

¹⁵¹ Dobash & Dobash (2015).

och deras farlighet en viktig del i risk- och säkerhetsbedömningsarbetet.

För att närma oss en förståelse kring män som utövar våld mot kvinnor behöver detta våld ses som endast ett av flera våldsuttryck för män. Det allra mesta av våldet utövas av män gentemot andra män.¹⁵² Forskning visar att våld hör nära samman med maskulinitetsnormer, att män förväntas att kunna använda sig av våld och att våld kan vara ett sätt att få status som man.¹⁵³

Relationen mellan män och våld präglas dock av viss ambivalens. Samtidigt som våld har varit – och fortfarande är – en central del av att vara man, är relationen mellan män och våld långt ifrån självklar. Det finns åtminstone tre aspekter av mäns motsägelsefulla relation till våld. För det första, medan våld mot kvinnor ofta fördöms framstår våld mot andra män inte alls som lika moraliskt problematiskt, utan i det närmaste legitimt och något som kan ge hög status. En andra ambivalens finner vi i att män ofta vinner på andra mäns våld mot kvinnor även om de inte själva utövar våld – eller till och med fördömer den våldsamma mannen. Enskilda mäns våld kan befästa våldet som ett ständigt närvarande hot mot alla kvinnor och på så sätt upprätthålla kontroll av kvinnors kroppar, vilket bidrar till mäns dominans i det privata och det offentliga. För det tredje kan våld upprätthålla mäns dominans gentemot en enskild kvinna eller till och med mot kvinnor generellt, men inte självklart i relation till andra män. Att utöva våld mot kvinnor är inte självklart statushöjande, utan fördöms ofta av andra män. En man som förgripit sig på en kvinna anses förtjäna att bli utsatt för våld av andra män. Våld mot kvinnor kan därför inte bara förstås som att handla om relationen till kvinnor, utan också till andra män.¹⁵⁴

Män som utövat våld är försiktiga med att berätta om sitt våld för andra eftersom de upplever det skambelagt och är rädda för hur människor i deras närhet ska reagera. Vänner och familj får dock ofta kännedom om våldet och reagerar oftast genom ett initialt fördömande av våldet, men sedan genom ett förmildrande eller ignorerande. Detta är kopplat till hur männen presenterar sitt våld för vänner och bekanta. För att hantera ett förmodat förskjutande

¹⁵² SOU 2014:6.

¹⁵³ Gottzén (2014), Hearn (1998), Messerschmidt (1993), Dekeseredy & Schwartz (2005).

¹⁵⁴ Gottzén (2014).

fördömer männen sitt eget våld samtidigt som de försöker framställa sitt handlande som begripligt och accepterbart.¹⁵⁵

Som noteras i avsnittet om flickor och unga kvinnor ovan är våld bland unga mycket lite uppmärksammat, trots att unga är överrepresenterade bland både offer och gärningspersoner när det gäller mäns våld mot kvinnor. I regeringens handlingsplan pekades unga kvinnor mellan 16 och 24 år ut som en särskilt utsatt grupp, men insatserna riktades i liten utsträckning till denna grupp. När unga mäns våld uppmärksammas har det främst skett i termer av ungdomsvåld och ungdomskriminalitet, vilket främst syftar på unga mäns våld mot andra män i offentliga miljöer.¹⁵⁶ Det våld unga män utövar i nära relation mot unga kvinnor tycks alltså hamna i skymundan när våld lyfts fram som ett samhällsproblem.

Unga mäns våld mot kvinnor har särskilda kännetecken. Ungas nära relationer är inte nödvändigtvis lika fasta som många vuxnas och de första intima relationerna inleds också ofta under ungdomstiden. Det kan finnas osäkerhet kring hur de ska hanteras, vilket kan leda till konflikter och våld. Vidare uppfattas misshandel mot kvinnor inte sällan som något som främst sker bland vuxna, vilket gör att killar har svårt att identifiera sig med förövarrollen. Samtidigt kan unga mäns sexuella våld trivialiseras och ses som uttryck för ungdomligt oförstånd och stark sexualdrift.¹⁵⁷

2.15 Pojkar och unga män i ett hederssammanhang

I svensk och norsk forskning om hedersrelaterade traditioner som tvångsäktenskap och barnäktenskap har pojkar och mäns situation, uppmärksammas i begränsad grad. I svenskt forskningssammanhang var det först under 2009 som pojkars dubbla roller som både offer och förövare uppmärksammades.¹⁵⁸

Pojkar och unga män i en hederskontext deltar ofta i varierande utsträckning i förtryck, kontroll och bestraffning av sina systrar, kusiner och/eller mamma. Om pojken eller den unga mannen inte betar sig i enlighet med hedersrelaterade normer och värderingar

¹⁵⁵ Gottzén (2015), Hearn (1998).

¹⁵⁶ T.ex. SOU 2010:15.

¹⁵⁷ Ungdomsstyrelsen (2013).

¹⁵⁸ Schlytter et al. (2009), Ungdomsstyrelsen (2009).

och vägrar delta i kontrollen och bestraffningen av närstående kvinnor kan han utsättas för olika former av påverkansförsök och hot att skickas till föräldrarnas hemland. På så vis drabbas pojkar och unga män i en hederskontext antingen av familjens och släktens sanktioner om de inte lever upp till hederskodexens normer, eller av risken att bli bestraffade av det svenska samhället om de inordnar sig under familjens hedersrelaterade normer och värderingar. Det finns också de pojkar och unga män i en hederskontext som själva är drabbade av våld och förtryck. Det kan förekomma att pojkar blir bortgifta och att pojkar pressas att kontrollera sina systrar och kusiner. Det framgår dock att pojkar inte har samma begränsningar i sitt vardagsliv som flickor. Däremot har de i nästan lika stor utsträckning som flickor stora begränsningar i valet av framtida partner.¹⁵⁹

Det råder brist på våldsförebyggande insatser, bl.a. skydds- och stödåtgärder samt attitydpåverkande insatser, riktade till pojkar/unga män i en hederskontext. Det är t.ex. ovanligt att socialtjänsten betraktar tvångsomhändertagande av pojkar som utsätter närstående kvinnor för hedersrelaterade begränsningar och bestraffningar som en möjlig strategi eller lösning för att både skydda de våldsutsatta och bryta en negativ utveckling hos pojkarna. Olika former av insatser till dessa pojkar och unga män syftar inte enbart till att skydda pojkar och unga män mot hedersrelaterat våld och förtryck, utan också om att frigöra dem från att förtrycka.

¹⁵⁹ Schlytter et al. (2009).

2.16 Våld i hbtq-relationer

Våld i hbtq-relationer har officiellt uppmärksammats senare än mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Den första svenska undersökningen om våld i samkönade nära relationer – *Våldsamt lika och olika* – från 2006 visade bl.a. att homo- och bisexuella inte söker hjälp i samma utsträckning som heterosexuella, t.ex. polisanmäler denna grupp mycket sällan våld i parrelation. Av 2 013 hbtq-personer som besvarade en enkät om sina erfarenheter av våld i nära relationer hade cirka 25 procent utsatts för psykiskt, fysiskt och/eller sexuellt våld i en nuvarande eller före detta relation.¹⁶⁰ I en studie som bygger på enkätsvar från unga medlemmar (17–25 år) i RFSL¹⁶¹ uppgav fyra av tio personer att de hade utsatts för någon form av sexuellt övergrepp. Var fjärde man och var femte kvinna hade utsatts för övergrepp där någon form av penetrerande sex ingått. Hälften av deltagarna för vilka könsindelningen inte passade hade erfarenheter av övergrepp, vilket kan tyda på en särskilt hög utsatthet bland transpersoner.

Det finns dock likheter mellan det våld som förekommer i heterosexuella/olikkönade relationer och det våld som förekommer i hbtq-relationer, exempelvis vad gäller gradvis isolering och normalisering av övergreppen. Det systematiska våldet – psykologiskt, fysiskt och/eller sexuellt har samma allvarlighetsgrad, omfattningen av psykiska och fysiska skador och de känslomässiga banden är liknande. Hbtq-personer kan dessutom vara mindre benägna att berätta om sin våldsutsatthet eftersom det då ofta krävs att personen kommer ut både som hbtq-person och som våldsutsatt. Detta medför att hbtq-personer är en särskilt utsatt grupp som kan behöva särskilda stödinsatser.¹⁶²

RFSL¹⁶³ lyfter att hbtq-personer ofta är drabbade av homofoba och transfoba värderingar och attityder och heteronormativt bemötande och stereotypa bilder av brottsoffer och gärningsman, utifrån inrotade föreställningar om manligt och kvinnligt. Som exempelvis att:

¹⁶⁰ Holmberg & Stjernqvist (2006).

¹⁶¹ MUCF (2009).

¹⁶² Holmberg et al. (2005), Ungdomsstyrelsen (2010).

¹⁶³ RFSL (2015).

- våld ofta tolkas utifrån att den maskulina parten slår den feminina parten,
- kvinnor inte anses kunna utöva grovt fysiskt eller sexuellt våld,
- män anses kunna och klara av att slå tillbaka när de utsätts för våld,
- offer för våld i en samkönad relation, sexuellt våld eller våldtäkt ses som mindre allvarligt drabbade,
- förövare i samkönade relationer anses vara mindre ansvariga,
- offren i samkönade relationer anses vara mer delaktiga.

RFSL lyfter också att det behöver finnas skydds- och stödverksamheter som riktar sig till män/transpersoner. I ett sammanhang där den enda ordinarie skydds- och stödverksamheten för våldsutsatta heter t.ex. kvinnofridsenhet är det flera som känner sig uteslutna, vilket kan medverka till att en hbtq-person hamnar utanför det sociala skyddsnetet. Dessutom finns ofta en rädsla för homo/bi/transfobiskt bemötande och risk för upprepad kränkning när hbtq-personer söker hjälp. De lyfter att skyddat boende för män fortfarande i stor utsträckning saknas. Detta gäller både män över 18 år som är utsatta för hedersrelaterat våld och män utsatta för våld i nära relationer. Det finns också få skyddade boenden med vilja och kompetens att ta emot transpersoner.

Gällande insatser till våldsutövare lyfter RFSL fram att det har varit svårt att få adekvat stöd och hjälp för våldsutövande kvinnor och transpersoner till att förändra/upphöra med sitt beteende. De pekar på att det är viktigt att se till att andra grupper än män också får adekvata insatser och stöd för att upphöra med sitt våldutövande.

RFSL lyfter vidare att barn i hbtq-relationer tenderar att bli bortglömda, då professionella inte alltid tänker på att det finns barn i hbtq-relationer. Inom hbtq-communityn finns många exempel där föräldrar levtt kvar i våldsamma förhållanden på grund av hot om att inte få träffa sina barn, vilket är en allvarlig och högst påtaglig kvarhållande effekt. En särskilt försvårande omständighet i dessa fall är när familjejuridiken nekar föräldrar vårdnaden till sina egna barn och där vårdnadsprocesser lägger särskild vikt vid vilken förälder som fött barnet eller bidragit med könsceller vid befruktningen. Detta skapar situationer där föräldrar i samkönade relationer möter

problem som andra inte möter och där det krävs särskild kunskap bland de yrkesverksamma som möter våldsutsatta.

Hedersrelaterat våld och förtryck kan också vara kopplat till att personer utsätts eftersom familjen inte accepterar personens sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det är viktigt att beakta att även partnern kan vara extremt utsatt, t.ex. genom att beskyllas för att "förleda" familjens ungdomar, och behöver därför inkluderas i hot- och riskbedömningen. Homo- och bisexuella ungdomar, såväl som transungdomar, som utsätts för hedersrelaterat våld är mycket utsatta. Homo- och bisexuella ungdomar samt transungdomar kan riskera våld, hot och utfrysning av sina familjer och släktingar oberoende av om ungdomens familj och släkt tillhör en typisk kollektiv familjestruktur präglad av hedersnormer.¹⁶⁴

Det finns mycket lite forskning på området våldsutsatta hbtq-personer. Mer studier kring hbtq-personers livssituation och våldsutsatthet behövs för att kunna förbättra bemötandet och hjälpen till dessa.

Regeringen antog 2014 *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck* för att stärka arbetet för hbt-personers situation i Sverige. Där pekas ett antal fokusområden ut och strategiska myndigheter utses i syfte att skapa förutsättningar för ökad kunskap och likvärdigt bemötande. Ett av målen för strategin är att minska hbt-personers utsatthet för våld, diskriminering och andra kränkningar.¹⁶⁵

2.17 Män som utsätts för våld av kvinnor i nära relationer

Det förekommer att män utsätts för våld av kvinnor i nära relationer. Studier visar att män och kvinnor utövar ungefär lika mycket våld i nära relation, vid jämförelse av enskilda fysiska våldshändelser. Detta beaktar dock inte mäns och kvinnors olika motiv till våld och de skador våldet vållar. Inte heller sexuellt våld inkluderas i analysen. Den kritik som lyfts fram mot våldets s.k. könssymmetri har framhållit att män konsekvent tenderar att underrapportera sitt

¹⁶⁴ Ungdomsstyrelsen (2010).

¹⁶⁵ Regeringen (2014).

våld medan kvinnor överrapporterar sitt våld i studier, samt att kvinnor främst använder våld i självförsvar. Såväl förespråkare för att kvinnor är lika våldsamma som män i nära relationer som deras kritiker är eniga om att kvinnors våld är lindrigare, att de utsätts för sexuellt våld i mycket högre utsträckning och att de får långt mer och grövre skador från våld än män i nära relationer.¹⁶⁶

Med detta sagt är det viktigt se att män som utsätts för våld, särskilt de som utsätts grovt våld, är brottsoffer i behov av skydd och stöd. Denna grupp faller utanför utredningens uppdrag, men deras komplexa situation bör noteras. Forskning visar exempelvis att män som fallit offer för sexualbrott (där förövaren har varit kvinna eller man) ofta är självanklagande och rädda för vad andra ska tycka. Deras skamkänslor kan kopplas till kulturella genusnormer, särskilt en rädsla för ”avmaskulinisering”. Manliga sexualvåldsoffer lever inte upp till lokala maskulinitetsnormer eftersom ”riktiga” män enligt dessa normer inte är offer, blir våldtagna eller visar sig svaga. Detta kan utgöra hinder för att söka stöd och hjälp.¹⁶⁷

¹⁶⁶ SOU 2014:6, Saunders (1988).

¹⁶⁷ Weiss (2010).

3 Våldets kostnader

I detta kapitel fördjupar vi oss i en analys av de olika kostnader som mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck förorsakar samhället i dag.

Vi redovisar uppskattningar av samhällskostnader som rör Sverige och en socioekonomisk belysning av mäns våld mot kvinnor i nära relation.

Vi tittar också närmare på vad ett socialt investeringsperspektiv kan innebära för framtidens satsningar på våldsförebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Att fokusera på långsiktiga investeringar i människor som får effekter på framtida beteenden och utgifter för samhället, tror vi är en viktig väg framåt för att samhället ska nå det övergripande målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

3.1 Varför beräkna kostnader för våldet?

Alltfler studier pekar på att mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer förorsakar samhället mycket höga kostnader.¹ På en global nivå finns uppskattningar om att kostnaderna för våld i hemmet mot barn och kvinnor vida överstiger kostnader förorsakade av inbördeskrig och mord.²

Utgångspunkten för samhällsekonomiska analyser är att resurser är begränsade och att man genom att använda resurser för ett visst ändamål går miste om alternativa användningsmöjligheter. Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck bin-

¹ Se t.ex. EIGE (2014), Access Economics (2004), Walby (2004), Socialstyrelsen (2006), Zhang et al. (2013), Stern et al. (2013), National Center for Injury Prevention and Control (2003), Villagómez (2010), Nectoux et al. (2010), Helweg-Larsen et al. (2010), Rasmussen et al. (2012).

² Hoeffler & Fearon (2014).

der på olika sätt upp resurser i samhället. Det finns nästan alltid resurser från samhällets sida för att ingripa i akutskedet, när våldet är ett faktum och skadan väl är skedd. Då kan en mängd olika myndigheter och aktörer vara involverade i insatser, såsom polis, hälso- och sjukvård, socialtjänst och kvinnojourer. Men vad skulle hänt om vi agerat innan våldet uppstod, med förebyggande insatser – generella eller riktade?

Genom att beräkna ekonomiska effekter är det möjligt att få en bild av kostnadernas storlek och vilka kostnader som bärs av specifika aktörer och sektorer i samhället. Det möjliggör också jämförelser mellan fenomen och politikområden som tidigare kanske har setts som ojämförliga. Beräkningar av vad könsrelaterat våld kostar samhället i dag ger också en indikation av potentiella ekonomiska besparingarna om våldet reduceras och hur mycket samhället har att vinna på att förebygga våldet, utöver de ovärderliga vinster som görs för varje kvinna, flicka eller barn som skyddas från att utsättas för våld. Samhällsekonomiska beräkningar visar ”våldets alternativkostnad”, som bl.a. utgörs av värdet av de varor och tjänster som samhället går miste om på grund av att resurser måste avsättas för att hantera skador och åtgärda och lindra effekterna av våldet.

Uppskattningar av kostnader ger på så vis en ram för att bedöma de politiska prioriteringarna som görs i dag, dels i jämförelse med andra politikområden, dels i jämförelse med vad samhället kan tjäna på att våldet minskar. Beräkningar av vad våldet kostar samhället är därför ett viktigt beslutsunderlag för beslutsfattare på alla nivåer i samhället. Att beskriva våldets kostnader kan motivera till handling, förändring, utveckling och flytta fokus från när våld redan har inträffat till att förhindra att det ska ske.

3.2 Vilka kostnader handlar det om?

De kostnader som mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck förorsakar inbegriper direkta kostnader, som t.ex. värdet av materiella saker och tillhörigheter, hjälp, stöd till våldsutsatta kvinnor och barn och rättsväsendets hantering och straff för förövarna. Indirekta kostnader kan röra inkomstbortfall, nedsatt

arbetsförmåga, hälso- och sjukvård och ökade kostnader till följd av psykiskt lidande, depression, ångest och självmord.³

Kostnaderna kan också delas upp i ”skadekostnader” och ”åtgärds-kostnader”.⁴ Till skadekostnader kan räknas de kostnader som uppstår som en direkt följd av våldet, såsom hälso- och sjukvård, kostnader för lagföring av förövaren eller sjukpenning och produktionsbortfall. Åtgärds-kostnader är de kostnader samhället bär för att lindra effekterna av våldet eller i bästa fall förhindra att våld uppstår. Hit kan räknas stöd till utsatta, interventionsinsatser för förövare eller tidigt våldsförebyggande arbete.

Samhällsekonomska kalkyler brukar enbart innefatta reala kostnader och intäkter, t.ex. produktionsbortfallet och kostnaderna för materiella ting och olika insatser. Sådana kalkyler brukar också inbegripa beräkningar av förväntad nytta av en investering i jämförelse med kostnaden för densamma, s.k. ”cost-benefit analyser”, kostnadsintäktsanalyser.

Samhällsekonomska kalkyler fångar dock inte upp allt och inom flera områden finns det behov av att komplettera och utöka sådana renodlade analyser med andra värden som rör ”osynliga” och långsiktiga effekter, såsom effekter på hälsorelaterad livskvalitet.

Inom hälso- och sjukvården görs t.ex. hälsoekonomiska utvärderingar där kostnader och konsekvenser av olika insatser systematiskt jämförs för att kunna ge rekommendationer om vilka insatser som bör genomföras. Grundpremisen är att samhällets resurser är begränsade i relation till behov av och efterfrågan på hälso- och sjukvård och att det är nödvändigt att hushålla med knappa resurser. Kostnaderna i hälsoekonomiska utvärderingar (resursåtgången för att genomföra insatserna, även kallade insats- eller interventionskostnaderna) ställs mot vilka effekter insatserna får vad gäller hälsa och pengavärde.⁵

Nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog har under lång tid studerat utanförskap och marginalisering i samhället och utvecklat en svensk modell för att beräkna vad de kallar *socioekonomiska kostnader*. Detta är en analys som utvidgar den traditionella samhällsekonomska kalkylen genom att identifiera och

³ Se bl.a. de Vylder (2004) och WHO (2004).

⁴ En tankemodell som Socialstyrelsen för fram i den avslutande diskussionen till sin rapport *Kostnader för våld mot kvinnor* (2006).

⁵ Bernfort (2009) och Ericson et al. (2012).

fokusera på vilka samhällsaktörer som bär olika kostnader samt genom att också redovisa vissa finansiella effekter. Med finansiella effekter menas flöden av resurser som inte är reala kostnader t.ex. skattesystem, försörjningssystem och socialförsäkringssystem. I traditionella samhällsekonomiska kalkyler beräknas inte t.ex. sjukförsäkring, ekonomiskt bistånd eller arbetslöshetsersättning även om det kan vara grunden för en persons försörjning. I stället räknas arbetslösheten som förorsakar försörjningsproblemet som en kostnad i form av uteblivet produktionsvärde. Nilsson och Wadeskog menar att det är viktigt att beräkna finansiella försörjningskostnader för att få kunskap om storleken på dessa och för att möjliggöra en bedömning av hur en insats eller verksamhet påverkar behovet av framtida försörjningsstöd. För att undvika dubbelräkning är det viktigt att på ett tydligt sätt särredovisa såväl de finansiella försörjningskostnaderna som de reala kostnaderna och intäkterna. Nilsson och Wadeskog pekar också på att uteblivna skatter och avgifter som uppstår som en följd av att en person har försörjningsproblem kan vara en viktig faktor att ha med i beräkningar, inte minst då det gäller omfördelning av kostnadsansvar mellan stat, kommun och landsting kring olika frågor. Vidare fördelar Nilsson och Wadeskog kostnaderna på sex olika samhällssegment; kommun, landsting, rättsväsende, försäkringskassa, arbetsförmedling och övriga (bl.a. företag, allmänhet, familj, CSN, kronofogdemyndigheten).⁶

Att beräkna samhällskostnader för könsrelaterat våld är behäftat med flera svårigheter och begränsningar som är viktiga att känna till. Uppskattningar av kostnader är alltid konservativa underskattningar, eftersom det ännu saknas tillräckliga statistiska underlag i vissa avseenden, i synnerhet vad gäller långvariga konsekvenser. Ekonomiska analyser av kostnaderna för könsrelaterat våld brukar alltid leda till slutsatsen att det finns ett stort behov av att utveckla bättre statistiska data.⁷ Vissa delar av våldets effekter, såsom personligt lidande, rädsla, smärta, för tidig död, försämrad livskvalitet, minskad tillit, otrygghet, sämre relationer eller indirekta effekter på nästa generation är svåra att fånga på ett fullständigt sätt och anses i

⁶ Se t.ex. Nilsson & Wadeskog (2011), (2008) och (2008a).

⁷ EIGE (2014), Socialstyrelsen (2006).

vissa fall vara etiskt diskuterbart, och brukar därför ofta uteslutas i beräkningar.

European Institute for Gender Equality, (EIGE), har grundligt analyserat tio studier av kostnader för könsrelaterat våld som genomförts under perioden 2001–2013 i Europa, USA, Kanada och Australien.⁸ Analysen visar på ett förtjänstfullt sätt vilka kostnader det handlar om och vilka informationskällor och metoder det är möjligt att utgå från när man vill göra kostnadsuppskattningar. I rapporten identifieras sju områden där kostnader för könsrelaterat våld uppstår. Områdena rör ekonomiska produktionsförluster, kostnader relaterade till hälsa/ohälsa, kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser, kostnader för det sociala välfärdssystemet, direkta personliga kostnader för offret, kostnader för specialiserade verksamheter och satsningar samt svårsmätbara kostnader såsom förlorad livskvalitet eller ökad otrygghet och rädsla.

För att åskådliggöra kostnader förorsakade av könsrelaterat våld på kort och lång sikt utgår vi från de sju områden som EIGE identifierat och visar på exempel inom respektive område i figur 3.1.

⁸ Ibid.

Figur 3.1 Samhällskostnader på kort och lång sikt

Område	Exempel på effekter/kostnader
Ekonomiska produktionsförluster⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Minskat arbetskraftsuttag på grund av frånvaro och/eller sjukskrivning. • Inkomstbortfall för den enskilda. • Nedsatt arbetsförmåga och produktivitet på grund av till exempel fysiska skador eller psykisk ohälsa. • Produktionsbortfall på grund av svårigheter att behålla ett fast arbete eller förlust av arbete. • Produktionsbortfall på grund av att flickor och kvinnor hindras från utbildning och arbete. • Produktionsbortfall till följd av mord eller självmord. • Produktionsbortfall för förövaren när denne är frihetsberövad. • En totalt sett minskad produktion får som konsekvens att konsumtionen minskar, vilket i sin tur medför en välfärdsminskning i samhället.
Kostnader relaterade till hälsa/ohälsa	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnader för vård och behandling av fysiska skador förorsakade av våldet, bl.a. ambulanssjukvård, sjukhusvård, öppenvård, psykiatri, tandvård, primärvård, rehabilitering och omvårdnad. • Kostnader för vård och behandling av könstympade flickor och kvinnor, t.ex. obstetriska problem, infektioner och gynekologisk rekonstruktion. • Kostnader för behandling av psykiska besvär förorsakade av våldet, såsom exempelvis posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), depression eller nedstämdhet, självskadebeteenden eller riskbruk av alkohol eller läkemedel. • Kostnader för läkemedel. • Kostnader för vård av olika psykosomatiska besvär och ospecifika symptom där våldet är en bakomliggande orsak. • Sämre hälsa och livskvalitet, bl.a. ökad risk för framtida ohälsa, såsom hjärtinfarkt.

⁹ Det förlorade produktionsvärdet som uppstår till följd av att människor som skulle kunna arbeta (helt eller delvis) inte tas i anspråk och deras bidrag till folkhushållet (det som ibland kallas deras BNP-bidrag) uteblir. Drabbar den våldsutsatta, arbetsgivaren, men också förövaren och samhället i stort.

<p>Kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Straffrättsliga kostnader som rör polis, åklagarväsende, domstolsväsende och kriminalvård i form av t.ex. larmpaket, polis-ingripande, polisutredning, målsägandebiträde, kontaktförbud, åtal, rättegång, dom, fängelse och rehabilitering av förövaren. • Civilrättsliga kostnader som bl.a. rör familjerätt; vårdnadstvister och mål om vårdnad, boende och umgänge, utredningar från socialnämnden om oro för barn, skilsmässa och bodelning. • Kostnader för den enskilde i form av arbets- och restid för att delta vid förhör och rättegång, advokatkostnader, underhåll. Merkostnader för skyddad identitet.
<p>Kostnader för det sociala välfärdssystemet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnader för socialtjänst, bl.a. utredningar, ekonomiskt bistånd, familjehemsplacering, öppenvårdsinsatser, och stödinsatser. • Kostnader för att lösa akuta bostadsproblem genom t.ex. subventionerade bostäder. • Kostnader för barns vård, stöd, omsorg och skolgång, t.ex. vid flytt till skyddat boende. • Kostnader för socialförsäkringssystemet för bl.a. sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. • Kostnad för arbetslöshetsersättning och sysselsättningsstöd. • Konsulära kostnader för att hitta, uppsöka och få hem bortförda eller bortgifta barn och kvinnor.
<p>Direkta personliga kostnader för offret</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnaden för att reparera eller ersätta skador på materiella saker och tillhörigheter. • Flyttkostnader och kostnader för nya möbler och inventarier. • Kostnader för resor för att sätta sig i säkerhet, till sjukvårdsinrättningar mm. • Ökade omkostnader för att försörja barn som ensamstående förälder. • Kostnader för privat juridisk rådgivning.

<p>Kostnader för specialiserade verksamheter och satsningar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnader för stöd, skydd och insatser för våldsutsatta kvinnor och barn, i ideell såväl som offentlig regi, bl.a. skyddat boende, stödsamtal och mottagning för våldtagna. • Specialiserade insatser till stöd och skydd för sårbara grupper, t.ex. barn och unga drabbade av hedersrelaterat våld, flickor och kvinnor med funktionsnedsättning, hbtq-personer och kvinnor i prostitution. • Kostnader för bidrag etc. till idéburna organisationer och kvinnojourer. • Kostnader för nationell telefonlinje till stöd för kvinnor och flickor som utsätts för våld. • Kostnad för specialistenheter inom myndigheter som fokuserar på könsrelaterat våld, som t.ex. arbetar samordnande, våldsförebyggande eller med tidig upptäckt. • Kostnaden för kvinnofridssamordnare m.m. • Kostnad för verksamheter och interventioner riktade till våldsutövare. • Kostnad för tidigt våldsförebyggande och främjande arbete. • Kostnad för utbildningar, konferenser, kompetensstöd, officiell information och forskning. • Kostnad för att ta fram föreskrifter, rutiner, riktlinjer, handlingsplaner. • Kostnad för samordning av det offentliga stödssystemet. • Nationella kostnader för särskilda nationella satsningar och uppdrag mot mäns våld mot kvinnor, t.ex. våldsförebyggande arbete.
<p>Svårbara kostnader</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnader för förlorade levnadsår till följd av mord eller självmord. • Kostnader för förlorad livskvalitet till följd av t.ex. funktionsnedsättning orsakat av våldet. • "Diffusa" effekter på samhället i stort, såsom ökad otrygghet och rädsla hos flickor och kvinnor. • Indirekta effekter för den sociala omgivningen, t.ex., anhöriga och familj – "den sociala smittan". • Indirekta effekter på nästa generation – "det sociala arvet".

I rapporten från EIGE framhålls att kostnader för specialiserade verksamheter och satsningar visserligen är kostnader för samhället, men att dessa kostnader avsätts för att bekämpa och förebygga våld, eller förebygga kvinnor och barns fortsatta utsatthet för våld genom stöd och skydd. I dagsläget utgör dessa kostnader, i de fall dessa har tagits med i beräkningar av samhällskostnader av mäns våld, bara en liten del av den totala kostnaden.

Sammanfattningsvis kan sägas att inga studier av samhällskostnader täcker in alla aspekter och områden som EIGE lyfter i sin rapport. Detta beror på att data saknas i flera fall – i Sverige är det exempelvis svårt att inom hälso- och sjukvården få kunskap om detaljer om en skadas exakta orsak och inom socialtjänsten saknas ofta uppföljningssystem som på ett systematiskt sätt fångar upp våldsutsatta. Det saknas också metoder för att mäta alla aspekter på ett tillförlitligt sätt, ofta beroende på hur respektive lands nationella statistik och uppgiftsinsamling ser ut. Det finns ett stort behov av att utveckla och ta fram bättre, mer omfattande och mer detaljerade underlag kring samhällets kort- och långsiktiga kostnader för mäns våld mot kvinnor – inte bara för offren utan också ur ett förövar- och familjeperspektiv.

För att göra bättre beräkningar behöver datainsamling, kunskap och uppgifter finnas omkring:

- Omfattningen av könsbaserat våld, dess förekomst, frekvens, typ och svårighetsgrad, under det senaste året.
- Den direkta effekten av våldet på de enskilda kvinnor, flickor och barn som berörs.
- Omfattningen av våldsutsatta kvinnors, flickors och barns utnyttjande av samhällets tjänster kopplade till hälsa/ohälsa, rättsväsende och rättsprocesser, det sociala välfärdssystemet, specialiserade verksamheter och satsningar och direkta personliga kostnader samt kostnaden för de tjänster som används.
- Effekterna av våldet avseende kvinnors arbetskraftsuttag, t.ex. antal förlorade arbetsdagar eller förlorade arbetstillfällen.
- Beräkningar av det ”svårsmätbara” såsom förlorad livskvalitet eller ökad otrygghet och rädsla.

Generellt kan också sägas att de studier som EIGE har belyst i relativt liten omfattning hade med beräkningar som rörde förövaren – mer än under området ”Kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser”. Detsamma gäller kostnadsberäkningar för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympling.

De kostnader som redogörs för i figur 3.1 skulle också kunna delas upp i ”skadekostnader” och ”åtgärdskostnader” och ställas i relation till varandra. Det som ingår i ”skadekostnader” kan också benämnas som en ”icke-interventionskostnad” – en ”akut” samhällskostnad som uppstår på grund av de skador som våldet har förorsakat. När skadan väl är skedd görs ofta relativt många insatser för att ingripa i akutskedet. Däremot läggs inte lika mycket resurser på att försöka stoppa våldet *i sig* – att förebygga och förhindra att könsrelaterat våld uppstår. Att enbart fortsätta att åtgärda skadorna som våldet orsakar blir på sätt och vis ett ”icke-agerande” eftersom det inte leder till någon större förändring avseende förekomsten av mäns våld mot kvinnor i samhället. Mycket talar för att åtgärdskostnader för effektiva våldsförebyggande insatser kan vara lägre än de skadekostnader som samhället i dag bär, och i så fall kan sådana insatser ses som samhällsekonomiskt lönsamma.

Detta är också något som Nilsson och Wadeskog undersöker i sina socioekonomiska beräkningar. De pekar på att långsiktiga förebyggande insatser alltid kostar och att effekterna av det man gör sällan är kända i förväg. Insatserna kan vara förknippade med osäkerhet och ett visst risktagande – de kan vara missriktade eller ineffektiva. Trots det är det viktigt att väga skadekostnader och åtgärdskostnader mot varandra och se vilka kostnader olika samhällsaktörer är beredda att ta i relation till de redan befintliga skadekostnaderna som samhället bär i dag. Det innebär vad Nilsson och Wadeskog kallar att anlägga ett socialt investeringsperspektiv på situationen. Mer om detta lite senare i avsnitt 3.5.

3.3 Beräkningar av samhällskostnader för mäns våld mot kvinnor i Sverige

Nu går vi vidare och visar några exempel på uppskattningar av samhällskostnader för mäns våld mot kvinnor som har gjorts avseende Sverige. Sammantaget ger studierna en viktig bild av storleksordningar på de kostnader som det svenska samhället bär i dag.

Den mest genomgripande samhällsekonomiska analys som har gjorts hittills inom området i Sverige är Socialstyrelsens om våld mot kvinnor i nära relationer från 2006.¹⁰ Socialstyrelsen uppskattade samhällskostnaderna för våld mot kvinnor i Sverige till mellan 2 695–3 300 miljoner kronor per år i 2006 års penningvärde. Då var bl.a. inte kostnader för långsiktig hälso- och sjukvård, tandvård, psykiatri, läkemedel, barnens skador eller aspekter av smärta och lidande inräknade.

I en annan svensk studie från 2011 beräknades kostnaden utifrån tre olika typfall av våldsutsatta kvinnor, i 2008 års kostnadsnivå. Uppskattningen av det svenska samhällets ekonomiska börda uppgick då till minst 2,5 miljarder kronor årligen. I beräkningarna inkluderades enbart kostnader för de våldsutsatta kvinnorna såsom kostnaden för insatser inom hälso- och sjukvården, kommunerna, statliga myndigheter och frivilligorganisationer samt det produktionsbortfall som uppstår för sjuklighet och dödlighet. Kostnader relaterade till exempelvis korttidssjukskrivning, egenvård och socialtjänstens insatser utöver skyddat boende ingick inte. Exkluderades gjorde även kostnader relaterade till barnen och kostnader som uppstår för den våldsutövande mannen, såsom rättegångskostnader och kostnader för påföljd samt det produktionsbortfall som kan uppstå för honom.¹¹

I EIGE:s rapport från 2014 konstaterades att mycket utveckling av datakällor och forskning kring samhällskostnader för könsrelaterat våld behövs i alla EU-länder. I avsaknad av jämförbara studier eller möjligheter att genomföra likartade studier i alla EU-länder gjordes en uppskattning genom extrapolering av samhällskostnader för könsrelaterat våld i varje EU-medlemsland utifrån en fallstudie

¹⁰ Socialstyrelsen (2006).

¹¹ Häger Glenngård et al. (2011).

från Storbritannien.¹² Anledningen till att Storbritannien valdes ut var att de bedömdes ha det mest utvecklade statistiksystemet och källor till kvantitativa uppgifter om könsbaserat våld och våld i nära relationer i EU. Studien beräknar kostnaderna för våld i nära relationer (fysiskt och sexuellt våld som begås av en nuvarande eller tidigare partner) – både det våld som sker mot kvinnor i nära relationer och våld i nära relationer som drabbar män. Studien beräknar också kostnader för den bredare kategorin könsrelaterat våld (fysiskt och sexuellt våld som begås av antingen en intim partner eller annan familjemedlem samt överfallsvåldtäkter eller annat sexuellt våld utövat av okänd) – både könsrelaterat våld riktat mot kvinnor och könsrelaterat våld som drabbar män. I den brittiska fallstudien ingår också uppskattningar i monetärt värde av förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår till följd av det brott som en person har utsatts för. Dessa kostnader visade sig i sammanställningen utgöra ungefär hälften av den uppskattade samhällskostnaden. I tabell 3.1 framgår de extrapolerade kostnaderna för Sverige, inklusive och exklusive kostnader för förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår.

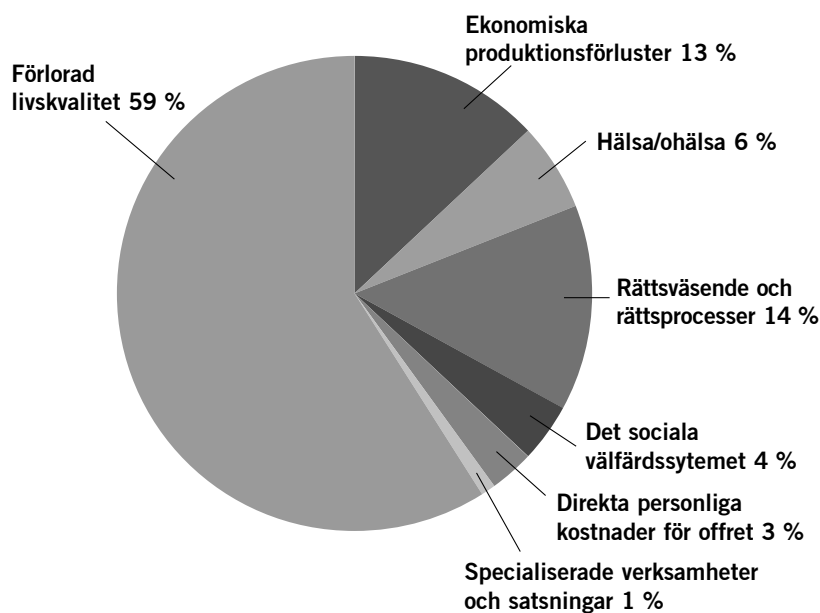
Tabell 3.1 EIGE:s uppskattning av den årliga kostnaden för våld i nära relationer och könsrelaterat våld i Sverige baserat på extrapolering utifrån befolkningsstorlek och utifrån 2012 års kostnadsnivå

	Samhällskostnad per år i miljarder svenska kronor inklusive förlorad livskvalitet	Samhällskostnad per år i miljarder svenska kronor exklusive förlorad livskvalitet
Kostnad av våld i nära relationer mot kvinnor	19,2	10
Kostnad av våld i nära relationer (inkl. män)	21,5	11,4
Kostnad av könsrelaterat våld mot kvinnor	39,7	16,3
Kostnad av könsrelaterat våld (inkl. män)	45,5	19,1

¹² EIGE (2014) s. 123 ff.

Som ovan nämnts, och som synliggjorts i tabell 3.1, utgörs omkring hälften av de uppskattade samhällskostnaderna av kostnader för förlorad livskvalitet och förlust av friska levnadsår. Utöver det utgörs mellan 12–13 procent av de totala uppskattade kostnaderna av ekonomiska produktionsförluster och 14–16 procent utgör kostnader kopplade till rättsväsende och rättsprocesser. Kostnader relaterade till hälsa/ohälsa utgör 6–8 procent och mindre än 2 procent av kostnaderna utgörs av specialiserade verksamheter och satsningar. Denna fördelning åskådliggörs i cirkeldiagrammet, figur 3.2. I detta fall, såsom i alla beräkningar av samhällskostnader handlar det i alla delar om försiktiga underskattningar.¹³

Figur 3.2 Kostnadernas fördelning i EIGE:s uppskattning av den årliga samhällskostnaden för könsrelaterat våld mot kvinnor¹⁴



¹³ EIGE (2014), s. 140.

¹⁴ EIGE (2014), tabell s. 140. Fördelningen baseras på den brittiska fallstudie som EIGE har extrapolerat för att också gälla Sverige. Här ingår fysiskt och sexuellt våld som begås av antingen en intim partner eller annan familjemedlem samt överfallsvåldtäkter eller annat sexuellt våld utövat av okänd.

3.4 En belysning av de socioekonomiska effekterna för kvinnan, barnen och den våldsutövande mannen genom en fallbeskrivning

Som beskrivet ovan finns inga fullständiga studier av samhällskostnader för mäns våld mot kvinnor att tillgå och ingen av studierna har gjort en mer fyllig beskrivning av de socioekonomiska effekterna. Utredningen valde därför att ge nationalekonomen Ingvar Nilsson i uppdrag att genomföra en belysning av de socioekonomiska effekterna av våld mot kvinnor i nära relationer och också analysera vilka socioekonomiska effekter som kan uppstå kring barnen och förövaren i en familj, utöver effekterna för den våldsutsatta kvinnan. I bilaga 6 återfinns Nilssons rapport i sin helhet och här återges endast en kort sammanfattning.

Det som skildras i rapporten är ett fiktivt och förenklat fall som visar de socioekonomiska effekterna av våld i en familj som består av ett heterosexuellt par, Gunnar 41 år och Margaretha 35 år, och deras barn Hanna 13 år och Pontus 7 år.

Beräkningarna i detta fiktiva fall rör främst en avgörande och allvarlig händelse då Gunnar misshandlar Margaretha så svårt att hon efter ett stort antal sparkar och slag mot kropp och huvud medvetlös faller omkull på köksgolvet, men Gunnar har utövat våld mot Margaretha under en längre tid. I rapporten beskrivs de socioekonomiska konsekvenserna av den allvarligaste våldshändelsen ur offrets perspektiv, de tidigare våldshändelserna ur offrets perspektiv, den allvarligaste våldshändelsen ur förövarens perspektiv och den allvarligaste våldshändelsen ur barnens perspektiv.

De socioekonomiska konsekvenserna av den allvarligaste våldshändelsen ur våldsoffrets perspektiv

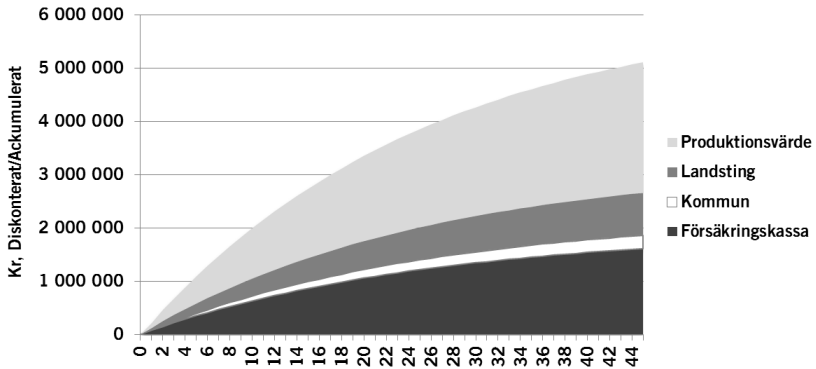
Den allvarligaste våldshändelsen uppmärksammas av grannar som tillkallar polis och ambulans. Margaretha blir medvetlös och får en hjärnskada, en kognitiv funktionsnedsättning till följd av våldet, som länge, förmodligen livslångt, påverkar hennes liv. Hon har också fått posttraumatiskt stressyndrom, PTSD. Polisen omhändertar och griper Gunnar. Han åtalas och döms senare till åtta månaders fängelse för misshandel. Han frigges efter att ha avtjänat två tredjedelar av strafftiden. För barnen får den allvarligaste våldshändelsen

olika efterverkningar. För dottern Hanna leder det till att hon drabbas av skolsvårigheter som därefter speglas i hennes oförmåga att som vuxen ta sig in i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet. För sonen Pontus leder det till en svår och besvärlig skoltid med mängder av insatser från skola och socialtjänst för att han ska kunna växa upp och som vuxen få/ta en plats i samhället.

När det gäller effekterna för våldsoffret Margaretha så blir hon föremål för en mängd olika insatser inom hälso- och sjukvården och det uppstår kortare eller längre perioder då hon måste få sin försörjning ordnad, eftersom hon inte kan arbeta. På längre sikt uppstår större eller mindre omvårdnadsbehov av olika slag. Margaretha blir sjukskriven en lång tid, hon vistas hemma, går inte så ofta ut och är ständigt orolig för att Gunnar ska dyka upp. Hennes allmäntillstånd gör att hon vare sig orkar arbeta eller ha sociala kontakter. Allt som skett blir början till en utförsbacke i livet för Margaretha och hennes framtida liv omgestaltas. Hon arbetar nu långt under sitt tidigare kapacitetstak och klarar inte längre av att behålla sitt jobb. Hon har svårt att klara av stress, förändring eller omställningar, får stora samarbetsproblem och kommer lätt i konflikt med arbetskamrater. Hon känner inte igen sig själv. Det gör inte heller hennes föräldrar, barn eller vänner. Detta leder till att hennes ensamhet och isolering tilltar. Hon hamnar i en existentiell kris och drabbas av ångest och till slut depression.

Den allvarliga händelsens kostnader under de tre första åren uppgår årligen till mellan 200 000 och 250 000 kronor. Det är värt att notera att det inte är hälso- och sjukvårdskostnaderna (dvs. landstinget) som bär de dominerande kostnaderna. De stora effekterna uppstår i form av produktionsförluster (Margaretha kan inte arbeta) och kostnader för försörjning (sjukpenning på Försäkringskassan). Kommunens kostnader är i detta sammanhang mer eller mindre försumbara.

Figur 3.3 De långsiktiga ackumulerade kostnaderna för offer med kognitiva skador¹⁵



Sammanfattningsvis under Margarethas livstid uppgår kostnaderna till drygt 5 miljoner kronor. De dominerande kostnaderna för Margarethas del är de direkta och indirekta effekterna på arbetsförmågan som följer av den kognitiva funktionsnedsättning hon drabbats av som ett resultat av våldshändelsen.

De tidigare våldshändelserna ur våldsoffrets perspektiv

Innan den avgörande våldshändelsen som beskrivs ovan inträffar har Margaretha ett antal gånger utsatts för olika former av verbal och fysisk misshandel av Gunnar. Det slutar många gånger med att Margaretha får ta sig till vårdcentralen eller akuten för att få vård. Ibland får hon ligga kvar ett dygn för observation, men oftast kan hon åka hem igen samma kväll. Hon uppger alla möjliga olika skäl utom just att hon blivit slagen. Skadorna kan handla om knäckta revben, spräckt käke och avslagna tänder. Och naturligtvis mängder med blåmärken. Detta leder till upprepade återbesök på vårdcentral, utskrivning av medicin och kortare perioder av sjukskrivning från arbetet. Hon remitteras också till kurator på vårdcentralen och öppenvård psykiatri. Vid två av de tillfällen då hon utsätts för våld

¹⁵ Diskontering betyder att framtida effekter omvandlas till nuvärde. I Nilssons fall används räntesatsen 4 procent för att diskontera kostnaderna till nuvärde. Detta innebär att framtida effekter i kalkylen får mindre tyngd än nutida.

tillkallas polis, men utredningarna läggs ned. En orosanmälan för barnen skickas vid ett tillfälle från polisen till socialtjänsten.

De socioekonomiska effekterna för ett år av denna form av våldsutsatthet då våldsoffret klarat sig från både synliga och osynliga hjärnskador uppgår till 167 000 kronor i reala kostnader och 203 000 kronor om sjukskrivning räknas med.

Den allvarligaste våldshändelsen ur förövarens perspektiv

Nilsson går sedan vidare till att beräkna vilka socioekonomiska effekter den allvarligaste våldshändelsen i detta fiktiva fall får ur förövarens perspektiv.

Förövaren Gunnar grips och en polisutredning inleds under vilken Gunnar först anhålls och därefter häktas. Man inleder förhör och samlar in bevis på platsen i form av foton och videoupptagningar. Våldsoffrets skador dokumenteras på akutmottagningen och ett rättsintyg kring detta begärs. Åtals väcks och en offentlig försvarare begärs och förordnas.

Huvudförhandling sker inom två veckor efter det att åtal väckts och inför rättegången sker en stor mängd administrativa åtgärder hos tingsrätten såsom kallande av vittnen. Under huvudförhandling som tar ungefär en dag att genomföra medverkar domare, nämndemän, notarie, försvarsadvokat, målsägandebiträden, vittnen, målsägare, anhöriga m.fl. Inför huvudförhandlingen har inhämtats yttranden från frivården och socialtjänsten. Domen kommer att meddelas inom en vecka och i väntan på detta kvarhålls Gunnar i häktet. Dom meddelas skriftligt. Gunnar överklagar domen till hovrätten. Detta leder en förnyad huvudförhandling, vilken i huvudsak innebär att hovrätten tittar på film från tingsrättsförhandlingen. Gunnar döms till åtta månaders fängelse vilket innebär att han, om allt löper normalt, kommer att frisläppas efter två tredjedelar av strafftiden. Han döms också att betala ett skadestånd till offret (Margaretha).

Gunnar avtjänar sitt straff och får erbjudande om en rehabiliteringsprocess för sitt våldsanvändande. På anstalten genomförs också en så kallad verkställighetsplanering och han får besök av frivården för att så småningom förbereda utslussning. I slutet av

strafftiden får han, via vistelse på öppen anstalt, villkorlig frigivning med övervakning.

Som framgår av denna beskrivning är den rättsliga hanteringen ett komplext och sammansatt förlopp med ett mycket stort antal aktörer och personer involverade. Detta leder naturligtvis till att det uppstår betydande kostnader för berörda samhällsaktörer, främst polis, åklagare, domstol samt kriminalvård och därefter socialtjänst.

Kostnaderna under första året uppgår till cirka 1 miljon kronor, uppdelat på ca 740 000 kronor för rättsväsendet och 275 000 kronor i produktionsbortfall. Merparten av kostnaderna för rättsväsendet, cirka 500 000 kronor, består av kostnader inom Kriminalvården.

Under det andra året friges Gunnar från sitt fängelsestraff, men det uppstår restkostnader i form av delvis förlorad produktion och försörjningskostnader/lönebidrag. De totala samhällskostnaderna under det andra året uppgår till drygt 200 000 kronor.

Figur 3.4 Kostnaderna under år 1 & 2 för förövare som drabbas av fängelsestraff

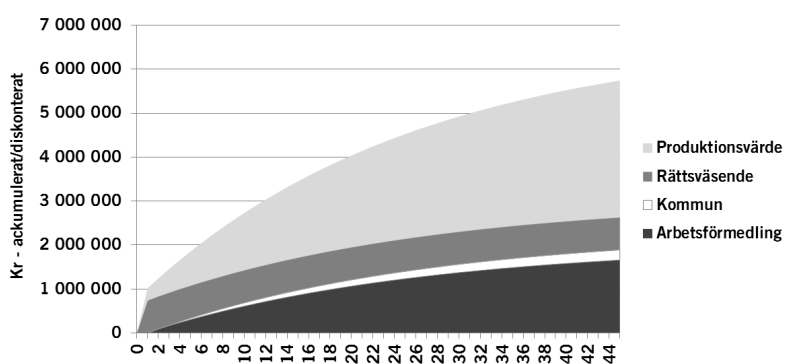


Gunnar friges, varefter livet kan gestalta sig på lite olika vis för honom beroende på hur han agerar fortsättningsvis. Han bär med sig ett skadestånd från domen och har en besvärlig bostadssituation (Margaretha har begärt och erhållit skilsmässa). Han har inte heller något arbete eller annan försörjningskälla. Hans frigivning har förberetts av frivården och det finns en plan för hans fortsatta liv i frihet.

Nilsson har gjort två olika beräkningar kring förövaren Gunnars framtida liv utifrån två mycket förenklade scenarion. I det ”bästa scenariot” bestämmer sig Gunnar för att grundläggande ändra sitt liv och sitt våldsamma beteende. Han får hjälp med en anställning som stöds av lönebidrag under större delen av första året. Anställningen går sedan över till ordinarie anställning. Han får hjälp med boende med socialt kontrakt som sedan övergår till ett eget kontrakt. I detta scenario uppstår inga ytterligare långsiktiga kostnader till följd av hans våldsanvändande, utöver de som redovisats ovan.

I det ”sämsta scenariot” leder denna händelse direkt eller indirekt till att Gunnar aldrig riktigt får fotfäste på arbetsmarknaden igen. Inom överskådlig framtid kommer han att ta sig fram via lönebidrag och får hjälp med sitt boende i olika former av sociala kontrakt eller i bostäder tillhandahållna av socialtjänsten. I detta scenario kommer Gunnar aldrig fullt ut tillbaka till samhället och särskilt inte till arbetsmarknaden. De totala långsiktiga kostnaderna framgår i figur 3.5 nedan och uppgår till knappt 6 miljoner kronor. Den dominerande delen utgörs av de produktionsförluster som uppstår till följd av att han inte riktigt får fotfäste på arbetsmarknaden efter sin fängelsestid. Arbetsförmedlingens kostnader uppgår till knappt 1 miljon kronor medan rättsväsendets totala kostnader utgörs av kostnaderna från första åren.

Figur 3.5 Långsiktiga ackumulerade effekter för förövaren i det sämsta scenariot



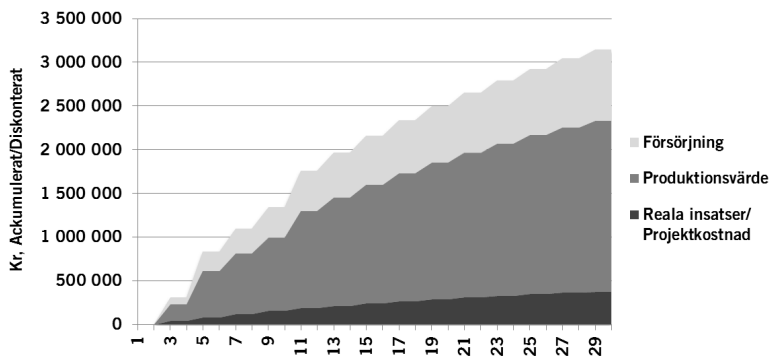
Den allvarligaste våldshändelsen ur barnens perspektiv

Nilsson går därefter vidare till att beräkna de socioekonomiska effekterna som uppstår kring de två barnen i detta fiktiva fall.

Det första scenariot rör dottern Hanna som först till följd av det hon upplevt drabbas av skolsvårigheter som därefter speglas i hennes oförmåga att som vuxen att ta sig in i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet. I vuxenlivet kommer hon att ha fler perioder av kortvarigt utanförskap (sjukskrivning eller arbetslöshet) än den genomsnittliga arbetstagaren. Under dessa perioder kan Hanna inte bidra med arbete till BNP. Hon behöver också försörjas liksom ta del av insatser i form av stöd, vård och rehabilitering från olika offentliga aktörer.

I diagrammet nedan syns att de långsiktiga kostnaderna för Hanna uppgår till 3 miljoner kronor. Merparten utgörs av produktionsförluster, knappt 2 miljoner kronor. Försörjningskostnaderna uppgår för perioden till cirka 800 000 kronor och kostnaderna för de reala insatserna blir cirka 350 000 kronor.

Figur 3.6 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under trettio år för dottern till följd av återkommande perioder av sjukskrivning och arbetslöshet kopplad till viss sidoproblematik



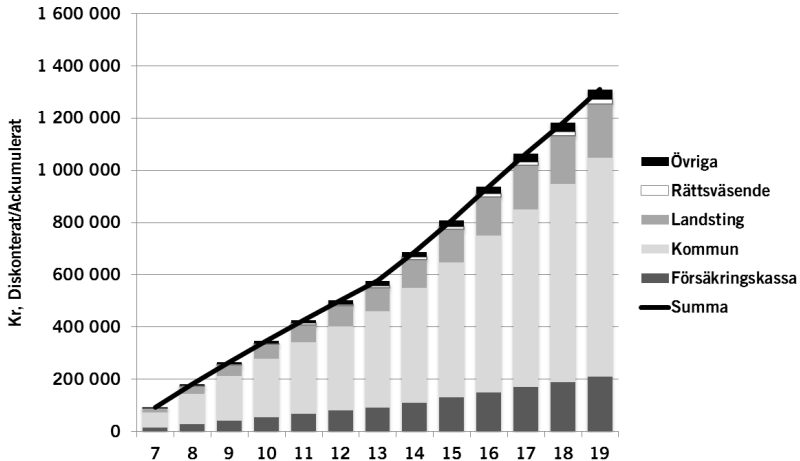
Nilsson har även beräknat ett scenario där dottern får en reducerad livslön till följd av de effekter som hennes upplevelser lett till. Efter våldsupplevelserna i sin barndom får Hanna betydligt sämre skolresultat än vad hon annars skulle ha kunnat få, eftersom hon underpresterar till följd av sitt trauma. Hon fullgör i och för sig skolan, men på en lägre resultatnivå än vad hon skulle kunnat med rätt

stöd. Detta leder till att hon kommer in i ett yrke med lägre inkomst än vad som annars varit fallet. Hennes genomsnittliga månadslön är cirka 15 procent lägre än vad som skulle vara möjligt utan denna händelse. Privat leder detta till lägre livsinkomst och lägre konsumtionsstandard.

Sammanlagt leder det till produktionsförluster på cirka 1,4 miljoner kronor under trettio års tid. Årligen tappar samhället ungefär 17 000 kronor i direkta skatter och 23 000 kronor i icke inbetalda avgifter till socialförsäkringssystemet. På trettio år ger detta (odiskonterat) 500 000 kronor i skatteförluster och 690 000 kronor i förluster för socialförsäkringssystemet.

Sonen Pontus reagerar på ett helt annat vis än dottern. Han agerar ganska kraftigt ut sina reaktioner på det han upplevt, under hela den resterande skoltiden. Detta leder till omfattande insatser från både skolans och socialtjänstens sida under hela uppväxten. Problemen är mindre under låg- och mellanstadietiden för att sedan bli riktigt allvarliga och stora under högstadie- och gymnasietiden. Insatserna handlar om bl.a. assistenter i skolan, specialpedagoger och kuratorsstöd. Socialtjänsten sätter in stödinsatser i form av kontaktfamilj, korttidsboende hos avlastningsfamilj, kortare vistelser på institution m.m. Periodvis kommer han till följd av sitt utagerande beteende i kontakt även med polis och övriga delar av rättsväsendet. Alla dessa insatser leder till att Pontus trots allt klarar av att gå klart skolan med godkända betyg för att därefter i vuxenlivet komma in på arbetsmarknaden och få ett helt vanligt liv. Kostnaderna under skoltiden illustreras i diagrammet nedan. Den totala kostnaden för detta under hans uppväxt uppgår till drygt 1,3 miljoner kronor varav den största delen – mer än 850 000 kronor – drabbar kommunen.

Figur 3.7 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under perioden 7–19 år till följd av omfattande skolproblem och sociala problem



Uppskattning av total kostnad i denna fiktiva fallstudie

Den totala socioekonomiska kostnaden för det som i denna berättelse händer Margaretha, Gunnar och deras två barn uppgår, beroende på scenario, till någonstans mellan 6 och 10 miljoner kronor. Till detta kommer naturligtvis det mest centrala – det mänskliga lidande som uppstår för alla parter. Detta är inte inräknat i Nilssons kalkyl. Och precis som i alla samhällsekonomiska beräkningar gäller försiktighetsprincipen och underskattningar av exempelvis lönekostnader.

Nilsson har också utfört en mycket enkel extrapolering utifrån detta fiktiva fall som gäller Södertälje, en stad med cirka 90 000 invånare. Under året 2013 inkom 504 anmälningar om mäns våld mot kvinnor i nära relationer till polisen i Södertälje. Av dessa ledde 86 stycken till frihetsberövande och av dessa gick 33 stycken vidare till beslut om häktning. I de fall beslut om häktning tagits kan man anta att våldet har varit av grövre art. Utifrån försiktighetsprincipen gjorde Nilsson tre antaganden för den extrapolerade beräkningen. Det första antagandet var att endast hälften av häktningsfallen (dvs. 16 st.) ledde till effekter av det slag som framgår i den fiktiva fallstudien. Det andra antagandet var att barn fanns med i bilden i endast i hälften av dessa fall (dvs. 8 st.). Det tredje antagan-

det var att förövarna i hälften av fallen slapp undan och inte dömdes (dvs. 8 st.).

Resultatet av denna enkla extrapolering kan ses i tabellen nedan. För Södertäljes del, utifrån de försiktighetsantaganden Nilsson gjort, uppgår de socioekonomiska kostnaderna till drygt 127 miljoner kronor per år.

Nilsson går också vidare och visar att om Södertälje skulle vara riksrepresentativt, vilket vi inte vet, så skulle det för Sveriges del handla om cirka 13 miljarder kronor per år för liknande fall av grovt våld som beskrivs i den fiktiva fallstudien. Denna beräkning utgår ifrån att Södertäljes befolkning uppgår till knappt en procent av rikets.

Tabell 3.2 Räkneexempel Södertälje kommun

	Genomsnittskostnad (kr)	Totalkostnad (kr)
Offer	5 112 165	81 794 640
Förövare	3 492 212	27 937 696
Barn	2 242 228	17 937 820r
Summa	10 846 605	127 670 156

3.5 Vad innebär ett socialt investeringsperspektiv?

På senare tid har begreppet *sociala investeringar* blivit allt vanligare och det pågår ett utvecklingsarbete kring detta i många av Sveriges kommuner och landsting/regioner. Flera kommuner har inrättat vad de kallar sociala investeringsfonder och andra kommuner har liknande arrangemang, även om de benämns på andra sätt. Grundtanken är att skapa ekonomiskt utrymme för tidiga förebyggande insatser till barn och ungdomar som kan bidra till att reducera framtida kostnader för utanförskap och marginalisering. Kostnaderna som samhället bär i dag vägs mot de intäkter, eller snarare lägre kostnader, som förutspås bli en framtida effekt av förebyggande satsningar. Därför kallas det för investering. Målgruppen för de sociala investeringarna brukar främst vara barn och unga och

syftet kan vara att förebygga psykisk ohälsa, framtida kriminalitet, missbruk eller våld.¹⁶

Det arbete som bedrivs med resurser från sociala investeringsfonder (eller motsvarande) i Sverige i dag rör ofta metodprövning, metodutveckling och/eller social innovation och ses som ett komplement till den ordinarie välfärdsverksamheten inom exempelvis skola, individ- och familjeomsorg, arbetsmarknadsstöd samt kultur och fritid.

Kännetecknande för en social investering är att:

- den är tydligt definierad och utgör en offensiv satsning riktad mot en specifik grupp eller ett specifikt problem.
- den antingen är av förebyggande eller rehabiliterande natur.
- den som regel har ett inslag av långsiktighet, uthållighet och samverkan.
- den ofta innehåller någon form av metodutveckling och är tydligt kunskaps- eller evidensbaserad.
- effekterna av insatsen ska gå att följa upp och socioekonomiskt, genom att beräkna eller värdera.
- den bör gå att avgränsa och att effekterna ska kunna mätas och räknas av mot den ursprungliga investeringskostnaden.
- det finns ett uttalat mål att en korrekt satsning i dag ska leda till minskade resursbehov i framtiden och att detta ska gå att mäta.¹⁷

Inom ramen för sociala investeringar genomförs projekt som får utnyttja resurser för att hitta effektiva förebyggande lösningar på befintliga sociala problem. Målsättningen är ofta att enskilda sociala investeringsprojekt ska leda till effekter och lärande som kan förmeras, förstoras och förädlas i ordinarie verksamheter.¹⁸ Skillnaden mellan en social investering och en förebyggande insats i största allmänhet är att den är tydligt avgränsad till en specifik grupp individer, att dess effekter ska följas upp över tid och att utfallet utvärde-

¹⁶ Balkfors (2014), SKL (2012) och Jannesson & Jonsson (2015).

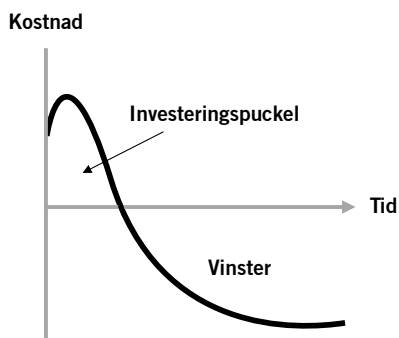
¹⁷ SKL (2012).

¹⁸ Jannesson & Jonsson (2015).

ras, kostnadsberäknas och ställs i relation till framtida budgetbesparingar hos ett antal utpekade aktörer.¹⁹

Det uppstår i allt investeringstänkande en initial kostnadspuckel eller ”investeringspuckel”, se figur 3.8. Investeringspuckeln uppstår eftersom samhällsaktörer redan har befintliga och akuta kostnader att hantera p.g.a. att tidigare preventiva åtgärder har uteblivit eller misslyckas och kostnaderna för de förebyggande insatserna kommer innan de framtida vinsterna. Vinsterna är dessutom osäkra.

Figur 3.8 Investeringspuckeln åskådliggör kostnader och vinster över tid



Investeringspuckeln är en värdefull tankemodell för att värdera ”åtgärds-kostnader” i form av våldsförebyggande insatser mot dagens ”skadekostnader”.

Det finns dock ett antal invändningar som förekommer i diskussionen kring sociala investeringar och investeringsfonder som är viktiga att belysa. En är tveksamheten kring att det önskade resultatet av investeringen faktiskt infaller. Det går inte att veta på förhand exakt hur många individer som kommer att bli hjälpta av en viss åtgärd. En insats innebär alltid en risk där den eventuella förlusten består i kostnaden för insatsen, men samtidigt finns en etisk aspekt av att inte arbeta våldsförebyggande. Sannolikheten att en förebyggande insats ska lyckas behöver relateras till dess kostnad, till den potentiella besparingen samt den förväntade kostnaden av att andra insatser uteblir.

¹⁹ SOU 2013:40.

En annan invändning är att tidiga insatser riktas även till personer som hade klarat sig lika bra utan dessa insatser. Och det kan stämma, för ju yngre en person är desto svårare är det att urskilja en persons risker att hamna i våldsutsatthet, utanförskap, kriminalitet eller ohälsa. Mot detta kan invändas att ju tidigare en insats sätts in, desto billigare är den ofta, och desto mindre kostnader har hunnit uppstå på grund av att det (kanske) är på väg att gå snett. Ingvar Nilsson vänder på "bevisföringen" och ställer i stället frågan: om vi bara lyckas med en enda av våra klienter – vilka socioekonomiska effekter uppstår då? Att sätta in extraresurser för att hjälpa en person att klara skolan och hålla sig ifrån destruktiva miljöer är givetvis kostsamt, men om det exempelvis förhåller sig så att varje person som hamnar i livslångt utanförskap kostar samhället 10–15 miljoner kronor räcker dock en relativt låg träffsäkerhet i det förebyggande arbetet för att en insats ändå ska vara värd sin kostnad.²⁰ Få våldsförebyggande insatser har hittills utvärderats i termer av sociala investeringar eller ekonomisk avkastning för framtiden. I en amerikansk undersökning av sex interventionsprogram som fokuserar på socialt och emotionellt lärande, där ett program specifikt förebygger aggressivitet och våld, var den genomsnittliga avkastningen 11 gånger större än kostnaden.²¹

I slutbetänkande *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*²² påpekar Innovationsrådet att kortsiktighet i offentlig verksamhet leder till dålig hushållning av samhällets resurser och gör det svårt att uthålligt ta itu med de svårösta samhällsfrågorna. I det traditionella budgetarbetet ligger ett stort fokus på den närmast kommande tidsperioden, likväl som att budgeten i sig inte säger särskilt mycket om den sociala nytta som resurserna ska skapa. Genom att använda ett alternativt resursfördelningssystem för sociala investeringar medför det en ökad förmåga att hantera välfärdsresurser såväl inom som mellan tidsperioder. Förhållandevis små kostnader i ett tidigt skede är bättre än stora kostnader i ett senare skede.

Beslut utifrån ett socialt investeringsperspektiv leder också ofta till omfördelningseffekter, vilket innebär att den aktör som på sikt

²⁰ Nilsson (2013).

²¹ Belfield et al. (2015).

²² SOU 2013:40.

sparar kostnader på en förebyggande insats ofta är någon annan än den som får ta en större del av åtgärdskostnaderna för densamma. Därför är det central att utgå från en gedigen beräkning av samhällskostnader och dess påverkan på olika aktörer för att kunna följa sådana effekter.

Genom att använda begreppet *social investering* åstadkoms en perspektivförändring och tydliggörs att förebyggande insatser inte främst är att betrakta som kortsiktiga kostnader, utan att det handlar om långsiktiga investeringar i människor som får effekter på framtida beteenden och utgifter för samhället. När det gäller våldsförebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har det varit mindre vanligt att anlägga ett socialt investeringsperspektiv – men vi i utredningen bedömer att det är en viktig väg framåt för att tillskapa de resurser som krävs för att samhället ska nå det prioriterade målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Genom att väga ”skadekostnader” och ”åtgärdskostnader” mot varandra kan bättre beslut om resurstilldelning tas kring tidigt våldsförebyggande arbete.

3.6 Vägen framåt

I detta kapitel har vi gjort en fördjupad analys av de olika kostnader som mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck förorsakar samhället i dag. Vi har också redovisat uppskattningar av samhällskostnader som rör Sverige och en socioekonomisk belysning av mäns våld mot kvinnor i nära relation genom ett fiktivt fall. Vi har dessutom tittat närmare på vad ett socialt investeringsperspektiv kan innebära för framtidens satsningar på våldsförebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Våra slutsatser är att våldet är mycket samhällsekonomiskt och socioekonomiskt kostsamt och att kostnaderna kvarstår under lång tid. Många är med och betalar notan, inte minst de våldsutsatta som utstår ett enormt lidande. Att fokusera på långsiktiga investeringar i människor som får effekter på framtida beteenden och utgifter för samhället, tror vi är en viktig väg framåt för att samhället ska nå det prioriterade målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Troligen finns oerhört mycket att vinna även i ekonomiska termer av att satsa resurser på att åtgärda, förhindra och förebygga våldet.

Även den nationella samordnaren mot våld i nära relationer²³ lyfte i sitt slutbetänkande att den samhällsekonomiska effektiviteten på sikt bör kunna förbättras om samhällets insatser för att förebygga våld utvecklas och att de årliga kostnaderna av våldets konsekvenser, som i hög grad faller på staten, då bör minska.²⁴

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett akut och omfattande samhällsproblem och vi vet förbluffande lite om socioekonomiska kostnader och effekter ur ett socialt investeringsperspektiv. Utredningens slutsatser är att kunskapsbristen omkring detta är stor och måste åtgärdas. Vi anser att det ligger i de politiska beslutsfattarnas intresse – på nationell, regional och lokal nivå – att få ett utökat beslutsunderlag för framtida investeringar och resurstillförsel till arbetet. Fler fördjupade studier kring detta behöver genomföras, på nationell såväl som regional och lokal nivå. Genom att ta ett helhetsgrepp och fördjupa analysen kring dessa frågor anser vi att det långsiktigt skulle stödja genomförandet av en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi kommer att återkomma till frågan om att beräkna socioekonomiska kostnader och analysera dem ur ett socialt investeringsperspektiv längre fram i detta betänkande, särskilt i kapitel 7 och 9.

Avslutningsvis vill vi påpeka att det kostar att utveckla verksamheter för att ge bättre stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, såväl som till våldsutövare och för det våldsförebyggande arbetet. Men det kostar ännu mer att *inte* utveckla arbetet, både för samhället och i personligt lidande. De medel som regeringen i framtiden avsätter för att bekämpa mäns våld mot kvinnor måste i högre utsträckning ställas i paritet med kostnader som mäns våld mot kvinnor orsakar i dag. Detta torde medföra att området tilldelas betydligt mer resurser än det hittills har gjorts samt att de medel som avsätts används mer målinriktat, effektivt och långsiktigt.

²³ SOU 2014:49.

²⁴ Samordnaren föreslog också att Ekonomistyrningsverket skulle få i uppdrag att analysera den samhällsekonomiska effektiviteten för området våld i nära relationer i regionalt begränsade försöksverksamheter i samarbete med berörda länsstyrelser, något som vissa remissinstanser tillstyrkte. Här menar vi i utredningen att ett helhetsgrepp på frågor om socioekonomiska beräkningar på nationell nivå vore en mer lämplig väg framåt.

4 Våldsförebyggande arbete

Arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck handlar inte enbart om att ingripa när våldet är ett faktum, utan också om att *förhindra* att våldet uppstår. I detta kapitel fördjupar vi oss i våldsförebyggande arbete, som är ett ungt och växande fält i Sverige i dag. Vi går översiktligt igenom forskning och kunskap om våldsförebyggande arbete och tar upp några exempel på intressanta satsningar och metoder.

4.1 Våldsförebyggande arbete – ett växande fält

Det krävs en mängd olika våldsförebyggande åtgärder i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Nationellt finns ingen entydig definition av våldsförebyggande arbete och det är ett område som det hittills inte satsats på i särskilt hög utsträckning. Mycket av det som i Sverige i dag kallas för våldsförebyggande arbete handlar om att stoppa pågående våld och förhindra att den våldsutsatta utsätts för ytterligare våld, t.ex. genom att lagföra våldsutövare. Det kan också handla om att arbeta direkt med våldsutövande män, enskilt eller i grupp, för att få dem att upphöra med sitt beteende, samt att stödja och skydda våldsutsatta kvinnor och deras barn för att förhindra vidare utsatthet för våld, exempelvis genom adekvata hot- och riskbedömningar, stödsamtal, skyddat boende och kontaktförbud. Detta är viktigt våldsförebyggande arbete, även om det inte kan vara det enda våldsförebyggande arbetet om samhället vill stoppa våldet och förhindra att det uppkommer.

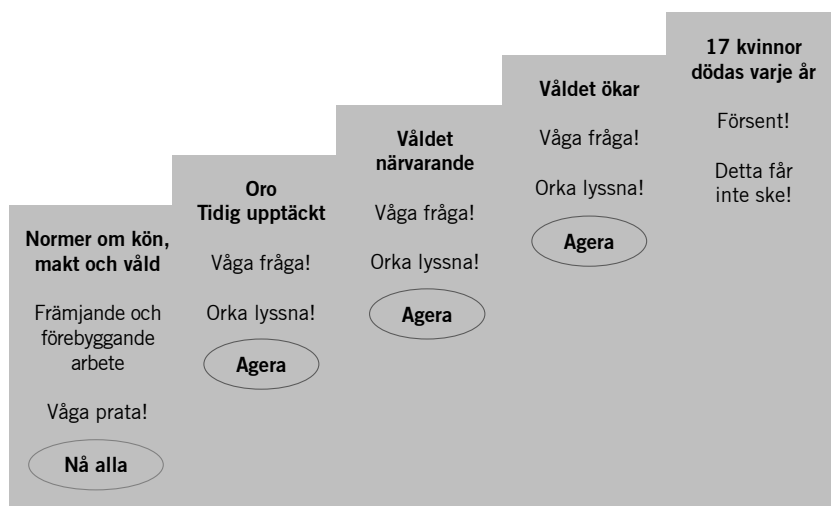
I figur 4.1 vill vi åskådliggöra att arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck innebär att agera kraftfullt på alla olika nivåer för att förhindra att våld uppstår, eller att

det ökar. En viktig del i arbetet är att *våga fråga, våga prata* och *orka lyssna*. Därefter är det viktigt att *vidta rätt åtgärder*. Detta är viktigt för att upptäcka de som är i riskzonen för att bli våldsutsatta, såväl som för att upptäcka utsatta innan våldsprocessen eskalerat. Tidig upptäckt och insatser är också viktigt för att upptäcka personer som är våldsbenägna. Det är avgörande för att våldet ska förhindras eller stoppas i ett tidigt skede och för att lämpliga stödinsatser ska sättas in. Ofta misslyckas samhället med att stoppa våldet och skydda de utsatta, som vi beskrivit i kapitel 2. I värsta fall leder detta till död. I genomsnitt dödas 17 kvinnor varje år av en man som de har en nära relation till och sedan år 2000 har fler än 200 kvinnor dödats.¹ Varje enskilt fall är ett stort misslyckande för samhället. Flertalet av kvinnorna har varit utsatta för våld tidigare och kända av olika myndigheter.²

¹ Brå (2014).

² Kriminalvården (2012), Tryggare Sverige (2014).

Figur 4.1 Arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck innebär att agera kraftfullt i alla steg i trappan. På alla nivåer är arbetet våldsförebyggande



Arbetet på alla nivåer i trappan hänger ihop och är våldsförebyggande. I sin mest extrema form handlar det om att förebygga att kvinnor och barn dödas.

Det första trappsteget i figur 4.1 rör främjande och tidigt våldsförebyggande arbete, bl.a. med fokus på att förändra normer kring maskulinitet, makt och våld. Vi ägnar en stor del av kapitlet åt det. Innan vi går över till det vill vi dock ägna utrymme åt definitionen av våldsförebyggande arbete. Därefter lyfter vi frågan om upptäckt av de som är i riskzonen för att bli våldsutsatta eller våldsutövare, såväl som att tidigt upptäcka utsatta och utövare innan våldsprcessen eskalerat.

4.2 Våldsförebyggande arbete på tre nivåer

I det följande diskuterar vi de begrepp som används för att beskriva det våldsförebyggande arbetet.³ Det våldsförebyggande arbetets tre nivåer presenteras i figur 4.2.

³ SKL (2011), Ferrer-Wreder et al. (2005).

Alla tre nivåer i det våldsförebyggande arbetet behövs och är nödvändiga. I Sverige har fokus främst legat på den selektiva och indikativa nivån, med fokus på insatser riktade till riskgrupper och insatser riktade till redan drabbade. Ett viktigt fokus för framtiden är att också arbeta *främjande och tidigt våldsförebyggande*.

Att arbeta våldsförebyggande kräver samarbete och att flera olika perspektiv och kunskapstraditioner länkas samman till en helhet, med en gemensam vision om att våldet ska upphöra. Arbetet måste utgå från flera nödvändiga kompetenser. Självklart är kunskap och erfarenhet av att arbeta mot våld viktigt, såväl som kunskap och erfarenhet av arbete med barn och unga. Att ha ett könsmakts- eller genusperspektiv i arbetet är en viktig utgångspunkt. Kunskap om förebyggande arbete ur ett folkhälsoperspektiv är också det viktigt, samt kunskap om utvärdering och kvalitetssäkring.⁴

⁴ MUCF, (2014).

Figur 4.2 De tre våldsförebyggande nivåerna

Tidigt våldsförebyggande arbete ⁵	Selektivt våldsförebyggande arbete ⁶	Indikativt våldsförebyggande arbete ⁷
<p>Hälsofrämjande insatser för alla. Insatser görs innan våld har uppstått, före någon har blivit utövare eller offer. Insatsen riktar sig till den breda allmänheten, till avgränsade geografiska områden, till en viss åldersgrupp eller till ett visst kön.</p> <p style="text-align: center;">Insatser riktade till alla</p>	<p>Förebyggande insatser för avgränsade grupper, insatsen riktas till de som bedöms ha en förhöjd risk att utsättas för eller utöva våld. Insatser direkt efter att våld har uppstått för att ta hand om våldets omedelbara konsekvenser.</p> <p style="text-align: center;">Insatser riktade till riskgrupper</p>	<p>Akuta och behandlande insatser efter att våld har skett, till exempel bearbetning av trauma, rehabilitering av vittnen och offer eller behandling av förövare. Insatsen riktas till de som redan har erfarenhet av våld antingen som offer eller som förövare.</p> <p style="text-align: center;">Insatser riktade till redan drabbade</p>

4.3 Främjande arbete – en form av tidigt våldsförebyggande arbete

Delar av det tidiga våldsförebyggande arbetet kan också benämnas som *främjande arbete*. Skolverket har valt att dela upp insatser i främjande och förebyggande på följande sätt:

1. **Främjande arbete**, t.ex.: Skolans värdegrundsarbete, arbete med skolklimat, jämställdhet, mänskliga rättigheter, trygghet och sociala relationer. Hälsufrämjande insatser för att öka barnens välbefinnande och hälsa, vilket också gör att de kan tillgodogöra sig undervisningen bättre.

⁵ Kan också kallas universellt våldsförebyggande eller primärpreventivt arbete.

⁶ Kan också kallas sekundärpreventivt arbete.

⁷ Kan också kallas tertiärpreventivt arbete.

2. **Förebyggande arbete**, t.ex.: Arbete för att identifiera och kartlägga risker, såväl som motverka risker, motverka kränkande behandling, diskriminering, trakasserier och ha nolltolerans mot våld. Arbete för att stärka förmågan hos förskolans och skolans personal att upptäcka, reagera och anmäla misstanke om att barn och elever utsätts för våld.⁸

De mer åtgärdande våldsförebyggande delarna i skolans uppdrag, som blir aktuella när en elev är direkt eller indirekt utsatt eller riskerar att bli utsatt för våld, handlar bl.a. om förmågan att upptäcka, reagera och anmäla till socialtjänsten vid risk för utsatthet och att samverka med andra instanser. Elevhälsans arbete är centralt i dessa sammanhang. En utvecklad samverkan mellan skola och socialtjänst, såväl som uppbyggda rutiner och tydliggjorda processer är viktigt. Genom bra samverkan kan förskolans och skolans personal bli bättre rustade i att arbeta våldsförebyggande och de kan vara öppna och tydliga gentemot vårdnadshavare exempelvis om skolans ansvar, hur man arbetar kring orosanmälan, hur samverkan med socialtjänsten går till osv.

Att tala om *främjande arbete* är ett sätt att fokusera på positiva aspekter av det våldsförebyggande arbetet och fokusera på vad arbetet ska uppnå och sträva efter. Skolverket anser att våldsförebyggande arbete av mer åtgärdande karaktär bör ses som en del i en bredare satsning på ett brett och systematiskt värdegrundsarbete i skolan som ett medel för att främja jämställdhet, motverka traditionella genusrelationer, förebygga utsatthet och höja kunskaperna om t.ex. mänskliga rättigheter, barns rättigheter och allas lika värde.

Skolverket lyfter att det finns goda förutsättningar att arbeta med främjande och tidigt våldsförebyggande arbete med stöd i dagens styrdokument för skolan. Skolans ansvar för att motverka kränkande behandling, trakasserier och diskriminering är t.ex. tydligt och krävande. Det finns också många skrivningar om t.ex. mänskliga rättigheter och jämställdhet, både i läroplanens övergripande uppdragsbeskrivning och i respektive kurs- och ämnesplaner. Bl.a. framgår att skolan ”aktivt och medvetet ska främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter” och att skolan ”har ett ansvar för att motverka traditionella könsmonster” och ska ”ge utrymme för

⁸ Skolverket (2014).

eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av könstillhörighet”.⁹ För gymnasieskolan gäller också att läraren ska ”se till att undervisningen till innehåll och uppläggning präglas av ett jämställdhetsperspektiv”.¹⁰

Vad gäller främjande och tidigt våldsförebyggande arbete i förskola och skola menar Skolverket att det handlar om långsiktigt förändringsarbete där lärarprofessionen måste stärkas i sin förmåga att kunna hantera och förmedla dessa frågor i olika sammanhang. Det är många frågor som ska hanteras under elevernas skoltid och det är viktigt att se hur de hänger ihop och försöka underlätta en bättre samordning av arbetet.

Att upptäcka elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är en viktig uppgift för skolan. En förutsättning för att skolan ska kunna hjälpa utsatta elever är att någon på skolan ser och förstår problematiken. Det är därför nödvändigt att skolans personal har grundkunskap om vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär. Ett liv fritt från våld och förtryck är en rättighet, men det gäller att upptäcka de som är utsatta för att skolan ska kunna hjälpa dem att tillvarata sina rättigheter.¹¹

4.4 Tidig upptäckt av våldsutsatta och våldsutövare

Att vara i riskzonen för att utsättas för eller utöva våld handlar om att tillhöra en grupp där forskning om riskfaktorer pekar på att det finns en förhöjd risk för våld i förhållande till andra grupper eller befolkningen som helhet. Det finns i dag t.ex. en ökande kunskap om att våld kan debutera under graviditet eller barnets första år och därför är tidigt våldsförebyggande arbete och främjande insatser riktade till alla blivande och nyblivna föräldrar viktig.¹² Att vara i riskzonen för att utsättas för eller utöva våld betyder dock inte att alla i gruppen kommer att utsättas för eller utöva våld.

När det gäller relationen mellan ”riskgrupp” och ”särskild sårbarhet” kan man se att den särskilda sårbarheten hos t.ex. flickor

⁹ Läroplan för grundsärskolan (2011), Läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (2011), Läroplan för specialskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (2011), Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (2011).

¹⁰ Läroplan för gymnasieskolan (2011), Läroplan för gymnasiesärskolan (2013).

¹¹ Skolverket (2011).

¹² Lundgren et al. (2001), Rådestad et al. (2004), Stenson (2004).

och unga kvinnor handlar både om att de tillhör en riskgrupp med högre nivå av våldsutsatthet i förhållande till kvinnor i andra åldrar, och om brist på insatser riktade just till dem. Samhällets bristande beredskap att hantera vissa grupper utsatthet gäller även för kvinnor, unga och barn som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck handlar sårbarheten bl.a. om att våldet ofta utövas kollektivt, att det kan vara socialt accepterat i det sammanhang där det utövas, och att förövare kan vara såväl män som kvinnor inom familjen och släkten. Pojkar kan ha dubbla roller som både offer och förövare.¹³ Det är således ett viktigt våldsförebyggande arbete att utveckla anpassade verksamheter och främjande insatser riktade till *alla* grupper av flickor, unga kvinnor och kvinnor som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

I trappan i figur 4.1 blir det tydligt att det krävs kunskap, mod och uthållighet i alla delar av arbetet. Genom att våga se och våga fråga och agera kan samhället upptäcka det som många gånger döljs och som kan vara obehagligt att få kännedom om. Att tidigt upptäcka personer som är våldsutsatta eller våldsbenägna handlar om att vara uppmärksam och agera i de verksamheter där barn och vuxna till vardags befinner sig. Bl.a. kan grannar vara viktiga, vilket föreningen Huskurage satt fokus på under de senaste åren. Föreningen har skapat en policy och rutin för hur alla som lever tillsammans som grannar ska agera vid oro för våld i nära relation.¹⁴

Andra viktiga platser för tidig upptäckt är de ställen där såväl våldsutsatta barn och vuxna som våldsbenägna barn och vuxna befinner sig dagligen eller regelbundet, såsom förskola, skola, fritidsverksamhet, socialtjänst, vårdcentraler, tandvård, mödravårdscentral, barnavårdscentral, ungdomsmottagningar och idrottsföreningar. Personal och aktiva där behöver stöd och utbildning för att kunna hantera dessa frågor.¹⁵

När det gäller barn behövs metoder och arbetsätt för att tidigt upptäcka barn som lever med våld. Samhället måste agera snabbt och konsekvent och ta ställning mot våldet och inte minst ingripa för att erbjuda barnen ett liv utan våld. Samtidigt måste samhället

¹³ Se kapitel 2 i detta betänkande.

¹⁴ Föreningen Huskurage, se www.huskurage.se, se även kapitel 6.

¹⁵ NCK, (2010), Socialstyrelsen (2014).

våga se barn som använder våld och utveckla metoder för att ge utsatta barn alternativa sätt att hantera relationer och situationer. Det handlar om att se och agera när barn far illa. Ibland är det samma barn som är utsatt för våld i familjen som sedan utövar våld mot andra. Även här är det viktigt att agera med barnets bästa i fokus.

Ytterligare andra yrkesgrupper som kan ha en viktig roll att spela i tidig upptäckt av våld är t.ex. fastighetsskötare och störningsjourer. Civilsamhället, idéburna organisationer och idrottsrörelsen är andra aktörer som tidigt kan se och agera för barn som far illa.

Andra yrkesgrupper som är viktiga i arbetet med tidig upptäckt är djurskyddsinspektörer eller veterinärer som möter djur som utsatts för våld.¹⁶ Dessa yrkesgrupper kan vara de första som förstår att det finns våld i hemmet. När djur utsätts för hot, våld eller vanvård är det många gånger ett tecken på att våld även utövas mot kvinnan eller barnen i familjen. Detta är ett känt problem som hittills har lyfts mer i andra länder än i Sverige. Dock har en mindre studie gjorts i Sverige som bekräftar den internationella forskningen.¹⁷ Forskning visar att våldsutövare som också utsätter djur för våld använder ett grövre våld och farligare våld än förövare som inte utsätter djur.¹⁸ Husdjur kan vara en kvarhållande faktor som innebär att kvinnor ofta stannar kvar i relationen trots våldet, för att skydda djuret. Djuren fungerar också som en del i isoleringen, då våldsutövaren genom att missköta dem kan få den våldsutsatta att t.ex. skynda sig hem efter jobbet eller skolan.¹⁹ Att utsätta djuret för våld visar också både kvinnan och barnen vad han kan göra utan att de kan hindra honom,²⁰ t.ex. åka till veterinären och låta avliva djuren. För barnen i familjen kan det vara ett stort trauma att se sitt djur bli utsatt utan att kunna ingripa. Detta kan leda till att barnet mår mycket dåligt, men också att barnet identifierar sig med förövaren och själv använder våld mot djur eller mot andra människor.²¹ Det betyder att om ett djur som har utsatts för våld upptäcks, så bör en utredning göras av om även kvinnan och barnen kan vara utsatta. Och omvänt, om en våldsutsatt kvinna och barn upptäcks så bör en

¹⁶ Montoya & Miller (2009).

¹⁷ Holmberg (2004).

¹⁸ Simmons et al. (2007).

¹⁹ Ascione et al. (2007), Faver & Strand (2003).

²⁰ Adams (1998).

²¹ Becker & French (2004).

utredning göras av om familjens djur är utsatta. Det är detta som internationella organisationer har uppmärksammat och kallar The Link²² och som i Sverige lyfts av organisationen Se Sambandet.²³

4.5 Att ställa frågor om våldsutsatthet

Många verksamheter i Sverige har på senare år börjat ställa frågor om våld för att upptäcka våldsutsatthet. Som nationellt stöd för delar av detta arbete har bl.a. Socialstyrelsen 2014 tagit fram *Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet*.²⁴ Dessförinnan tog Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) fram rapporten *Att fråga om våldsutsatthet som en del av anamnesen*²⁵ och utbildningsmaterialet *Att ställa frågan om våld – ett utbildningsmaterial för hälso- och sjukvården*²⁶ till stöd för personal om att ställa frågor om våld.

En stor del av våldsutsatta flickor, unga kvinnor och kvinnor söker sig till hälso- och sjukvården och tandvårdens verksamheter. Det kan handla om att de söker vård för direkta fysiska skador efter att ha blivit utsatta för fysiskt eller sexuellt våld. Andra söker vård för ”diffusa” psykosomatiska symptom såsom huvudvärk, magbesvär, hjärtklappning, illamående eller yrsel.²⁷ Personal inom hälso- och sjukvården och tandvården har en unik möjlighet att tidigt upptäcka kvinnor och barn som utsätts för våld, och flera landsting och regioner har börjat ställa frågor om våldsutsatthet i olika delar av sina verksamheter. För att kunna upptäcka våldsutsatthet krävs kunskap, såväl som rutiner för att ställa frågor om våld och sedan lyssna på berättelser om våldsutsatthet.²⁸ Kvinnor som har utsatts för våld känner ofta ett motstånd mot att berätta om detta, och få gör det spontant om ingen frågar. De flesta saknar kunskap om sambandet mellan tidigare våldsutsatthet och en senare ohälsa. Erfarenheter visar dock att det är få kvinnor som tar

²² Se t.ex. www.thelinksgroup.org.uk eller nationallinkcoalition.org

²³ Se sesambandet.se

²⁴ Socialstyrelsen (2014).

²⁵ NCK (2010).

²⁶ NCK (2011).

²⁷ NCK (2014b).

²⁸ WHO (2002).

illa upp om de får frågan ”i onödan”.²⁹ Arbete med att ge stöd till personal för att de rutinemässigt ska kunna ställa frågor kring våld är därför viktigt. Forskning visar även att ett avgörande skäl till att personal inom vården upplever att det är svårt att ställa frågor om våld är att man inte vet vart man ska hänvisa kvinnan vidare och hur man ska hantera den information man fått. Detta understryker vikten av lokal samverkan och utbildning av personal inom vården.

Exempelvis ställer Landstinget i Norrbotten frågan om våld rutinemässigt inom mödravårdscentraler och barnvårdscentraler samt vid hälsosamtalen i primärvården för 30-, 40-, 50- och 60-åringar. Vid Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relation, (VKV), vars målgrupp är 45 000 hälso- och sjukvårdsanställda i Västra Götalandsregionen, bedrivs ett strukturerat arbete för att folktandvården, vårdcentraler, barnvårdscentraler, kuratorer, psykologer och rehabverksamheter rutinemässigt ska fråga om våld i nära relationer. På vårdcentraler frågar läkare, sjuksköterskor och rehabkoordinatorer bl.a. patienter som varit sjukskrivna mer än 4 veckor, patienter som söker för diffus smärtproblematik, patienter som söker för olika skador och patienter vid årsuppföljning av diabetes, astma/kol, blodtryck och demensutredningar. Inom barnvårdscentraler tillfrågas samtliga mammor om våldserfarenheter vid de verksamheter som ingår i VKV:s projekt. En implementering vid regionens samtliga barnvårdscentraler kommer att startas under hösten 2015.³⁰

Våldsutsatthet kan vara en bakomliggande orsak till många och långa sjukskrivningar för kvinnor,³¹ vilket Försäkringskassan har uppmärksammat. Inom ramen för regeringsuppdraget att jämställdhetsintegrera verksamheten genomfördes under 2014 ett pilotprojekt i Karlstad för att ta fram ett metodstöd för att upptäcka våldsutsatthet som orsak till sjukskrivning. Metodstödet vänder sig till handläggare inom Försäkringskassan, och är tänkt som ett stöd i att våga fråga om våldsutsatthet och hjälpa våldsutsatta att få rätt stöd och rehabilitering. Planen är att denna metod på sikt ska implementeras i hela myndighetens arbete.³²

²⁹ NCK (2010).

³⁰ Läs mer på www.valdinarerelationer.se/vkv

³¹ Socialstyrelsen (2013).

³² Försäkringskassan (2014).

4.6 Att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare bland de egna anställda

Arbetsplatser är den arena där majoriteten av de vuxna befinner sig till vardags. En framtidsfråga är att arbeta med upptäckt och frågor om våldsutsatthet och våldsbenägenhet ur ett arbetsgivarperspektiv och att ta fram handlingsplaner för hur man bör agera när någon på arbetsplatsen är utsatt för våld eller när man misstänker att någon är en våldsutövare. Det kan handla om att som arbetsgivare upptäcka och fråga de anställda om deras våldsutsatthet i nära relationer, samt att ha en handlingsplan och beredskap för när våldsutsatthet upptäcks. Utöver att förebygga att någon utsätts för upprepat våld kan det ur ett arbetsgivarperspektiv också handla om att hitta bakomliggande orsak till ohälsa och långtidssjukskrivningar hos anställda. Både att själv utsättas för våld och att bevittna att någon närstående utsätts kan påverka arbetsförmågan under hela livet, och det är möjligt att personen aldrig sökt behandling för de psykiska konsekvenserna av sina upplevelser. Både pågående våldsutsatthet och erfarenhet av våldsutsatthet från barndomen påverkar alltså arbetsförmågan i vuxen ålder. Även detta är ett arbete där andra länder kommit längre än Sverige.³³

De flesta arbetsplatser har någon form av beredskap för vad som ska göras om man misstänker att någon anställd missbrukar alkohol eller narkotika. Chefer, fack och arbetskamrater har sina roller när det gäller ansvar och stöd. Även när det gäller att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare menar utredningen att det är viktigt att utveckla beredskap och rutiner för att se signaler, ställa frågor, dokumentera och agera. Det är också en viktig framtidsfråga att uppmärksamma vad både arbetsgivare, näringsliv och fackliga organisationer kan göra på detta område.

³³ Se t.ex. Equality and Human Rights Commission (2013), Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse and the Commonwealth Department of Employment, Education and Workplace Relations (2011), Victorian Community Council Against Violence (2004), Workplaces respond to domestic violence & sexual assault, www.workplacesrespond.org

4.7 Ökad trygghet i offentliga miljöer

Kvinnors rädsla för mäns våld påverkar och begränsar det dagliga livet för de allra flesta kvinnor.³⁴ Var fjärde kvinna uppger i Brås nationella trygghetsundersökning att hon känner sig otrygg när hon går ute ensam en sen kväll i sitt bostadsområde³⁵, trots att hemmet, arbetsplatsen eller skolan är platser där kvinnor i högre utsträckning utsätts för våld. Även om offentliga platser inte är den farligaste platsen för kvinnor så kan en del av arbetet mot mäns våld mot kvinnor handla om att öka kvinnors trygghet där, t.ex. genom att förbättra belysning i parker eller inrätta fler patrullerande poliser på natten. Sådant arbete kan vara av stort värde, men det är också viktigt att ifrågasätta om det som förebyggs är rädslan eller våldet i sig.

4.8 Att förebygga våld i arbetslivet

Tyngdpunkten i forskning om hur våld i arbetslivet kan förebyggas ligger på studier som analyserar våld i arbetslivet ur ett systemperspektiv, dvs. hur våld hänger samman med hur förberedd en organisation är på att reagera på olika situationer. Faktorer som lyfts upp som viktiga är t.ex. arbetsplatsens struktur, processer och kultur, eller hur beslut fattas och vilka prioriteringar som görs i en organisation. Arbetsplatsens informella organisationskultur kan motverka att organisationen anpassar verksamheten utifrån förändringar som sker i arbetslivet och samhället, t.ex. genom att en ökad risk för hot mot de anställda underskattas och att man inte inför t.ex. skalskydd som skyddar dem.³⁶

Arbetsmiljöverket menar att ett våldsförebyggande arbete utifrån ett arbetsgivarperspektiv handlar om att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet. De lyfter också vikten av att det måste bedrivas med ett genusperspektiv. På den svenska arbetsmarknaden har endast tre av de 30 vanligaste yrkena en jämn könsbalans och våld förekommer oftare i kvinnodominerade områden som hälso- och sjukvård och utbildning än på mansdominerade områden.

³⁴ Wendt Höjer (2002).

³⁵ Brå (2014).

³⁶ Arbetsmiljöverket (2015), Wikman (2012).

Kvinnors arbeten värderas också lägre. Arbetsmiljöverket menar att en följd av den ojämsställda arbetsmarknaden är att kvinnors arbetsmiljörisker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas på samma sätt som mäns ofta gör.³⁷

Genom att följa arbetsmiljölagen,³⁸ göra regelbundna riskbedömningar och bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete så kan arbetstagnas utsatthet för hot och våld minska. Det ger grundförutsättningar för att förebygga våld vilket skapar trygghet för de anställda.

4.9 Övergripande våldsförebyggande strategier

Andra länder har kommit längre än vad Sverige har i det tidiga våldsförebyggande arbetet. WHO har sammanställt internationell forskning gällande vilket vetenskapligt stöd det finns för interventioner som förebygger mellanmänskligt och självförfällt våld.³⁹ De har identifierat sju övergripande och centrala strategier som alla bidrar till minskat våld. Strategierna är:

1. Utveckla säkra, stabila och vårdande relationer mellan barn och deras föräldrar och vårdnadshavare.
2. Utveckla livskunskap hos barn och ungdomar.
3. Minska tillgången och skadligt bruk av alkohol.
4. Minska tillgången till vapen och knivar.
5. Främja jämställdhet för att förebygga våld mot kvinnor.
6. Förändra kulturella och sociala normer som stödjer våld.
7. Minska våld genom att identifiera våldsutsatta samt tillhandahålla vård och stödprogram.

Inom varje strategi har WHO identifierat avgörande stödinsatser för våldsutsatta och exempel på olika former av insatser som har stark evidens eller visar lovande resultat i utvärderingar. WHO betonar att forskningen om insatser på en tidig våldsförebyggande nivå fortfarande är på ett tidigt stadie när det gäller evidensbaserad

³⁷ Arbetsmiljöverket (2011), Arbetsmiljöverket (2015).

³⁸ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

³⁹ WHO (2009).

praktik. Man bedömer dock att fältet kommer att utvecklas snabbt de närmaste åren.⁴⁰

WHO menar att våldsförebyggande insatser som baseras på ett folkhälsoperspektiv har starkare evidens jämfört med de som har en straffrättslig utgångspunkt. Det innebär bl.a. att det är samhälls-ekonomiskt effektivare att minska riskfaktorer bland barn och unga, än att motverka våld när det väl uppkommit. WHO:s genomgång av våldsförebyggande insatser pekar också på betydelsen av att arbeta på alla nivåer.⁴¹

4.10 Våldsförebyggande insatser med genusperspektiv

Även om uppkomsten och förekomsten av våld är ett komplext fenomen, som påverkas av många olika faktorer, är det ett faktum att män utövar och begår en majoritet av våldshandlingarna i världen.⁴² Män är överrepresenterade i all våldsbrottsstatistik och den största delen av våldsutövandet och våldsutsattheten sker i unga år. Män är i högre omfattning än kvinnor utsatta av andra män för framför allt fysiskt våld och kvinnor är i högre omfattning än män utsatta för olika former av sexuellt våld av män.⁴³ Mäns våld mot flickor och kvinnor har i över 20 år formulerats som en fråga som behöver baseras på en förståelse av en samhällelig maktobalans mellan kvinnor och män, där våldet fungerar som en praktik för att både upprätthålla och återskapa en ojämsställd samhällsstruktur.⁴⁴

Tre förhållningssätt till genus kan urskiljas i det våldsförebyggande arbetet internationellt:

- En *genusförändrande ansats* som innebär att utgå från ett syfte att förändra stereotypa föreställningar om genus med målet att skapa ökad jämställdhet.
- En *genussensitiv ansats* som innebär en förståelse för att kvinnor och män kan ha skilda och särskilda livserfarenheter baserade på traditionella föreställningar om kön.

⁴⁰ WHO (2010).

⁴¹ Ibid.

⁴² SIDA (2004), Breines et al. (2000), Hearn (1998), Pease & Pringle (2002), FN (1993).

⁴³ Brå (2014), Ungdomsstyrelsen (2013), NCK (2014).

⁴⁴ WHO (2002), WHO (2009), WHO (2013), WHO (2014).

- En *genusneutral ansats* som inte synliggör kvinnor och mäns olika behov och erfarenheter eller kritiskt förhåller sig till traditionella föreställningar om kön.⁴⁵

Enligt WHO så är genus en social faktor som är associerad med många olika typer av våld. En av de sju strategierna för att förebygga våld mot kvinnor är att främja jämställdhet, en annan är förändring av kulturella och sociala normer som stödjer våld.⁴⁶ Forskning med fokus på maskulinitet visar att det finns en koppling mellan stereotypa normer kring kön, maskulinitetsgörande och våldsutövande. Omfattningen av våld mot kvinnor är högre där könsidentiteter förväntas vara rigida och där maskulinitet kopplas till stereotypa normer som tuffhet, heder och dominans.

Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, (MUCF), visar i sin rapport *Unga, maskulinitet och våld* att nästan 90 procent av de unga (16–25 år) anser att det finns särskilda förväntningar på hur de ska vara som tjej eller kille, där killarna uppger att pressen är stark. Dessutom visar undersökningen att sannolikheten ökade för killar som instämmer i stereotypa påståenden om maskulinitet och femininet att ha utövat våldsamma och kränkande handlingar, jämfört med killar som inte instämde i något av påståendena.⁴⁷

Ett genusperspektiv är mest synligt i våldsförebyggande insatser riktade mot unga och vuxna mäns våld i nära relationer och sexuellt våld, men är däremot helt eller delvis frånvarande i såväl våldsförebyggande insatser som forskning gällande ungdomsvåld och mobbning.⁴⁸ Detta trots att forskning om våldsutövande tyder på att genusperspektiv är högst relevanta också för att förstå t.ex. det våld som unga män utsätter andra unga män för.

I en internationell granskning av 58 utvärderade våldsförebyggande program riktade till pojkar och män inom området sexuell och reproduktiv hälsa, där genusrelaterat våld är en del, framgår att gedigna program för pojkar och män kan leda till stora förändringar både i attityder och beteende gällande mäns våld mot kvinnor, mäns våld mot män samt mäns hälsa. Granskningen synliggör dess-

⁴⁵ Barker et al. (2010).

⁴⁶ WHO (2002), WHO (2006), WHO (2010), WHO (2014).

⁴⁷ Ungdomsstyrelsen (2013).

⁴⁸ Heise et al. (2002), Hearn & Pringle (2006), WHO (2009), Hearn, (1998).

utom att de program som har en genusförändrande ansats och främjar jämställdhet skapar mer djupgående förändring.⁴⁹

4.11 Riskfaktorer på alla nivåer

Utifrån de sju strategier som presenterats ovan vill WHO betona sambandet mellan olika samhällsarenor och vikten av att ha ett helhetsperspektiv på våldsförebyggande arbete. WHO utgår från den socio-ekologiska modellen, som vi har belyst i kapitel 2. Modellen omfattar olika nivåer – individ, relation, närsamhälle och samhällsstruktur. Den kan användas för att påvisa vilka faktorer på olika nivåer som ökar risken för att någon ska använda våld eller bli utsatt för våld. Vidare används den för att förebygga dessa risker. Det är en praktisk och logisk modell för förändring eftersom problem och våldsförebyggande arbete går hand i hand.⁵⁰ Nedan nämns några riskfaktorer för att utsättas för våld eller utöva våld som finns på de olika nivåerna.

- På *individnivån* kan riskfaktorer vara t.ex. låg utbildningsnivå, utsatthet för våld som barn, skadlig användning av alkohol eller acceptans av våld.
- På *relationsnivån* kan riskfaktorer vara t.ex. stereotypa genusnormer, kompisars uppmuntran/godkännande, familjestress (arbetslöshet, isolering, ansträngd ekonomi) eller hederskultur.
- På *närmiljönivån* kan riskfaktorer t.ex. vara uteblivna sanktioner från samhällets funktioner vid övergrepp, att omgivningen reagerar med tystnad/handfallenhet inför ett övergrepp, diskriminering på arbetsplatser eller mäns berättigande till våld i olika sammanhang.
- På *samhällsnivån* kan riskfaktorer t.ex. vara traditionella genusnormer som stödjer våld, mediavåld, straffrihet eller nedvärdering av kvinnor eller barns status.

⁴⁹ Barker et al. (2007), Barker et al. (2010), Foshee et al. (1998, 2001), Foshee et al. (2004).

⁵⁰ WHO (2002).

Denna uppdelning gör det möjligt att se vilket behov det finns för våldsförebyggande insatser och hur de kan fokuseras med utgångspunkt i de riskfaktorer som har identifierats.

4.12 Våldsförebyggande arbete kopplat till riskfaktorer

Den socio-ekologiska modellen är också utgångspunkt i en systematisk forskningsöversikt från Europakommissionen.⁵¹ I den presenteras riskfaktorer för våldsutövande samt våldsförebyggande interventioner på de fyra nivåer som diskuteras ovan. I denna sammanställning förekommer genus som riskfaktor på samtliga nivåer.

- Våldsförebyggande arbete på *individnivå* kan t.ex. vara att främja alternativa trygga maskulina identiteter som inte nedvärderar kvinnor, vidga synen på kvinnor och barn (särskilt där de betraktas som ägodelar), öka stödet till familjer och föräldraprogram som tar upp genusfrågor eller säkerställa stöd till barn som har blivit utsatta för övergrepp.
- Våldsförebyggande arbete på *relationsnivå* kan t.ex. vara att utmana vänners stöd för våld, etablera ungas aktiva ogillande av våld mot kvinnor och barn, förändra genusstereotyper genom utbildning och opinionsbildning, utmana myter om våld mot kvinnor och tjejer eller säkerställa att alla skolor och arbetsplatser har effektiva policyer, planer och handlingsprogram för genusrelaterat våld.
- Våldsförebyggande arbete på *närmiljönivå* kan t.ex. vara att utmana idéer om mäns privilegier och berättigande, förbättra implementering av lagar och öka sanktioner mot förövare, eliminera diskriminering av tjejer och kvinnor, utmana hedersnormer om heder och skam eller förbättra tillgången till resurser för socialt exkluderade och utsatta områden.

⁵¹ Hagemann-White et al. (2010).

- Våldsförebyggande arbete på *sambällsnivå* kan t.ex. vara att uppnå både formell och verklig jämställdhet, främja alternativa maskuliniteter, främja barns och tjejers rättigheter, reglera våld i medierna, reglera sexualisering av kvinnor och tjejer i medierna eller stärka lagstiftning för våld mot kvinnor.

I bästa fall bedrivs det våldsförebyggande arbetet på alla interventionsnivåer samtidigt.

4.13 Våldsförebyggande arbete med en hela-systemet-ansats

WHO:s rekommendation är att det våldsförebyggande arbetet ska ha en sammanhållen syn på våld och att det ska innefatta flera typer av våld.⁵² För att skapa förändring behöver det våldsförebyggande arbetet gå från spridda, småskaliga insatser – oavsett hur effektiva dom är – till insatser som är mer systematiska, storskaliga och samordnade.⁵³ Vidare menar WHO att det finns störst förändringspotential i våldsförebyggande insatser som använder en s.k. hela-systemet-ansats.⁵⁴ Med det menar de att våldsförebyggande insatser får en bättre effekt om de riktar sig mot flera riskfaktorer på olika samhällsnivåer samtidigt.⁵⁵ Hela-systemet-ansatsen innebär också att genomföra organiserade våldsförebyggande insatser som spänner över många verksamhetsområden och sektorer, vilket kräver att många aktörer samverkar strukturerat.⁵⁶ Modeller med en systemansats för förebyggande arbete har också framgångsrikt tillämpats inom områden som hiv, mobbning, och alkoholprevention.⁵⁷

En annan fråga för framtidens våldsförebyggande arbete menar WHO är att identifiera likheter i olika våldformer och deras bakomliggande orsaker. Skilda våldsförebyggande program har många gånger överlappande innehåll, vilket synliggör att olika former av våld har liknande bakomliggande orsaker. Våldsförebyggande insatser som behandlar sådana gemensamma bakomliggande faktorer

⁵² WHO (2009).

⁵³ Flood (2011).

⁵⁴ ”Multi-level approach”.

⁵⁵ Anderson (2005), Casey & Lindhorst (2009).

⁵⁶ WHO (2010), Walker et al. (2008).

⁵⁷ Casey & Lindhorst (2009).

har möjlighet att minska förekomsten av flera typer av våld. Det är därför viktigt att identifiera dessa likheter och systematiskt införliva gemensamma faktorer i mer omfattande våldsförebyggande program, så att det kan öka både effektiviteten och effekterna av förebyggande insatser.⁵⁸

4.14 Våldsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns mycket få tidigt våldsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck och få effektutvärderingar på området, såväl nationellt som internationellt.⁵⁹

Rädda Barnen m.fl. bedriver *Det handlar om kärlek* som är ett exempel på ett våldsförebyggande arbete som är inriktat på målgruppen barn och ungdomar som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet inom *Det handlar om kärlek* bygger på samverkan mellan myndigheter och civilsamhället för att stärka barns rättigheter. Fler än 70 kommuner i Sverige använder sig av samverkansmodellen som bygger på att möta barn och unga i skolan för att prata om rätten att få uppleva, känna och välja sin kärlek och vart de ska vända sig om deras rättigheter kränks. 2014 valde Arvsfonden att genomföra en av sina största satsningar genom att bevilja medel till ett treårigt projekt för att metodutveckla *Det handlar om kärlek*, som kallas *Kärleken är fri*. Metodutvecklingen innebär bl.a. att stärka och utveckla stödet till de utsatta genom att bygga upp ett nationellt stödforum med hjälp av en kraftsamling från flera frivilligorganisationer. Stödforumet ska innehålla en stödlinje för barn och unga, som är riktad både till flickor och pojkar, och en lärarplattform för lärare och annan skolpersonal. Hösten 2012 utvärderades *Det handlar om kärlek* externt. Utvärderingen visade att modellen är en konkret, användbar och effektiv samverkansmodell för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, medvetandegöra barn och unga om deras rättigheter samt skapa förtroende för myndigheter och organisationer.⁶⁰

⁵⁸ Hamby, S. & Grych, J. (2013), WHO (2002), WHO (2009).

⁵⁹ Socialstyrelsen (2006).

⁶⁰ Context (2013).

4.15 Få utvärderade våldsförebyggande insatser

En systematisk genomgång av effektutvärderingar av tidigt och selektivt våldsförebyggande arbete (vad gäller både interpersonellt våld och självförvällat våld) visar att utvärderingsforskningen främst fokuserat på s.k. ungdomsvåld. Insatser mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer har som regel inte utgått ifrån forskning och utvärdering, utan har i stället tenderat att baseras på en aktivistisk agenda. Paradoxalt nog kan FN-resolutioner och andra internationella överenskommelser ha bidragit till bristen på utvärderingsforskning avseende mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, eftersom det stora politiska intresset kan ha gett intrycket av att forskning inte behövs för att driva frågan framåt. Av de utvärderingar som finns har över hälften genomförts i USA. Andra länder med relativt livaktig forskning på området är Australien, Kanada, Kina och Storbritannien, medan bidraget från Sverige är relativt begränsat. Globalt sett är det vanligare med våldsförebyggande program riktade till enbart kvinnor, jämfört med enbart män, även om det vanligaste är att programmen riktas till både kvinnor och män.⁶¹

De flesta utvärderingar av våldsförebyggande insatser är genomförda på den socio-ekologiska modellens individnivå eller relationsnivå. Generellt för våldsförebyggande program hittills är att de är relativt småskaliga, bedrivs i projektform och ofta har osäkra förutsättningar vad gäller ekonomiska och personella resurser. Det medför stora svårigheter att sätta upp systematiska effektstudier med för- och eftertester, kontrollgrupper och uppföljning. Tidigt våldsförebyggande insatser är också svåra att mäta och visar ofta svaga resultat. Dessutom saknas det konsensus kring vilka utfallsmått som ska användas. Det är en bakomliggande orsak till varför det fortfarande finns så få rigoröst utvärderade, tidigt våldsförebyggande program i världen som riktar sig till män och pojkar.⁶²

I Sverige saknas selektiva våldsförebyggande insatser för vuxna män som är uttalat våldsförebyggande. Däremot finns exempel på metoder som riktar sig till unga män, t.ex. ART, där utvärderingar visar på svag effekt.⁶³ På indikativ våldsförebyggande nivå använder

⁶¹ Hughes et al. (2014).

⁶² Wells et al. (2013), SKL (2011), Weisz, et al. (2009), Sjögren et al. (2013), Flood (2011).

⁶³ SKL(2011).

Kriminalvården programmet IDAP, som utvärderades under 2004–2007 och där resultatet får anses försiktigt lovande.⁶⁴

MUCF har låtit kartlägga vetenskapligt utvärderade och effektiva våldsförebyggande metoder med genusperspektiv och som har fokus på pojkar och unga män i Sverige, Norden, Europa och Nordamerika. Metoderna skulle vara effektutvärderade flera gånger, ha stor spridning och ha implementerats på många håll i olika åldersgrupper och miljöer. De skulle också visa lovande eller goda resultat vad gäller kunskaps-, attityd- och beteendeförändring. De metoder som identifierades hade endast fokus på ungas våld i nära relationer eller på sexuellt våld. Följande sju program bedömdes bäst uppfylla de uppsatta kriterierna: Bringing in the Bystander, Mentors in Violence Prevention, The Men's Project, Safe Dates, Know Your Power, MOST och The Men's Program. Det sistnämnda var genussensitivt medan de andra hade en genusförändrande ansats.⁶⁵

Av dessa har programmen Mentors in Violence Prevention (MVP) och Bringing in the Bystander (BITB) importerats, översatts, testats och anpassats till svensk kontext av organisationen Män för Jämställdhet. Metoderna kommer att testas ytterligare inom ramen för Arvsfondsprojektet *En kommun fri från våld*, som pågår 2015–2018 i Borås och Västerås.

Båda programmen är s.k. åskådarprogram som fokuserar på att stärka förmågan hos deltagarna att ingripa som åskådare för att stoppa t.ex. våld, trakasserier eller sexism. Centralt för båda programmen är att en åskådare kan gripa in och göra skillnad på ett säkert och effektivt sätt före, under och efter en situation där någon kränker eller behandlar en annan person illa.

MVP har under 20 år implementerats och spridits i USA, främst inom skola, idrottsrörelsen och inom militären. Det övergripande syftet är att bryta mäns tystnad kring frågor om mäns våld mot kvinnor och målen med programmet är att öka medvetenheten, utmana tänkandet, öppna för dialog och inspirera till att agera förebild i det våldsförebyggande arbetet. Programmet bygger på en mentorskapsmodell där professionella utbildare knutna till MVP utbildar unga så kallade mentorer som i sin tur leder kortare workshops med sina jämnåriga på skolor eller universitet. MVP har

⁶⁴ WHO (2003), Kelly et al. (2010), Kriminalvården (2012).

⁶⁵ Sjögren et al. (2013).

visat lovande resultat i både process- och effektutvärderingar, där deltagare förändras i positiv riktning. Deltagarna visar sig ha lärt sig mer om mäns våld, i mindre utsträckning ha sexistiska attityder, oftare se olika former av våld som felaktiga och ha större tilltro till sin egen förmåga att ingripa och hjälpa till.⁶⁶

BITB har sitt ursprung i MVP och har ett särskilt fokus på att förebygga sexuellt våld. Målgruppen har främst varit studenter på universitet. Utvärderingar visar att deltagarna i programmet BITB inte bara förändrade attityder till våldtäkt och våldtäktsmyter, och till att gripa in i våldsamma situationer, utan även en positiv beteendeförändring som består efter ett år gällande att som åskådare ingripa mot våld i nära relation och sexuellt våld.⁶⁷

4.16 Mediekampanjer

Mediekampanjer för att förändra sociala och kulturella normer är internationellt sett de mest synliga och vanliga strategierna för att förebygga våld i nära relationer och sexuellt våld. Även här har Sverige mycket att lära. Mediekampanjer är samtidigt den minst utvärderade våldsförebyggande strategin. WHO påpekar att de utvärderingar som gjorts av mediekampanjer typiskt sett fokuserat på förändrade attityder, snarare än förekomst av våld, vilket gör det svårt att dra säkra slutsatser om hur effektiva de är i att faktiskt förebygga våld. Med detta sagt finns det ändå ett visst stöd för tre typer av våldsförebyggande program med syfte att förändra attityder och normer som bidrar till våld i nära relationer och sexuellt våld, även om effekterna i form av minskad förekomst av våld behöver undersökas mer ingående. De tre typerna av insatser är: program som utgår från teorier om sociala normer för att motverka föreställningen att våld är normalt, arbete med män och pojkar, och mediekampanjer.⁶⁸

Europeiska institutet för jämställdhet (EIGE) lyfter också mediekampanjer som lovande i en kartläggning av våldsförebyggande arbete från 2015, även om de framhåller att dessa inte är effekt-

⁶⁶ Cissner (2009), Ward (2000),(2001),(2002), Katz et al. (2011), Katz (1995).

⁶⁷ Potter et al. (2009), Moynihan, et al. (2014).

⁶⁸ WHO (2010), se även Potter (2008), Potter et al. (2008).

utvärderade.⁶⁹ Ett annat exempel på hur kampanjer kan utvecklas i dialog med forskning och utvärdering är den brittiska kampanjen ”Det här är våld” (*This is abuse*) riktad till unga. Den bygger på två tidigare kampanjer, en om våld i nära relationer och en om sexuellt våld, utvecklade mot bakgrund av studier av ungas perspektiv på våld.⁷⁰ När fortsatta studier visade att unga inte uppfattar våld i parrelationer och våldtäkt som separata fenomen utan snarare som olika delar av ett kontinuum slogs de båda tidigare kampanjerna ihop till en, som lanserades i december 2013. Denna har i sin tur utvärderats, bl.a. genom för- och eftermätningar, och den ingår fortsatt i den nationella strategin.⁷¹

4.17 Engagera män – en nyckelstrategi

En viktig framtidsfråga är att engagera män och pojkar i det våldsförebyggande arbetet.⁷² Det finns en rad skäl till detta, bl.a. att en majoritet av alla män varken utövar våld eller har överseende med våldshandlingar. Könrelaterat våld berör också män direkt eller indirekt i alla åldrar, oavsett socioekonomisk och etnisk bakgrund. Många män ser och förstår allvaret i problemet och vill vara en del av lösningen. Män har också oftast större möjligheter att påverka centrala institutioner och sociala strukturer. Dessutom skickar medverkande män – som förebilder, ledare och allierade med kvinnor – kraftfulla budskap till pojkar och andra män om t.ex. relationer, kön, våld och makt, som påverkar föreställningar om vad det innebär att vara man.

4.18 Inget att vänta på!

För att stödja det våldsförebyggande arbetet tog MUCF tillsammans med organisationerna Unizon och Män för jämställdhet i slutet av 2014 fram handboken *Inget att vänta på. Handbok för våldsföre-*

⁶⁹ EIGE (2015).

⁷⁰ Home Office (2014b).

⁷¹ Home Office (2014), (2014b).

⁷² Pease (2008), Wells (2013), FN (2008), Katz J (1995), Kaufman (2001), Government of Ontario (2007), Flood (2011).

*byggande arbete med barn och unga.*⁷³ Handbokens syfte är att skapa förståelse för och möjliggöra utveckling av en kunskapsbaserad våldsförebyggande praktik med genusperspektiv för barn och unga i Sverige. Den utgår från genusvetenskapliga perspektiv på våld och folkhälsovetenskapliga perspektiv på våldsförebyggande arbete och lyfter konkreta steg för förändringsarbete.

Utredningen instämmer i att det inte finns något att vänta på och att våldsförebyggande arbete måste få mer fokus och resurser i framtiden. Som vi redogjort för i kapitel 3 så finns det troligen oerhört mycket att vinna även i ekonomiska termer genom att satsa resurser på att åtgärda, förhindra och förebygga våldet.

I det våldsförebyggande arbetet måste många fler aktörer involveras, i större omfattning. Tidiga våldsförebyggande insatser bör dock inte genomföras på bekostnad av andra satsningar riktade till stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor, utan genom utökade resurser och ett förändrat arbetssätt.

⁷³ MUCF (2014).

5 Att arbeta med och förstå våld

I detta kapitel går vi närmare in på arbetet med våldsutsatta och våldsutövare. Vi beskriver målsättningen med arbetet och beskriver de utmaningar och hinder som yrkesverksamma många gånger kan möta. Avslutningsvis lyfter vi upp politikernas och cheferns ansvar för att skapa hållbara arbetsvillkor och arbetsmiljö för yrkesverksamma på området.

5.1 Ett professionellt fält växer fram

Arbete för kvinnofrid och mot mäns våld mot kvinnor, mot hedersrelaterat våld och förtryck och mot våld i nära relationer har under senare år vuxit fram som ett eget professionellt fält.

Som vi beskrivit i kapitel 2 har arbete mot mäns våld mot kvinnor utökats och vuxit fram under de senaste 40 åren. Från början i stort sett enbart genom ideella kvinnojourers insatser. Under senare år har det offentliga i högre utsträckning börjat ta ansvar för arbete med att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och barn som upplevt våld, vilket länge har efterfrågats från både statlig och frivillig sektor.

Utredningen som i början av 2000-talet utvärderade kvinnofridsuppdragen¹ såväl som den jämställdhetspolitiska utredningen² konstaterade 2004 respektive 2005 att det fanns en mängd stora brister i institutionalisering när det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor, på alla nivåer i samhället. Med några få undantag saknades särskilda och specialiserade enheter för att hantera frågorna, och särskilda policydokument, handlingsplaner, arbetsrutiner,

¹ SOU 2004:121.

² SOU 2005:66.

personella resurser och specialiserade tjänster. Inga särskilda medel för utvecklingsarbete avsattes med någon regelbundenhet och det saknades särskilda kompetenskrav på de tjänstemän som i sitt yrke möter kvinnor och barn som drabbats av mäns våld. Båda utredningarna lyfte fram att prioriterade områden för framtidens offentliga insatser på området måste vara resurser, organisation, kunskap och förståelse. Kvinnors utsatthet för mäns våld är ett allvarligt samhällsproblem som kräver att insatser permanentas, får en mer beständig organisation och långsiktiga verksamhetsmål.

Utredningen om kvinnofridsuppdragen pekade också på att specialiserade tjänstebefattningar inom ordinarie verksamhet är en förutsättning för ett systematiskt och kontinuerligt arbete för kunskapsuppbyggnad och för att höja frågans legitimitet och status.

I dag, 2015, är läget delvis annorlunda. En mängd samhällsaktörer har yrkesverksamma som arbetar helt eller delvis med frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Utöver anställda och ideella vid landets kvinnojourer, tjejjourer och brottsofferjourer så finns vid varje länsstyrelse utvecklingsledare och särskilt ansvariga för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Flera nationella myndigheter har ett antal anställda som arbetar med särskilda uppdrag på området, t.ex. Socialstyrelsen, Polisen och Åklagarmyndigheten. Fler specialiserade tjänster som arbetar strategiskt och samordnande för att driva frågorna framåt har inrättats. NCK hade i december 2014 61 personer anställda³. I de två nationella myndighetsnätverken för kvinnofrid och mot hedersrelaterat våld och förtryck ingår närmare 20 nationella myndigheter och SKL.⁴

Vad gäller kommuner, landsting och regioner så sammankallar SKL ett kvinnofridsnätverk bestående av drygt 400 yrkesverksamma som i någon utsträckning arbetar med kvinnofridsfrågor. I en enkät som Unizon skickade ut till landets alla kommuner i november 2014 och som besvarades av 70 procent, framgår att drygt 83 procent av de som svarat har någon sorts funktion/an-

³ NCK (2015).

⁴ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting och Åklagarmyndigheten.

ställd inom området mäns våld mot kvinnor/våld i nära relationer. 48 procent av kommunerna som svarade angav att de hade flera personer som arbetade med frågan och 41 procent angav att de hade ett "kvinnofridsteam".⁵ Av de 206 skyddade boenden som Socialstyrelsen identifierade i sin kartläggning under 2012 så drevs 21 procent i kommunal regi.⁶ Flera landsting har börjat ställa frågor om våldsutsatthet till sina patienter och har påbörjat en utveckling av kunskapsstöd och riktlinjer, som nämnts i kapitel 4. Till exempel drivs i Västra Götalandsregionen sedan drygt fem år ett kompetenscentrum mot våld i nära relationer med omkring tio anställda.

Den senaste tioårsperioden har också våldsförebyggande arbete fått ett ökat fokus och MUCF har exempelvis utbildat ett stort antal anställda inom den idéburna sektorn såväl som kommunala skol- och fritidsverksamheter och andra offentliga verksamheter som möter barn och unga.⁷ Den ideella organisationen Män för jämställdhet, som verkar för jämställdhet och mot våld och driver ett centrum för våldsprevention, har mellan åren 2005 och 2015 vuxit från 1,5 till 15 anställda. Vidare har Arvsfonden sedan 2010 beviljat medel till omkring 28 projekt som avser olika insatser för barn, unga och kvinnor som utsatts för mäns våld eller hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa Arvsfondsprojekt drivs av ideella föreningar och andra icke-vinstdrivande organisationer som vill pröva nya idéer för att utveckla verksamheter för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning på deras egna villkor.

Sammantaget har en stor ökning av antalet yrkesverksamma på området skett den senaste tioårsperioden. Fler myndigheter och samhällsaktörer arbetar alltså i högre utsträckning med frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Dessutom finns i dag mer rutiner, riktlinjer, föreskrifter, utvecklingsmedel och vägledningar för arbetet. Det kan beskrivas som att en ökad institutionalisering har påbörjats. Men, som vi påpekade i vårt delbetänkande sker arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck fortfarande ofta vid sidan av det ordinarie verksamhet, både hos nationella myndigheter och hos myndigheter på lokal nivå. Kortsiktiga regerings-

⁵ Unizon (2015), enkäten besvarades av 202 av 290 kommuner.

⁶ Socialstyrelsen (2013).

⁷ MUCF (2015).

uppdrag som sker i projektform riskerar att bidra till att arbetet inte integreras i ordinarie arbete på myndigheter. I Unizons kartläggning angav 24,3 procent av de kommuner som svarade att deras kvinnofridssamordnare var projektanställd⁸. Det är ett allmänt känt fenomen att många yrkesverksamma på området just är visstidsanställda i temporära satsningar, eller att deras tjänster kan ändras till att innefatta andra frågor om tidsbegränsade uppdrag på området avslutas.

Oaktat de brister som fortfarande råder för arbetet i stora delar så håller ett professionellt fält och nya yrkesroller på att växa fram. Dessutom, och kanske delvis på grund av en ökad institutionalisering, börjar allt fler andra yrkesverksamma inom exempelvis polis, socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård uppmärksamma våldsutsatta i sitt arbete på ett tydligare sätt. Det uppenbarar sig även frågor som rör hur arbetsmiljön, resurser och stödinsatser för de anställda ska utformas på bästa sätt för att våldsutsatta ska få det stöd och skydd som de behöver. Spörsmål om mandat och samverkan och skärningspunkter mellan olika yrkesverksamma uppkommer. Strategiska och övergripande frågor kring mål och riktning på lång sikt väcks.

I kapitel 4 redogjorde vi för våldsförebyggande arbete och betonade vikten av att öka fokus på tidigt våldsförebyggande arbete för att vi tillsammans ska bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. I detta kapitel går vi närmare in på arbetet med våldsutsatta och våldsutövare, som också är våldsförebyggande.

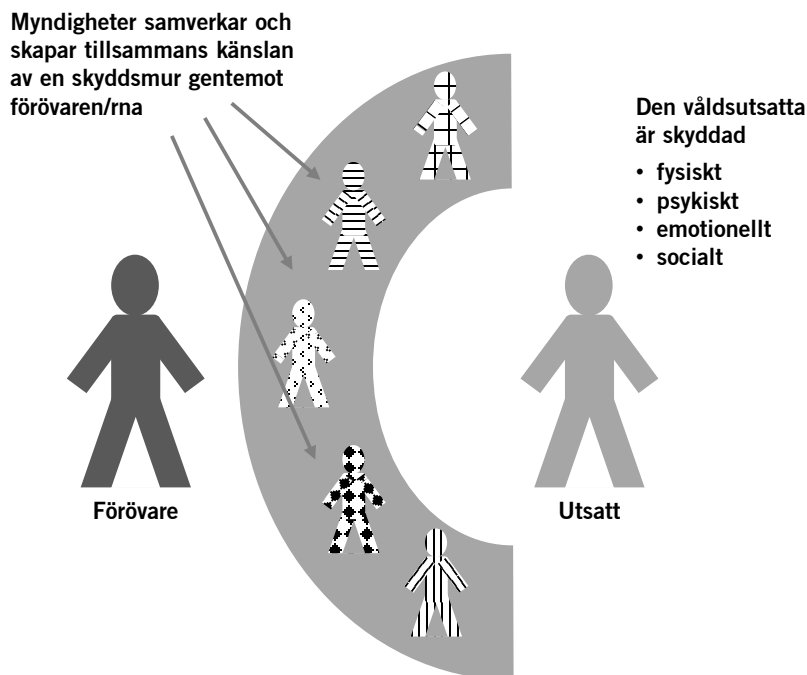
5.2 Målsättningen med arbetet

För många yrkesverksamma innebär arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck i praktiken att tillgodose behovet av stöd, skydd och behandling till våldsutsatta kvinnor och barn. Det handlar om att se den våldsutsattas situation och utsatthet samt vidta adekvata åtgärder. Genom samverkan kan yrkesverksamma skapa fysisk, psykisk och social trygghet hos den utsatta.⁹

⁸ Unizon (2015).

⁹ Ekström (2013), Ekström (2014).

Figur 5.1 Genom samverkan kan myndigheter utgöra en "skyddsmur" för den våldsutsatta



5.2.1 Kunskap och förståelse om våldsutsatta och deras situation

För att förstå arbetet med att bemöta våldsutsatta behövs kunskap om och förståelse för våldsutsattas situation. Carin Holmberg och Viveka Enander beskriver de komplexa känslor som i en nära relation binder kvinnan till den våldsutövande mannen som ett "traumatiskt band" där hennes olika känslor av kärlek, rädsla, hat, medlidande, skam, skuld och hopp tvinnas samman. Inom kvinnan lever två krafter, en som anpassar sig för att överleva och en som motsätter sig övergrepp och våld.¹⁰ Att ha en personlig relation till den som begår en våldshandling är dubbelt traumatiserande, dels att utsättas för det faktiska våldet, dels att förhålla sig till att det är en närstående som begår brottet. Begränsningar av den utsattas livs-

¹⁰ Holmberg & Enander (2011), Enander (2011).

och handlingsutrymme har ofta skett gradvis i en normaliseringsprocess.¹¹ Det är därför också sällsynt att den som utsätts initialt ser det som ett brott. Närheten till förövaren gör att våldshandlingarna tolkas på ett mildrande sätt, förringas och förnekas.

När det gäller våld som flickor och unga kvinnor utsätts för kan det ske inom såväl stabila som mer tillfälliga relationer, men utövandet av kontroll kan likaväl vara central. Ofta sker psykiskt våld, tvång, press och kontroll via digitala/sociala medier, i form av ryktesspridning, bilder, mobilsamtal, övervakning av var den utsatta befinner sig osv. Våldet kan vara mycket svårt för den unga utsatta att bryta sig ur. Våldsutsatta flickor och unga kvinnor kan mötas av vuxenvärldens (och den professionella världens) uppfattning om att våld främst utspelar sig mellan vuxna kvinnor och män, som dessutom har barn, hem och andra ”bindande faktorer” gemensamt. Det gör att många av de som har berättat om sin utsatthet inte har upplevt att de blir förstådda. De kan också själva ha uppfattningen att misshandel av kvinnor sker i vuxnas relationer, vilket undervärderar deras egen utsatthet. Samtidigt spelar föräldrar stor roll i hanterandet av våldet eftersom såväl offer som förövare kanske bor hemma eller som unga vuxna har en nära relation till föräldrarna. Även jämnåriga vänner är centrala, de kan ge stöd men också förminska våldet.¹²

Ordet ambivalens är ett nyckelord i förståelsen av våld i nära relationer. Förövarens förklaringar och uppfattningar av det våld som utövats har delvis också blivit den våldsutsattas. Våldsutövaren osynliggör, normaliserar och bagatelliserar sina handlingar och förlägger skuld och skam på kvinnan. Mannens verklighetsuppfattning påverkar även kvinnan. Kvinnan kan ha två jag inom sig, dels ett jag som har internaliserat mannens världsbild, hon bär den skuld och skam som borde vara hans, och dels ett jag som kräver upprättelse.¹³

I denna dubbelhet kämpar kvinnan med uppbrottet från mannen. Känslor av skuld eller skam kan göra att den utsatta vill tränga bort minnet av det som har hänt och att hon har svårt att prata om det. En del av en traumareaktion kan vara att förtränga eller förminska

¹¹ Lundgren (2004).

¹² Gottzén & Korkmaz (2013), Överlien (2015), STIR (2015).

¹³ Holmberg & Enander (2011), Enander (2011), Lundgren (2004), Olsson (2011).

det man har varit med om. Det är vanligt att kvinnan separerar ett antal gånger före det slutgiltiga uppbrottet och uppbrottsprocessen består av flera faser.¹⁴ Först handlar det om att bryta upp fysiskt från mannen. Det är vanligt att kvinnan gör detta när hon upplever att hon ”nått botten” eller tappat hoppet om relationen, men den våldsutsattas yttre omständigheter såsom försörjningsmöjligheter och ekonomiska situation har också betydelse för beslutet att stanna eller gå.¹⁵ En vändpunkt kan vara när det blir konkret hotfullt för hennes eget liv eller någon annans liv (t.ex. barnens). Därefter handlar det om att också bli emotionellt fri och bryta det känslomässiga bandet till våldsutövaren. Olika steg som kvinnan går igenom i denna fas kan vara att gå från att känna att hon älskar honom till att hon hatar honom, därefter kan hon känna medlidande eller tycka synd om honom och till sist känner hon ingenting för honom (men kan fortfarande vara rädd för honom eller känna skuld för våldet). Många ser inte sig själva som misshandlade eller våldtagna, eftersom stora delar av våldet har normaliserats och kallats för något annat. En sista fas i uppbrottsprocessen handlar om att fullt ut förstå vad man varit utsatt för och sätta ord på att ha blivit utsatt för fysiskt, psykiskt och/eller sexuellt våld. Först när våldsutsattheten och traumat synliggörs kan det bearbetas.¹⁶

Det är också viktigt att ha kunskap om våldsutövande mäns beteenden. Den mest utvecklade kunskapen om män som utövar våld mot kvinnor bygger på studier av män som kommit till myndigheters kännedom och varit föremål för någon slags insats, som ett program för våldsutövare. Det är dock värt att hålla i minnet att detta är en minoritet av våldsutövarna. Det som många forskare dock är eniga omkring är att våldsutövande män brister i ansvars tagande för våldet, en brist som också bidrar till att upprätthålla våldet. Det handlar om att män kan anlägga förhållningssätt till våldet och sitt eget beteende som tonar ner våldets allvar och det egna ansvaret, skuldbelägger den utsatta kvinnan, och osynliggör våldets konsekvenser.¹⁷ I stället för att tala om våldet som de konkreta handlingar de utövat – ”sparkar” och ”slag” – kan de t.ex.

¹⁴ Dobash & Dobash (1979), Eliasson (1997).

¹⁵ Anderson & Saunders (2003).

¹⁶ Holmberg & Enander (2011).

¹⁷ Hydén (1995), Isdal (2001).

prata om ”gräl” eller liknande. Vidare har Jeff Hearn¹⁸ pekat på att medan våldsutsatta kvinnor tenderar att lyfta fram våldets konsekvenser för hela livssituationen, kan våldsutövande män hålla isär olika bilder av sig själva vilket gör att både våldet och förståelsen av det fragmentariseras. Fragmentariseringen får våldet att framstå som separata händelser i stället för som en del av ett mönster i relationen och en pågående process. Denna fragmentisering påverkar omgivningens respons när mannen kommunicerar våldet som tillfälligt och som kvinnans ansvar. Omgivningen kan försvara och legitimera våldet baserat på deras uppfattningar om mannens generella situation och hur han betar sig i andra sammanhang, samt på åsikter om kvinnan och hennes karaktär. Men familj och vänner kan också intervensera direkt i våldet och när det kommer till deras kännedom försöka skydda kvinnan och förmå mannen att förändras. Mannen kan i vissa fall också vara mycket öppen om sitt våld, men i de flesta fall får omgivningen inte kännedom om våldet eller om dess omfattning.¹⁹ Övergreppen möjliggörs genom olika strategier för att hålla det som pågår inom familjen hemligt.²⁰ Tystnad och hemlighållande och barnens övergivenhet och ensamhet är utmärkande för familjer där det förekommer våld. Barn i sådana familjer får ofta bära sina traumatiska upplevelser själva. Den samlade tystnaden runtomkring förmedlar till barnen att våld är en privat angelägenhet.²¹

Som fördjupat beskrivits i kapitel 2 har barn och ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck ofta under många år levt med stora begränsningar i sitt liv. Många har uppfostrats till att inte uttrycka egna tankar och åsikter, begränsats kring vem de umgås med och när de får gå ut, vad de får ha på sig, hur de får se ut, vad de ska tro på, tänka och tycka, utbildning, framtid och äktenskap. Många av dem har utsatts för psykisk misshandel av sina familjemedlemmar och släktingar i form av kränkningar, nedvärderingar, utfrysning, isolering eller hot. Många har också hotats med misshandel, att vanställas, uteslutas från familjegemenskapen eller att giftas bort och åtskilliga har utsatts för dödshot. Få utsatta har stöd av någon i sitt familjenätverk. Vissa unga blir utsatta för press,

¹⁸ Hearn (1998).

¹⁹ Gottzén (2013).

²⁰ Carlsson (2009).

²¹ Hindberg (1999), Weinehall (1997).

tvång, hot och våld av familjen först i samband med partnerval, medan andra levt med sådana begränsningar, hot, förtryck och våld under hela uppväxten.²² Flickor och kvinnor som har könsstympats kan ha levt länge med smärtor, trauma och fysiska symptom utan att ha kopplat ihop det med könsstympningen. Könsstympning är en tyst och hemlighållen fråga som för många utsatta känns tabu att kommunicera kring.²³

Det kan vara först när isolering, kontroll och hot upphör som den som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck eller könsstympning har möjlighet och utrymme att känna efter hur hon mår. När den unga har tagit steget ut ur familjen kliver hon såväl mentalt som faktiskt in i ett annat rum och uppbrottet kan väcka starka reaktioner som den unga själv inte är beredd på. Den starka individ som stod emot familjens och/eller släktens krav och som tog sig ur sin situation kan "kollapsa" efter uppbrottet. Från att ha levt i ett sammanhang med flera syskon och andra släktingar, där den unga upplever sig som ensam med sina känslor, är hon nu även isolerad. Denna upplevelse av ensamhet kan leda till att den unga är mycket mottaglig för alla kontakter som verkar erbjuda ett alternativ till ensamheten. I en situation där den unga är i en kris kan längtan efter syskon eller mamman exempelvis bli oerhört stark. Svårigheten att hantera ensamheten kan dels knytas till det kaos som konsekvenser av den levda erfarenheten och upplevelse av uppbrottet kan ge upphov till. Dels kan svårigheten att hantera ensamhet knytas till den kollektiv-orientering som är gemensam för många av de unga. De unga har i hög utsträckning fråntagits rätten att vara ensamma innan uppbrottet och kan ha längtat efter ensamhet. Trots detta kan ensamheten efter uppbrottet upplevas svår att hantera eller rent av ohanterbar. I detta läge är det inte ovanligt att den unga tappar ork, vilja och initiativförmåga att göra något överhuvudtaget.²⁴

²² Ungdomsstyrelsen (2009), Länsstyrelsen Östergötland (2011).

²³ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

²⁴ Länsstyrelsen Östergötland (2011).

5.2.2 Att ge skydd och stöd och återupprätta värdighet

En kvinna eller flicka som söker skydd och stöd kan ofta befinna sig i ett känslomässigt och praktiskt kaos. Som konsekvens av våldet kan hon ha låg självkänsla, svårt att lita på andra och vara rädd att inte bli trodd om hon berättar. Ett bra och respektfullt bemötande utifrån hennes särskilda situation är avgörande för att hon ska orka berätta och bryta upp från våldet. Det är viktigt att hon själv får sätta ord på sina problem, formulera vad hon vill ha hjälp med och välja hur hon vill gå vidare. Att få lita till sin egen förmåga och göra bedömningar och fatta beslut är att återta makten över sitt liv. Den våldsutsatta behöver känna att hon inte står ensam – men att hon står på egna ben.²⁵

Det är också ett viktigt uppdrag och ett ansvar för yrkesverkssamma inom socialtjänsten och polisen att bedöma säkerheten och riskerna för den våldsutsatta utifrån en kartläggning av våldet som hon och eventuella barn har utsatts för. Detta måste göras för att göra en korrekt bedömning av den fara som kvinnan, flickan och/eller barn kan befinna sig i, och det är viktigt för dokumentation och framtida säkerhet. När det gäller riskbedömningar inom socialtjänsten finns i Sverige den standardiserade bedömningsmetoden FREDA som innehåller ett farlighetsbedömningsinstrument och som är avsedd att användas i arbetet med våldsutsatta kvinnor.²⁶ Polis och kriminalvård använder bl.a. riskbedömnings- och hanteringsmodellen SARA för våld i nära relationer²⁷ och PATRIARK som är en version av SARA som är anpassad för att bedöma och hantera hedersrelaterat våld.²⁸ För att bedöma risken för förföljelse i form av oönskad och upprepad kommunikation, kontakt eller annat uppförande som orsakar fruktan för den utsattas (eller närståendes) säkerhet används verktyget SAM.²⁹

Förutom socialtjänst och polis finns det en rad olika stödverksamheter för våldsutsatta (se kapitel 6). Dessa utgörs exempelvis av telefonrådgivning, skyddade boenden, hjälp vid kontakt med myndigheter, advokater och rättsinstanser samt samtalsbehandling.

²⁵ Grände & Lundberg (2009).

²⁶ Socialstyrelsen (2009).

²⁷ Spousal Assault Risk Assessment Guide. Belfrage (2008) Kropp et al. (2000).

²⁸ Belfrage (2005), Belfrage & Strand (2010).

²⁹ Stalking Assessment Management. Belfrage & Strand (2007) och (2009).

Insatserna utförs av såväl kommuner som ideella föreningar så som kvinnojourer. De flesta stödinsatser är inte riktade till någon särskild grupp, utan till kvinnor generellt.³⁰ Exempelvis riktas få insatser direkt till flickor och unga kvinnor som varit utsatta för våld i nära relation. En av få med tydligt fokus på denna grupp utgörs av tjejjourernas stödverksamhet. Socialstyrelsen rekommenderar att hälso- och sjukvården bör ta upp frågan om våld i alla ärenden inom barn- och ungdomspsykiatri (BUP).³¹ Socialstyrelsens rekommendation syftar på barn och unga som utsatts för våld i hemmet, men detta behov finns även för våld i ungas nära relationer.

Den som har varit utsatt för våld kan få starka traumatiska reaktioner, bl.a. posttraumatisk stressyndrom (PTSD). Det kan innebära att våldsoffret har mardrömmar och minnen av de traumatiska händelserna, blir distanserad till andra, blir irriterad och har koncentrationssvårigheter samt utvecklar överkänslighet inför fara. Hon kan också undvika att tala om händelserna, inte vilja tänka på dem, och känna sig emotionellt avtrubbad och stum.³² I mötet med professionella som är beredda att lyssna kan den våldsutsatta få möjlighet att uttrycka och bearbeta känslorna som är kopplade till händelserna. Ibland kan det vara först då hon vågar prata om våldet och kan relatera det som hänt till sig själv, samt distansera sig från den skam och skuld våldsutsatta kvinnor ofta upplever.³³

³⁰ Socialstyrelsen (2013).

³¹ Socialstyrelsen (2015).

³² Dietrich (2007).

³³ Dietrich (2007) Olsson (2011) Hydén (2005) Enander (2011).

Figur 5.2 Visar det professionella bemötandet som bl.a. innebär att vara förövarens motpol³⁴



Det professionella bemötandet innebär att vara en motpol till förövaren. Eftersom kvinnan kan ha upplevt våldet som normalt och som hennes fel är det viktigt att tydliggöra att våldet inte är acceptabelt och att ansvar och skuld för våldet ligger hos våldsutövaren. Det är viktigt att synliggöra våldet och dess betydelse och möjliggöra offrets berättande. På så vis kan kvinnans värde återupprättas och det är också möjligt att öppna upp för kontakter med omvärlden.³⁵

Att återupprätta den våldsutsattas värdighet är grundläggande för arbetet. Forskaren och terapeuten Allan Wade³⁶ lyfter vikten av att fokusera på människors friska och starka reaktioner på hot och våld från en annan människa, deras motstånd mot våldet, och att

³⁴ Hanna Olssons bild från föreläsningar kring temat *Vad gör våldet med de professionella?*

³⁵ Wade (1997).

³⁶ Wade (2007).

detta är viktigt för det själsliga läkandet. Det som från början tolkades av kvinnan själv som exempelvis passivitet kan vid en närmare granskning visa sig handla om ett medvetet val och en strategi som hon har använt för att skydda sig själv eller barnen. Många logiska överlevnadsstrategier och motståndreaktioner går att finna i den våldsutsattas berättelse, och det är viktigt att hon själv får syn på dem. Våldet är ett agerande och en handling av den som utför våldet. Våld är en envägshandling, inte en ömsesidig handling mellan två parter. Det är förövaren som har gått över gränsen, inte offret. Offret försvarar sig, men deltar inte i våldsutövningen. Genom att synliggöra även små, subtila handlingar av motstånd i arbetet med våldsutsatta kan de få syn på och bevara sin värdighet i en ovärdig situation. Wade menar att kampen för att återta sin värdighet är kärnan i återhämtningen efter våld. Värdighet kommer av att ha kontroll, makt över sina tankar och självständighet. Genom att fråga den våldsutsatta vad hon gjorde och hur hon reagerat på våldshändelser blir historien mer korrekt och hennes upplevelse av maktlöshet minskar. Det läkande samtalet innebär att man arbetar för att synliggöra det tysta och öppna motståndet. För barnen är det viktigt att se och förstå att deras mamma har gjort motstånd, att få syn på sin mammas handlingar för att skydda dem. Genom att synliggöra kvinnans motstånd blir också våldet synligare, både för kvinnan själv och för de samhällsinstanser som ska göra bedömningar för att sätta in rätt insatser till stöd och skydd.³⁷

För barn och unga som har upplevt våld behövs hjälp och stöd som är anpassat efter och riktat direkt till dem. En förändrad livssituation och skydd från ytterligare upplevelser av våld, hot och kränkningar är grundläggande.³⁸

Hur påverkas den professionella av att möta våldsutsatta kvinnor, barn och ungdomar?

Att arbeta reaktivt mot våld är ett kvalificerat och krävande arbete som fordrar rätt förutsättningar. De som arbetar specifikt med våldsutsatta kvinnor kan utveckla en stor förståelse och kunnskap

³⁷ Wade (1997).

³⁸ Broberg et al. (2011).

och utgör därmed en kraftfull hävstång i en kritisk livssituation för den utsatta. De professionella förstår det stora värdet av professionellt relevanta insatser och ett bra bemötande. I den närmaste arbetsmiljön där man delar samma kunskapsram och förhållnings-sätt kan man få stöd och uppmuntran från arbetskamrater.³⁹ I bästa fall finns en stöttande ledning, en fungerande arbetsmiljö, handledning, samverkan, mandat och befogenheter och på så vis kan samhällets aktörer skydda den utsatta på bästa möjliga sätt, som figur 5.1 visar.

Våld påverkar de professionella som möter brottsoffer. En del av påverkan är positiv och det kan vara mycket givande att få hjälpa våldsoffer, men genom att lyssna till vad andra varit utsatta för kan man också få negativa reaktioner. I bemötandet av våldsutsatta är empati och inkännande viktigt, men lyssnandet kan påverka den professionellas egna fysiska och psykiska hälsa. De negativa reaktioner professionella får har beskrivits i termer av ”sekundär traumatisering”, vilket kan ta sig uttryck i plågsamma minnesbilder och mardrömmar. Det kan också synliggöras i försök att undvika offrets trauma och inte ställa specifika frågor om detta, samt i en generell ”emaptitrötthet” och utbrändhet.⁴⁰ Sekundär traumatisering kan utvecklas hos terapeuter, men också hos andra professionella som möter och stödjer våldsutsatta kvinnor på olika sätt inom rättsväsende, hälso- och sjukvård och socialtjänst och inom civilsamhället. Handledning och kollegialt stöd har identifierats som viktiga skyddsfaktorer för att undvika sekundär traumatisering.⁴¹

Givet de särskilda utmaningar som våldsutsatta och de som arbetar med våldsutsatta har, är kunskap om och förståelse för våldets mekanismer och konsekvenser bland chefer och ledning grundläggande. Det är också viktigt att våga se och prata öppet om våld och stå på de våldsutsattas sida. Mer om ledningens ansvar i avsnitt 5.4.

³⁹ Olsson (2011).

⁴⁰ Figley (1995) Pearlman & Saakvitne (1995).

⁴¹ Pearlman & Saakvitne (1995), Slattery & Goodman (2009).

5.2.3 Arbete med våldsutövarna

Arbetet med att upptäcka, bedöma och förmå våldsutövande män att sluta använda våld bedrivs i dag såväl inom polis, kriminalvård, socialtjänst och hälso- och sjukvården, som av frivilligorganisationer. De första insatserna och programmen riktade till våldsutövande män startade på 1980-talet, exempelvis EMERGE i Boston, the Domestic Abuse Intervention Project (DAIP) i Duluth, Minnesota, och Alternativ til vold i Oslo, och det var också då de första kriscentrumen för män etablerades i Sverige – i Göteborg 1987 och i Stockholm 1988. Centrumen var inte bara fokuserade på våldsutövande män, men arbetet mot våld blev snabbt en central fråga. Under de följande decennierna startade allt fler verksamheter och i synnerhet efter millennieskiftet har fältet utvecklats snabbt. Enligt den första nationella kartläggningen av arbete i Sverige med våldsutövande män fanns det år 2006 drygt 50 verksamheter som arbetade med män som utövar våld mot kvinnor i nära relationer.⁴² En uppföljande kartläggning sommaren 2010 tydde på att antalet verksamheter då hade stigit till minst 75.⁴³ En del av programmen från 2006 hade ersatts med andra och många nya hade kommit till. Även om ingen uppföljning av utvecklingen gjorts nationellt på senare år pekar befintliga uppgifter på fortsatt tillväxt. Kriminalvårdens program för män som utövar våld i nära relationer, IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme), används i dag i 38 verksamheter⁴⁴ spridda i olika delar av landet. Vidare finns ett program riktat till män dömda för alla typer av sexualbrott, ROS (Relation och Samlevnad), också det i 38 verksamheter.⁴⁵ Rikskriscentrum, riksorganisationen för professionellt arbete mot våld i nära relationer, listar 28 medlemsorganisationer (varav många kommunala) som bedriver professionellt behandlingsarbete av män i kris och som utövar våld mot kvinnor. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser av socialtjänstens arbete med brottsoffer erbjuder totalt 67 procent av kommunerna biståndsbeslutade stödsamtal till personer som utövat våld med syftet att våldsutövandet ska upphöra,

⁴² Eriksson et al. (2006).

⁴³ Eriksson & Pringle (2011).

⁴⁴ 6 anstalt och 32 frivård.

⁴⁵ 5 anstalt och 33 frivård.

och 62 procent av kommunerna har information på sin webbplats om vilka insatser de kan erbjuda personer som utövat våld.⁴⁶

I dagsläget finns inget program som riktar sig till förövare av hedersrelaterat våld och förtryck. Befintliga behandlingsprogram tenderar också att ha en underrepresentation av pojkar och unga män som utövat sexuellt våld och våld i nära relation. Dessa är stora och viktiga utvecklingsområden för framtiden.

Att arbeta med insatser riktade till våldsutövande pojkar och män är svårt och kräver mycket av den professionella. Här följer olika steg i arbetet som används i många av de verksamheter som bedrivs nationellt såväl som internationellt. När en våldsutövande man kommit till en verksamhets kännedom är nästa steg att skapa en mer ingående bild av hur våldet i relationen sett ut, vilket kan göras genom samtal och olika självskattningsformulär för våld i nära relationer.⁴⁷ När det gäller kartläggningar av hur våldet har sett ut i relationen är den våldsutsatta kvinnan och i vissa fall också barnen primära informationskällor. Efter upptäckt och kartläggning av våldet måste risken för att våldet upprepas bedömas. Forskningen pekar på att strukturerade risk- och skyddsbedömningar är att rekommendera.⁴⁸ Det finns också studier som tyder på att bedömningar som inkluderar de utsattas uppfattning om risken för upprepat våld ökar träffsäkerheten.⁴⁹ I Sverige används, som nämnt ovan, ett instrument för farlighetsbedömningen inom ramen för bedömningsmetoden FREDÅ samt riskbedömningsinstrumenten SARA, PATRIARK och SAM.

Efter riskbedömning är nästa steg att bedöma lämplig insats för att förebygga ytterligare våld. Rekommendationen är att bedömningen bör ta hänsyn till risknivå, behandlingsbehov och behov av anpassning till den specifika grupp som den våldsutövande mannen tillhör, t.ex. när det handlar om utbildningsnivå, språkkunskap, lärandestil och kognitiv förmåga, eller motivation och kulturell

⁴⁶ Socialstyrelsen (2014).

⁴⁷ Exempelvis finns självskattningsformuläret CTS2 (The Conflict Tactics Scale 2, Straus et al. 1996) översatt till svenska. Instrumentet ingick bland annat i den nationella utvärderingen av insatser riktade till våldsutövande män från 2009 (Socialstyrelsen 2010). Även i den nationella utvärderingen av stödinsatser till barn som upplevt våld mot sin mamma användes CTS2-formuläret och då ställdes en del tillägsfrågor om vad den svarande personen trodde att barnen hade sett och hört (Broberg et al. 2011). På det sättet användes formuläret för att få en indikation på såväl kvinnors som barns utsatthet för våld.

⁴⁸ Baird & Wagner (2000) Grann (2002).

⁴⁹ Heckert & Gondolf (2004).

bakgrund.⁵⁰ En annan aspekt är om mannen ska tillhöra en samtalsgrupp eller endast ska ha individuella samtal. Ytterligare en del i arbetet handlar om att som professionell göra en aktiv bedömning av om mannen har en uppriktig vilja till förändring och om det är möjligt att arbeta med mannen. Intensiteten i insatsen bör därefter anpassas till risknivån. Ju högre risk för upprepat våld, desto högre intensitet i insatsen. Ju allvarigare fysiskt våld desto troligare är det att arbetet bör starta med ett påverkansprogram där risk- och säkerhetsarbete är en central del i interventionsmodellen. Om våldet framförallt varit sexuellt bör också insatser som är inriktade på den formen av våld övervägas.

Det är viktigt att ta hänsyn till om mannen har ansvar för minderåriga barn. En stor andel av de män som utövar våld lever med minderåriga barn i sin närhet och många är också föräldrar. I dag finns en omfattande kunskap om att en stor andel av män som utövar våld mot kvinnor även utsätter barnen i familjen för direkta övergrepp i form av fysiskt och/eller sexuellt våld.⁵¹ Att utsätta barnen för att se, höra och på andra sätt uppleva våld och dess konsekvenser innebär dessutom i sig en form av psykisk barnmisshandel. Även om mannen inte utsätter barnet direkt brister han i sin omsorgsförmåga och har ett ansvar för barnens (o)hälsa och (brist på) välbefinnande. En generell rekommendation från konstruktörerna av program inriktade på pappor är att arbetet med mannen bör starta med ett påverkansprogram för att få stopp på det fysiska våldet, medan ett andra steg kan vara en insats inriktad på den våldsutövande mannens föräldraskap och omsorgsförmåga.⁵²

Vidare är den våldsutövande mannens motivation en central fråga i arbetet. Många är lågt motiverade och avhopp är ett stort problem för många verksamheter som arbetar med våldsutövare. Ibland kan det behövas en inledande motiverande insats. Eftersom avhopp från ett behandlingsprogram ökar risken för återfall kan det också vara viktigt med ett motivationsarbete medan programmet pågår.⁵³

⁵⁰ Olver et al. (2011), Woodrow & Bright (2011).

⁵¹ För en översikt, se Hester et al. (2006).

⁵² Scott & Crooks (2004).

⁵³ Olver et al. (2011).

Ett säkerhetsinriktat stöd till den våldsutsatta kvinnan är en central komponent i de konventionella programmen riktade till våldsutövande män.⁵⁴ Det finns olika modeller för säkerhetsarbete runt partnern/kvinnan. Minimum är att de som arbetar med männen försäkras sig om att kvinnan känner till vilken hjälp hon kan få och att hon inte stannar i en farlig situation på grund av ett orealistiskt hopp om att mannen ska förändras av insatsen. Det är viktigt att kvinnan får kunskap om innehållet i programmet och att hon får veta om mannen avbryter programmet eller behandlingen.⁵⁵ Partnerkontakt ska vara ett erbjudande till kvinnan, inte ett krav.⁵⁶

Överlag bedrivs en stor del av arbetet i Sverige med män som använder våld mot kvinnor på individuell bas, ofta inom ramen för mottagningar som riktar sig till män generellt och inte bara till män med en våldsproblematik. Det finns krismottagningar för män i olika delar av landet. Att delta i verksamheten är frivilligt för mannen. Oftast är kommunerna huvudman, ibland är det landstingen och ibland är huvudmannskapet gemensamt. De flesta kriscentrum arbetar utifrån en teoretisk bas med inspiration från såväl pedagogik, kognitiv beteendeterapi och krispsykologi som från systemteori och psykodynamisk teori, även om tyngdpunkten ofta ligger på någon av dessa influenser.⁵⁷

Verksamheter som arbetar med våldsutövare växer och utvecklas och det finns ett starkt intresse och engagemang för detta arbete. Att försöka förhindra våldsutövare att fortsätta använda våld är ett viktigt men svårt och krävande arbete, vilket många som arbetar med våldsutövare påpekar. Utredningen har träffat flera verksamheter och behandlare som arbetar praktiskt samt representanter från Rikskriscentrum och Män för jämställdhet. Att som behandlare gå in med empati och möta våldsutövaren som person innebär alltid en risk för att gå i en negativ allians med honom. Att gå i en negativ allians innebär att den professionella understödjer och bidrar till att förneka och minimera våldet och upprätthålla de förhållningssätt förövaren har till det våld han utövar. Den utsatthet som professionella kan befinna sig i när de arbetar med våldsutsatta gäller i lika

⁵⁴ Austin & Dankwort (1999), RESPECT (2012).

⁵⁵ Se t.ex. RESPECT (2012).

⁵⁶ Se även Socialstyrelsen (2015).

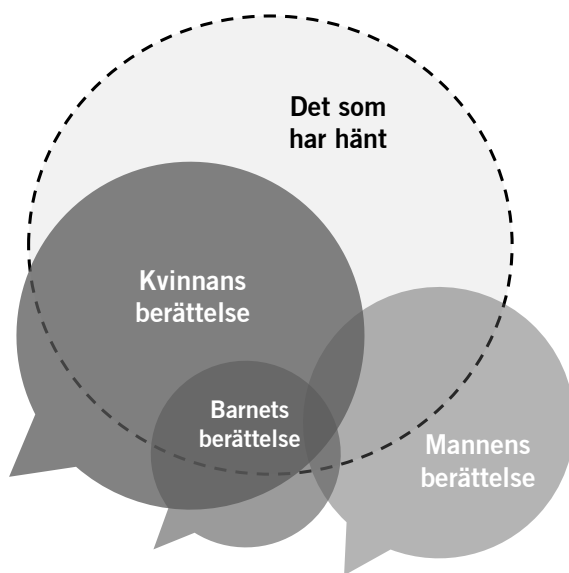
⁵⁷ Se vidare Eriksson et al. (2006) och SKL (2011).

hög grad för de arbetar med förövarna. Detta är något som understryks av både forskning och erfarenhet från praktik.⁵⁸

5.2.4 Konflikten i berättelserna

Att gärningsman och brottsoffer ger olika berättelser av det våld och de övergrepp som skett är det vanliga scenariot som yrkesverksamma på olika myndigheter möter. Som det beskrivs ovan präglas våldsutövarens förhållningssätt bl.a. av förnekande, osynliggörande och bagatellisering av våldet.

Figur 5.3 Bilden illustrerar exempel på olika perspektiv på en och samma händelse.



I de olika beskrivningarna av våldet finns ofta en inneboende konflikt. Det finns minst två berättelser – den våldsutsattas (även barnens) och förövarens berättelse. Dessa berättelser stämmer inte alltid överens med varandra och det kan finnas en motsättning dem emellan. Det kan ibland vara mycket lite som överensstämmer

⁵⁸ Bahner & Berkel (2007), Bailey et al. (2011), Morran (2008), Mopulden & Firestone (2007), Olsson (2011).

mellan de olika berättelserna och ord kan stå mot ord. Våldet har ofta har utövats inom hemmets väggar och dolts för omvärlden på olika sätt. Detta utgör inte sällan grunden till de konflikter som kan uppstå i det professionella arbetet inom en myndighet såväl som i samarbetet mellan myndigheter och organisationer.

Ordval för att beskriva våldet kan också bidra till att göra berättelserna grumliga. Det kan talas om "lägenhetsbråk" som om våld vore ett ömsesidigt "bråk" mellan två lika ansvariga och ömsesidiga parter. Det kan talas om "tjatsex" i stället för att säga våldtäkt. Resultatet av dessa ordval är att skulden i varje fall delvis läggs på den våldsutsatta.

Denna konflikt kan bli väldigt tydlig i den rättsliga processen. Christian Diesen och Eva F. Diesen⁵⁹ har i analyser av domar funnit att rätten ofta visar viss förståelse för förövarens beteende och kan se hans beteende i ett förmildrande ljus på grund av att kvinnan anses ha provocerat honom. På så vis ges våldsutsatta skuld för att hon blivit utsatt för våld. De pekar också på att det finns en tendens hos domstolarna att se till parternas berättelse och deras relation, i stället för att se kvinnans utsatthet.

Forskaren Monica Burman⁶⁰ belyser att uppfattningen av det "ideala brottsoffret" är att hon ska vara svag jämfört med gärningsmannen och att hon har gjort vad hon kan för att försvara sig. Hon finner att i det rättsliga sammanhanget så framställs svagheten och försvarslösheten hos den ideala våldsutsatta kvinnan i huvudsak som fysisk. Psykisk utsatthet tillmäts oftast mindre betydelse när det gäller prövningen av straffvärde och skuld. Våldsutsatta kvinnor kan i rättsväsendets ögon brista i motstånd eftersom de inte lämnar mannen. Detta att en våldsutsatt kvinna inte "går vid första slaget" så som vi här i Sverige har lärt oss att man ska göra, är en uppfattning som bidrar till att många våldsutsatta känner skam och känner sig "dumma", påpekar också Viveka Enander.⁶¹ Burman lyfter vidare att kvinnans beteende ganska ofta får en stor betydelse för bedömningen av mannens straffrättsliga skuld, även om det inte ska vara så. Om kvinnan har "grälat" och "provocerat", i stället för att vara kuvad och svag så kan kvinnan i rättens ögon bli delvis

⁵⁹ Diesen & Diesen (2013).

⁶⁰ Burman (2007).

⁶¹ Enander (2011).

medansvarig för mannens våld. Sammanfattningsvis finns stora svårigheter att betrakta aktiva och starka våldsutsatta kvinnor som brottsoffer med rätt till hjälp och stöd. Kvinnors ”provokationer” visar sig i flera domar inte bara lett till ett begränsat straffvärde, utan också till att rubriceringen grov kvinnofridskränkning har fallit.

Det finns också en ovilja hos många att se och förstå att psykiskt, fysiskt och sexuellt våld kan utövas av till synes ”normala” män som kanske ser bra ut, har ett gott anseende och en hög status i samhället.

Sammanfattningsvis kan sägas att det aldrig kan vara enkelt att arbeta med våld. Att härbergera att gärningsman och brottsoffer ger olika berättelser och att i första hand ställa sig på den våldsutsattas sida är en stor utmaning för verksamheter, men oerhört viktigt för arbetet.

5.3 Utmaningar och hinder i arbetet

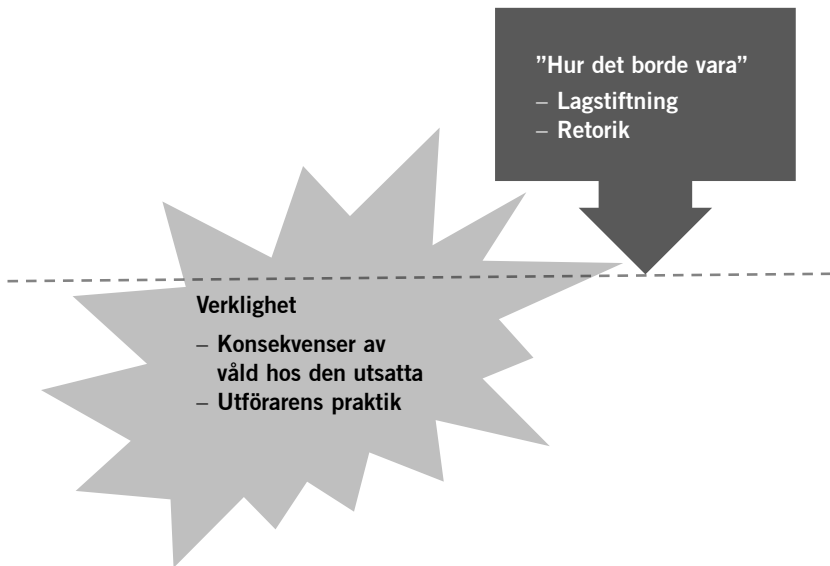
5.3.1 Glapp mellan retorik och praktik

Det finns gott om politiska ställningstaganden både nationellt och internationellt om att mäns våld mot kvinnor ska bekämpas och upphöra. Vi har i tidigare kapitel bl.a. nämnt FN:s deklaration, Europarådets Istanbulkonvention och det svenska jämställdhetsmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I kapitel 6 går vi in närmare på innehållet i de olika åtaganden som gäller på området för Sveriges del. På en officiell nivå är i stort sett alla positiva till ökad jämställdhet och till att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, retoriken inom politiken är mycket tydlig på denna punkt.

Enigheten om att arbetet är viktigt och prioriterat är i många delar stor – i alla fall i dagens politiska retorik. I stort sett alla politiska partier anger detta. I allt högre utsträckning finns lokala och regionala handlingsplaner och riktlinjer där viljeriktningen uttrycks på ett tydligt sätt. I stort sett alla är eniga om att alla våldsutsatta kvinnor och barn ska få sina behov av stöd, skydd och behandling tillgodosedda, oavsett var de bor eller om de har särskilda behov. Att det i Sverige i dag finns stora brister i likvärdighet och att det fortfarande kan upplevas som ett ”lotteri” för våldsutsatta huruvida man får hjälp och stöd, är något som gör de

flesta upprörda. För de våldsutsatta pågår våldet i realtid, här och nu och varje gång samhället misslyckas med att ge stöd och skydd förorsakas mycket lidande. Det finns ofta ett stort glapp mellan verkligheten och "hur det borde vara". Glappet är oacceptabelt och kan vara förödande för de våldsutsatta. Strategin syftar bl.a. till att regionala och lokala skillnader ska minska.

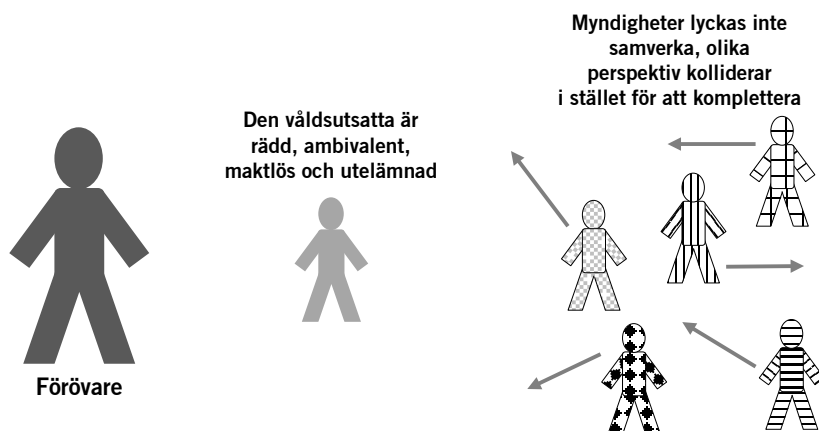
Figur 5.4 Glappet mellan praktik och retorik



Som figur 5.4 visar så finns både de våldsutsatta och de professionella i en verklighet. Den fungerar ibland bra, men många gånger inte. Samtidigt finns en tydlig bild av "hur det borde vara" i både lagstiftning, föreskrifter, handlingsplaner, rutiner och den politiska retoriken. På denna nivå har Sverige kommit långt och det är inte där, som de stora bristerna finns, utan snarare i praktiken och verkligheten för de våldsutsatta. Forskning visar på att trots goda intentioner fortfarande finns svagheter i stödet för de våldsutsatta. Detta kan röra sig om brist på information om vart kvinnan ska vända sig, uteblivet stöd, stöd som inte möter kvinnans specifika behov och onödigt formella krav på den våldsutsatta. Det kan

också röra sig om brist på samverkan mellan myndigheter.⁶² Utredningen menar att om alla myndigheter följer befintliga lagar och föreskrifter, tar sitt lagstadgade ansvar och tillsätter de resurser som krävs så skulle utvecklingen ta stora kliv framåt.

Figur 5.5 Visar hur myndigheter misslyckas med att skydda den utsatta, vilket ofta gör hennes utsatthet för förövaren/förövarna än större



För att leva upp till lagar, föreskrifter och åtaganden i nationella och internationella handlingsplaner, konventioner och deklARATIONER behöver vissa myndigheter förändras från hur de tidigare har arbetat och fungerat. Det kan handla om större eller mindre förändringar. Genom en utökad och förändrad kunskap och medvetet förändringsarbete är det möjligt att på bästa sätt anpassa sin verksamhet efter de behov som våldsutsatta har, och för att arbeta våldsförebyggande med tidig upptäckt och med våldsutövare.

En del av samhällsaktörernas oförmåga att tillgodose våldsutsattas behov av stöd, skydd och behandling har att göra med hur man har organiserat arbetet, om det finns kunskap, rutiner och i så fall hur de rutinerna ser ut och fungerar i praktiken. Det krävs även att det avsätts adekvata resurser. Våld mot kvinnor har historiskt varit ett problem som har beskrivits på mångskiftande sätt; som en fråga om sexualmoral eller individens rättigheter, om klassamhället

⁶² Eriksson (2003), Ekström (2014), Münger (2009).

eller alkoholism, om sinnessjukdomar eller arbetslöshet, kärnfamiljens uppluckring eller bristen på poliser.⁶³

Det pågår fortfarande diskussioner om vad som ska räknas som den rätta kunskapen och inriktningen på området.⁶⁴ Den jämställdhetspolitiska utredningen pekade 2005 på att olika sätt att förstå våldet kan leda fram till olika typer av samhällliga insatser för att stoppa det. Men också att olika förståelser kan leda fram till samma insatser. Stridigheter om ”rätt” förklaringsmodell riskerar att bli kontraproduktiva och det är viktigare att utvärdera och förbättra olika verksamheters resultat.⁶⁵ Det bör också påpekas att det finns ett mycket tydlig politisk konsensus kring behovet av att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, vilket synliggjorts i att regeringar av skiftande politisk färg har lyft fram frågan och att Sverige förbundit sig till internationella konventioner.⁶⁶

På en övergripande nivå har forskarvärlden rört sig från att i första hand förklara mäns våld utifrån deras biologi eller psykiska ohälsa och avvikelser, till att i stället fokusera på sociala roller och våldets sociala sammanhang. En övergripande förklaring till mäns våld mot kvinnor som samhällsproblem har kommit att kopplas ihop med ojämställdhet mellan könen. Förskjutningen är delvis en historisk utveckling i och med att tyngdpunkten över tid förflyttats mot mer könsrelaterade förklaringar. Samtidigt finns det en mängd olika förklaringsmodeller. Försök att integrera dessa olika förklaringsmodeller med varandra har gjorts, såsom den socio-ekologiska modellen (se kapitel 2).⁶⁷

Som vi också har beskrivit i kapitel 2 finns det olika åsikter om huruvida man ska tala om arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, eller om man ska tala om arbete mot våld i nära relationer. Samtidigt menar vi att oavsett vad man väljer att kalla arbetet, och oavsett vilken exakt teoretisk grund som anläggs, så är förståelsen underordnad att våldsutsatta kvinnor och barn får rätt stöd och skydd utifrån sina behov. Det viktigaste anser vi vara att politiken ska vara inriktad på vilka insatser som ger bäst effekt utan att förlora maktperspektivet i analysen av våld. I detta

⁶³ Wendt Höjer (2002).

⁶⁴ Nilsson (2009), Steen (2003).

⁶⁵ SOU 2005:66.

⁶⁶ T.ex. Skr. 2007/08:39, SOU 2004:121.

⁶⁷ SKL (2011), WHO (2010).

ingår att problematisera kring maskulinitetsnormer och de makt-perspektiv vi själva omedvetet kan bidra till att upprätthålla. Det finns ingen fullständig förklaring till mäns våld och olika förklaringar och perspektiv behöver integreras med varandra för att förbättra arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

5.3.2 Önskan om neutralitet och objektivitet

Vikten av opartiskhet, samt principen om könsneutralitet – att alla individer ska behandlas lika oavsett kön – är några av den demokratiska ordningens viktigaste byggstenar.

Att alla individer ska behandlas lika oavsett kön är också grunden för jämställdhetspolitiken. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv är det svårt att tala om våld i könsneutrala termer.⁶⁸ Det är just det faktum att män och kvinnor *inte* behandlas lika som gör att jämställdhetspolitiken existerar. Det är utifrån kunskapen om att kvinnor och män, flickor och pojkar inte har samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet i dag som de internationella och nationella ställningstagandena om att könsrelaterat våld har gjorts. Synliggörandet av en generell ojämställdhet är en viktig utgångspunkt för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och arbetet för kvinnors mänskliga rättigheter.

Ofta är det socialtjänstbaserade verksamheter som har i uppdrag att arbeta brett med våld i nära relationer. Att skapa gemensamma verksamheter för alla som berörs i en våldsrelation kan innebära flera fördelar. Det gör det möjligt att arbeta med alla parter i en våldsrelation och det är tänkbart att de når målgrupper som annars inte skulle söka sig till könsseparerade verksamheter. Forskning har visat att separerade verksamheter, som gör en tydlig uppdelning mellan våldsutsatta och våldsutövare, kan få kvinnor och män att känna sig definierade som offer respektive förövare, något som gör att de kan värja sig från att söka hjälp.⁶⁹ Erfarenheter av arbete med våldsutövande män är dessutom att det ofta kan vara annat än sin våldsanvändning som de söker hjälp för i första rummet, t.ex. sepa-

⁶⁸ Hirdman (2000), Edwards (2002), Wendt Höjer (2002).

⁶⁹ Dobash, Dobash, Cavanagh & Lewis (1999), Hearn (1998a), (1998b), Hydén (2002).

ration och skilsmässa, och att en bredare och mer neutral ”krismotagning” kan vara en bra väg in i fortsatt arbete mot sitt våldsutövande.

Men könsneutrala och könsintegrerade verksamheter innebär också utmaningar eftersom behov och erfarenheter hos den som utövar våld respektive blir utsatt för våld ofta är olika. Konflikten i de olika berättelserna från våldsutsatta och förövare, som vi redogjorde för i avsnitt 5.2., blir i dessa verksamheter påtaglig. Yrkesverksamma vid könsintegrerade verksamheter kan ta utgångspunkt i olika perspektiv för att tolka våldet eller kvinnors och mäns behov, vilket innebär en risk för att lägga mer eller mindre betydelse vid antingen kvinnans eller mannens upplevelser.⁷⁰

Forskaren Tina Mattsson, som har närstuderat en könsintegrerad verksamhet, sammanfattar i artikeln *Motstånd och neutralisering. Kön, makt och professionalitet i arbetet med våld i nära relationer*⁷¹ forskningen på området vilken pekar på att könsneutralitet innebär ökad risk för bl.a.:

- att kvinnors situation, erfarenheter och utsatthet osynliggörs eller förminskas,
- att allvarlighetsgraden i kvinnors våldsutsatthet feltolkas,
- att våld inte tas på allvar och att kvinnan inte ges möjlighet att prata utan mannens närvaro,
- att yrkesverksamma anser att våldet beror på båda parterna i en relation, en slags ömsesidighet,
- att män och mäns eventuella utsatthet för våld (nuvarande eller tidigare, t.ex. i barndomen) synliggörs medan kvinnors utsatthet för mäns våld osynliggörs,
- en förskjutning från stöd till henne, till stöd till honom och parrelationen.

Den som utsatt för våld i en relation hamnar i underläge i relationen. Om man som yrkesverksam är neutral och behandlar båda parter lika i en relation där det förekommer våld är det stor risk att

⁷⁰ Eriksson (2003), Hearn (1998a), Petersson (2006), Pringle (2006).

⁷¹ Mattsson (2013).

man ofrivilligt upprätthåller eller förstärker den våldsutövande mannens maktöverläge. Om enbart könsneutrala förståelser om våld är utgångspunkter finns risk att våldet tolkas som en konflikt som båda parter bidragit till och som båda måste ta ansvar för. Att ensidigt luta sig mot könsneutrala perspektiv och förståelser i en verksamhet som hanterar våld i nära relationer kan därför vara problematiskt och våldet riskerar att neutraliseras och osynliggöras.⁷² Ofta förlorar enbart de våldsutsatta på detta.

Det krävs även en problematiserad förståelse av innebörden av den professionella rollens objektivitet, så att tanken om objektivitet inte leder till att kvinnor osynliggörs och att mäns våld neutraliseras. Jeff Hearn menar att uppmärksammandet av män i våldsrelationer inte får förminska eller osynliggöra kvinnors erfarenheter och utsatthet. Han understryker att arbetet med män som utövar våld ska rikta fokus mot problemet, nämligen mot män som den vanligaste utövaren av våld mot kvinnor och barn.⁷³

5.3.3 Förändringsovilja eller öppet motstånd

För att komma framåt i arbetet för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck behöver myndigheter och organisationer förändras. Arbetet behöver i högre utsträckning integreras i de ordinarie strukturerna, kunskapen behöver öka och arbetet behöver prioriteras, tillräckliga resurser tillsättas och styrning och ledning måste förbättras. Som när det gäller alla organisationsförändringar så kan de mötas med förändringsovilja eller öppet motstånd.

Motstånd kan inom organisationsforskning ses som något som naturligt uppstår, oavsett om det handlar om att utveckla arbete för jämställdhet/mot mäns våld mot kvinnor eller utveckla arbetet med helt andra frågor. Organisatoriska aspekter som är viktiga i förändringsarbete är bl.a. ledarskap, organisationskultur och organisationsklimat. Motstånd till organisationsutveckling beror ofta på flera samverkande faktorer i en verksamhet. Exempelvis kan omfattande förändringar av organisationen påverka vilka kompetens-

⁷² Burck & Daniel (1995), Mattsson (2013).

⁷³ Hearn (1998a).

krav som ställs på personalen, nya arbetsvillkor eller minskad status. Detta kan leda till otrygghet för de anställda på grund av rädsla för att förlora jobbet eller att den sociala sammansättningen på arbetsplatsen förändras. Olika aktörer kan också ha olika uppfattningar om vad som ligger i organisationens intresse, vilket kan leda till att personalen accepterar vissa förändringar men inte andra.⁷⁴

Förändringsarbete är svårt att genomföra oavsett vilket område det gäller, vilket även implementationsforskningen bekräftar. Trots goda idéer, effektiva metoder och beslut om implementering innebär det inte alltid att förändringsarbetet sätter igång. Många förändringsförsök når i realiteten inte längre än till ett beslut om att genomföras, men därefter sker inte mycket förändring. Ibland beror det på brist på vägledning om vad som ska göras och hur det ska göras, ibland på en förenklad syn på vad organisations- och beteendeförändringar kräver och hur snabbt det kan gå. Flera studier om implementeringsarbete visar exempelvis att enbart information, utbildning eller träning inte behöver resultera i förändrat beteende. Ett framgångsrikt förändringsarbete förutsätter bl.a. politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt stöd och ofta krävs flera olika strategier och ett uthålligt arbete för att uppnå de önskade förändringarna.⁷⁵

Utöver generella svårigheter med att bedriva förändringsarbete i en organisation så är det vanligt förekommande att förändringsarbete på jämställdhetsområdet präglas av vissa särskilda problem och motstånd. Detta har sin grund i att jämställdhetsarbete ifrågasätter föreställningar och identiteter om oss som kvinnor och män och benämner maktrelationer mellan könen. Förenklat kan det sammanfattas i att jämställdhet sällan prioriteras i en organisation, att det ofta saknas stöd från ledningen och tillräckliga resurser samt att arbetet i hög grad drivs av eldsjälar. Okunskapen på området är fortfarande stor.⁷⁶

Flera forskare har närmare belyst jämställdhetsarbetets villkor och utmaningar. Bland annat lyfter Malin Rönnblom⁷⁷ att i den svenska jämställdhetsdiskursen så förväntas jämställdhetsarbetet vara frivilligt, växa fram naturligt och ske i samarbete/samförstånd

⁷⁴ Lindholm (2011).

⁷⁵ Se t.ex. Nilsen et al. (2014) och Socialstyrelsen (2012).

⁷⁶ Callerstig (2011b).

⁷⁷ Rönnblom (2002).

mellan kvinnor och män och inte vara obehagligt. Detta leder till att maktfrågor ofta försvinner och det är bl.a. när frågor om makt och inflytande tas upp som man går utanför idén om att vi är jämställda och det är då man möter motstånd.

Mäns våld mot kvinnor utgör en särskilt laddad jämställdhetsfråga. Nationellt råd för kvinnofrid konstaterade 2003 att den nya kvinnofridslagstiftningen satte igång en viktig förändringsprocess, men påpekade samtidigt att kvinnofridsfrågan är politiskt, socialt och känslomässigt mycket explosiv och att den har mötts av motstånd och/eller en ovilja att vidta konkreta, effektiva och kännbara åtgärder. De pekade på att det finns en fortsatt stark benägenhet att förneka mäns våld mot kvinnor och att många i ansvarig position ryggar inför kraven på aktiv handling.⁷⁸

Det handlar om att frågan rör laddade områden som länge också definierats som ”privata”, som sexualitet, familj och könsrelationer, och om att diskussionen om mäns våld mot kvinnor är politiskt brännbar och kontroversiell.⁷⁹ Här går maktordningar och intressekonflikter mellan könen inte att dölja. Maud Eduards pekar på att våld aktualiserar en närhet till vårt vardagsliv och vardagsrelationer, något som skapar en besvärande känsla av att inte bara de män som utövat våld, utan att *alla män* är ansvariga för det.⁸⁰ Att tala om och synliggöra mäns våld mot kvinnor innebär att synliggöra maktrelationen mellan kvinnor och män och särskilt mäns maktposition och maktutövning, något som kan kännas obehagligt för många. I befolkningen, såväl som inom politiken och bland beslutsfattare som förväntas genomföra arbetet och förändringarna finns också både våldsutsatta och våldsutövare. Bara för att våldet analyseras utifrån kön och makt uppstår missuppfattningar om att *alla män* är skyldiga eller utpekade som våldsutövare. Motståndsreaktionerna kan vara många. Avvikelseförklaringar framförs och passar väl in i behovet av att blunda för, förminska och marginalisera våldet. Ofta förekommer förnekande, osynliggörande eller ifrågasättande av att

⁷⁸ Nationellt råd för kvinnofrid (2003). Nationellt råd för kvinnofrid arbetade i tre års tid som ett rådgivande organ för regeringen i frågor som rör kvinnofrid. Rådet inrättades år 2000 och fungerade som ett forum där regeringen utbytte erfarenheter och idéer med företrädare för organisationer och forskare som är engagerade i frågor som rör våld mot kvinnor.

⁷⁹ Wendt Höjer (2002), Eduards (2002), Pringel (2006).

⁸⁰ Eduards (2002).

problemets omfattning och dignitet.⁸¹ Det bidrar bl.a. till att skapa trovärdighetsförlust, låg status och osäkerhet.

Motståndet mot förändringar för att åstadkomma jämställdhet kan utövas på många sätt, vilket forskaren Ingrid Pincus har belyst. Exempelvis kan motståndet vara passivt genom tystnad, ointresse eller "ickehandling". Motståndet kan också vara mer aktivt genom "skenhandlingar" där jämställdhetsarbete finns på dagordningen men inte ges realistiska förutsättningar för att kunna genomföras. Det kan också handla om att den som arbetar med jämställdhet marginaliseras eller får sin legitimitet ifrågasatt, att tjänster dras in eller att man anställer personal som inte har jämställdhetskompetens.⁸² Glappen mellan praktik och retorik visar sig också ofta genom "skyltfönsteraktiviteter" och politiska ställningstaganden, handlingsplaner m.m. som bara blir ett alibi och fina ord, men utan innehåll och koppling till reell förändring som bidrar till att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Organisationsförändringar blir alltså särdeles svåra att genomföra om de innebär att ordningen mellan könen rubbas, eller om de alltför tydligt synliggör frågor om mäns överordning och maktutövning. Förändringsförsöken möts efter en tid oftast av en "återställare" där en organisation återställs genom olika mekanismer till sin ursprungliga form.⁸³ De normaliserande och återställande processerna står då ofta i proportion till radikaliteten av förändringen som "hotar."⁸⁴

5.3.4 Brist på permanenta lösningar

Vi väljer att lyfta upp ytterligare en utmaning och hinder för arbetet, nämligen att det till stor del tenderar att byggas upp kring enstaka, mycket engagerade och kunniga personer för att sedan riskera att försvinna när personen slutar. Att frågor om våld knyts till en enskild person inom en myndighet är sedan länge välkänt

⁸¹ Isdal (2001).

⁸² Pincus (2002).

⁸³ Abrahamsson (2000).

⁸⁴ Amundsdotter (2010).

och har påtalats bl.a. av både *Personsäkerhetsutredningen*⁸⁵ och *Utredningen som utvärderade kvinnofridsuppdragen*.⁸⁶

Nu är det inte de engagerade personerna som är problemet, utan oförmågan som finns i många verksamheter att ta tillvara deras kompetens och drivkraft på ett långsiktigt hållbart sätt och att tillätta de ekonomiska och personella resurser som krävs. Engagerade personer kan förvisso ses som drivkraftiga förändringsledare och innovatörer och utan dem skulle väldigt lite samhällsförändring ske över huvud taget. De har ett stort engagemang och både kan och vill åstadkomma mycket. Men det är också en mycket sårbar lösning, både för organisationer/myndigheter och för eldsjälarna själva. Betecknande för politikområdet är att satsningar inte permanentas, utan att arbetet bedrivs som ett ”tillägg” till och delvis ”vid sidan om” den vanliga verksamheten, vilket bl.a. framgår av vår utvärdering i delbetänkandet.⁸⁷ Ibland isoleras kvinnofridsarbetet, utan koppling till den omgivande verksamheten. På detta sätt möjliggörs inte att kompetens byggs in i organisationen på ett permanent sätt, utan den blir personberoende och flyktig. Det medför bristande kontinuitet och tillfälliga satsningar som får inte någon genomgripande effekt.

Forskaren Anne-Charlott Callerstig pekar på att offentligt anställda som arbetar med olika former av jämställdhetsfrågor ofta har en problematisk ställning i organisationen. Frågorna kan vara marginaliserade och jämställdhetsarbetare kan också uppleva att de slits mellan viljan att vara en del av organisationen och samtidigt se behovet av att göra motstånd mot det som uppfattas som orättvisa förhållanden. ”Jämställdhetsbyråkrater” arbetar inom system och försöker tillskapa förändringar i små steg, välja sina strider, se möjligheter när de uppstår, vända nackdelar till fördelar, bygga allianser och skapa möjligheter till lärande.⁸⁸ Forskaren Eva Amundsdotter pekar också på att det ofta är kvinnor som är aktörer för jämställdhet – som forskare, handläggare, projektledare eller som förändringsledare i sin organisation. Kvinnorna är själva en del av den ordning som ska synliggöras och förändras. Amundsdotter menar vidare att brist på mandat och ett tydligt uppdrag från organisationen är ett

⁸⁵ SOU 2002:71.

⁸⁶ SOU 2004:121.

⁸⁷ SOU 2014:71.

⁸⁸ Callerstig (2011a).

välkänt problem för jämställdhetsarbetare. Många arbetar på med jämställdhetsarbetet, utan någon systematisk återkoppling och uppföljning med organisationens ledning.

Att arbeta som samordnare m.m. utan rätt mandat och befogenheter och utan särskilda resurser eller tillräckligt stöd från ledningen kan vara förödande för den enskilda yrkesverksamma, utöver att det är en dålig lösning för organisationens möjligheter att förändras.⁸⁹

5.4 Politikerns och cheferns ansvar

Vi vill avsluta detta kapitel med att påpeka att det ytterst är ett ledningsansvar inom alla berörda myndigheter att prioritera arbetet, tillsätta tillräckliga resurser och skapa en tydlig styrning och ledning för framtidens arbete. Politiker och chefer måste ta det ansvar som åligger dem för att tillse att området med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras. Inte bara i ord utan också i handling. Det är ett ansvar för politiker och chefer att tillgodose att verksamheter bedrivs med god kvalitet och att gällande lagstiftning följs, i hela landet. Det är också ett chefs- och ledningsansvar att skapa goda arbetsvillkor och arbetsmiljö för de som arbetar med frågorna i praktiken. Att arbeta reaktivt mot våld är ett krävande arbete som fordrar rätt förutsättningar för personalen. Genom att bedriva systematisk arbetsmiljöarbete utifrån arbetsmiljölagen⁹⁰ kan arbetsgivare skapa grundförutsättningar och trygghet för de anställda. Om de anställda inte känner sig trygga, har en fungerande arbetsmiljö, mandat och befogenheter så kommer deras möjlighet att göra ett bra arbete vara begränsad. För chefer och ledning är kunskap om och förståelse för våldets mekanismer och konsekvenser grundläggande, såväl som att våga se och prata öppet om våld och stå på de våldsutsattas sida och härberga att gärningsman och brottsoffer ger olika berättelser. Det är viktigt för chefer och ledning att bygga avlastningssystem för personal, internt och externt. En annan viktig fråga är att flera i den egna personalen själva kan vara våldsutsatta och behöva skydd, stöd och hjälp.

⁸⁹ Palm (2008).

⁹⁰ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

5.4.1 Att skapa hållbara arbetsvillkor och arbetsmiljö

Josefin Grände och Lisa Lundberg⁹¹ lyfter upp att arbetsplatsens beredskap är en förutsättning för att våga se och fråga om våld. Medvetenheten om våld och förtryck som samhällsproblem måste vara ständigt närvarande i yrken där man möter andra människor, eftersom det är en förutsättning för att kunna uppfatta signaler och ställa frågor. Det är också viktigt att veta vad man som yrkesverksam ska göra om en kvinna svarar ja på frågan om att hon är våldsutsatt. Grundläggande kunskap om våld är nödvändigt och särskilda funktioner med spetskompetens behövs för att upprätthålla och driva arbetet framåt. Det råder bred enighet om att arbete mot mäns våld mot kvinnor och arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck måste integreras i det ordinarie arbetet.

Det är mycket viktigt att skapa stödstrukturer i form av handledning och avlastning för anställda. Många anställda kan ha dålig beredskap för att möta våld och trauma och att de behöver stöd och möjlighet att "avlasta sig" våldet och få perspektiv på kvinnans berättelse. Kvalificerad handledning hos en utomstående person som inte är knuten till arbetsplatsen blir en viktig punkt där den professionella återhämtar sig och får perspektiv på sina arbetsuppgifter. De som har chefs- och ledningsansvar har ett övergripande ansvar för att göra analyser av arbetsinsatser och innehåll på olika nivåer. Det behövs tydlighet kring vilka krav och förväntningar som gäller den professionella rollen. En grundregel för all organisation av arbetet är att den som utför ett krävande arbete aldrig ska lämnas ensam. Den som är ny på jobbet kan t.ex. få en introduktionsperiod och ha en mentor att kunna återkoppla till. Kollegialt stöd och rådgivning i svåra frågor, såväl som stöd från chefer ska kunna ske genom både formella strukturer och informella sammanhang.⁹²

Även när det gäller arbetsrelaterat våld som är ett växande problem särskilt för kvinnor, och som vi redogör för i kapitel 2, är ledningens ansvarstagande för en fungerande arbetsmiljö en grundförutsättning. Det arbetsplatsrelaterade våldet kan bl.a. kopplas till att kvinnor i högre utsträckning än män befinner sig i verksamheter

⁹¹ Grände & Lundberg (2009).

⁹² Grände & Lundberg (2009), Olsson (2011).

och yrken där tidsbrist och ensamhet eller för lite personal är vanligt. Det kan också kopplas ihop med stor omsättning av, eller oerfaren, personal.⁹³ Arbetsmiljöverket lyfter i sin rapport *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014* att kvinnors arbeten värderas lägre vilket får till följd att deras arbetsmiljörisker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas i tillfredsställande grad. Myndigheten har vid sina inspektioner funnit systematiska skillnader i kommunal verksamhet, bl.a. stora skillnader hos samma arbetsgivare i personaltätheten inom teknisk förvaltning, där män är i majoritet bland de anställda, jämfört med hemtjänsten, där kvinnor är i majoritet bland de anställda. Arbetsmiljöverket menar att det är viktigt att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet och att det behöver bedrivas med ett genusperspektiv.⁹⁴

En annan viktig framtidsfråga för arbetsgivare är att även arbeta med upptäckt och frågor om våldsutsatthet och våldsbenägenhet ur ett arbetsgivarperspektiv och ta fram handlingsplaner för hur man bör agera när någon på arbetsplatsen är utsatt för våld eller när man misstänker att någon är en våldsutövare. Där finns mycket att lära från internationella aktörer, som kommit längre än oss i Sverige.

⁹³ Wikman (2012).

⁹⁴ Arbetsmiljöverket (2015).

6 Mäns våld mot kvinnor – samhällets ansvar och åtagande

I detta kapitel ger vi en beskrivning av FN:s arbete, deklARATIONER och konventioner i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Vi tar vidare upp bl.a. konventioner inom Europarådet samt direktiv inom Europeiska unionen och Sveriges åtaganden enligt dessa. Vi redogör för olika centrala myndigheters ansvar och uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Lagstiftningen inom området belyses översiktligt.

Avslutningsvis tar vi upp civilsamhället och de idéburna organisationernas viktiga roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och för ett jämställt samhälle fritt från våld.

6.1 FN:s deklARATIONER, konventioner och arbete mot mäns våld mot kvinnor

År 1979 antog FN:s generalförsamling konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, även kallad Kvinnokonventionen eller CEDAW (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women). Den är en av FN:s sju kärnkonventioner och nästan alla av FN:s 193 medlemsstater har ratificerat konventionen.¹

Konventionen är rättsligt bindande, stater kan därmed hållas ansvariga för kränkningar av den, och den kräver att staterna skyddar kvinnor mot allt slags våld, såväl på arbetsplatser, i familjen som i andra sammanhang. Stater är vart fjärde år skyldiga att, till

¹ FN (1979).

FN:s generalsekreterare, redovisa vilka åtgärder som vidtagits i syfte att förebygga våld mot kvinnor. Dessa granskas sedan av CEDAW. Det var genom Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor, som våld mot kvinnor i hemmet på global nivå slutade att betraktas som en privat angelägenhet, och definitionen av våld utökades från att tidigare enbart omfatta fysiskt våld till att även omfatta sexuellt och psykiskt våld.

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ska alla människor, oavsett kön, ras, religion, social ställning och sexuell läggning komma i åtnjutande av fundamentala fri- och rättigheter, såsom rätten till liv, rätten till personlig frihet och säkerhet, rätten till jämlikhet i familjen, rätten till hälsa och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Våld mot kvinnor utgör allvarliga kränkningar som inskränker, eller helt upphäver, kvinnors grundläggande mänskliga rättigheter.

Könsrelaterat våld förekommer i alla världens länder, men trots att våld mot kvinnor är ett av de mest utbredda brotten mot de mänskliga rättigheterna globalt sett, är det fortfarande dolt och underrapporterat i mycket stor utsträckning. Kvinnor av olika nationalitet eller etnisk, religiös och kulturell tillhörighet eller sexuell identitet drabbas. Våldet riktas mot kvinnor i alla åldrar och samhällsklasser och utgör ett av de största hoten mot kvinnors liv och hälsa.

År 1993 antogs FN:s *Deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor*.² Deklarationen är av historisk och praktisk betydelse, eftersom den klart definierar och synliggör mäns våld mot kvinnor som ett samhällsproblem. Där definieras våld mot kvinnor som

varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i, eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnan, innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker i det offentliga eller privata livet.

² FN (1993).

Kvinnor drabbas av våldet just på grund av att de är kvinnor i en samhällsstruktur som underordnar och diskriminerar kvinnor. Mäns våld mot kvinnor ses ofta som det yttersta beviset för att det i samhället råder en ojämlik maktrelation mellan könen. Det könsrelaterade våldet är således ett utslag av diskriminering mot kvinnor, samtidigt som våldet bidrar till att upprätthålla könsmaktsordningen och könsdiskrimineringen.

Folkkrätten är tydlig vad gäller staternas ansvar att vidta alla erforderliga åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor, oavsett om våldet sker i det offentliga eller privata, och oavsett vem förövaren är. Det åligger varje stat att respektera, skydda och möjliggöra kvinnors mänskliga rättigheter, samt att förebygga, utreda och bestraffa förövarna. Vidare har staterna ansvar för att våldsutsatta kvinnor får stöd och ett fullgott skydd.

Särskild rapportör

På FN:s världskonferens i Wien 1993 klargjordes att våld mot kvinnor är en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Året därpå tillsatte kommissionen för mänskliga rättigheter en särskild rapportör om våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser. Rapportören kan ge rekommendationer till stater om hur de ska arbeta för att motverka våld mot kvinnor. 2006 besökte FN:s dåvarande rapportör, professor Yakin Ertürk från Turkiet, Sverige för granskning och året därpå presenterades en rapport om situationen i Sverige.³ Hon efterträddes 2009 av professor Rashida Manjoo från Sydafrika.

Pekingkonferensen

FN:s fjärde världskvinnokonferens som hölls i Peking år 1995 innebar ett framsteg för arbetet med kvinnors rättigheter. Där definierades våld mot kvinnor som ett av de tolv kritiska områden som står i vägen för att uppnå jämställdhet.

FN:s kvinnokommission har huvudansvaret för att kontrollera att medlemsstaterna följer de överenskommelser som ingicks vid

³ A/HRC/4/34/Add.3.

Pekingkonferensen. Slutdokumentet är dock inte juridiskt bindande.

I en uppföljande rapport tio år senare uppmärksammade FN:s generalsekreterare att glappet mellan teori och praktik fortfarande är stort inom FN:s olika medlemsländer.⁴

UN Women – enheten för jämställdhet och stärkande av kvinnors rättigheter

År 2010 bildade FN:s generalförsamling UN Women, enheten för jämställdhet och stärkandet av kvinnors rättigheter. UN Women har arbetet mot våld mot kvinnor som ett av sina prioriterade verksamhetsområden.

År 2012 lanserade UN Women det globala initiativet *COMMIT*,⁵ som bl.a. uppmanar stater att leva upp till sina åtaganden gällande att bekämpa våld mot kvinnor och flickor. I december 2013 hade 60 regeringar anslutit sig, inklusive Sveriges.

År 2014 startade UN Women kampanjen *#HeForShe*.⁶ Den har som syfte att engagera män och pojkar att verka som förespråkare och intressenter, att få dem att höja sina röster och bidra till handling för att åstadkomma jämställdhet. Utgångspunkten för kampanjen är att män och pojkar måste upplysas om sitt ansvar i kampen för att stoppa all form av våld och diskriminering av kvinnor och flickor. Jämställdhet är inte en kvinnofråga, det är en mänsklig rättighet som berör oss alla – kvinnor och flickor, män och pojkar. När kvinnor stärks gynnas hela mänskligheten. Jämställdhet frigör inte bara kvinnor utan även män från förutbestämda sociala roller och könsstereotyper.

⁴ FN (2005).

⁵ COMMIT (2012).

⁶ www.heforshe.org

Utökat ansvar och intensifierat arbete mot mäns våld och hedersrelaterat våld

FN har flera gånger utökat sina ansvarsområden för att motverka våld mot kvinnor. Bland annat har FN:s generalförsamling antagit en resolution om avskaffande av brott i hederns namn 2001.⁷ Som exempel på sådana skadliga praktiker nämns tvångsäktenskap, könsstympning och hedersmord.⁸ Det är den första resolutionen som särskilt behandlar hedersrelaterat våld. Resolutionen fastslår att hedersrelaterat brott mot kvinnor är en kränkning av mänskliga rättigheter.

Sedan 2006 har FN:s generalförsamling årligen antagit en resolution om att intensifiera arbetet med att motverka våld mot kvinnor.⁹

Samma år lanserades en databas för information om våld mot kvinnor i relation till respektive medlemsland. Beslutet att upprätta en databas följde på en fördjupad studie från generalsekreteraren som lyft fram vikten av ökad information och kunskap om våld mot kvinnor. Generalförsamlingen har presenterat en deklARATION som bland annat syftar till att skydda hbt-personer från att bli utsatta för våld, trakasserier, diskriminering eller övergrepp på grund av sin sexuella läggning eller könsidentitet. 2008 lanserade FN:s generalsekreterare kampanjen UNiTE to End Violence against women, för att öka medvetenheten om problemet samt öka det politiska intresset och resurserna för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot flickor och kvinnor i alla delar av världen. I aktiviteterna ingår bland annat 16 dagars aktivism och den internationella dagen mot mäns våld mot kvinnor den 25 november.¹⁰

FN:s generalförsamling antog 2012 en resolution om att avskaffa kvinnlig könsstympning i alla former som inte har medi-

⁷ Resolution 55/66, 2001, Resolution 61/143/2006.

⁸ FN, Ekonomiska och sociala rådet, E/CN.4/1999/68 "Violence against women in the family". FN, Ekonomiska och sociala rådet, E/CN.4/2002/83 "Cultural practices in the family that are violent towards women".

⁹ Resolutioner kallas de överenskommelser som görs i t.ex. FN:s generalförsamling, en resolution är ett förslag på åtgärd eller lösning på en fråga eller område.

¹⁰ endviolence.un.org/about.shtml

cinska grunder.¹¹ Arbetet mot kvinnlig könsstympning har också stöd i FN:s barnkonvention.

FN:s kvinnokommission

FN:s kvinnokommission (Commisson on the status of women, CSW) är en funktionell kommitté under ECOSOC (Ekonomiska, kulturella och sociala rådet) med ett grundläggande ansvar för policyutveckling inom jämställdhetsområdet. Kommissionen träffas en gång om året under två veckor för att utvärdera utvecklingen inom området, identifiera nya utmaningar samt formulera nya policyinitiativ för att stärka jämställdheten och kvinnors egenmakt.

När kvinnokommissionen sammanträdde 2013 var förebyggande och avskaffande av våld mot kvinnor och flickor huvudtemat. I de överenskomna slutsatserna definieras våld mot kvinnor som en könsrelaterad våldshandling mot kvinnor och flickor som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, psykisk eller sexuell skada. Hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande ingår i definitionen av våld, vare sig om det sker inom det offentliga eller det privata. Bland annat uppmärksammas betydelsen av att förändra attityder som sanktionerar könsstereotypa roller och diskriminering av kvinnor och flickor. Den senaste (59:e) kommissionen för kvinnors rättigheter ägde rum i New York i mars 2015. Under rubriken Beijing+20 utvärderades arbetet med kvinnors rättigheter runt om i världen sedan konferensen i Peking 20 år tidigare.

6.2 Världshälsoorganisationen

När Världshälsoförsamlingen 1996 antog resolution WHA49.25, klargjordes att våld är ett av de främsta globala folkhälsoproblemen. Utgångspunkten i resolutionen var att WHO såg att allt våld hade ökat, men särskilt betonades våldet mot kvinnor och barn. Medlemsländerna uppmanades att uppmärksamma och fokusera på den nationella situationen gällande våld i dess helhet. WHO:s

¹¹ E/CN.6/2008/L.2/Rev.1.

generaldirektör gavs i uppdrag att utveckla folkhälsospecifika åtgärder för att möta och bearbeta problemet.

WHO genomförde en kartläggning och lade år 2002 fram den första omfattande sammanfattningen av problemet på global nivå.¹²

Rapportens resultat låg till grund för att WHO tog en mycket klar ställning för vikten av att det globala samfundet måste börja prioritera våldsförebyggande arbete.

Året efter, 2003, antog delegater i WHO:s Världshälsoförsamling resolution WHA 56.24, som Sverige skrev under i maj samma år. Detta innebar att medlemsländerna genom sitt folkhälsoarbete aktivt ska stödja och använda sig av rapportens slutsatser och rekommendationer för att förbättra och utveckla det våldspreventiva arbetet samt stödinsatser till dem som utsätts för våld. WHO uppmanar också alla länder att grunda ett centrum för våldsprevention, samt förbereda en rapport om våld och våldsprevention som kartlägger problemets omfattning, riskfaktorer, aktuella våldspreventiva insatser samt framtida planering för utveckling av arbetet. I WHO:s rapport är våld mot kvinnor och våld mot barn särskilt i fokus.

6.3 FN:s konvention om barnets rättigheter

Barns rätt till en uppväxt utan våld formulerades av FN 1989, i FN:s konvention om barnets rättigheter.¹³ Barnkonventionen handlar om flickor och pojkars rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Det gäller bl.a. rätten till hälso- och sjukvård, tandvård, utbildning samt skydd mot alla former av fysiskt och psykiskt våld. Några grundläggande artiklar i barnkonventionen är värda att särskilt omnämnas:

Artikel 2 som handlar om att alla barn har samma rättigheter och lika värde. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn dess rättsliga status. Inget barn får diskrimineras på grund av t.ex härkomst, kön, religion eller funktionshinder.

Artikel 3 som anger att det är barnets bästa som alltid ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet.

¹² WHO (2002).

¹³ FN (1989).

Artikel 12 som handlar om att barnet har rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör barnet. Barn ska ges möjlighet att framföra och respekteras för sina åsikter i dessa frågor. Barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Artikel 19 uttrycker att barnet ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp.

Artikel 34 som handlar om att varje barn har rätt att skyddas mot sexuella övergrepp och mot att utnyttjas i prostitution och pornografi.

Artikel 39 handlar om att barn som utsatts för övergrepp eller utnyttjande har rätt till rehabilitering och social återanpassning.

FN:s barnrättskommitté

FN:s barnrättskommitté är ett oberoende expertorgan som syftar till att övervaka hur länderna lever upp till barnkonventionen. Staterna ska vart femte år lämna en rapport om de framsteg som har gjorts för att förverkliga de rättigheter som anges i barnkonventionen. Kommittén sammanställer sedan sina kommentarer med rekommendationer om hur staten bör agera för att på ett bättre sätt förverkliga barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté granskade 2015 hur Sverige följer barnkonventionen.¹⁴ För Sveriges del var detta den femte granskningen. Här nedan följer några exempel på områden där barnrättskommittén anser att Sverige behöver förbättra sig för att leva upp till barnkonventionens bestämmelser:

- Att barnkonventionen blir svensk lag.
- Att alla barn i Sverige skyddas mot diskriminering.
- Att utreda barnets bästa i asylärenden och socialtjänstutredningar.
- Att se till så att anmälningsplikten fungerar när barn far illa.
- Att stärka skyddet mot sexuell exploatering av barn.

¹⁴ United Nations (2015).

6.4 Europarådet och Istanbulkonventionen

Europarådet bildades 1949 och är en europeisk sammanslutning av 47 stater. Syftet med rådet är att skydda och värna de mänskliga rättigheterna i Europa. Politiska representanter från medlemsländerna samlas regelbundet för att diskutera och utvärdera hur väl de mänskliga rättigheterna skyddas och respekteras i Europa.

Sedan år 1993 har Europarådet haft bekämpande av våld mot kvinnor som ett prioriterade område. Europarådet har varit aktivt inom området under lång tid och lämnat ett flertal rekommendationer, bl.a. år 2006 om brottsoffer m.fl. och riktlinjer om ett barnvänligt rättsväsende.¹⁵ År 2008 tillsattes en expertgrupp för att arbeta fram ett underlag till en konvention inom området.

Den 7 april 2011 antogs *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet*, även kallad Istanbulkonventionen.¹⁶ Sverige undertecknade konventionen vid ett ministermöte i Istanbul den 11 maj 2011.

Konventionen och de åtgärder som krävs för att Sverige ska leva upp till de åtaganden som en anslutning innebär, analyserades av regeringen i en promemoria 2012.¹⁷ I promemorian föreslås att Sverige ska tillträda konventionen. En svensk anslutning till konventionen bedöms kräva lagändringar i några avseenden. När det gäller lagändringar som behövs för att uppfylla förpliktelser som avser tvångsäktenskap och fortsatt uppehållstillstånd i anknytningsfall hänvisas till förslag som har lämnats i betänkandena *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*¹⁸ respektive *Kvinnor och barn i rättens gränsland*.¹⁹

Sverige ratificerade konventionen i maj 2014 och den trädde i kraft i november 2014.²⁰

I ingressen till Istanbulkonventionen framgår att Europarådets medlemsstater och övriga stater som har undertecknat denna konvention:

¹⁵ Recommendation R (06) 8 on assistance to crime victims.

¹⁶ Europarådet (2011).

¹⁷ Ds 2012:52.

¹⁸ SOU 2012:35.

¹⁹ SOU 2012:45.

²⁰ Prop. 2013/14:208.

- fördömer alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet,
- anser att det för att förebygga våld mot kvinnor är av avgörande betydelse att uppnå såväl *formell* som *reell* jämställdhet mellan kvinnor och män,
- anser att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling,
- konstaterar att våld mot kvinnor är könsrelaterat på strukturell nivå och att våldet mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män,
- med stor oro konstaterar att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning, vilket är en allvarlig kränkning av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män,
- konstaterar att det i väpnade konflikter pågår brott mot de mänskliga rättigheterna som drabbar civilbefolkningen, framför allt kvinnor som utsätts för utbredda och systematiska övergrepp i form av våldtäkter och sexuellt våld och att det finns en risk för att det könsrelaterade våldet ökar både under och efter konflikter,
- konstaterar att kvinnor och flickor riskerar att utsättas för könsrelaterat våld i större utsträckning än män,
- konstaterar att våld i hemmet drabbar kvinnor oproportionerligt och att även män kan utsättas för våld i hemmet,
- konstaterar att barn är offer för våld i hemmet, inbegripet som vittnen till våld i familjen,
- önskar skapa ett Europa där det inte förekommer något våld mot kvinnor eller våld i hemmet.

Istanbulkonventionens syfte, artiklar och kapitel

I kapitel I framkommer konventionens syfte:

Syftet med denna konvention är:

- a) att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet,
- b) att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning,
- c) 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,
- d) att främja internationellt samarbete som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet,
- e) att organisationer och brottsbekämpande myndigheter ska få stöd och hjälp så att de kan samarbeta effektivt och ta ett helhetsgrepp för att få ett slut på våldet mot kvinnor och våldet i hemmet.

Nedan följer några utdrag ur Istanbulkonventionens olika kapitel och artiklar:

- I konventionens artikel 4 beskrivs att statsparterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja och skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld vare sig offentligt eller privat och att all form av diskriminering av kvinnor fördöms.
- Parterna ska enligt artikel 6 anlägga ett genusperspektiv då de införlivar och utvärderar konsekvenserna av bestämmelserna i konventionen.
- I artikel 7 framgår att parterna åtar sig att anta och genomföra en effektiv, omfattande och samordnad nationell politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

- I artikel 8 framgår att parterna ska anslå lämpliga ekonomiska resurser för detta.
- I artikel 9 framgår att parterna på alla nivåer ska erkänna, uppmuntra och stödja det arbete som berörda frivilligorganisationer och det civila samhället utför för att bekämpa våld mot kvinnor och skapa ett effektivt samarbete med dessa organisationer.
- Vidare ska enligt artikel 10 ett eller flera offentliga organ inrättas för att samordna, utvärdera, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa det våld som konventionen omfattar.
- I konventionen artiklar 14 och 15 finns olika bestämmelser om utbildning för yrkesgrupper m.m.
- I artikel 16 framgår parternas ansvar för förebyggande arbete i form av behandlingsprogram för våldsutövare.
- Brottsoffers rätt till information framgår av artikel 19.
- I konventionens artiklar 19, 20, 22, 23 24, 25 finns vidare bestämmelser om brottsoffers rätt till olika stödinsatser om t.ex. skyddat boende, specialiserade stödtjänster, stöd till personer utsatt för sexuellt våld och hjälptelefon.
- I konventionens kapitel fem, artiklarna 29–48, framgår olika åtgärder som parterna ska vidta inom rättsväsendet.
- I kapitel sex, artiklarna 49–56, framgår vidare parternas ansvar för utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder inom rättsväsendet.

6.5 EU:s Brottsofferdirektiv

Europeiska unionens råd antog i oktober 2012 ett direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer.²¹ Direktivet ersätter rådets rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden från år 2001.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.

Det nya direktivet innebär att medlemsländerna måste införliva miniminormerna i sin nationella rätt. Det ska göras inom tre år.

Syftet med direktivet är att säkerställa att brottsoffer får information, stöd och skydd och att de får medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsoffer ska erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. När brottsoffret är ett barn ska medlemsstaterna säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och bedöms individuellt.

Rätten till information inkluderar enligt direktivet bland annat rätt till tolkning och översättning. Rätten att delta i det straffrättsliga förfarandet innebär bland annat rätten att delta i rättegångar, höras och lägga fram bevisning. Direktivet nämner brottsoffer med särskilda behov, t.ex. barn, och understryker deras särskilda behov av stöd och skydd. Enligt direktivet har brottsoffer också rätt till kostnadsfri och konfidentiell hjälp från offentliga eller ideella stödverksamheter för brottsoffer. Direktivet tar vidare upp att utbildning av polis och domstolspersonal ska vara obligatorisk i medlemsländerna och att utbildning för domare, åklagare och advokater ska finnas tillgänglig. När det gäller verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa ska staterna uppmuntra till utbildning. Medlemsländerna bör också samarbeta med varandra, t.ex. genom utbyte av god praxis och samråd i individuella fall.

Underlag togs fram i en promemoria för bedömningen av vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt direktivet.²² Där konstateras att det i Sverige finns ett starkt stöd och ett väl fungerande skydd för brottsoffer. EU:s direktiv innebär att brottsoffers rättigheter i unionen stärks ytterligare.

I en proposition lämnades sedan förslag på de lagändringar som krävs för att genomföra brottsofferdirektivet i Sverige.²³

För att direktivet ska uppfyllas ändras bland annat reglerna om tolkning och översättning åt målsägande i brottmål. Om en målsägande inte behärskar svenska ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten. Domstolen ska också på begäran översätta en handling eller de viktigaste delarna av den, om en översättning är av väsentlig

²² Ds 2014:14.

²³ Prop. 2014/15:77.

betydelse för att målsäganden ska kunna ta till vara sin rätt. Dessutom stärks rätten till information genom att målsäganden alltid kan begära att bli underrättad om tidpunkt och plats för sammanträden inför rätten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2015.

6.6 Internationell utblick över arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

Sett i ett internationellt och nordiskt perspektiv ligger Sverige på många sätt långt framme när det handlar om politiska insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Som nämnts i tidigare kapitel har internationella åtaganden varit centrala för arbetet i Sverige under lång tid. FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor har haft stor betydelse och 2014 tillträdde Sverige Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.²⁴ Både integreringen av frågan om våld mot kvinnor i jämställdhetspolitiken i början av 1990-talet och kvinnofridsreformen 1998 var viktiga steg mot en mer sammanhållen och effektiv politik. Såväl lagstiftningsreformer som andra insatser med syfte att effektivisera kampen mot mäns våld mot kvinnor har genomförts under de senaste tio åren. Detta inte minst under mandatperioden 2007–2010 då mäns våld mot kvinnor var det område inom jämställdhetspolitiken som prioriterades främst, sett till både resurser och uppdrag.²⁵ Även insatser som den nationella samordnaren mot våld i nära relationer, vilken lämnade sitt slutbetänkande i juni 2014,²⁶ och denna utredning, som ska utarbeta en samlad nationell strategi, kan ses som tecken på att Sverige har en förhållandevis väl utvecklad politik på området. Något som ytterligare bidrar till den bilden är det faktum att det förutom lagstiftning och ett antal konkreta och tidsmässigt avgränsade åtgärder inom ramen för handlingsplaner och andra uppdrag också har skapats nya och mer permanenta

²⁴ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Europarådets fördragsserie nr 210), se även Prop. 2013/14:208.

²⁵ SOU 2014:71.

²⁶ SOU 2014:49.

former för stöd till utveckling av kunskap och praktik när det gäller mäns våld mot kvinnor. Exempelvis ombildades det dåvarande Rikskvinnocentrum i Uppsala till Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) 2006,²⁷ och en rad olika myndigheter har i dag samordningsuppdrag respektive uppdrag att arbeta med kunskaps- och/eller metodutveckling inom området.²⁸ Allt detta ligger i stort i linje med exempelvis de rekommendationer som lämnas i den handbok för nationella handlingsplaner som tagits fram inom ramen för FN:s generalsekreterares kampanj för att stoppa mäns våld mot kvinnor (UNiTE), både när det gäller att utveckla en sammanhållen politik på nationell nivå och att integrera den med jämställdhetspolitiken.²⁹ Samtidigt kan man konstatera att sett ur ett internationellt perspektiv har den svenska politiken haft en viss inriktning på straffrättslig hantering av våldsproblemet, och det finns områden som inte uppmärksammas i lika hög utsträckning som i en del andra länder. Det gäller bland annat det förebyggande arbetet, stöd till kvinnor utsatta för sexuellt våld, kvalitetssäkring av arbetet med våldsutövande män samt forskning och utveckling av evidensbaserad praktik på det här området generellt.

6.7 Politik, nationella strategier och handlingsplaner i andra länder

Internationellt sett används termen ”strategi” oftast synonymt med politik (policy), handlingsplan och liknande, varför det inte alltid är möjligt att mer precist urskilja nationell strategi i den mening som begreppet används i den här utredningen. Det finns dock en hel del skrivet om nationell politik och nationella handlingsplaner. Uppföljningarna av implementeringen av rekommendation Rec (2002) 5 om skydd mot våld mot kvinnor i Europarådets medlemsländer ger en hel del kunskap om situationen i Norden och Europa. Detta inte minst eftersom de tre övergripande indikatorerna på framgång är 1) etableringen av en nationell handlingsplan som omfattar samtliga våldformer, 2) att det finns en statlig samordnande organisation med ansvar för implementering och utvärdering, och 3) att det

²⁷ SOU 2004:11.

²⁸ Se SOU 2014:49; SOU 2014:71.

²⁹ UN Women (2012).

finns medel avsatta specifikt för arbete med att bekämpa och förebygga våld mot kvinnor. I den senaste uppföljningen av Rec (2002) 5 som kartlade situationen 2013 i 46 av rådets 47 medlemsländer, rapporterade samtliga att det finns nationella handlingsplaner som omfattar några eller alla av de nio våldsformer som omfattas av Istanbulkonventionen. I Sveriges fall handlar det inte om samtliga, då politiken inte omfattat konflikt och post-konfliktsituationer eller underlåtenhet att respektera valfrihet när det gäller reproduktion.³⁰ I kartläggningen framstår politiken i Sverige som relativt väl utvecklad utom på vissa områden, som exempelvis möjligheter till skyddat boende för våldsutsatta kvinnor. Av rapporten framgår att Sverige, till skillnad från vissa andra länder, endast rapporterat om insatser som ges i kommunal regi och inte om de frivilligorganisationer (som kvinno- och brottsofferjourer) som i praktiken står för en stor del av skyddet till våldsutsatta kvinnor. Att rapporteringen till Europarådet ser ut som den gör kan vara ett uttryck för ett mer genomgående mönster när det handlar om såväl stödinsatser som frivilligorganisationers plats i den nationella politiken. Exempelvis pekar en forskningsstudie om statens respons på våld mot kvinnor och barn i olika europeiska länder på att frivilligorganisationer varit betydligt närmare involverade i utarbetandet av nationella handlingsplaner i bland annat Storbritannien och Tyskland, än vad som varit fallet i Sverige.³¹ I brist på officiella uppgifter förlitar sig Europarådets rapport på den europeiska kvinnojourorganisationen Women Against Violence Europe/WAVE:s årsrapport,³² och att döma av denna ligger Sverige efter exempelvis Norge och Danmark när det gäller tillgängliga platser i skyddade boenden i förhållande till folkmängd.³³

³⁰ se Council of Europe (2014), tabell 2 b.

³¹ Kelly et al. (2011).

³² WAVE 2012:21.

³³ Council of Europe 2014:26.

6.7.1 Två exempel på nationella strategier – Australien och Storbritannien

När det gäller frågan om hur omfattande, genomarbetade, systematiska och effektiva olika nationella strategier eller handlingsplaner är finns än så länge framförallt den typen av rapporter som citeras ovan, men inte så stort vetenskapligt underlag i övrigt. I några befintliga studier, exempelvis en global kartläggning av nationell politik när det gäller våldtäkt,³⁴ en ny rapport från det europeiska institutet för jämställdhet om lovande erfarenheter i att förebygga våld mot kvinnor i nära relationer³⁵ och en Daphne-finansierad studie om statens respons på våld mot kvinnor och barn i olika Europeiska länder,³⁶ pekas bl.a. Australien och Storbritannien ut som länder med en relativt väl utvecklad och lovande politik. Dessa skisseras nedan som två exempel på hur nationella strategier för närvarande kan läggas upp.

6.7.2 Australien – National plan to reduce violence against women and their children 2010–2022

Den nuvarande australiska nationella handlingsplanen för att minska våld mot kvinnor och deras barn löper under perioden 2010 till 2022 och är den första planen för samordning av insatser mellan den nationella regeringen (Commonwealth government) och Australiens sex delstater och två territorier. Den presenteras även som att det är den första planen som har ett starkt fokus på prevention, långsiktighet, respektfulla relationer och ökad jämställdhet som ett sätt att förebygga våld. Den är också den första som sätter fokus på att hålla våldsutövare ansvariga och förmå dem att upphöra med våld.³⁷ Vidare bygger den på kunskap från ny forskning och omfattande konsultation med olika aktörer. I fokus står huvudsakligen två former av våld: våld i nära relationer och i familjen, samt sexuellt våld. Termen våld i familjen är den vanligaste termen för ursprungsbefolkningens erfarenheter, då termen definieras som att den inkluderar ett brett spektrum av familje- och släktskapsrela-

³⁴ SVRI (2011).

³⁵ EIGE (2015).

³⁶ Kelly et al. (2011).

³⁷ COAG (2010).

tioner där det kan förekomma våld. Den nationella planen har utvecklats för att stödja alla kvinnor och deras barn.

Planen utgör ett ramverk för att utveckla arbetet mot våld under en period på tolv år och den implementeras genom fyra treårsplaner. På så sätt skisseras ett utvecklingsarbete i fyra faser där den första (2010–2013, *Building a Strong Foundation*) ska lägga grunden för det fortsatta arbetet och den andra (2013–2016, *Moving Ahead*) ska utgå från vad som fungerat väl under de första tre åren och stärka kunskapsbasen inför det fortsatta arbetet. Vid den tredje fasen (2016–2019, *Promising Results*) förväntas tydliga resultat av det tidigare arbetet, och vid den fjärde fasen (2019–2022, *Turning the Corner*) ska de övergripande målen ha uppnåtts: minskad omfattning av våld, minskad omfattning av barn som upplever våld mot en förälder eller omsorgsperson och en ökad andel kvinnor som känner sig trygga i sina samhällen. Varje treårsplan stöds av olika insatser för att stärka det praktiska arbetet mot våld, integrera olika system och öka informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer, förbättra kunskapsbasen om vad som fungerar och uppföljning av implementeringen av planen genom indikatorer för olika målområden och delmål.

Arbetet är organiserat runt sex nationella målområden, vilka i sin tur är organiserade utifrån centrala strategier för att åstadkomma förändring och förbättrade insatser, samt en organisation med ansvarsfördelning och så vidare. Så är exempelvis arbetet med det första målområdet – ”Samhällen som är trygga och fria från våld” – organiserat utifrån de tre nyckelstrategierna att öka civilsamhällets engagemang, att fokusera på primärprevention och att öka jämställdheten.³⁸ De övriga fem nationella målområdena är ”Respektfulla relationer”, ”Stärkta ursprungsbefolkningar”, ”Insatser som möter behoven hos kvinnor och barn som bevittnar våld”, ”Ett effektivt rättsväsende”, samt ”Våldsutövare upphör med våld och hålls ansvariga”.

En central fråga i den nationella planen är att bygga upp en kunskapsbas, särskilt genom etableringen av ett nationellt kunskapscentrum (*the National Centre of Excellence*) som ska sammanföra redan existerande forskning med ny forskning inom ramen för en nationell forskningsagenda. Här finns en klar agenda att stödja forsk-

³⁸ COAG (2010).

ning som svarar upp mot politikens och praktikens kunskapsbehov. Den nationella forskningsplanen ska fylla kunskapsluckor och bidra till förståelsen av tvärssektoriella frågor, som berör exempelvis hälsa, rätt, utbildning och hemlöshet och bostadsfrågor. Utöver forskning byggs en kunskapsbas om våld i nära relationer och sexuellt våld upp genom förbättrad nationell datainsamling och rapportering inom olika sektorer, ett system som ska vara på plats 2022.

6.7.3 Storbritannien – Together we can end violence against women and girls: a strategy

I november 2010 lanserades den nationella strategin för att stoppa mäns våld mot kvinnor och barn i Storbritannien och den har sedan dess följts upp av årliga nationella handlingsplaner med rapporter från tidigare period och insatser under det kommande året.³⁹ När den lanserades var strategin strukturerad utifrån våldsområdets tre ”P:n”⁴⁰: Prevention (förebygga), Provision (stöd till utsatta) och Protection (skydd och ett effektivt rättsväsende), samt ett fjärde område som handlar om politiskt ansvarstagande för att strategin blir så framgångsrik som det är tänkt. Det förebyggande arbetet och förändrade attityder – prevention – lägger grunden genom medvetandegörande kampanjer, insatser för att skydda och utbilda barn och unga, samt utbildning och insatser för att främja tidiga insatser. Hjälp till kvinnor och flickor att fortsätta leva sina liv – provision – bygger på effektivt tillhandahållande av insatser, råd och stöd, akutinsatser och skyddade boenden, och en effektiv straffrättslig hantering – protection – omfattar såväl utredning och åtal som brottsofferstöd och skydd, liksom program för förövare.

Strategin bygger vidare på tidigare arbete med nationella handlingsplaner och utvecklingen av en infrastruktur för att bekämpa våld, såsom de domstolar specialiserade på våld i nära relationer som lanserades 2005 (Specialist Domestic Violence Courts/SDVCs), samverkanskonferenser för riskbedömning i högriskärenden (Multi-Agency Risk Assessment Conferences/MARACs, se vidare nedan) vilka utvecklats gradvis sedan 2003, oberoende rådgivning vid våld i

³⁹ Home Office (2010), Home Office (2014).

⁴⁰ Jfr FN:s barnkonvention: ”protection” (skydd), ”provision” (resurser) och participation (delaktighet).

nära relationer (Independent Domestic Violence Advisors/IDVAs) som funnits sedan 2005 och också är inriktade på kvinnor med hög risk för utsatthet för våld, samt våldtäktsmottagningar (Sexual Violence Referral Centres(SVRCs), vilka utvecklats gradvis sedan mitten av 1980-talet och erbjuder både medicinskt och psykosocialt omhändertagande vid sexuellt våld. Strategin samlar för första gången insatser mot samtliga former av våld mot kvinnor och barn. Den är med andra ord bredare i sitt fokus än exempelvis den australiensiska.

Strategin utvecklades i en bred konsultationsprocess där synpunkter inhämtades från ett brett spektrum av intressenter och ett stort antal berörda, däribland över 300 personer själva utsatta för våld och 700 första linjens experter på våld, det vill säga personer som arbetar med frågorna.⁴¹ Den innehåller en rad aktiviteter, i många fall i samarbete med det civila samhället och frivilligorganisationer, vilka genomförs med hjälp av en struktur för samordning på såväl nationell som lokal nivå. Även denna strategi är nära kopplad till forskning och utvärdering, exempelvis genom nationella centra med fokus på ”vad fungerar” (what works).

6.8 Vad kan Sverige lära av andra länders arbete inom området?

Även om kunskap och praktik på området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats mycket under de senaste decennierna och Sverige ligger långt framme på vissa områden, finns en rad erfarenheter och exempel att lära av från andra länder. Det handlar då både om exempel på framgångsrikt arbete, och om insatser som lett till oavsedda och negativa konsekvenser som man bör försöka undvika. Nedan följer några olika exempel från andra länder.

⁴¹ Home Office (2010).

6.8.1 Skydd och stöd

Den svenska politiken har haft fokus på insatser när våldet redan är ett faktum i förhållande till våldsprevention. När det gäller lagstiftning och den rättsliga hanteringen har tyngdpunkten legat på straffrättens område och hanteringen av våld som ett brott. Denna tendens kan också ses i hur vissa lovande initiativ i andra länder överförts och implementerats i svensk politik. Ett exempel är kontaktförbud (tidigare besöksförbud) i eget hem som infördes 2003 efter österrikisk modell.⁴² Den österrikiska lagstiftningen har inspirerat lagändringar i stora delar av Europa, men man bör notera att den ursprungliga modellen består av två komponenter varav kontaktförbudet för våldsutövaren är den ena och stödinsatser till den utsatta kvinnan under kontaktförbudstiden är den andra.⁴³ När man som Sverige inför en ”minivariant” av modellen som endast består av ena delen – kontaktförbudet – går man miste om unika möjligheter att erbjuda våldsutsatta kvinnor stöd på vägen ut ur våld, påpekar forskare som genomfört en jämförande studie av hur kontaktförbud i eget hem fungerar i olika EU-länder.⁴⁴

En innovation som i dag är lovande när det gäller att öka skyddet för våldsutsatta kvinnor och förebygga fortsatt våld är de brittiska samverkanskonferenser för riskbedömning i högriskärenden (Multi-Agency Risk Assessment Conferences/MARACs).⁴⁵ Den första samverkanskonferensen startade år 2003 och MARACs finns i dag på ungefär 260 platser runt om i Storbritannien. I MARACs deltar myndigheter och andra organisationer som arbetar med våld i nära relationer, för att diskutera högriskärenden och formulera koordinerade handlingsplaner i konkreta ärenden. Detta exempel visar att informationsutbyte mellan organisationer och implementering av ett enkelt system för planering kan få stora positiva effekter för skyddet av våldsutsatta. Utvärderingar visar att MARACs bidrar med en minskning av upprepat våld på i storleksordningen 60 procent. Verksamheten framstår också som mycket kostnadseffektiv då dessa organisationer hanterar runt 56 500 fall

⁴² Prop. 2002/03:70, Prop. 2012/13:186.

⁴³ Kelly et al. (2011).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ EIGE (2015).

varje år och staten bidrar till verksamheten med ungefär 17 miljoner svenska kronor (1,4 miljoner pund) årligen.

6.8.2 Våld i ungas partnerrelationer

Som framgått tidigare i betänkandet är våld i ungas relationer ett av de områden som har uppmärksammats internationellt, inte minst när det gäller verkningsfulla metoder för universell våldsprevention. Liksom för andra våldsformer finns i dag exempel på specifika handlingsplaner med fokus på dejting-våld, som den plan som för närvarande löper i Minnesota i USA.⁴⁶ I USA pågår utvecklingsarbete på flera håll när det gäller bemötande, säkerhetsplanering av andra insatser riktade till unga kvinnor utsatta för partnervåld, samt insatser riktade till unga våldsutövande män.⁴⁷ Ett liknande exempel från Europa är den verktygslåda för arbete med förövare i åldrarna 13 till 19 år som har lanserats av organisationen RESPECT i Storbritannien.⁴⁸ Det finns även studier som uppmärksammar en rad frågor som hittills inte har diskuterats så mycket i Sverige, exempelvis i förhållande till tonårsgraviditeter och mödra- och barnhälsovård för tonårsföräldrar, samt anpassning av skyddade boenden för tonåringar utsatta för partnervåld.⁴⁹

6.8.3 Arbete med våldsutövare

Arbetet med att systematisera och kvalitetssäkra insatser till våldsutövande män har kommit betydligt längre internationellt än i Sverige. Det handlar dels om att forskningen om verkningsfulla metoder framförallt bedrivits internationellt, dels om att arbetet med minimistandarder och ackreditering av program kommit betydligt längre exempelvis i Storbritannien och Tyskland.⁵⁰ ATV (Alternativ til Vold) i Norge är ett behandlings- och kompetenscentrum om våld och särskilt våld i nära relationer. ATV startade 1987 och

⁴⁶ Minnesota Department of Health (2011). För mer information, se www.health.state.mn.us/injury/topic/tdv

⁴⁷ Se t.ex. Aiken (2014) Se även resursen Preventing and Responding to Teen Dating Violence, www.vawnet.org/special-collections/TDV.php

⁴⁸ Debonnaire och Newman (2011); Iwi och Worms (2011).

⁴⁹ Se vidare www.vawnet.org/special-collections/TDV.php#801

⁵⁰ EIGE (2015), RESPECT (2012).

var en av de första inom sitt område i Europa. ATV har varit tongivande inspiratörer för många verksamheter och kommuner i Sverige som arbetar enligt deras metoder. ATV har sedan 2010 ett pågående forskningsprojekt i samarbete med Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS). ATV-studien belyser terapi för män som söker hjälp för våld mot partner.⁵¹ Vi kan också notera att det nu finns ett europeiskt nätverk för dem som arbetar med utövare av våld i nära relationer, men att än så länge är den svenska kvinnojoursorganisationen Unizon den enda medlemsorganisationen från Sverige, medan ingen av de svenska organisationer som arbetar med våldsutövare ingår i nätverket.⁵²

6.8.4 Arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck

I vissa länder i Europa har arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck varit aktivt sedan flera år, bl.a. i Norge och Storbritannien. Fokus har riktats mot bl.a. tvångsäktenskap och kvinnlig könsstympning. Tvångsäktenskap är kriminaliserat, förutom i Sverige, i bl.a. Danmark, Norge och Storbritannien. I Storbritannien inrättades 2005 det nationella kompetensteamet Forced Marriage Unit (FMU) för att leda den brittiska regeringens arbete mot tvångsäktenskap.⁵³ FMU erbjuder stöd till enskilda vare sig de befinner sig i Storbritannien eller utomlands. Om personen befinner sig i ett annat land så ges konsulärt stöd enbart till brittiska medborgare. FMU driver även en nationell hjälplinje för att ge råd och stöd till enskilda som utsätts och riskerar att utsättas för tvångsäktenskap, samt till yrkesverksamma som arbetar med dessa ärenden. FMU arbetar även med uppsökande verksamhet, bl.a. för att öka medvetenheten bland unga människor som riskerar att tas utomlands för tvångsäktenskap, och genomför omfattande utbildningsprogram för yrkesverksamma.

Norge har arbetat mot tvångsäktenskap sedan 1990-talet. Redan 1998 kom den första handlingsplanen mot tvångsäktenskap. Sedan 2003 finns ett förbud mot tvångsäktenskap införlivat i den norska strafflagen och 2004 startades ett kompetensteam som är en natio-

⁵¹ atv-stiftelsen.no

⁵² Se www.work-with-perpetrators.eu/index.php?id=8

⁵³ www.gov.uk/stop-forced-marriage

nell, rådgivande och vägledande instans för yrkesverksamma som arbetar med frågor som rör tvångsäktenskap eller andra former av hedersrelaterat våld. Norge har även sedan år 2000 tagit fram två påföljande handlingsplaner mot könsstypning av flickor och kvinnor. Den senaste handlingsplanen är från 2013.⁵⁴

6.8.5 Systematiska och differentierade bedömningar och insatser

Som redan påpekats i tidigare kapitel är kunskapsbaserat arbete och effektiva metoder ett underutvecklat område i Sverige när det gäller mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Instrument och modeller för att kartlägga och bedöma sådant som våldets form och omfattning, konsekvenser exempelvis i form av trauma, risk respektive behandlingsbehov är i de allra flesta fall utvecklade internationellt, även om det också pågår utvecklingsarbete i Sverige.⁵⁵ Likaså tenderar modeller för stöd och behandling där studier visat positiv effekt vara hämtade från andra länder. Det gäller vare sig det handlar om insatser till våldsutsatta kvinnor,⁵⁶ barn som upplever våld⁵⁷ eller män som utövar våld.⁵⁸ Här återstår alltså mycket arbete både med att beskriva och beforska de insatser som är utvecklade och/eller görs i Sverige samt med att överföra och pröva lovande modeller i en svensk kontext och vid behov anpassa till svenska förhållanden.

Internationellt sett finns även en rad olika försök att diversifiera och målgruppsanpassa insatser, såväl vad gäller olika målgrupper, exempelvis etniska minoriteter⁵⁹ eller personer med funktionsnedsättningar,⁶⁰ som när det handlar om olika våldsformer och allvarlighetsgrad av våld. Exempelvis finns förslag på modeller för hur man kan differentiera bedömningar av familjerättsliga tvister och skilja ut ärenden med våld från andra högkonfliktärenden⁶¹ samt

⁵⁴ Jonassen og Saur (2011).

⁵⁵ Broberg och Almqvist (2015), Socialstyrelsen (2015).

⁵⁶ Socialstyrelsen (2006).

⁵⁷ Broberg et al. (2011), Broberg och Almqvist (2015).

⁵⁸ SKL (2011).

⁵⁹ T.ex. Gondolf och Williams (2001).

⁶⁰ T.ex. Disability Rights Wisconsin (2011).

⁶¹ T.ex. Birnbaum och Bala (2009).

differentiera bedömningar av familjerättsliga ärenden med våld utifrån våldsmönster och allvarlighetsgrad.⁶²

6.9 Lagstiftning inom området

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är kriminella handlingar och ska anmälas till rättsväsendets myndigheter, som har ansvar för att utreda, åtala och lagföra. Både hälso- och sjukvården och socialtjänsten har ett ansvar för att upptäcka och ge stöd till våldsutsatta kvinnor och barn. Det är dock i huvudsak kommunernas socialtjänst som har ansvar för att ge stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn.

De senaste åren har lagstiftningen genomgått flera stora förändringar i syfte att stärka skyddet för våldsutsatta kvinnor, offer för sexuella övergrepp, offer för hedersrelaterat våld och förtryck samt barn som är utsatta för våld och bevittnar våld. Bestämmelser om kontaktförbud och målsägandebiträde har stärkts. Ny lagstiftning har tillkommit som t.ex. äktenskapstvång.

I socialtjänstlagen har kommunernas ansvar förstärkts under senare år. Föreskrifter har även tillkommit och gäller sedan den 1 oktober 2014 både hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁶³

Som vi redogjort för i tidigare kapitel och i delbetänkandet⁶⁴ är det inte i första hand lagstiftningen som brister. Det är inte avsaknad av lagar, föreskrifter m.m. som gör att det finns brister i myndigheternas arbete. Vi har i dag, i stort sett, tillräckligt bra lagar, föreskrifter m.m. för att kunna synliggöra, förebygga och vidta åtgärder mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det är snarare tillämpningen av lagar, prioriteringar och resurser, okunskap, oförmåga eller bristande ledning som leder till brister i myndigheters arbete.

Det finns också tillgång till allt mer kunskap, forskning och statistik om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, även om den behöver utvecklas på många sätt. Till exempel behöver statistiken inkludera fler områden såsom utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare behövs mer kunskap och

⁶² Jaffe et al.(2008).

⁶³ SOSFS 2014:4.

⁶⁴ SOU 2014:71.

forskning om t.ex. våldsförebyggande arbete, flickor och unga kvinnors utsatthet och sexuellt våld.⁶⁵

Det är dags att alla myndigheter, såsom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan, polisen och åklagare, omsätter dessa goda förutsättningar i praktiken. Detta är i mångt och mycket ett ansvar som åligger chefer och politiker.

Den viktigaste förändringen för att åstadkomma ett bättre och mer effektivt arbete inom området, är att myndigheter tar det ansvar och lever upp till de krav de redan har i gällande lagstiftning.

För närvarande pågår även flera utredningar och översyner gällande bl.a. sexualbrott och våldtäkt,⁶⁶ vårdnad, boende och umgänge⁶⁷ och tvångsvård av barn.⁶⁸ Dessutom pågår en utredning som ser över möjligheten att göra barnkonventionen till lag.⁶⁹ För mer information se vidare i bilaga 3.

Nedan följer en redogörelse för några av de för myndigheter mest centrala lagarna inom området.

Inom rättsväsendet

Rättegångsbalk (1942:740)

I rättegångsbalken finns allmänna bestämmelser som gäller inför och under en rättegång.

Brottsbalk(1962:700)

I brottsbalken finns bestämmelser om straff för brott. Nedan följer några utdrag från brottsbalkens kapitel:

- 3 kap. Om brott mot liv och hälsa
- 4 kap. Om brott mot frihet och frid
- 6 kap. Om sexualbrott
- 7 kap. Om brott mot familj

⁶⁵ Brå (2014), NCK (2014) m.fl.

⁶⁶ Ju 2014:2S1, Dir. 2014:123.

⁶⁷ Ju 2014:14, Dir. 2914:84.

⁶⁸ S 2012:7, Dir. 2012:79.

⁶⁹ S 2013:35, Dir. 2013:35.

Skadeståndslagen (1972:207) och Brottskadelagen (2014:322)

I skadeståndslagen och brottskadelagen finns särskilda bestämmelser om skadestånd för brottsoffer m.m.

Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor

Kvinnlig könsstympning är förbjuden i Sverige och bestämmelserna regleras i denna lag.

Polislag (1984:387)

I polislagen återfinns bestämmelser om bl.a. polisens ansvar och uppgifter samt samverkansskyldighet med andra myndigheter och organisationer.

Lag (1988:609) om målsägandebiträde

Bestämmelser om förordnande av ett målsägandebiträde finns i lag om målsägandebiträde. Där framgår när ett målsägandebiträde ska förordnas, som t.ex. vid sexualbrott, misshandel och grov kvinnofridskränkning. I lagen framgår även ombudets uppgifter och rätt till ersättning.

Lag (1988:688) om kontaktförbud

Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att besöka och på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person.

Inom socialtjänsten

Socialtjänstlag (2001:453), SoL

Socialtjänstlagen innehåller olika bestämmelser om socialnämndens ansvar. Nedan följer utdrag ur några centrala bestämmelser:

Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver enligt 2 kap. 1 § SoL. 5 kap. 1 § SoL reglerar socialnämndens särskilda ansvar för barn. Av 5 kap. 1 a § SoL framgår socialtjänstens ansvar för samverkan med andra. När åtgärder gäller barn ska barnets bästa vara i fokus i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 2 § SoL. 5 kap. 11 § SoL reglerar socialnämndens särskilda ansvar för brottsoffer.

Rätten till bistånd framgår av 4 kap. 1 § SoL och socialtjänstens utredningsansvar framgår av 11 kap. 1 § SoL.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa finns i 14 kap. 1 § SoL. En del myndigheter som hälso- och sjukvården, polisen och skolan m.fl. har en lagstadgad skyldighet att anmäla.

5 kap. 11 § SoL Brottsoffer

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott, och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

14 kap. 1 § SoL Anmälan om och avhjälpande av missförhållanden m.m.

Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2, och
4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

I den lagstiftning som direkt berör vissa yrkeskategorier som kommer i kontakt med barn, finns hänvisningar till skyldigheten att anmäla. Sådana hänvisningar finns bl.a. i

- 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
- 3 § tandvårdslagen (1985:125),
- 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659),
- 24 g § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- 29 kap. 13 § skollagen (2010:800),
- 3 § polislagen (1984:387).

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

LVU reglerar socialtjänstens möjligheter att skydda och tvångsvårda barn som t.ex. är utsatta för olika former av bristande omsorg, misshandel, sexuella övergrepp och hedersrelaterat våld och förtryck.

Föräldrabalk (1949:381)

Handläggning av ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge framgår av 6 kapitlet i denna lag.

Av 6 kap. 1 § framgår att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Av 6 kap. 2 § framgår att bedömningen av barnets bästa ska särskilt fästa avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, samt vid barnet behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Bedömningen ska också ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska hälso- och sjukvården verka för en god vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

Patientsäkerhetslag (2010:659)

Patientsäkerhetslagen ska främja en hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården.

Inom skolan

Skollag (2010:800)

Skollagen reglerar bestämmelser om skolan. Där finns bestämmelser bl.a. om vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och deras vårdnadshavare har samt om skolans ansvar.

Om diskriminering

Diskrimineringslag (2008:567)

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering. Lagen ska även på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

6.10 Myndigheterna och deras ansvar

Myndigheternas uppdrag regleras i lag, förordning (myndighetsinstruktion), föreskrifter och via årliga regleringsbrev eller andra särskilda regeringsbeslut.

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Flera myndigheter ansvarar för olika delar av regeringens politik inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Nedan följer en kortare redogörelse av olika myndigheters ansvar och uppdrag inom området. Inledningsvis följer de myndigheter som har haft mest regeringsuppdrag och ansvar inom området under de senaste åren:

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Barnombudsmannens verksamhet regleras av en lag och en förordning. Lag (1993:335) om Barnombudsman och förordning (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen bevakar hur barnkonventionen efterlevs i samhället och driver på genomförandet i kommuner, lands-ting/regioner och myndigheter. Barnombudsmannen ska uppmärksamma brister i tillämpningen av barnkonventionen och föreslå förändringar i lagar och förordningar.

Varje år lämnar Barnombudsmannen en rapport till regeringen. 2012 års rapportering *Signaler* handlade om våld i nära relationer och barn och ungdomars berättelser om att leva med våld.⁷⁰

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådets uppdrag regleras av förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

Brå verkar för att brottsligheten ska minska och tryggheten ska öka i samhället. Det gör Brå bl.a. genom att ta fram fakta, statistik och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Nationell trygghetsundersökning (NTU) och statistik om brott mot kvinnor såsom kvinnofridsbrott, våldtäkt etc. presenteras årligen.⁷¹ Brå producerar även den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer, bedriver forskning för att ta fram ny kunskap samt stödjer lokalt brottsförebyggande arbete.

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten har nationellt ansvar för tre verksamhetsområden: handlägga ärenden om brottsskadeersättning, administrera Brottsofferfonden och vara ett informations- och kunskapscentrum. Förordning (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten reglerar myndighetens verksamhet och Skadeståndslagen (1972:207) och Brottsskadelagen (2014:322) har ett nära samband med myndighetens uppgifter.

Brottsoffermyndigheten har på uppdrag av regeringen samt på eget initiativ genomfört ett flertal utbildningsprogram, liksom tagit fram olika typer av informationsmaterial till brottsutsatta. I samverkan med andra myndigheter har man utvecklat en särskild webbsida för barn, *Jag vill veta*, om brott och vilka rättigheter de har i en sådan situation.⁷²

⁷⁰ Barnombudsmannen (2012).

⁷¹ Brå (2015), Brå (2014).

⁷² www.jagvillveta.se

Domstolsverket och Sveriges Domstolar

Domstolsverket är en statlig myndighet som är en serviceorganisation till domstolarna i landet. Domstolsverket har ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet eller deras domslut. Domstolsverkets har till uppgift att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom Sveriges Domstolar. Domstolsverket tillhandahåller bl.a. utbildningar om allmän straffrätt, sexual- och fridskränkingsbrotten och om hedersrelaterat våld och förtryck. Utbildningarna är dock inte obligatoriska utan domare får själva söka de utbildningar de vill delta i.

Verksamheten vid domstolarna styrs av riksdagen, genom lagstiftning. Domstolarna utgör grunden i det svenska rättsväsendet. De är oberoende och självständiga i förhållande till riksdag, regering och andra myndigheter. Med respekt för varje individ och genom ett objektiva och opartiska synsätt strävar domstolarna efter att uppnå målet för det svenska rättsväsendet – den enskildas rättstrygghet och rättssäkerhet.

Inspektionen för vård och omsorg

IVO ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Tillsyn innebär en oberoende och självständig granskning av att lagar och förordningar följs. Myndigheten ansvarar också för viss tillståndsprovning inom dessa områden. I tillsynsuppdraget ingår handläggningen av anmälningar enligt t.ex. lex Sarah och lex Maria.

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg styr myndighetens uppdrag och verksamhet.

Under 2012–2013 genomförde IVO en nationell tillsyn av hälso- och sjukvårdens, kommunernas och kvinnojourernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn.⁷³

⁷³ IVO (2014).

Kriminalvården

Kriminalvården är en statlig myndighet med ansvar för häkten, fängelser och frivård. I förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår myndighetens uppdrag. Kriminalvårdens uppgift är att tillsammans med polis, åklagare och domstolar minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Kriminalvårdens viktigaste uppdrag är att verkställa straff och minska återfall i brott. Kriminalvården arbetar med att minska antalet återfall i brott genom bl.a. olika behandlingsprogram, t.ex. IDAP⁷⁴, för män dömda för våldsbrott mot kvinnor, och ROS⁷⁵, för män dömda för sexualbrott.

Inom Kriminalvårdens verksamheter bedrivs motivations- och behandlingsarbete för dömda förövare samt även brottsofferarbete.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 självständiga myndigheter med samma uppdrag inom jämställdhetsområdet och i arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsernas arbete styrs av Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och årliga regleringsbrev.

Länsstyrelserna är den statliga myndigheten på regional nivå och fungerar som en länk mellan lokal, regional och nationell nivå. Länsstyrelserna ansvarar för samordning och arbete inom området jämställdhet, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

På området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har länsstyrelserna haft tre större regeringsuppdrag om:

- kompetens- och metodstöd,
- samordning,
- hedersrelaterat våld och förtryck.

⁷⁴ IDAP – Integrated domestic abused program.

⁷⁵ ROS – Relation och samlevnadsprogram.

Kompetens- och metodstöd

Länsstyrelserna har i samverkan med Socialstyrelsen haft i uppdrag om att utveckla ett kompetensstöd till kommuner. Det stödet har utvärderats av Umeå universitet.⁷⁶

Samordning

Länsstyrelserna har haft ett treårigt samordningsuppdrag för arbetet mot våld i nära relationer. Inom ramen för detta samordningsuppdrag har tre länsstyrelser, Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland, haft ett särskilt ansvar och uppdrag gällande skyddat boende.⁷⁷ Länsstyrelsen Stockholm har haft ett samordningsansvar för rapportering av uppdraget.⁷⁸

Arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck

Samtliga länsstyrelser har haft i uppdrag att fördela utvecklingsmedel i sitt län och ge stöd i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen Östergötland har sedan 2005 haft nationella uppdrag när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck och har tagit fram en vägledning för arbetet inom området.⁷⁹ Uppdragen har vidare inneburit att Länsstyrelsen Östergötland har haft ett nationellt ansvar att fördela utvecklingsmedel och samordna avrapporteringen av detta uppdrag. Myndigheten har ansvarat för ett nationellt kompetensteam inom området och bl.a. upprättat ett särskilt stöd och konsultationstelefon för myndigheter 2014.⁸⁰

Länsstyrelsen Östergötland har även tagit fram en vägledning i arbetet mot könsstympning.⁸¹ Myndigheten har en särskild webbplats med information och stöd till myndigheter m.m. i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁸²

⁷⁶ Umeå universitet (2015).

⁷⁷ Länsstyrelsen Stockholm (2014).

⁷⁸ Länsstyrelsen Stockholm (2015).

⁷⁹ Länsstyrelsen Östergötland (2011).

⁸⁰ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

⁸¹ Länsstyrelsen Östergötland (2015a).

⁸² www.hedersfortryck.se

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har ett övergripande ansvar för att de ungdomspolitiska målen får genomslag inom olika samhällssektorer. MUCF har även ansvar för att samla kunskap om ungdomars levnadsvillkor och sprida denna på nationell och lokal nivå. Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor styr myndighetens ansvar och uppdrag.

Myndigheten har haft flera uppdrag inom området bl.a. om hedersrelaterat våld och förtryck.

MUCF har under senare år även haft uppdrag för att förebygga unga mäns och pojkers våld. I rapporten *Unga och våld – en analys av maskulinitet och förebyggande verksamheter* har MUCF tagit reda på vilka värderingar unga har kring jämställdhet, maskulinitet och våld. Rapporten visar att många unga möter våld i sin vardag. Framförallt är det yngre killar och tjejer som berörs.⁸³ I handboken *Inget att vänta på* samlas viktig kunskap om våld, genus och prevention. Boken beskriver hur en kunskapsbaserad våldsförebyggande praktik för barn och unga kan bedrivas.⁸⁴

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet

I Nationellt centrum för kvinnofrids (NCK) uppdrag från regeringen ingår att arbeta med metodutveckling, information, utbildning, kunskapssammanställning och forskning. Patientverksamheten är en viktig del av det arbetet, eftersom den ger ett betydelsefullt underlag för forskning och en god plattform för metodutveckling. Verksamheten vid NCK regleras av ett regeringsuppdrag via Uppsala universitet (U2011/3826/UH). NCK arbetar med att höja kunskapen på nationell nivå om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. I NCK:s kunskapsbank går det att söka kunskap om forskning m.m. inom området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck m.m.⁸⁵

⁸³ MUCF (2013).

⁸⁴ MUCF (2014).

⁸⁵ www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken

NCK:s kliniska enhet vid Akademiska sjukhuset driver en kvinnofridsmottagning och den nationella stödtelefonen och webbplatsen *Kvinnofridslinjen*.⁸⁶ Under 2014 besvarade personalen på Kvinnofridslinjen 29 000 samtal.⁸⁷

2014 presenterade NCK rapporten *Våld och hälsa – En befolkningsstudie om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. I studien har 10 000 kvinnor och 10 000 män i åldern 18–74 år tillfrågats om sin utsatthet för våld – i barndomen, ungdomen och vuxen ålder. Studien ger en aktuell bild av kvinnors och mäns utsatthet för våld samt kopplingen till hälsa, både på kort och på lång sikt.⁸⁸

NCK har i samverkan med länsstyrelserna under 2014 tagit fram ett särskilt webbstöd för socialtjänsten.⁸⁹ NCK genomför också en stor mängd olika utbildningsinsatser inom området, bl.a. universitetsutbildning för yrkesverksamma om mäns våld mot kvinnor.

Polismyndigheten

I polislagen (1984:387) och polisförordningen (2014:1104) finns bestämmelser om polisens ansvar och uppgifter.

Från den 1 januari 2015 har de tidigare 21 polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium slagits samman till en myndighet. Den nya Polismyndigheten organiseras i sju polisregioner, ett antal nationella avdelningar samt ett kansli. De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom området. Ansvaret omfattar bl.a. utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service.

Polismyndigheten har till följd av regeringssatsningar under senare år prioriterat arbetet mot brott i nära relationer och har tagit fram särskilda rutiner och genomfört utbildningssatsningar inom området. Polismyndigheten har även på eget initiativ genomfört en studie av polisens arbete med sexualbrott under 2014.⁹⁰

⁸⁶ www.kvinnofridslinjen.se

⁸⁷ NCK (2015).

⁸⁸ NCK (2014).

⁸⁹ www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/for-kommuner/webbstod

⁹⁰ Polisen, RPS, (2014).

Polisen har en särskild webbsida, *Kom till oss*, om brott i nära relationer.⁹¹ Polisen har även genomfört en kampanj riktad till olika brottsoffer.

Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och ska bl.a. bidra till att alla elever får goda möjligheter till lärande och utveckling. Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk styr myndighetens uppdrag.

Skollag (2010:800) och samtliga läroplaner uttrycker tydligt att förskolan och skolan har ett uppdrag att motverka traditionella könsmonster och att alla som arbetar i förskolan och skolan ska ge möjlighet för alla barn och elever att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån kön. Jämställdhet, som grundläggande demokratiskt värde, ska både gestaltas och förmedlas. Skolan har ett ansvar för att arbeta främjande och förebyggande.

Skolans personal har även anmälningskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL när det finns misstanke om att ett barn är utsatt för våld eller lever i en hemmiljö där det förekommer våld.

Skolverket har under senare år tagit fram olika material för skolan inom området våld i nära relationer och hedersrelaterat våld.⁹²

Skolverket har i april 2015 även fått ett regeringsuppdrag om att utvärdera det våldsförebyggande arbetet Mentors in Violence Prevention.⁹³

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionsnedsatta m.m. Socialstyrelsen ska verka för god hälsa och social välfärd samt för stödinsatser, omsorg och vård av

⁹¹ polisen.se/komtilloss

⁹² Skolverket (2013), (2014).

⁹³ Beslut S2015/2414/JÅM.

god kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Socialstyrelsen får regeringsuppdrag både i det årliga regleringsbrevet och genom särskilda regeringsbeslut. Socialstyrelsens uppdrag regleras även i Förordning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen har kommit ut med föreskrifter för hälso- och sjukvården och socialtjänsten,⁹⁴ utbildningsmaterial,⁹⁵ handbok,⁹⁶ m.m. inom området våld i nära relationer. Socialstyrelsen har även tagit fram vägledning för hälso- och sjukvården och tandvården och anmälningsskyldiga när det gäller anmälningsskyldigheten.⁹⁷

Socialstyrelsen har enligt lag ansvar för att utreda vissa dödsfall och har lämnat flera rapporter gällande barn och vuxna som avlidit till följd av våld från närstående m.m.⁹⁸

Socialstyrelsen har under senare år haft cirka 20 regeringsuppdrag rörande mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck och våld och var den myndighet som hade flest regeringsuppdrag inom området under den senaste mandatperioden 2010–2014.⁹⁹ Socialstyrelsen har tagit fram bedömningsinstrumentet FREDA.¹⁰⁰ Dess bedömningsmetoder är tänkta att användas i socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer. FREDA består av en manual och tre instrument. Socialstyrelsen har även tagit fram en vägledning när det gäller att fråga om våld.¹⁰¹ Vidare har Socialstyrelsens tagit fram en vägledning samt informationsmaterial och utbildning om könsstämpning, för hälso- och sjukvårdens personal.¹⁰²

Uppdrag som rapporterats till regeringen under 2015 har gällt bl.a. arbete med våldsutövare och partnerkontakt.¹⁰³ Socialstyrelsen ansvarar för en del statistik inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt genomför sedan 2012 öppna jämförelser om brottsoffer.¹⁰⁴

⁹⁴ SOSFS 2014:4.

⁹⁵ Socialstyrelsen (2011) m.fl.

⁹⁶ Socialstyrelsen (2015b).

⁹⁷ Socialstyrelsen (2014c), (2014d).

⁹⁸ Socialstyrelsen (2014e).

⁹⁹ SOU 2014:71.

¹⁰⁰ FREDA – standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer.

¹⁰¹ Socialstyrelsen (2014b).

¹⁰² Socialstyrelsen (2015a).

¹⁰³ Socialstyrelsen (2015a).

¹⁰⁴ Socialstyrelsen (2014a).

Socialstyrelsen är även den myndighet som fördelar statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, enligt förordning (2011:1062) och utvecklingsmedel för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor m.fl.

Åklagarmyndigheten

Från och med den 1 oktober 2014 organiseras den operativa åklagarverksamheten i Sverige sju geografiska områden och en nationell avdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kamrare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. Åklagarmyndighetens uppdrag beskrivs i förordningen (2007:971).

Åklagaren har tre huvuduppgifter; att utreda brott, att fatta beslut om åtal ska väckas eller inte samt att framträda i domstolen. Tillsammans med polisen utreder åklagaren brott. Åklagaren leder förundersökningen vid allvarliga brott som misshandels- och sexualbrott och utreder brottet i nära samarbete med polisen. Åklagaren som leder förundersökningen har ansvar för att utredningen bedrivs effektivt och skyndsamt för att beakta den enskilda individens rättssäkerhet.

Åklagarmyndigheten har till följd av regeringssatsningar prioriterat området våld i nära relationer och hedersrelaterat våld under senare år. Myndigheten har tagit fram handböcker och material om t.ex. bemötande, brottsoffer, fridskränkingsbrott, hedersrelaterat våld, kontaktförbud, övergrepp mot barn m.m.¹⁰⁵

Nedan följer ytterligare exempel på viktiga myndigheter inom området

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (AV) har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningar efterföljs. Detta sker bl.a. genom tillsyn. Förordning (2007:913) (ändrad genom 2010:166) med instruktion för Arbetsmiljöverket styr myndighetens uppdrag.

Myndighetens mål är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön ur ett helhets-

¹⁰⁵ Åklagarmyndigheten m.fl. (2012).

perspektiv, som både omfattar den fysiska, psykiska och sociala arbetsmiljön, samt ur arbetsorganisatorisk synpunkt. Det är arbetsgivaren som har huvudansvaret för arbetsmiljön.

AV ansvarar för statistik om arbetsmiljö och arbetsskador i Sverige och har gjort en kartläggning om kvinnors arbetsmiljö och om våld och genus i arbetslivet.¹⁰⁶

2011–2014 hade AV dessutom ett särskilt uppdrag från regeringen att synliggöra kvinnors hälsa i arbetslivet och att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem. AV konstaterade bl.a. att organisationen gör skillnad när det gäller kvinnors hälsa i arbetslivet.¹⁰⁷ AV har fått ett nytt uppdrag att vidareutveckla arbetet och insatserna för att förbättra kvinnors arbetsmiljö fortsätter.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppdrag, de långsiktiga målen och uppgifterna kommer från riksdag och regering och är formulerat i förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande mål är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden.

Boverket

Boverket är en förvaltningsmyndighet för samhällsplanering, byggande och boende. Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket styr myndighetens uppdrag.

Boverket stimulerar utvecklingen av ett hållbart samhällsbyggande genom ett proaktivt arbete som baseras på kunskap och kompetens, med medborgare i centrum.

Boverket arbetar med perspektiv på jämställdhet för alla människor, oberoende av kön, ålder och olika förmågor. Boverket har haft regeringsuppdrag inom området jämställdhet, trygghet och våld.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Arbetsmiljöverket(2011).

¹⁰⁷ Arbetsmiljöverket (2015).

¹⁰⁸ Boverket, (2010).

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är en statlig myndighet som arbetar mot diskriminering och för allas lika rättigheter och möjligheter. Det gör myndigheten främst genom att se till att diskrimineringslagen följs.

Målet för arbetet är ett samhälle där människors lika rättigheter och möjligheter respekteras – oavsett kön, könsidentitet och könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

DO:s uppdrag slås fast i lagar som riksdagen stiftat. Grunden för lagarna och DO:s verksamhet är internationell rätt, t.ex. FN-konventioner och EU-lagstiftning. Förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen styr myndighetens uppdrag.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har ett nationellt ansvar för folkhälsofrågor och styrs av förordningen (2013:1020).

Folkhälsomyndigheten verkar för god folkhälsa, utvärderar effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet samt följer hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta. Genom kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning främjar myndigheten hälsa och förebygger sjukdomar och skador. Särskild vikt fästs vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa.

Försäkringskassan

Försäkringskassan ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetssystemen i Sverige. Försäkringskassan utreder och beslutar om över 40 olika bidrag och förmåner. Försäkringskassans verksamhet styrs genom förordning(2009:1174).

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förbättra sitt bemötande och kommer under 2015–2016 att utbilda handläggare i att fråga sjukskrivna kvinnor om de utsätts för våld i sin relation, för att i så fall kunna hjälpa dem vidare. Det är en del av Försäkringskassans arbete med jämställdhetsintegrering. Under år 2014

antogs nya rutiner avseende våld i nära relationer, med fokus på mäns våld mot kvinnor.¹⁰⁹Försäkringskassan har även tagit fram stöddokument och en utbildning kring våld i nära relationer för sin egen personal.

Migrationsverket

Migrationsverkets uppdrag är bl.a. att pröva ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller få svenskt medborgarskap. Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket styr myndighetens arbete och organisation.

Under år 2014 tog Migrationsverket fram en webbutbildning för sin personal om hedersrelaterat våld och förtryck.

Nationella sekretariatet för genusforskning

Nationella sekretariatet för genusforskning arbetar med att öka genomslaget för forskning och kunskap om genus och jämställdhet inom akademien och i samhället. Sekretariatet är en enhet inom Göteborgs universitet och är organiserat i två kärnområden – genusforskning och jämställdhet. Sekretariatet strävar efter att uppnå synergieffekter och överföra kunskap mellan och inom områdena.

Regeringen är en av sekretariatets uppdragsgivare. Inom ramen för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) har 41 myndigheter fått ett särskilt regeringsuppdrag att arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering under åren 2015–2018. Det innebär att all verksamhet i myndigheterna ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Nationella sekretariatet för genusforskning har fått i uppdrag av regeringen att erbjuda stöd till dessa myndigheter under programperioden.

¹⁰⁹ Försäkringskassan (2014).

Skatteverket

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för beskattning, folkbokföring m.m. och styrs av förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

Skatteverket handlägger även ärenden rörande personer som är i behov av skyddade personuppgifter m.m.

Statskontoret

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret styr myndighetens uppdrag och verksamhet. Statskontoret gör utredningar och utvärderingar inom alla sektorer och på uppdrag av regeringen. Rapporterna används för effektivisering och omprövning av statlig verksamhet.

Statskontoret bidrar till förvaltningspolitikens utveckling genom att analysera trender och utvecklingstendenser, sammanställa kunskapsunderlag och anordna seminarier.

Statskontoret har gjort flera utvärderingar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, bl.a. om Socialstyrelsens dödsfallsutredningar.¹¹⁰

Universitetskanslersämbetet

Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet styr myndighetens uppdrag. Universitetskanslersämbetets (UKÄ) verksamhet omfattar tre huvudområden: Kvalitetssäkring av högskoleutbildning och examenstillståndsprövning av statliga högskolor, juridisk tillsyn av högre utbildning och granskning av effektivitet, uppföljning och omvärldsanalys samt statistikansvar för högskolesektorn.

UKÄ har i december 2014 fått ett regeringsuppdrag att kartlägga hur frågor om mänskliga rättigheter beaktas i utbildningar som leder till bl.a. annat följande examina: barnmorskeexamen, förskollärary examen, grundlärary examen, juristexamen, läkarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen,

¹¹⁰ Statskontoret (2014).

socionomexamen, specialistsjuksköterskeexamen med inriktning mot hälso- och sjukvård för barn och ungdomar, tandläkarexamen, yrkeslärarexamen och ämneslärarexamen.

UKÄ ska särskilt kartlägga hur frågor om mäns våld mot kvinnor samt våld mot barn beaktas i dessa utbildningar. I uppdraget ingår även att redovisa goda exempel på hur mänskliga rättigheter och frågor om mäns våld mot kvinnor samt våld mot barn beaktas i de nämnda utbildningarna. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 december 2015.

6.11 Kommuner

Alla Sveriges 290 kommuner har ansvar för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta vuxna, barn och barn som bevittnat våld. Kommunerna har även ansvaret för den sociala barn- och ungdomsvården m.m. Bestämmelser som reglerar kommunens ansvar finns i socialtjänstlagen, SoL. Socialnämnden är politiskt tillsatt och ansvarar för socialtjänsten i kommunerna.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL), såsom omsorg, vård och service, upplysningar, råd, ekonomisk hjälp och annat bistånd (3 kap. 1 § SoL). Kommunernas särskilda ansvar för brottsoffer framgår av 5 kap. 11 § SoL.

Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2014:4 om arbetet mot våld i nära relationer gäller både socialtjänsten och hälso- och sjukvården från den 1 oktober 2014.

Att det finns stora brister och skillnader i kommunernas arbete inom området framkommer i flera rapporter under senare år.¹¹¹ Som nämnts i tidigare kapitel så pågår också en positiv utveckling och förstärkning av arbetet i många kommuner.

¹¹¹ IVO (2014), Socialstyrelsen (2014), SOU 2014:71, Unizon (2015).

6.12 Landsting och regioner

De 21 landstingen och regionerna har ansvar för att ge vård och omsorg till dem som är i behov av det, inom respektive landsting/region. Landstingens verksamhet regleras av bl.a. hälso- och sjukvårdslagen och patientsäkerhetslagen.

Hälso- och sjukvården ska verka för en god och jämlik vård för hela befolkningen. Det är hälso- och sjukvårdens ansvar att ställa frågor om våld i sin kontakt med patienten för att identifiera kvinnor som utsatts för våld och att ge ett adekvat medicinskt och psykosocialt omhändertagande.¹¹² Folk tandvården, BVC, MVC, sjukhusen, ungdomsmottagningar och vårdcentraler är alla viktiga verksamheter både när det gäller att upptäcka våld och ge adekvat stöd och vård.

Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2014:4 om arbetet mot våld i nära relationer gäller från den 1 oktober 2014 både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Att det finns brister och skillnader i landstingen/regionernas arbete inom området framkommer bl.a. i IVO:s tillsyn.¹¹³ Även inom flera landsting pågår det sedan flera år ett utvecklingsarbete inom området. Denna positiva utveckling i vissa landsting måste även sprida sig till alla landsting.

6.13 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation. Alla Sveriges 290 kommuner och 21 landsting och regioner har valt att vara medlemmar i SKL.

SKL:s uppgift är att stödja och bidra till att utveckla medlemmars verksamhet. SKL fungerar som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. I SKL:s roll ingår att ge service och professionell rådgivning inom alla de områden som kommuner, landsting och regioner är verksamma inom.

SKL företräder medlemmarnas intressen och ska med utgångspunkt i den lokala och regionala demokratin stödja dem i utvecklingen av välfärdstjänster. Insatser för att stödja medlemmarna sker

¹¹² Socialstyrelsen (2014), NCK (2012).

¹¹³ IVO (2014).

framför allt genom intressebevakning, verksamhetsutveckling samt rådgivning och service.

SKL stödjer medlemmarna i utvecklingen av det lokala och regionala kvinnofridsarbetet och har tagit fram ett positionspapper om kvinnofrid 2014.¹¹⁴ SKL har även ett särskilt kvinnofridsnätverk för kommuner och landsting.

6.14 Idéburna organisationer och civilsamhället

Den nationella strategin är riktad till myndigheter, men idéburna organisationer och civilsamhället har en viktig roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Flera organisationer har lång erfarenhet och god kunskap om arbetet med att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och barn samt andra grupper.

För att myndigheternas arbete ska bli mer effektivt och kvalitativt, utifrån de utsattas situation och behov, är det ofta nödvändigt att myndigheterna har fungerande och konkret samarbete och samverkan med idéburna organisationer.

Nedan följer några exempel på olika organisationer som arbetar mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

6.14.1 Kvinnojoursrörelsen

Kvinnojoursrörelsen startade i mitten av sjuttioalet som en reaktion på ett konkret samhällsproblem, mäns våld mot tjejer, kvinnor och barn. Kvinnojoursrörelsen har lång erfarenhet av och kunskap om arbetet mot mäns våld mot kvinnor. De har gett stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och deras barn, men också aktivt bidragit till utvecklingen inom området.

I Sverige finns två riksorganisationer för kvinnojourer, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Unizon (tidigare Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, SKR).

¹¹⁴ SKL (2014).

Roks

Roks bildades 1984 och är den enda riksorganisationen i Sverige som enbart jobbar för och med kvinno- och tjejjourer. Organisationen är partipolitiskt och religiöst obunden med omkring 110 medlemsjourer som ger stöd och skydd åt kvinnor, tjejer och barn som utsatts för mäns våld, samt åt kvinnor i lesbiska relationer. Roks uppgift är att tillvarata jourernas gemensamma intressen och stötta dem i deras arbete. Roks har även ett opinionsbildande syfte och arbetar utåtriktat med att synliggöra den verklighet som jourerna möter.

Jourrörelsen använder en feministisk metod som bygger på hjälp till självhjälp. Grundläggande för metoden är kvinnosolidaritet. Det innebär att kvinnor som utsätts för våld och förtryck av män eller sin partner möts med förståelse och bekräftelse. För att stärka kvinnor bidrar Roks med delaktighet, kunskap och engagemang i deras situation. Enligt jourernas erfarenhet vill kvinnor som utsätts för mäns våld prata om sina upplevelser och erfarenheter med andra kvinnor.

Jourerna ska vara en fristad för tjejer, kvinnor och deras barn. I Roks feministiska grundsyn ligger en tro på att det går att förändra de strukturer som skapar och upprätthåller mäns överordning och kvinnors underordning. Förändring kräver engagemang från såväl tjejer och kvinnor som killar och män. Roks har en vision om ett samhälle där tjejers, kvinnors och barns mänskliga rättigheter och livsutrymme respekteras. Ett samhälle där tjejer, kvinnor och barn kan leva utan att bli utsatta för våld, hot och förtryck.

Roks verkar för tjejers och kvinnors frigörelse på alla plan i samhället. Roks statistik för år 2014 visar bl.a. att 918 kvinnor och 871 barn har bott på jourerna under året. Jourerna har fått avvisa 1 858 kvinnor och barn på grund av platsbrist. 142 000 stödsamtal och åtgärder har utförts av kvinno- och tjejjourerna. Antal stödsökande kvinnor utsatta för våld i hederns namn har ökat från 626 år 2013 till 1 128 år 2014. Antal stödsökande kvinnor utsatta för fruimport har ökat från 340 år 2013 till 1 197 år 2014.¹¹⁵

¹¹⁵ Roks (2015).

Unizon

År 1996 bildade 16 kvinnojourer Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR) som 2015 bytte namn till Unizon. I dag har Unizon drygt 120 medlemsjourer. Sedan bildandet år 1996 har Unizon framhållit vikten av:

- ett genomgående barnperspektiv,
- kunskap och specialiserad verksamhet som säkerställer att varje våldsutsatt person, oavsett livssituation och individuella eller gruppspecifika behov, får ett bra stöd och bemötande,
- att alla, oavsett kön, deltar i arbetet för att uppnå ett jämställt samhälle fritt från våld.

Unizon samlar kvinnojourer, tjejjourer och andra stödverksamheter som arbetar för ett jämställt samhälle fritt från våld.

Jourerna ger stöd och skydd samt förebygger och påverkar utifrån en kunskap om våld, genus och makt. Arbetet består främst av att ge stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och deras barn, att arbeta förebyggande och stödjande med barn och unga, samt att skapa opinion och sprida kunskap.

Unizon erbjuder medlemsutbildningar och hjälp med att kvalitetssäkra och utveckla jourernas verksamhet. Unizon försöker påverka politiker, myndigheter och andra aktörer att ta sitt ansvar. Mäns våld mot kvinnor är inte en isolerad fråga utan angår hela samhället. Unizon arbetar för att alla våldsutsatta kvinnor och barn, samt utsatta unga, ska erbjudas stöd och skydd av hög kvalitet oberoende av livssituation och bakgrund. Unizons vision är ett jämställt samhälle fritt från våld och Unizon anser att arbetet för jämställdhet och mot mäns våld går hand i hand.

Enligt Unizons statistik för år 2014 så framgår att jourerna hade 72 000 stödsamtal, fler än 1 100 kvinnor och 1 400 barn vistades på jourerna, jourerna tvingas säga nej till två av tre kvinnor som söker skyddat boende, på grund av bristen på bostäder. Kvinnor och barn bor längre än tidigare på jourerna (50 dygn i snitt per kvinna år 2014 jämfört med 40 dygn i snitt per kvinna år 2012).¹¹⁶

¹¹⁶ Unizon (2015).

Unizon har under 2015 gjort en kartläggning av kommunernas arbete mot mäns våld mot kvinnor/våld i nära relationer. I rapporten *Kvinnofridsbarometern* framgår stora skillnader i kommunernas arbete inom området.¹¹⁷

6.14.2 Brottsofferjouren

Brottsofferjouren (BOJ) är en ideell organisation som arbetar för alla brottsoffers rättighet att få det stöd som behövs för att hitta vägen tillbaka. Grunden i arbetet är FN:s konvention om mänskliga rättigheter, där alla människors lika värde och rättigheter slås fast.

Brottsofferjouren består av lokala jouter runt om i landet, ett förbundskansli och en telefoncentral som är gratis att ringa till. Det finns hundratals ideellt utbildade medmänniskor som kan ge stöd till varje brottsoffer, vittne och anhörig som söker BOJ, genom att lyssna, ge stöd och goda råd. För närvarande finns det cirka 90 brottsofferjouter.

Om det behövs kan brottsoffret få stöd vid kontakter med hjälpinstanser som kan ge t.ex. psykologisk hjälp, skyddat boende eller ekonomiskt understöd. BOJ kan hjälpa till med myndighetskontakter och ge information om rätten till skadestånd.

Stödpersonen ger också vägledning i brottmålsprocessen. Utbildade vittnesstöd ger information om hur rättegången går till och ger stöd i samband med rättegången.

BOJ har även ett aktivt kvinnofridsarbete.

Under verksamhetsåret 2014 gav BOJ inom den brottsofferstödande verksamheten stöd till 42 374 personer. Det är en majoritet kvinnor som söker stöd hos Brottsofferjouren. Kvinnor söker oftare hjälp för det BOJ beskriver som integritetskränkande brott, t.ex. grov kvinnofridskränkning, olaga hot, olaga förföljelse, miss-handel, våldtäkt m.m. 28 938 sökte stöd för dessa brott och 64 procent av de sökande var kvinnor.

Kvinnor är tydligt överrepresenterade som brottsoffer i ärenden med hedersrelaterat våld och förtryck, för de flesta typer av brott i nära relation och inte minst sexualbrott.

¹¹⁷ Unizon (2015a).

Under 2014 har 4 675 (av totalt 42 374 ärenden), 11 procent, fått markeringen nära relation av jouren som haft ärendet. BOJ hade under 71 ärenden som gällde hedersrelaterat våld och förtryck under 2014.¹¹⁸

6.14.3 Andra nationella organisationer

Kvinnors nätverk – Linnamottagningen

Kvinnors Nätverk är en ideell förening på gräsrotsnivå som sedan 1994 har arbetat opinionsbildande och praktiskt med frågor som rör kvinnors, ungdomars och barns rättigheter. Kvinnors Nätverk arbetar brett med informationsspridning, stödverksamhet och rådgivning.

Grunden för deras arbete är att kvinnors rättigheter är mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter måste stå över kulturskillnader och religiösa bud. Brott mot mänskliga rättigheter kan aldrig legitimeras med kultur, tradition och religion.

Kvinnors Nätverk driver bl.a. verksamheterna Matilda (vuxenverksamhet), Linnamottagningen och Systra mi (ungdomsverksamhet). Genom dessa bedriver de informations- och kunskapsspridning, rådgivning, stöd, motivationsinsatser och kamp för kvinnors och barns rättigheter.

Linnamottagningen startade år 2004, och är en mottagning för unga personer som blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och/eller blivit gifta eller riskerar att bli gifta mot sin vilja. Linnamottagningen bedriver skyddat boende (HVB, familjehem och träningslägenheter) och öppenverksamhet.

Män för jämställdhet

Män för Jämställdhet (MfJ) är en organisation för personer som vill verka för jämställdhet, för kvinnofrid och mot mäns våld. MfJ verkar med särskilt fokus på män och pojkar, deras förhållningssätt till andra människor och till sig själva. MfJ delar uppfattningen att människor värderas olika beroende på om vi är män eller kvinnor

¹¹⁸ Brottsofferjouren(2015).

och vilken sexuell läggning vi har. Vi inordnas alla i en hierarkisk ordning baserad på kön som vi kallar könsmaktsordningen.

MfJ har tagit fram olika utbildningar och material, som t.ex. *Machofabriken*.¹¹⁹ *Machofabriken* är ett metodmaterial i arbetet med unga för ökad jämställdhet och för förebyggande arbete mot våld, med fokus på hur sociala normer för manlighet kan ifrågasättas och förändras.

MfJ har under senare år samverkat med MUCF och Unizon arbetet med våldsprevention.¹²⁰ MfJ har också drivit projektet *Frihet från våld (FFV)* för att utveckla tidiga våldsförebyggande insatser med genusperspektiv för unga mellan 13 och 25 år.

Under åren 2015–2017 bedriver MfJ med stöd från Allmänna Arvsfonden projektet *En kommun fri från våld*.

RFSL

Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) bildades 1950. RFSL har 33 lokala avdelningar runtom i landet och cirka 6 000 medlemmar.

RFSL arbetar för att homosexuella, bisexuella och transpersoner, samt andra personer med queera uttryck och identiteter, ska ha samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter som andra.

RFSL:s verksamhet består bl.a. av politisk påverkan, informationsarbete och sociala och stödjande verksamheter. Det kan röra sig om att uppvakta politiker och myndigheter och erbjuda utbildningar. Mycket av det politiska arbetet sker på central förbunds nivå, medan den individstödjande och sociala verksamheten oftast sker på avdelningsnivå.

RFSL har en brottsofferjour för hbtq-personer samt kuratorer och andra stödverksamheter. Jourtelefonen tar varje år emot cirka 250 samtal från hbtq-personer som efterfrågar råd och stöd efter att de själva eller någon i deras närhet blivit utsatta för våld. Vanligast är våldsbrott på grund av den drabbades sexuella läggning, partnermisshandel och hedersrelaterat våld.

¹¹⁹ Materialet togs fram gemensamt av MfJ, Roks och SKR.

¹²⁰ MUCF (2014).

RFSU

Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), är en ideell organisation för sexualupplysning och sexualpolitik som bildades 1933. RFSU är en medlemsorganisation med runt 20 lokalföreningar/grupper runt om i landet.

Organisationen är partipolitiskt, fackligt och religiöst obunden och vill verka för att sprida en kunskapsbaserad och öppen syn på samlevnads- och sexualfrågor.

RFSU utgår från övertygelsen om sexualitetens och samlevnads centrala roll för individ och samhälle. RFSU har ett frihetsperspektiv och rättighetsperspektiv på sexualiteten som utgår från allas frihet att vara, frihet att välja och frihet att njuta.

RFSU arbetar med upplysning, utbildning och opinionsbildning genom att arrangera kurser, konferenser och delta i debatter. Arbetet sker lokalt, nationellt och internationellt. Lokalt bedrivs verksamheten i lokalföreningar. RFSU driver också en klinik, RFSU-kliniken, i Stockholm. Ett av de sex nyckelområden som RFSU har i fokus på lokal, nationell samt internationell nivå är sexuellt våld.

Rikskriscentrum

Rikskriscentrum är en riksorganisation för professionellt behandlingsarbete mot våld i nära relationer. Rikskriscentrum startade 1997 och består av medlemsorganisationerna som till största antalet är olika kriscentra för män, mansmottagningar och våldsmottagningar. Integrerade mottagningar där arbete bedrivs mot våld i nära relationer för barn, kvinnor och män är också medlemmar.

Rikskriscentrums årliga sammanställning för 2014 visar att under 2014 besökte drygt 2 500 män, cirka 1 700 kvinnor och omkring 300 barn Riksorganisationens medlemsmottagningar för enskilda samtal eller gruppsamtal. Antalet samtalstillfällen uppgick till drygt 30 000. Mottagningarna tog också emot cirka 4 000 rådgivande och informerande telefonsamtal och e-post från allmänheten.¹²¹

¹²¹ Rikskriscentrum (2015).

Riksorganisationen GAPF

Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime är en sekulär och ideell förening som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck.

GAPF riktar sig till både män och kvinnor som på ett eller annat sätt är utsatta för, eller berörda av, hedersrelaterat våld och förtryck. Föreningen grundades år 2001 och i dag har verksamheten expanderat till nationell nivå genom bildandet av flera olika lokala föreningar runtom i landet. Förutom att hjälpa de utsatta jobbar GAPF med informationsspridning och opinionsbildning.

Rädda Barnen

Rädda Barnen är en medlemsorganisation som arbetar för att FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, ska bli verklighet för barn i hela världen.

Rädda Barnens insatser ska leda till att barn varaktigt får det bättre. Barn och unga ska få större inflytande över sina liv och de ska vara delaktiga. Rädda Barnen stödjer barns rätt till deltagande och inflytande i frågor som berör deras liv och vardag. Rädda Barnen arbetar bl.a. med att:

- hålla sig uppdaterade om andras forskning och praktiska erfarenheter inom våra områden.
- sprida kunskap till dem som har inflytande över barns livsvillkor för att få dem att omsätta Barnkonventionen i praktiken.
- skapa opinion bland allmänheten och påverka makthavare att se till barnets bästa.

Rädda Barnen har under senare år bl.a. genomfört en kvalitetsgranskning av arbetet på 23 barnahus.¹²²

Rädda Barnen har i samverkan med Länsstyrelsen Östergötland drivit projektet *Det handlar om Kärlek/Kärleken är fri* och webbsidan *Dina rättigheter*.¹²³ *Det handlar om kärlek* startade i Norrköping hösten 2008. Representanter från olika frivilligorganisa-

¹²² Rädda barnen (2013).

¹²³ www.dinarattigheter.se

tioner och myndigheter samlades för att försöka hitta en gemensam metod för att arbeta tillsammans mot hedersrelaterat förtryck och våld. Ett koncept vid namn *Kärleken är fri* började ta form. Rädda Barnen, Länsstyrelsen Östergötland och Folkteatern Gävleborg kommer via medel från Arvsfonden fortsatt metodutveckla *Kärleken är fri* och ytterligare stärka arbetet för att motverka hedersrelaterat förtryck och våld under 2014–2017.

Rädda Barnen anser att många våldsutsatta barn blir dubbelt belastade, inte enbart av brottet i sig utan även på grund av brister i samhällets skyddsnet.

Rädda Barnen har granskat handläggningstiderna i landets åklagarkammare för brott mot barn. Fortfarande råder brister och stora skillnader runt om i landet när det gäller utredningstiden för våldsbrott mot barn. I rapporten konstateras att i drygt en tredjedel av fallen lyckas inte åklagarkamrarna utreda inom de lagstadgade 90 dagarna.¹²⁴

Stiftelsen Tryggare Sverige

Stiftelsen Tryggare Sverige är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation som drivs i form av en allmännyttig stiftelse av folkrörelsekaraktär. Syftet är att förbättra situationen för dem som drabbas av brott. En viktig del i detta arbete är att tillsäkra att brottsdrabbade får sina grundläggande mänskliga rättigheter tillgodosedda för att på så sätt stärka dem så att de kan undvika att hamna i en offerroll. En av de viktigaste åtgärderna som en rättsstat kan använda för att motverka en sådan negativ utveckling är att säkerställa att de som drabbas av brott alltid får hjälp, stöd och skydd.

Visionen är att Sverige även i framtiden ska vara ett av världens bästa länder att bo, vistas och verka i.

Stiftelsen Tryggare Sverige har under senare år bl.a. granskat polisens arbete med riskbedömningar och åklagarnas handläggning av kontaktförbud.¹²⁵

¹²⁴ Rädda Barnen (2015).

¹²⁵ Stiftelsen Tryggare Sverige (2014), (2015).

Sveriges Kvinnolobby

Sveriges Kvinnolobby är en partipolitiskt obunden och ideellt verksam paraplyorganisation för svensk kvinnorörelse. Sveriges Kvinnolobby består av 45 medlemsorganisationer som arbetar för att stärka kvinnors position i samhället. Bland medlemmarna finns nationella kvinnoorganisationer, föreningar, sektioner och andra grupper. Sveriges Kvinnolobbys arbete vilar på feministisk grund och organisationen verkar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter i ett jämställt samhälle. All verksamhet utgår från FN:s Kvinnokonvention (CEDAW) och Beijing Platform for Action, samt EU:s verksamhet rörande kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Sveriges Kvinnolobby arbetar för att ett kvinno- och jämställdhetsperspektiv ska finnas i alla politiska, ekonomiska och sociala sammanhang, såväl lokalt och nationellt, som europeiskt och internationellt.

TRIS

TRIS är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck. TRIS arbetar med unga kvinnor men även män som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. TRIS har särskild kompetens i att möta ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck och som har en intellektuell funktionsnedsättning.

TRIS ansluter sig till idén om universella mänskliga rättigheter, lika för alla oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, sexuell läggning, klass, religion, etnicitet och kulturell tillhörighet.

TRIS arbetar i första hand med ett brett förebyggande förankringsarbete för att öka kunskapen om unga kvinnor som utsätts eller riskeras att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. TRIS har även startat ett hem för vård eller boende (HVB) för målgruppen.

6.14.4 Idrottsrörelsen

Inom idrottsrörelsen pågår olika insatser för jämställdhet, allas lika värde och mot våld, sexism, rasism m.m. Nedan följer två exempel inom fotbollen.

Svenska Fotbollsförbundet

Alla medlemmar i Svensk Elitfotboll och föreningar i Allsvenskan och Superettan har genom att upprätta en *Uppförandekod* bestämt att föregå med gott exempel och agera föredöme för hur alla ska bete sig på och utanför planen.¹²⁶ Utbildning i Uppförandekoden pågår i olika klubbar runt om i landet.

Klubbarna spelar en central roll i etableringen och utvärderingen av Uppförandekoden och verkar för att dess värdegrund ska genomsyra hela klubbens verksamhet, från A-lag till ungdomslag, publik och övriga personer som på något sätt representerar klubben. Uppförandekoden ska leda till en fotboll där:

- Alla känner sig välkomna, oavsett kön, sexuell läggning, religion, etnicitet eller nationalitet.
- Alla känner sig trygga och säkra att gå på våra arrangemang.
- Alla arbetar tillsammans för att bejaka den positiva stämningen på våra läktare.
- Alla visar respekt för varandra oavsett om det rör spelet, spelarna, domarna, ledarna, anställda, förtroendevalda och publiken.

Fotboll för alla

Amphi Produktion och AIK Fotboll drev under 2013–2014 tillsammans med RFSU, RFSU Stockholm, SKR¹²⁷, Gästriklands fotbollsförbund och RFSL de tvååriga Arvsfondsprojektet *Fotboll för alla*.¹²⁸

¹²⁶ Svensk fotboll (2014)

¹²⁷ Numera Unizon.

¹²⁸ Fotboll för alla (2013).

Projektets syfte var att utveckla ett utbildningsmaterial, bestående av filmer och en handledning, som ger verktyg för tränare som vill skapa en fotboll där alla barn och unga ska kunna känna sig välkomna och trivas. Materialet ska underlätta för tränare att ta upp frågor som rör rasism, sexism, transfobi och homofobi.

Materialets filmer och övningar har utvecklats för att kunna vara en självklar del i träningen.

6.14.5 Nya initiativ och föreningar

Nedan följer några exempel på initiativ till föreningar och organisationer som bildats under de senaste åren inom området.

Föreningen Tillsammans

Föreningen Tillsammans bildades 2014. Tillsammans är en förening av och för de som utsatts för sexuellt våld. År 2013 anmäldes 17 700 sexualbrott i Sverige, 6 000 rubricerades som våldtäkt. 98 procent av de som misstänks för sexualbrott är män, 96 procent av de som utsätts är kvinnor. Att bli utsatt för sexuellt våld är fruktansvärt, det gör ont på så många sätt.

Genom att skapa en gemenskap för individer som utsatts och tillsammans stärka varandra vill föreningen vara en förändringskraft i samhället. Föreningen Tillsammans tror att det är lättare att nå ut med ett budskap om budskapet förmedlas av de som själva varit med om det. Detta tror föreningen leder till att fler kan skapa en förändring kring sexuellt våld och sexism.

Huskurage

2014 bildades Huskurage utifrån idén om att våld i nära relation kan förhindras genom att få grannar att agera. Huskurage skapade en policy och rutin för hur alla som lever tillsammans som grannar ska agera vid oro för våld i nära relation.

Våld i nära relation sker nästan uteslutande inom hemmets fyra väggar och är därmed skyddat från insyn. Det är därför grannar är viktiga och kan göra verklig skillnad för de vuxna och barn som

utsätts. Med stöd av en policy och rutin för hur grannar ska gå till väga när de upplever oro för våld i nära relation, tror Huskurance att de kan få människor att våga agera när de vet hur och varför. Målet är att minska våld i allmänhet och våld i nära relation i synnerhet. Grannar är många gånger vittnen till våld och det är Huskurances övertygelse att grannar även kan förhindra våld genom att agera. Ambitionen är att Huskurance ska antas i alla flerbostadshus runt om i Sverige.

Se sambandet

Se Sambandet är en förening och kunskapscentrum som bildades 2013. Se sambandet syftar till att synliggöra sambandet mellan våld mot djur och våld mot människor och mer specifikt, våld mot sällskapsdjur och våld i parrelation.

Föreningen menar att denna kunskap om samband mellan våld mot djur och våld mot människor bör vävas in i förståelsen av våld, både för att kunna ge brottsoffer ett mer heltäckande stöd men också som en utgångspunkt i det våldsförebyggande arbetet. Sambandet utgörs av att när djur är utsatta är människor i riskzonen; när människor är utsatta är djur i riskzonen.

Se Sambandet, håller föreläsningar och arbetar med politiskt påverkansarbete för att förbättra situationen för våldsutsatta personer och deras djur.

6.15 Allas ansvar

Som framgår av detta kapitel är det de olika myndigheterna som har ansvaret för att förebygga, synliggöra och åtgärda mäns våld mot kvinnor. Ansvar för det förebyggande och främjande arbetet åligger flera myndigheter, men det är särskilt viktigt att påbörja ett främjande och förebyggande arbete tidigt, i förskolan och skolan.

När det gäller att upptäcka våld har bl.a. hälso- och sjukvården (landstingen) och socialtjänsten (kommunerna) ett stort ansvar för att fråga om våldsutsatthet i syfte att tidigt identifiera utsatta. När det gäller stöd och skydd är det socialtjänsten som har ett huvudansvar för att ge stöd och skydd till kvinnor och barn. Även alla andra personer som utsätts för våld har rätt till stöd och hjälp.

Insatser för att förebygga, synliggöra och åtgärda behöver ofta ske i samverkan mellan flera myndigheter och olika organisationer i civilsamhället.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är kriminella handlingar. Därför är en central aktör rättsväsendets olika myndigheter som har ansvar för att utreda, väcka åtal och lagföra.

Det är viktigt att alla myndigheter tar det ansvar de enligt lag eller annan författning har, och i samverkan med andra myndigheter och organisationer arbetar för att förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och för att ge våldsutsatta det stöd och skydd som de har behov av och rätt till.

Vi har alla i egenskap av vuxna, föräldrar, släkt, vänner, grannar, arbetskamrater, idrottsledare, etc. ett ansvar för att se och agera mot alla former av våld och övergrepp mot kvinnor och barn. Ju fler enskilda som tar aktiv ställning mot mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck desto snabbare kan vi nå ett jämställt samhälle fritt från våld.

7 Nationell strategi – innehåll, struktur och målområden

I detta kapitel beskrivs förslag på den nationella strategins utformning, innehåll, struktur och målområden. Här beskrivs förslagen om sekretariat, råd, sektorsmyndigheternas ansvar, länsstyrelsernas roll som ska förtydligas och stärkas, lägesrapporter och åtgärdsprogram. Vidare beskriver vi här målstrukturen med förslag till övergripande mål, åtta långsiktiga mål. I kapitlet går vi också igenom hur uppföljning av arbetet inom strategin kan genomföras.

7.1 Utredningens huvudsakliga uppdrag

Huvuduppdraget för denna utredning har varit att föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin ska utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens insatser för att nå detta mål. I uppdraget ingår att utredningen ska utarbeta mål, på både lång och kort sikt, samt lämna förslag till hur dessa ska följas upp.

7.2 Lokala och regionala skillnader

Utredningens bedömning när det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är att det finns stora lokala och regionala skillnader i de olika myndigheternas arbete, t.ex. inom hälso- och sjukvården, polisen, socialtjänsten och bland åklagarna, vilket både innebär en fara för rättssäkerheten och en ojämlig vård m.m. Det stöd och skydd en våldsutsatt kvinna får, om kontaktförbud beviljas eller om en misstänkt förövare fälls kan

ytterst bero på var hon är bosatt. Denna beskrivning framkommer i såväl tillsyn, öppna jämförelser, annan granskning av myndigheternas arbete som i utredningens olika möten med myndigheter, organisationer och våldsutsatta.¹

En nationell strategi bör enligt vår mening både kunna leda till att myndigheterna följer gällande lagstiftning och krav, arbetar med bättre effektivitet och kvalitet samt samverkar så att lokala och regionala skillnader i kvalitet, resultat och tillgänglighet minskar.

7.3 Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv – stöd för nationell strategi

Istanbulkonventionen² medför bindande åtaganden för Sverige och har gett stöd och vägledning för utredningen i arbetet med att ta fram en nationell strategi. Enligt artikel 7 i konventionen åtar sig statsparterna att anta och genomföra en effektiv, omfattande och samordnad nationell politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Av artikel 8 framgår att parterna ska anslå lämpliga ekonomiska resurser och personalresurser till politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld inom ramen för konventionen, ska kunna genomföras. Vidare ska enligt artikel 10 ett eller flera offentliga organ inrättas för att samordna, utvärdera, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa det våld som konventionen omfattar.

EU:s brottsofferdirektiv³ innebär som tidigare nämnts att brottsoffers rättigheter i unionen stärks ytterligare. Direktivet ger stöd och vägledning i arbetet med en nationell strategi. Syftet med direktivet är att säkerställa att brottsoffer får information, stöd och skydd och att de får medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsoffer ska erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. När brottsoffret är ett barn ska medlemsstaterna säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och bedöms individuellt.

¹ IVO (2014), Socialstyrelsen (2014) m.fl.

² Europarådet (2011).

³ Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/29/EU.

7.4 Myndighetsstyrningen behöver bli mer samordnad och tydlig

Det finns en stor samstämmighet om att det behövs en bättre samordning och struktur och större tydlighet när det gäller arbetet och insatserna mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck på nationell nivå. Det framgår av såväl möten som vi under utredningen genomfört med olika myndigheter och organisationer, synpunkter från referensgrupper, som i Brås utvärdering som utförts på uppdrag av utredningen.⁴

Den bristande samordningen tas upp även i betänkandet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer⁵ och i tidigare utvärderingar inom området.⁶

Att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området genom en nationell strategi är också det som är regeringens främsta avsikt med uppdraget till vår utredning.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer lyfter i sitt betänkande⁷ bl.a. upp att den nationella samordningen av arbetet mot våld i nära relationer behöver förtydligas och koordineras bättre, både mellan olika statliga myndigheter och mellan Regeringskansliet och olika myndigheter. Det saknas ibland mer permanenta och långsiktiga uppdrag och lösningar. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer lyfter därutöver upp att en bättre koordinering mellan i första hand kriminal-, jämställdhets-, folkhälso- och socialpolitiken sannolikt skulle ge bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart arbete och minska risken för satsningar som inte hänger ihop med varandra.⁸ Vi delar den nationella samordnarens analys i detta avseende.

Mäns våld mot kvinnor är ett tvärsektoriellt politikområde och det finns brister i statlig samordning och styrning inom området, som liknar de som Statskontoret konstaterar efter att ha genomfört analyser av statlig styrning och organisering i tjugo olika myndigheter.⁹ Flera av bristerna som Statskontoret lyfter fram har att göra

⁴ SOU 2014:71.

⁵ SOU 2014:49.

⁶ Se t.ex. Brå (2010), SKL (2013).

⁷ SOU 2014:49 s. 325.

⁸ SOU 2014:49.

⁹ Statskontoret (2013).

med att det saknas ett konsekvent agerande i regeringens styrning av sina myndigheter, oavsett om myndighetsstyrningen sker genom uppdrag, genom mål i regleringsbrev eller genom formuleringar i myndighetens instruktion. Det kan handla om ansvar och uppgiftsfördelning som leder till överlappande uppgifter och oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheter.

När det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är det vanligt att myndigheter får regeringsuppdrag, såväl i regleringsbrevet som löpande under året. Det faktum att uppdragen är utspridda över tid kan försvåra myndighetens planering och prioriteringar. Statskontoret lyfter upp en risk med en stor mängd styr signaler från regeringen och att mängden uppdrag minskar precisionen i styrningen. Om en stor mängd mål och uppdrag ges till en myndighet kan det medföra att det i praktiken är myndigheten som får prioritera.

När Regeringskansliets strategiska styrning brister påverkas myndigheternas interna styrning. När myndigheter brister i uppföljning och redovisning kan det påverka Regeringskansliets möjlighet att styra myndigheterna strategiskt samt att ta ställning till om utfallet varit lyckat eller inte.

I syfte att höja kvaliteten i utfallet och implementeringen av regeringens uppdrag så anser vi att regeringen framöver bör ställa högre krav på ansvar och att myndigheter alltid ska redovisa sin *förmåga* att ta hand om uppdrag samt både *vad de gjort* och *resultatet* av sitt arbete. En förbättrad och strategisk styrning på nationell nivå är grundläggande, och en förutsättning för att en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska nå framgång på alla nivåer och på olika myndigheter på nationell, regional samt på lokal nivå.

7.5 Utformning av en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor

Den nationella strategin för att nå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ska bestå av en organisation för att styra och genomföra satsningar inom området, en mål- och uppföljningsstruktur samt årliga lägesrapporter och åtgärdsprogram.

Vårt förslag till organisering är inspirerat av hur arbetet inledningsvis har bedrivits inom ramen för regeringens nationella strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, den så kallade ANDT-strategin.¹⁰ Anledningen till att ANDT-strategin används som förebild är att arbetets organisering i många delar verkar ha varit framgångsrikt och ändamålsenligt inom ett stort, komplext och sektorsövergripande samhälls- och politikområde som har varit i stort behov av utveckling, samordning och förbättring.

Utgångspunkter för utredningens förslag är de faktorer som har varit framgångsrika i arbetet med ANDT-strategin. Utredningen har även försökt dra lärdom av det som har varit mindre gynnsamt i det arbetet. Dessa aspekter av ANDT-strategin belyses genomgripande av Statskontoret som har haft i uppdrag att utvärdera och analysera ANDT-strategin. Statskontorets uppdrag var att analysera i vilken utsträckning de statliga insatserna bidrar till att uppfylla strategins övergripande mål. Statskontoret skulle också analysera om utformningen av ANDT-politiken är ändamålsenlig för att uppnå strategins mål.¹¹

Statskontorets övergripande slutsats är att strategins utformning i stort sett har varit ändamålsenlig för att nå regeringens mål om att komma till rätta med de problem som bruk och missbruk av alkohol, narkotika, dopning och tobak orsakar. Samtidigt menar Statskontoret att det finns behov av att utveckla vissa delar av strategin och målstrukturen.

Folkhälsomyndigheten beskriver också i sin lägesrapport 2014 en i stort sett positiv utveckling av arbetet med den nationella strategin inom ANDT-området.¹² Myndigheten lyfter t.ex. fram att målstrukturen är tydlig ur ett styrningsperspektiv med en fungerande logisk struktur, men att den kan utvecklas. Myndigheten ser också ANDT-samordningen på länsstyrelserna som en viktig del i en framgångsrik genomförandeorganisation, men menar också att det har funnits otydligheter vad gäller roller och ansvarsfördelning.

¹⁰ ANDT-Alkohol, narkotika, doping och tobak, Prop. 2010/11:47.

¹¹ Statskontoret (2015).

¹² Folkhälsomyndigheten (2014).

7.5.1 Kort om ANDT-strategin

Riksdagen beslutade 2010 om en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) med mål och inriktning för hur samhällets insatser ska genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015.¹³ Det övergripande målet är

Ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.

Under det övergripande målet finns olika långsiktiga mål samt prioriterade mål.

För att effekterna av samhällets insatser ska kunna mätas på ett bättre sätt är målstrukturen kopplad till ett uppföljnings- och utvärderingssystem. De långsiktiga målen i uppföljnings- och utvärderingssystemet anger inriktningen för ANDT-arbetet som helhet. Dessa mål omfattar bl.a. tillgångs- och tillgänglighetsbegränsande arbete, skydd av barn och ungdomar, förebyggande arbete, tidiga insatser, vård och behandling samt riktlinjer för samarbetet med andra länder inom EU och internationellt. Inom strategin har satsningar på bl.a. regional samordning, samarbete mellan olika myndigheter och samarbete mellan myndigheter och organisationer genomförts. Under perioden 2010–2014 samordnades regeringens arbete inom området av ett övergripande styrorgan, ANDT-sekretariat, som placerades på Socialdepartementet. En annan viktig del av den nationella samordningen var det särskilda nationella råd som bildades och kopplades ihop med strategiarbetet. Rådet består av ansvariga chefer inom myndigheter, forskare m.fl. och fungerar som rådgivare till regeringen och informerar om forskning, uppföljning m.m. inom strategins område.

Uppföljningen av strategin sker kontinuerligt via bl.a. lägesrapporter från myndigheter. Folkhälsomyndigheten har fått regeringens uppdrag att ansvara för uppföljningen av den samlade ANDT-strategin.

Varje länsstyrelse har en särskild samordningsfunktion för ANDT-frågor, en uppgift som länsstyrelserna haft ansvar för sedan

¹³ Betänkande 2010/11:SoU8 En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken m.m.

2008 och som från och med november 2012 är reglerad. Samordningsfunktionen är en central del i ANDT-strategin genom att den bl.a. ska stödja genomförandet av den nationella ANDT-politiken i länet och fungera som en länk mellan lokal, regional och nationell nivå.¹⁴ Samordningsfunktionen finansieras med medel från ANDT-anslaget. Medlen används för att finansiera samordnare i varje län.

7.6 Övergripande mål för den nationella strategin

Utredningens förslag:

Det övergripande målet för den nationella strategin:

Det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och flickor och pojkar, kvinnor och män ska ha samma rätt till kroppslig integritet.

Mål för strategiperioden:

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska inom arbetet med strategin synliggöras, förebyggas och åtgärder ska vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter för att nå det jämställdhetspolitiska målet.

Ett ramverk och struktur behöver därför skapas, som medför att både det våldsförebyggande och det stödjande arbetet samordnas, effektiviseras samt kvalitetssäkras.

Syftet med den nationella strategin är att bidra till förbättrad styrning och ökad samordning och samverkan samt medföra att myndigheternas arbete blir mer effektivt och kvalitativt. Förutsättningen för att strategin ska komma i gång och nå framgång är det ramverk och målstruktur som beskrivs senare i detta kapitel samt i kapitel 8. Insatserna som ska genomföras under strategiperioden ska leda till att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck minskar, och på sikt upphör.

¹⁴ Statskontoret (2015).

7.7 Strategiperiod 2016–2025

Utredningens förslag: Den nationella strategiperioden är 10 år med årlig uppföljning och utvärdering efter fem år, dvs. av perioden 2016–2020, samt vid strategiperiodens slut.

En strategiperiod på tio år bedömer utredningen vara det mest lämpliga för att åstadkomma förutsättningar för kontinuitet och långsiktighet i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det föreslagna ramverket och målstrukturen ska möjliggöra uppföljning av myndigheternas arbete och utvärdering av dess effekter så att målen uppnås. Särskilt viktigt är att följa upp att myndigheternas arbete implementeras och når ut till regional och lokal nivå och till de olika målgrupperna.

7.8 Nationellt sekretariat

Utredningens förslag: Det ska skapas ett särskilt nationellt sekretariat på Regeringskansliet som ska ha till uppgift att bl.a.:

- Samordna den nationella politiken på området och utforma regeringens årliga åtgärdsprogram inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stärka samordningen och utvecklingen inom Regeringskansliet.
- Stärka samordningen mellan myndigheter på nationell och regional nivå.
- Analysera och bedöma myndigheternas årliga lägesrapporter utifrån målstruktur och uppföljnings- och utvärderings-systemet.
- Samordna det nationella rådets arbete.

Den nationella strategin ska styras från regeringen. Regeringens arbete med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett sektorsövergripande politikområde som kräver insatser från många olika delar av samhället. Strategins områden hanteras vid olika departement som t.ex. Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet. Utan samverkan mellan departementen riskerar de styrsignaler som olika delar av regeringen riktar till enskilda myndigheter, att inte ligga i linje med eller till och med motverka varandra. Det kan t.ex. gälla frågor som rör rättsväsendet eller utbildningsområdet. Strategin förändrar inte den nuvarande ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet eller mellan berörda myndigheter. Den nuvarande nationella och regionala sektorsövergripande strukturen kvarstår, men kompletteras med en tydlig struktur för uppföljning och utvärdering.

För att arbetet med strategin ska bli mer effektivt finns det enligt vår bedömning behov av att inrätta en övergripande styrorganisation, ett sekretariat, på Regeringskansliet. Det är även en förutsättning för att inledningsvis underlätta departementsövergripande styrning, organisering, samordning och uppföljning av arbetet inom strategins områden. Vår bedömning är att det kommande arbetet utifrån den nationella strategin inte kan ske inom ramen för ordinarie verksamhet och befintliga resurser på departementet, utan måste ske genom att tillföra resurser för detta uppdrag. Vi anser att det är nödvändigt att detta arbete, åtminstone i uppstarten av arbetet med strategin och under dess första tre till fem år, sker utanför det vanliga linjearbetet på departementet. Dels för att arbetet måste ges hög prioritet och att det kommer att ta mycket resurser och tid i anspråk. Dels för att det tidigare funnits brister i den nationella samordningen och styrningen från Regeringskansliet inom området.

Som konstateras i vårt delbetänkande och i betänkandet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer, har den nationella samordningen och styrningen på Regeringskansliet tidigare varit bristfällig.¹⁵ Det finns enligt vår bedömning för närvarande inte heller någon självklar myndighet eller aktör som skulle kunna ansvara för genomförande och uppföljning av en nationell

¹⁵ SOU 2014:49 och SOU 2014:71.

strategi inom området. Ett ytterligare dilemma är att en enskild myndighet dessutom inte kan styra över andra myndigheter.

Arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck berör många myndigheter och nivåer. Alltifrån främjande och våldsförebyggande arbete inom förskola och skola via insatser för upptäckt av våld, stöd och skydd från olika myndigheter som t.ex. hälso- och sjukvård (landsting) och socialtjänst (kommun), till åtgärder från brottsbekämpande myndigheter som polis, åklagare och kriminalvård. Det är därför än viktigare att arbetet med strategin och uppföljningen av densamma huvudsakligen sker utifrån ett sekretariat på Regeringskansliet.

Statskontorets analys av ANDT-sekretariatets värde visar även på att det inledningsvis under de första tre åren fyllt en viktig och avgörande funktion i arbetet med ANDT-strategin.¹⁶

På Regeringskansliet, förslagsvis på Socialdepartementet i anslutning till jämställdhetsenheten som samordnar övriga delar av jämställdhetspolitiken, ska det finnas ett särskilt sekretariat som ska ha till uppgift att bl.a. vara en pådrivande aktör och ”motor” för att samordna den nationella politiken på området. Det är enligt vår bedömning nödvändigt, åtminstone i inledningen av arbetet med strategin, att det finnas en tydlig ansvarig aktör, sekretariatet på Regeringskansliet, som har både tid och resurser till sitt förfogande för att arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska prioriteras. Sekretariatet ska verka för och bidra till att utveckla en tydligare och effektivare myndighetsstyrning på området. Sekretariatet blir en viktig ansvarig part och tydlig medpart för myndigheter och organisationer att kommunicera med och få stöd ifrån. En annan viktig uppgift för sekretariatet är att stärka samordningen och samarbetet mellan myndigheter på nationell och regional nivå samt att utveckla och stärka samarbetet med idéburna organisationer och civilsamhället. Vår bedömning är att sekretariatet i det inledande skedet kommer att ha en stor betydelse för möjligheten att förankra den nationella strategin på både nationell, regional och lokal nivå.

En förutsättning för framgång är att de som ska arbeta på sekretariatet har en gedigen erfarenhet av och kunskap om arbete inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och för-

¹⁶ Statskontoret (2015).

tryck inom myndigheter och civilsamhället. Samma krav på förmåga att ta ansvar för uppdrag som ställs på olika myndigheter måste också ställas på Regeringskansliet.

Inledningsvis behöver sekretariatet ägna mycket tid åt att sprida information om den nationella strategin och dess målstruktur. För att arbetet med strategin ska ta fart, implementeras och nå ut på regional och lokal nivå krävs också inledningsvis ett stort antal möten och samverkan med olika myndigheter, organisationer och andra aktörer samt med de regionala länssamordnarna. Sekretariatet kan vara en tydlig aktör, som har både legitimitet, mandat och tid och därmed kan få alla myndigheter och aktörer att känna sig delaktiga i arbetet med strategin. Sekretariatet ska vidare medverka i utvecklingen av målstrukturen och uppföljnings- och utvärderings-systemet, för att bättre kunna mäta effekterna av regeringens insatser och myndigheternas arbete inom området.

När arbetet inom strategin har kommit igång kommer sekretariatet att få ägna mycket tid åt att läsa, analysera och bedöma myndigheternas årliga lägersrapporter utifrån målstruktur, uppföljnings- och utvärderingssystemet. Sekretariatet ska vidare utforma regeringens årliga åtgärdsprogram inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.¹⁷

Vi anser det är mycket viktigt för att kunna skapa ett framgångsrikt arbete med strategin på nationell, regional och lokal nivå, att det redan från början också finns adekvata resurser avsatta i budget. Annars är risken stor att strategin inte implementeras och når avsedda mål.

Sekretariatet ska aktivt verka för strategins genomförande och spridning genom ett utåtriktat och samordnande arbete, t.ex. genom informationskampanjer och uppstarts- och lanseringskonferenser i varje län inför att arbetet med den nationella strategin ska påbörjas. För att detta ska ske så effektivt och med så stor följsamhet som möjligt bör det förankras hos och ske med medverkan av t.ex. ansvarig minister. Till sekretariatet bör vid behov knytas referensgrupper av olika slag.

¹⁷ Se mer om lägesrapporter och åtgärdsprogram m.m. senare i detta kapitel.

7.9 Nationellt råd

Utredningens förslag: Det ska tillsättas ett särskilt nationellt råd på Regeringskansliet som ska ha till uppgift att bl.a.:

- Följa hur strategiarbetet utvecklas.
- Ha en rådgivande roll till regeringen.
- Informera om forskningsresultat, resultat av utvärderingar och uppföljningar m.m. som har koppling till arbetet med strategin.

Vår bedömning är att ett särskilt nationellt råd behöver bildas och kopplas till arbetet med den nationella strategin. Ett nationellt råd bör innehålla representanter från utvalda nationella myndigheter och organisationer med ansvar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Genom rådet kan information ges till regeringen om hur arbetet inom ramen för strategin utvecklas. Rådet kan också ha till uppgift att sprida strategins mål och inriktning och bidra till ökad samordning och samverkan för att nå de uppställda målen.

Rådet bör enligt vår mening bestå av en kombination av ansvariga chefer och strategiskt viktiga personer på nationella myndigheter och organisationer. Även forskare med gedigen kunskap inom området bör ingå i rådet. Vår bedömning är att denna kombination av deltagare är mer dynamisk och effektiv än om rådet bara skulle bestå av höga myndighetschefer. Till rådet bör vid behov knytas referensgrupper av olika slag.

Ett nationellt råd har funnits tidigare inom området.¹⁸ Nationellt råd för kvinnofrid inrättades år 2000 och arbetade i tre års tid som ett rådgivande organ för regeringen i frågor som rör kvinnofrid. Rådet var endast tillsatt under en tidsbegränsad period. Det nationella rådet för kvinnofrid fungerade som ett forum där regeringen utbytte erfarenheter och idéer med företrädare för organisationer och forskare som arbetade inom området våld mot kvinnor.

¹⁸ Nationellt råd för kvinnofrid (2003).

Erfarenheterna från rådets arbete var att det fyllde en viktig funktion och roll.¹⁹

7.10 Sektorsmyndigheternas ansvar ska förtydligas

Det redan befintliga ansvaret för de olika nationella myndigheterna kan behöva förtydligas i myndighetsstyrningen, t.ex. i instruktion (förordning).

Sekretariatet kommer att ha en viktig roll i att verka för att regeringens politik ska få en större effekt jämfört med tidigare satsningar på området. De brister som funnits i myndigheternas arbete framgår, som nämnts tidigare, av utredningens delbetänkande.²⁰

Den nationella myndighetsstyrningen ska förbättras och bli mer samordnad och strategisk för att stödja den nationella strategin. Arbetet med såväl implementering som förvaltning hos myndigheter behöver förbättras för att nå ut till de olika målgrupperna, t.ex. genom att olika utbildningsmaterial och vägledningar sprids till regional och lokal nivå, via bl.a. konferenser och samverkan mellan myndigheter, för att få större genomslag. Det är också viktigt att nationella sektorsmyndigheter behåller personalresurser och kompetens på myndigheten även efter att vissa uppdrag är avrapporterade, bl.a. för att kunna ge råd, stöd och vägledning till myndigheter på regional och lokal nivå.

Regeringen behöver ställa högre krav på att myndigheter alltid redovisar både vad de gjort och resultatet av sitt arbete, i syfte att höja kvaliteten i utfallet och implementeringen.

Varje ansvarig myndighet ska redogöra för vilken förmåga som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin del av arbetet eller uppdraget inom sitt ansvarsområde. Myndigheten måste i detalj kunna beskriva hur man tänker organisera sig, vilka personella och andra resurser man sätter in, vilken kompetens som finns, hur man ska leda den specifika verksamheten samt hur och med vem man avser samverka för att klara olika uppdrag.

Olika nationella myndigheter har, som nämnts i tidigare kapitel, ansvar inom området och arbetet för att bekämpa mäns våld mot

¹⁹ Samtal under utredningen med personer som medverkade i rådet.

²⁰ SOU 2014:71.

kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Några av de mest centrala myndigheterna inom strategins områden är b.l.a.: Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, NCK, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Kommuner och landsting är viktiga myndigheter på regional och lokal nivå.

7.11 Förtydliga och stärka länsstyrelsernas roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

Utredningens förslag: Länsstyrelsernas ansvar och roll som regionala samordnare av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska förtydligas, stärkas och bli mer långsiktigt, bl.a. genom:

- Ett förtydligt och stärkt uppdrag.
- Att särskilda länsamordnare tillsätts.
- Att verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering i länet.
- Att stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och i samverkan med andra myndigheter och organisationer bidra med regionalt kunskapsstöd.
- Att stödja och utveckla arbetet inom strategin på regional och lokal nivå.
- Att årligen redovisa utvecklingen i länet.

För att åstadkomma en förbättrad styrning, organisering, samordning och uppföljning på området behövs regionala drivkrafter. På regional nivå är länsstyrelserna den statliga myndighet som är bäst lämpad att samordna relevanta delar av arbetet inom strategin. Länsstyrelserna har under de senaste åren haft många uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen är en länk mellan lokal, regional och nationell nivå och det finns stöd för att de är en

uppskattad aktör i att driva på och stödja arbetet inom området mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Därför bör länsstyrelsernas uppdrag bli än tydligare framöver och särskilda länssamordnartjänster upprättas för detta ändamål, i likhet med att det vid varje länsstyrelse för närvarande finns en ANDT-samordnare.

Detta uppdrag om att förtydliga och stärka länsstyrelsens roll som samordnare är ett nytt och *utökat* uppdrag till länsstyrelserna, jämfört med hur länsstyrelsernas uppdrag har sett ut fram till och med 2015. Samordningsuppdraget förutsätter att det finns en befintlig *grundverksamhet* på området att utgå ifrån vid varje länsstyrelse. Endast då blir samordningsuppdraget den förstärkning och kraftsamling som krävs inom området. I dagsläget är samtliga av länsstyrelsernas befintliga uppdrag på området endast tidsbegränsade satsningar. Det är därför av yttersta vikt att regeringen tillser att länsstyrelsernas ansvar för frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck framöver ska ingå i myndigheternas instruktion, och att permanenta resurser för detta avsätts.²¹

De regionala samordnarna ska bl.a. få förtydligade uppgifter kring arbetet med att stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och bidra med regionalt kunskapsstöd till kommunerna, verka för operativt samarbete och förbättrad samverkan, medverka till att strategin implementeras i länet och redovisa utvecklingen inom strategins arbete i länet. Samverkan måste konkretiseras och bli mer samordnad och effektiv. På regional nivå måste samverkan ske med särskilt viktiga myndigheter som landsting, Polis- och Åklagarmyndigheten. Framför allt måste samarbetet och samverkan nå ut till lokal nivå och de personer och målgrupper som strategin riktar sig till.

I Länsstyrelsen Stockholms rapport om samordningsuppdraget framkommer flera exempel på en positiv utveckling när det gäller arbetet inom området mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck i de olika länen.²² Flera länsstyrelser har redan en utarbetad och fungerande samverkan mellan olika myndigheter och organisationer.²³ Det finns

²¹ Se mer om länsstyrelsernas uppdrag senare i detta kapitel och vidare i kapitel 9 för kostnadsberäkningar.

²² Länsstyrelsen Stockholm (2015).

²³ Se t.ex. samverkan i Norrbottens län, Stockholms län, Örebro län.

dock skillnader i hur långt arbetet kommit i de olika länen och hur samverkan fungerar i praktiken. Samverkan måste också ha en mer konkret och operativ inriktning i alla län.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer föreslog också i sitt betänkande att länsstyrelsernas uppgifter inom området våld i nära relationer ska utvecklas och förtydligas.²⁴

Länsstyrelsen ska enligt förslaget bl.a.:

- stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och bidra med regionalt kunskapsstöd till kommunerna,
- verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering,
- ta fram en regional strategi och
- redovisa utvecklingen i länet.

Nästan alla remissinstanser var positiva till förslagen från den nationella samordnaren om länsstyrelsernas utvecklade och förtydligade roll. Det finns enligt vår mening således flera fördelar som talar för länsstyrelserna som regionala samordnare för arbetet med strategin. Länsstyrelserna är även naturlig aktör i förhållande till kommunerna och har som nämnts långvarig kunskap och erfarenhet av uppdrag inom området. De nackdelar som vi kan se, och som framförts i olika möten i utredningen, är att länsstyrelserna inte har någon naturlig roll, ansvar eller mandat i förhållande till landsting och rättsväsende. Vi ser ändå att de positiva aspekterna överväger för att göra länsstyrelserna till regionala samordnare. Det finns inte heller någon annan myndighet som är bättre lämpad och vi anser inte att det bör vara fler än en myndighet som har huvudansvaret för den regionala samordningen.

Det är dock särskilt viktigt att alla länsstyrelser ökar sin kunskap om landsting och rättsväsendets arbete samt skapar en effektiv samverkan och samarbete med alla relevanta myndigheter och organisationer på området.

²⁴ SOU 2014:49.

7.11.1 Översikt över länsstyrelsernas pågående regeringsuppdrag under 2015

Länsstyrelserna har för närvarande ett fortsatt uppdrag att inom sitt ansvarsområde stödja samordningen i länen av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor och att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål, i enlighet med det uppdrag som lämnats i regleringsbrev till länsstyrelserna för budgetåret 2011.

Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län ska även lämna stöd till utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor. Särskild prioriterat är utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor i särskilt utsatta grupper. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för att samordna redovisningen av uppdragen. Uppdraget ska slutredovisas den 15 mars 2016.

Länsstyrelserna har uppdrag att främja och ge stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i enlighet med det uppdrag som lämnats i regleringsbrev för budgetåret 2011.²⁵ Stöd till insatser som syftar till att motverka att unga blir gifta mot sin vilja ingår i uppdraget, som förlängts till och med 2015.

Länsstyrelserna ska följa upp och redovisa resultaten av insatserna och göra en samlad redovisning av de insatser som vidtagits, för respektive län och på nationell nivå för att ge en samlad bild av insatser och resultat. Länsstyrelsen Östergötland ansvarar för att samordna redovisningen av uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas den 15 mars 2016. Länsstyrelsen Östergötland har även sedan 2013 ett regeringsuppdrag om ett inrätta ett nationellt kompetensteam i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget pågår till och med den 31 december 2015.

Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt våldsutövare

Regeringen har beslutat att Socialstyrelsen under 2015 får i uppdrag att fördela utvecklingsmedel och att tillsammans med länsstyrelserna ge nationellt och regionalt kompetens- och metodstöd med

²⁵ Dnr Fi2010/556 m.fl.

syfte att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt med våldsutövare. Uppdraget ska genomföras i samråd med länsstyrelserna. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.

Socialstyrelsen och länsstyrelsernas kompetensstöd till kommunernas socialtjänst har varit väl fungerade och är ett positivt exempel på samverkan och stöd från nationella och regionala myndigheter till kommuner på lokal nivå. Kompetens- och metodstödet har, som framgår av Brås utvärdering för denna utredning,²⁶ varit positivt. Detta bekräftas också av möten som genomförts under denna utredning. Ett annat positivt exempel på samverkan och kompetensstöd är NCK och länsstyrelserna som tagit fram ett webb-baserat kompetens- och metodstöd för kommuners arbete mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.²⁷ Länsstyrelsen Östergötlands samverkan med t.ex. Polismyndigheten är ytterligare ett exempel på samverkan mellan myndigheter.

Länsstyrelsernas samordningsfunktion är viktig

Av Statskontorets utvärdering av ANDT-strategin framkommer att länssamordnarna menar att strategin har underlättat arbetet med länsstyrelsernas samordningsuppdrag. Arbetet har fått högre status, genom att landshövdingar, länsråd och kommun- och landstingspolitiker uppmärksammat ANDT-frågorna regionalt och lokalt. Det har gett länssamordnarna ökade möjligheter att driva ett mer långsiktigt arbete.²⁸

Vår bedömning är att det vore synnerligen viktigt med en liknande prioritering och statushöjning för länsstyrelsernas arbete och samordning av arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Om den nationella strategin ska få effekt och framgång krävs insatser från flera myndigheter i samhället, och från de idéburna organisationerna. Strategin syftar till att en konkret samverkan mellan myndigheter och organisationer ska ingå som en naturlig del i den regionala och lokala samordningen av arbetet inom området.

²⁶ SOU 2014:71.

²⁷ www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/for-kommuner/webbstod

²⁸ Statskontoret (2015).

Länsstyrelsernas uppdrag förstärks och utökas

Vår bedömning är att nuvarande insatser och resurser till länsstyrelserna inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska ses som en grundplattform.

Om arbetet med en nationell strategi ska få effekt för myndigheternas arbete och nå ut och implementeras på regional och lokal nivå krävs fortsatta satsningar. Detta bör kompletteras med ökade resurser i form av en särskild samordningsfunktion/länsamordnare inom området. Det får dock inte ske på bekostnad av andra satsningar utan ska vara en reell resursförstärkning.²⁹ För mer beskrivning av förslagets kostnader se kapitel 9.

7.12 Befintliga och nya samverkansformer för samråd och verklighetsförankring

I arbetet med strategin så kan redan befintliga samverkansformer och strukturer användas för sekretariatets och rådets arbete. Vid behov kan även nya samverkansformer behöva inrättas. Nedan följer några exempel på befintliga fungerande samverkansformer på nationell och regional nivå.

7.12.1 Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid är ett exempel på befintlig nationell myndighetssamverkan.

I propositionen *Kvinnofrid*³⁰ 1997 uppdrog regeringen åt en rad myndigheter att utveckla och vidmakthålla samverkan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Som en fortsättning av kvinnofridsuppdragen tog Socialstyrelsen år 2000 initiativ till samverkan mellan myndigheter som berördes av frågan. Gruppen är fristående och medverkan är frivillig.

²⁹ För mer beskrivning av förslagets kostnader se kapitel 9.

³⁰ Prop. 1997/98:55.

Nationell myndighetssamverkan består för närvarande av 17 nationella myndigheter, samt länsstyrelserna och SKL.³¹ NCK är sammankallande för gruppen. Samverkansgruppen samlar personer med stor kompetens inom kunskapsområdet, från de medverkande myndigheterna. Myndighetssamverkan ska vara en arena för att utbyta erfarenheter, diskutera idéer, sprida kunskap och möjliggöra samverkan kring specifika projekt. Gruppen ska också arbeta för att sprida kunskap till personer som i sitt yrke eller ideella arbete möter våldsutsatta kvinnor, barn och unga som upplever våld och/eller män som utövar våld.

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid har under senare år genomfört flera nationella konferenser.

7.12.2 Länsstyrelsernas nätverk

Andra befintliga nätverk på regional nivå är länsstyrelsernas nätverk i arbetet mot våld i nära relationer och i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Nätverken består av samtliga 21 länsstyrelser.

Ett ytterligare exempel på nätverk är Länsstyrelsen Östergötlands myndighetsnätverk i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det består av flera olika myndigheter som arbetar inom området.³²

³¹ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting Åklagarmyndigheten.

³² Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvårdsverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens stöd för trossamfund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Åklagarmyndigheten.

7.12.3 Referensgrupper

Som ett komplement i arbetet med den nationella strategin kan särskilda referensgrupper skapas och kontinuerligt bjudas in. Till exempel kan referensgrupper bestå av idéburna organisationer, andra myndigheter, forskare och praktiker. Syftet med en referensgrupp kan vara att involvera olika viktiga aktörer och göra dem delaktiga i arbetet med strategin. Det kan också handla om att fokus i strategin är riktat mot särskilda områden som behöver belysas. Referensgrupper kan dessutom bildas för att bevaka myndigheternas arbete så att det sker förbättringar som kommer olika målgrupper och våldsutsatta till del.

7.13 Årliga lägesrapporter från myndigheterna

Utredningens förslag: Myndigheter som har ansvar och uppdrag inom den nationella strategin ska årligen lämna lägesrapporter till regeringen.

Rapportering, redovisning och uppföljning av åtgärder inom strategins områden ska ske årsvis, av ansvariga myndigheter. De nationella myndigheter som har identifierats av regeringen och som har uppdrag inom strategins område ska årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive myndighets ansvarsområde.

Länsstyrelserna som ansvarar för samordning på regional nivå får också i uppdrag att årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive läns ansvarsområde. I rapporterna ska bl.a. ingå analyser, behov och bedömningar av nuläget, brister, framtida behov, utvecklingsområden m.m. Rapporterna ska vara tydliga och innehålla både strukturerade frågor till alla myndigheter och specifika frågor till särskilt ansvariga myndigheter. Frågorna i rapporten ska utgå från de viktigaste och prioriterade målområdena i strategin och fånga upp alla relevanta målgrupperna. Myndigheterna ska i sina lägesrapporter till regeringen utgå från målstrukturen i strategin. Lägesrapporterna är underlag för regeringens framtida satsningar och åtgärdsprogram. Rapporterna bör lämnas årsvis för att regeringen ska

kunna följa utvecklingen och få förutsättningar att strategisk styra politiken inom området och myndigheternas arbete mer effektivt.

När arbetet med strategin påbörjas kan det inledningsvis bli fråga om enklare och mindre utförliga krav på innehåll i lägesrapporterna. Myndigheternas arbete med att sammanställa lägesrapporten ska, för att underlätta för myndigheterna, i stort följa den rapporteringscykel som följer av arbetet med årsredovisningen.

I ANDT-strategin lämnar ansvariga myndigheter för närvarande årliga lägesrapporter som beskriver arbetet inom strategin på regional och lokal nivå, till Folkhälsomyndigheten. Resultatredovisningen har sammanställts i en årlig länsrapport.³³

7.13.1 Urvalet av ansvariga myndigheter ska motiveras

Regeringens urval av vilka myndigheter som ska lämna lägesrapporter måste motiveras. Inledningsvis bör det enligt vår bedömning vara de myndigheter som har särskilda uppdrag och viktiga roller inom strategins område och de myndigheter som har ett tydligt ansvar och koppling till strategins långsiktiga mål. Efter hand kan nya myndigheter komma att bli aktuella för att lämna lägesrapporter beroende på utvecklingen inom området mäns våld mot kvinnor och med arbetet inom strategin. Exempel på myndigheter som ska lämna årliga lägesrapporter är enligt vår bedömning t.ex. Brå, länsstyrelserna, NCK, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten, m.fl.

7.14 Åtgärdsprogram från regeringen

Utredningens förslag: Regeringen ska årligen upprätta åtgärdsprogram inom den nationella strategin.

Regeringen ska årligen upprätta åtgärdsprogram för kommande satsningar inom området, för att nå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ett årligt åtgärdsprogram är en form av handlingsplan från regeringen som ska inne-

³³ Folkhälsomyndigheten (2014).

hålla nulägesanalyser och resultat från sammanställningar, utvärderingar och uppföljningar. Åtgärdsprogrammet ska också innehålla politiska prioriteringar och beskrivning av inriktning och åtgärder. I åtgärdsprogrammen ska regeringen även ge en samlad bild av strategin och hur arbetet är organiserat och utvecklas. Länssamordnarna och de statliga myndigheterna är de primära målgrupperna för åtgärdsprogrammen. Andra målgrupper är kommuner, landsting/regioner, ideella organisationer och det civila samhället. Åtgärdsprogrammen ska ge stöd för att kunna förankra och arbeta med strategin och dess mål, regionalt och lokalt. Programmen ska ge en helhetsbild över både regeringens åtgärder och viktiga aktörer på området. De ska ge en bra utgångspunkt för styrning och prioriteringar, t.ex. avseende vilka områden som myndigheter ska uppmärksamma och arbeta med framöver.

Andra kompletterande former för att sammanställa och sprida regeringens åtgärdsprogram för politiken inom området kan vara genom t.ex. webb-publicering. Via webb eller särskild hemsida skulle en sammanfattande bild om de pågående åtgärderna kunna uppdateras efterhand och i takt med att regeringen fattar nya beslut om enskilda åtgärder.

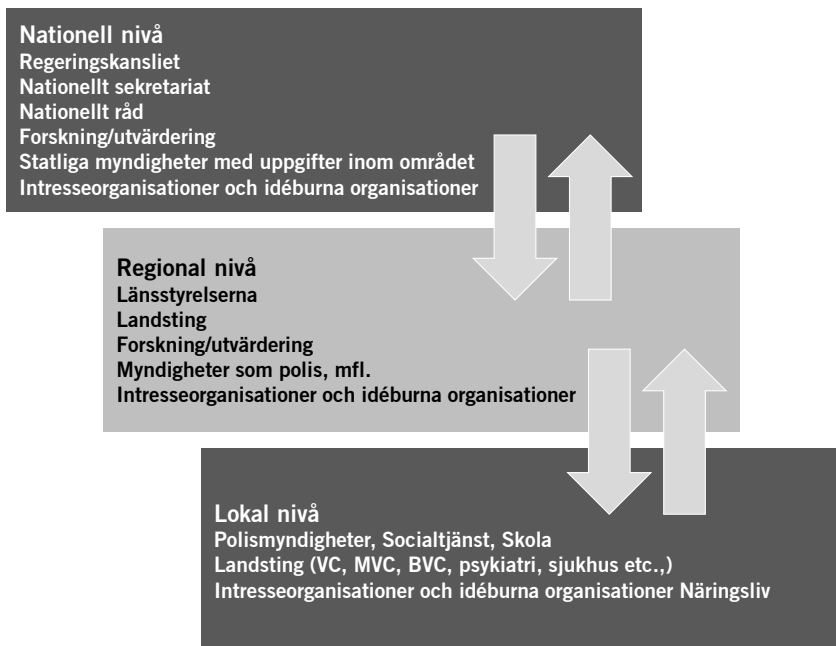
Regeringens årliga åtgärdsprogram är tillsammans med målstrukturen, uppföljningen och utvärdering av strategin de organisatoriska förutsättningarna, regeringen har för att nå det övergripande målet, men även för att uppnå strategins syften om en förbättrad styrning, ökad samordning och samverkan samt gemensam syn. I Statskontorets utvärdering av arbetet med ANDT-strategin framkommer bl.a. att de flesta länssamordnare har användning av regeringens årliga åtgärdsprogram. Programmen ger en helhetsbild över både regeringens åtgärder och viktiga aktörer på området. Åtgärdsprogrammen ger också en bra utgångspunkt för prioriteringar, t.ex. vilka områden som länsstyrelserna ska uppmärksamma i sin samordningsfunktion.³⁴

³⁴ Statskontoret (2015).

7.15 Nivåer – nationell, regional, lokal

Den nationella strategin syftar till att skapa en bättre helhet i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Kopplingen mellan forskning och praktik ska stärkas. Samverkan mellan olika myndigheter och organisationer och arbetet inom området ska förbättras på alla nivåer, nationellt, regionalt och lokalt. En fungerande, konkret samverkan och samarbete mellan olika myndigheter och aktörer är nödvändig och viktig för att strategin ska implementeras, få effekt och nå ut till olika målgrupper. Myndigheter och organisationer finns på olika nivåer och kopplingen mellan dessa aktörer illustreras med nedanstående figur 7.1.

Figur 7.1 Nationell, regional och lokal nivå



Inom Regeringskansliet har flera departement ansvar för arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, bl.a. Justitie-, Närings-, Social- och Utbildningsdepartementen. Ett sekretariat ska enligt förslaget inrättas på

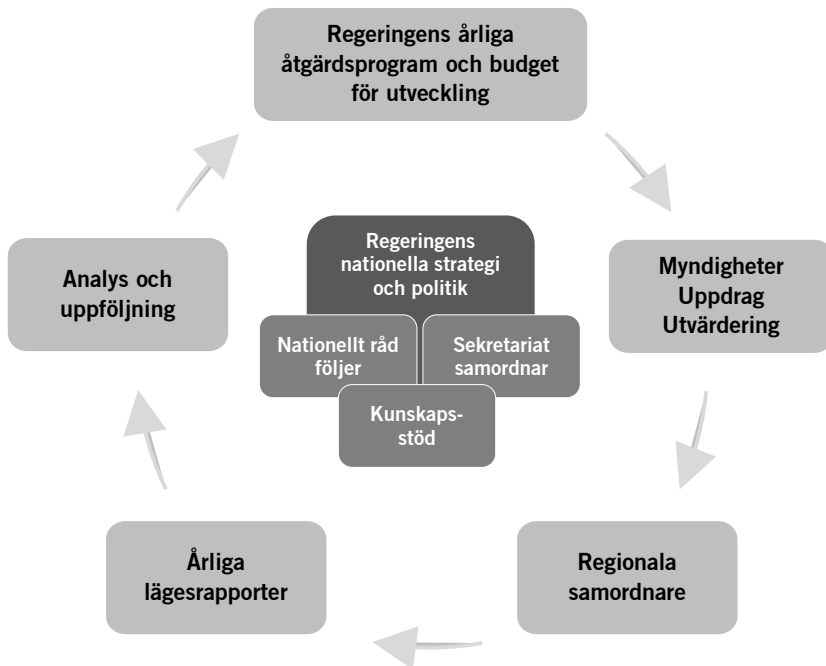
Regeringskansliet. Sekretariatets uppgift är bl.a. annat att samordna arbetet med strategin, ta fram olika underlag, och vara en pådrivande och aktiv aktör m.m. En annan viktig del av den nationella samordningen är det särskilda råd som ska tillsättas. Rådets arbete ska kopplas ihop med strategiarbetet för att bidra till ökad samordning och samverkan i syfte att nå de långsiktiga målen för strategin. Rådet ska fungera som rådgivare till regeringen och informera om forskning, utvärdering och uppföljning m.m. för utformningen av politiken inom området och med relevans för strategin. Uppföljningen av strategin sker kontinuerligt via bl.a. lägesrapporter från de olika myndigheterna. På regional nivå ska länsstyrelsernas roll förstärkas och tydliggöras. Länsstyrelserna ska ha ansvar för samordningen av arbetet inom området. Länsstyrelsernas roll är central för genomförande av strategin och som en länk mellan lokal, regional och nationell nivå. Länsamordnare ska tillsättas och kunna bidra till att regeringens politik och strategin når ut till lokal och regional nivå. En konkret och strukturerad samverkan måste ske med bl.a. kommuner, landsting, skola, polis och åklagare för att bidra till utveckling av ett strukturerat, långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat arbete på lokal nivå som framför allt når ut till olika målgrupper och kommer våldsutsatta till del.

7.16 Årscykel

Strukturen som föreslås för den nationella strategin syftar till utveckling, utvärdering, lärande och revidering av arbetet på alla nivåer. Figur 7.2 visar den årliga processen i form av en schematisk skiss.

För att strategin ska komma igång, få genomslag och effekt på alla nivåer och för alla målgrupper krävs en adekvat budget. Som jämförelse kan nämnas att ANDT-strategin disponerade nästan 300 miljoner kronor per år för att stimulera genomförandet av arbetet inom strategins områden.

Figur 7.2 Den årliga processen inom strategin



De funktioner som i Figur 7.2 ovan ligger i mitten ska i olika omfattning vara delaktiga i den årliga processen i arbetet med den nationella strategin. Till exempel NCK och Socialstyrelsen kan vara myndigheter som på olika sätt medverkar till kunskapsstödet.

7.17 Nationellt kunskapsstöd

Vi konstaterade i vårt delbetänkande³⁵ att regeringsuppdragen inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck tidigare varit kortsiktiga och skett i projektform. Tidigare genomfördes också korta utbildningsinsatser vars effekter starkt kan ifrågasättas, något som lyfts både av Brå och av NCK i deras utvärderingar.³⁶ I Brås utvärdering på utredningens begäran framgår

³⁵ SOU 2014:71.

³⁶ NCK (2013).

att det finns en stor projektrötthet hos myndigheter såväl som hos kommuner och organisationer. Det har saknats mer permanenta och långsiktiga uppdrag och lösningar inom området. Det har även under senare år kommit mycket handböcker, utbildningsmaterial, vägledning m.m. från olika myndigheter såsom Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagaremyndigheten m.fl. Men om material når ut till de målgrupper de är ämnade för och om de används i praktiken är ibland oklart. Vi menar att implementeringsarbetet varit bristfälligt på en del myndigheter. Erfarenheter och forskning om implementeringsarbete pekar på att ett framgångsrikt och hållbart förändringsarbete bl.a. förutsätter politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt stöd. Andra viktiga delar som underlättar implementeringsarbete är ett verksamhetsnära stöd, lokalt ägande av förändringsarbetet, ett aktivt ledarskap, förankring och medverkan av ledning och ett processperspektiv på förändringsarbete. Vi konstaterade i delbetänkandet att resurser bör tillsättas av regeringen i alla framtida regeringsuppdrag till myndigheter på området så att de tar fram planer för hur implementeringsarbete ska bedrivas så att det når ut och får spridning till myndigheter på lokal nivå. Utan tydliga strategier för hur implementering ska gå till riskerar det arbete som genomförts och det material som tagits fram att inte nå ut till målgrupper och får därmed inte heller avsett resultat.

Socialekreterare, sjuksköterskor, poliser, åklagare m.fl. arbetar på myndigheter med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns behov av olika former av kunskap och kompetensutveckling. Grundkunskap och kompetens om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är en förutsättning för att nå framgång i arbetet på olika myndigheter. På senare år bl.a. till följd av regeringsuppdrag och på myndigheters egna initiativ har det skett en förbättring och utveckling när det gäller att kunskapsstöd ska nå ut till praktiker på lokal nivå. Detta bekräftas också vid våra möten med olika myndigheter och organisationer. Flera positiva exempel finns, som t.ex. regeringsuppdraget till Socialstyrelsen och länsstyrelserna om kompetensstöd till kommunernas socialtjänst. Liknande satsningar bör genomföras inom andra områden, exempelvis för landstingen via uppdrag till Socialstyrelsen och NCK i samverkan med landsting. NCK har även genomfört flera långsiktiga utbildningsåtgärder för olika yrkesgrupper under de senaste åren. Länsstyrelsen Östergötland

har utbildningar i samverkan med t.ex. länsstyrelser, kommuner, m.fl. om hedersrelaterat våld och förtryck.

Olika sektorsmyndigheter och kompetenscentrum är en grundläggande och viktig faktor för att arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska fortsätta att stärkas och utvecklas. Det är också nödvändigt med ett fungerande och långsiktigt kunskapsstöd från nationell och regional nivå till lokala myndigheter. Stödet framöver behöver samordnas och utvecklas så att det når ut till alla delar av landet. Den nationella strategin ska enligt vår bedömning kunna bidra till att stärka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i detta stöd. Det finns flera exempel på en positiv utveckling när det gäller det nationella kunskapsstödet. Vi menar att det nationella kunskapsstödet måste även framöver utgå från flera olika myndigheter och i samverkan för att kunna tillgodose de olika behov som finns inom olika myndigheter såsom hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten, och åklagarmyndigheten. Detta kompetensstöd kan inte ges från en enda myndighet enbart.

7.18 Belysning av kunskapsstödet vid två myndigheter

Ramböll Management Consulting har haft utredningens uppdrag att på ett oberoende sätt belysa, analysera och bedöma två myndigheter som har nationella uppdrag med kunskapsstöd inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. De två myndigheterna är NCK och Länsstyrelsen Östergötlands kompetensteam i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.³⁷

Resultatet av undersökningen visar bl.a. att NCK:s verksamhet och det kunskapsstöd som erbjuds är uppskattat av yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå. Yrkesverksamma på berörda myndigheter bedömer att NCK gör produkter av mycket hög kvalitet. Det tycks dock finnas förväntningar om att NCK bör nå fler målgrupper än vad de gör i dagsläget.

Ramböll gör bedömningen att Länsstyrelsen Östergötlands arbete är uppskattat av yrkesverksamma inom området. Kompe-

³⁷ Ramböll (2015).

tensteamet uppfattas som starkt drivet av engagemang och att man bedriver ett proaktivt arbete. Ramböll ser att även kompetens-
teamet skulle kunna tjäna på att utveckla en strategi för verksamheten och dess prioriteringar, så att man säkerställer att kraft riktas mot de områden och målgrupper där det mest behövs. Rambölls slutsatser om behov inför en eventuell utveckling av styrningen inom området framgår nedan.

Det som framkommer i Rambölls belysning av Länsstyrelsen Östergötland samt NCK bekräftas av vad som framkommit till utredningen i såväl Brås utvärdering³⁸ för utredningen som i möten med olika myndigheter.

Sammanfattningsvis framkommer i rapporten bl.a. behov av:

- Att målgruppsanpassa material till respektive yrkesgrupp.
- Att befintligt material får nationell spridning.
- Kunskap om de utsattas situation ur ett helhetsperspektiv, uppmärksamhet bör också riktas mot hur hela systemet fungerar, i stället för hur respektive myndighet arbetar.
- Att synkronisera arbetet med att ta fram kunskapsstödjande material, för att identifiera behov och tillgodose de kunskapsluckor som råder.
- Tydligare samordning mellan myndigheter som ansvarar för kunskapsstöd, för att förenkla arbetet för praktiker och utsatta.
- Långsiktiga insatser, så samtliga aktörer kan planera för kompetensförsörjning.
- Utvärderingar av arbetet på flera nivåer.
- Kontinuerliga utvärderingar för verksamheter som Länsstyrelsen Östergötland samt NCK, för att få en tydlig bild av hur de på bästa sätt bidrar till utveckling inom området.

³⁸ SOU 2014:71.

7.19 Uppföljningsstruktur och uppföljningsfunktion

Utredningens förslag: En uppföljningsstruktur bestående av strategins målstruktur, indikatorer, lägesrapporter från myndigheter, regeringens årliga åtgärdsprogram samt uppföljning och utvärdering efter fem år, ska utvecklas successivt under strategiperioden.

Regeringens årliga åtgärdsprogram är tillsammans med målstrukturen, indikatorer, lägesrapporter, uppföljning och utvärdering av strategin de organisatoriska förutsättningarna regeringen har för att nå det övergripande målet, men även för att uppnå strategins syften om en förbättrad styrning, ökad samordning och samverkan. För att effekterna av samhällets insatser ska kunna mätas bättre är målstrukturen kopplad till ett uppföljnings- och utvärderingssystem.

De åtta långsiktiga målen och de prioriterade delmålen anger inriktningen på arbetet inom strategin som helhet.³⁹ Tidsatta och tydliga krav ska kontinuerligt ställas på myndigheternas uppföljning och åiterrapportering av genomförda aktiviteter och resultat inom de prioriterade delmålen. Ett sätt att bygga in uppföljning i arbetet med den nationella strategin är att uppföljning också görs med ett kortare perspektiv, t.ex. årsvis. Detta gynnar att aktiviteter kommer igång och också börjar följas upp.

Folkhälsomyndigheten har ansvar för uppföljning m.m. av målstrukturen i ANDT-strategin. Myndigheter som exempelvis Statskontoret och Brå skulle kunna få uppdrag att följa upp eller utvärdera strategin. Ett annat alternativ är att en eller flera särskilda forskare kopplas till arbetet med strategin för att följa upp och utvärdera arbetet med strategin under de första tre till fem åren.

7.19.1 Börja från grunden, bygg på och följ upp

Effekter av regeringens politik på området, dvs. i vad mån insatserna har medfört att vi kommit närmare eller längre ifrån det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, skulle kunna följas upp på flera sätt. Dels genom att studera i

³⁹ Se kapitel 8 om långsiktiga mål och prioriterade delmål.

vad mån kvinnors utsatthet för mäns våld har minskat eller ökat, dels genom att titta på i vilken mån ansvariga myndigheter tar sitt ansvar, följer gällande lag och sina uppdrag på området, så att våldet minskar.

Som vi redogjort för tidigare så tar våra förslag till innehåll och struktur i en nationell strategi avstamp i redan befintliga myndigheters organisation, strukturer och kunskap. Vid uppföljning av strategin bör de indikatorer, statistik etc. som redan finns inom olika myndigheter och från t.ex. Brå, Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsens öppna jämförelser m.m. utgöra utgångspunkten för mätning. Det kan även finnas behov av att på sikt komplettera och utveckla nya indikatorer.

Denna uppföljning kommer att kompletteras med utvärderingar och kvalitativa data. Brukarundersökningar kan vara ytterligare ett komplement.

7.19.2 Formulera en tydlig styrkedja

Tydliga styrkedjor för strategiarbetet och de årliga åtgärdsprogrammen bör formuleras där det framgår hur de prioriterade områdena eller andra indelningar i såväl strategi som åtgärdsprogram förhåller sig till uppsatta mål. En enkel sådan styrkedja beskrivs nedan i Figur 7.3.

Figur 7.3 Styrkedja



7.20 Formell status på den nationella strategin

Utredningens bedömning: En skrivelse till riksdagen är lämpligast för en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, bl.a. för att målområden då enklare kan läggas till eller revideras efterhand.

Regeringen bör ha en klar bild av vilken formell status en nationell strategi ska ha. Strategin kan t.ex. utgöras av en skrivelse till riksdagen eller enbart fastställas genom ett regeringsbeslut.

Andra möjligheter är att den fastställs genom ett avtal eller en överenskommelse med parterna eller kompletteras med överenskommelser mellan olika parter.

Ytterligare en möjlighet är att riksdagen tar beslut om planen. En proposition till riksdagen kan ge en viktig signal om det politiska stödet för strategin, men en proposition förutsätter att planen innehåller förslag som kräver riksdagsbeslut, t.ex. lagförslag eller förslag om finansiering, vilket inte är fallet med denna strategi. Vilken form som är lämpligast beror på vad syftet med strategin ska vara. Vår bedömning är att en skrivelse till riksdagen är mest lämpad för en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, bl.a. för att målområden då enklare kan läggas till eller revideras efterhand. Utifrån erfarenheterna av strategier inom andra politikområden konstaterar Statskontoret att om regeringen vill att strategin ska få ett brett genomslag är det sannolikt bäst att involvera berörda aktörer i så stor utsträckning som möjligt.⁴⁰

7.21 Nationell strategi – Målstruktur

Vårt förslag till nationell strategi innehåller åtta långsiktiga mål och under varje sådant mål finns ett antal prioriterade delmål som ska uppnås under strategiperioden. Detta redogör vi för i sin helhet i kapitel 8. De långsiktiga målen pekar ut centrala och logiska områden som skapar förutsättningar för stabilitet i arbetet, medan de prioriterade delmålen därunder visar på åtgärder och insatser som

⁴⁰ Statskontoret (2015).

ska vara i fokus under strategiperioden. I första hand perioden 2016–2020.

För att nå målen i den nationella strategin är det en förutsättning att regeringen ger myndigheter och organisationer uppdrag och resurser för att genomföra olika åtgärder kopplade till den nationella strategin och målstrukturen. Dessa åtgärder ska framöver beskrivas i ett årligt åtgärdsprogram eller i handlingsplaner.

Vår strävan har varit att formulera kärnfulla, tydliga och relativt kortfattade mål som utifrån vår analys av utvecklingen inom området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och förändringar i samhället, tar sikte på de aktuella och mest centrala problemen i myndigheternas arbete inom området.

Vår analys och våra underlag till förslagen utgår, som vi tidigare nämnt, från bl.a. utredningens delbetänkande och utvärdering av regeringens satsningar under åren 2010–2014,⁴¹ av analys och förslag i betänkandet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer,⁴² tidigare utvärderingar och forskning av bl.a. Brå⁴³ och NCK,⁴⁴ tidigare statliga utredningar inom området,⁴⁵ referensgruppsmöten med representanter från cirka 40 myndigheter och organisationer, samt från möten med myndigheter och organisationer och medverkan på olika nätverksmöten.⁴⁶

Vi har vägt in olika aspekter och synpunkter, fördelar och nackdelar med olika förslag och slutligen valt att lyfta fram de målområden som vi bedömt som mest centrala och ändamålsenliga för att en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor ska bli så konkret, kvalitativ och effektiv som möjligt. Målsättningen är att strategin ska leda till att myndigheternas arbete förbättras och framför allt nå ut till regional och lokal nivå samt nå de olika målgrupper som strategin riktar sig till.

Förslagen utgår också ifrån pågående arbete och utveckling inom de olika myndigheterna.

⁴¹ SOU 2014:71.

⁴² SOU 2014:49.

⁴³ Brå (2010) m.fl.

⁴⁴ NCK (2013).

⁴⁵ Som t.ex. SOU 2004:12, SOU 2005:66, SOU 2006:65, SOU 2012:35.

⁴⁶ Nationell myndighetssamverkan, Länsstyrelsernas nätverk, SKL:s kvinnofridsnätverk.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras, förebyggas och åtgärder ska vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter.

Viktiga aspekter

Viktiga aspekter i arbetet med målstrukturen har varit att försöka:

- skapa tydliga målformuleringar,
- benämna ansvariga myndigheter för genomförandet av åtgärder och
- ha krav på uppföljning och återrapportering av resultat.

Tydliga målformuleringar

Vår målsättning har varit att försöka skapa tydliga målformuleringar. Tydliga målformuleringar ska dock enligt vår mening inte vara för detaljerade och omfattande. Det är nästan omöjligt att i en enstaka mening och formulering fånga alla de aspekter vi vill knyta till respektive mål. Förslagen till målformuleringar har tagits fram i dialog med myndigheter och organisationer

Benämna ansvariga myndigheter

I samtliga målområden har vi också valt att pekat ut och ge förslag på en eller flera myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för att respektive mål ska uppnås. Myndigheter som har ansvar finns ibland på olika nivåer; nationellt, regional och lokalt.

I flera fall bedömer vi att olika myndigheter bör samverka för att nå målet. Vår bedömning är att en konkret samverkan mellan flera myndigheter kan få en stor effekt i arbetet på alla nivåer, nationellt-regionalt-lokalt.⁴⁷

Samordning och samverkan måste ske på alla nivåer: från Regeringskansliet, via olika myndigheter på nationell nivå till sam-

⁴⁷ Se t.ex. regeringsuppdrag till länsstyrelserna och Socialstyrelsen om kompetensstöd.

ordningsfunktionerna på länsstyrelserna för att sedan nå ut till lokal nivå.

Arbetet med att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer kommer att behöva fortsätta för att skapa en framgångsrik genomförandeorganisation, där myndigheterna på nationell respektive regional nivå ger ett användbart, konkret och tillräckligt stöd till genomförarna på lokal nivå, och där även den lokala nivåns ansvar är tydligt.

I detta arbete kommer bl.a. samordningsfunktionerna på länsstyrelserna ha en viktig roll som länk mellan de olika nivåerna och som samordnare och pådrivande i kunskaps- och utvecklingsarbete inom strategins områden.

Uppföljning och återrapportering

Ansvariga myndigheter inom strategins område kommer kontinuerligt att lämna lägesrapporter och strategins utveckling kommer kontinuerligt att följas upp.

Ansvariga myndigheter ska även redogöra för sin förmåga att ta hand om uppdragen i praktiken.

Läsanvisning

Varje målområde med respektive delmål presenteras i följande kapitel 8. Inom varje målområde ingår bl.a.:

- förslag till långsiktiga mål,
- förslag till prioriterade delmål under strategiperioden,
- motivering och kommentarer,
- förslag på ansvariga myndigheter,
- förslag till indikatorer,
- målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brotts-offerdirektiv.

Förslag till långsiktiga mål och prioriterade delmål

Varje avsnitt inleds med förslag till långsiktiga mål och prioriterade delmål. Därefter följer en kort sammanfattande motivering och kommentarer av de exempel på områden som kan knytas till respektive mål. Analyserna som ligger till grund för detta finns i respektive kapitel tidigare i detta betänkande och i delbetänkandet.⁴⁸

En del mål är mer långsiktiga än andra. Det behövs såväl insatser för att förebygga och förhindra våld innan det skett, som insatser till skydd och stöd när våldet väl har inträffat.

Motivering och kommentarer

Det vi benämner motivering och kommentarer ska ses som en vägledning i tolkningen av målen, i vad vi menar med begrepp och i hur de olika målen hör ihop med varandra. Vår avsikt är att motivering och kommentarer ska utgöra en hjälp och ett stöd i att genomföra politiken och satsningar för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Ansvariga myndigheter

Inom samtliga målområden har vi valt att ge förslag på en eller flera myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för att respektive mål ska uppnås.

Indikatorer

Vi varje målområde ges några förslag till indikatorer inom respektive område. Dessa kommer att behöva utvecklas under strategiperioden. En indikator kan vara en form av mätare. Den ska visa om man närmar sig målet eller inte. En indikator är statistisk information som syftar till att synliggöra ett specifikt problem. Indikatorer kan också belysa uppfyllelsen av ett mål och föränd-

⁴⁸ SOU 2014:71.

ringar över tid. Två typer av indikatorer är i huvudsak möjliga för att mäta utvecklingen på området: processindikatorer och resultatindikatorer.

Processindikatorer kan mäta huruvida ansvariga kommunala och statliga myndigheter fullföljer sina uppdrag, om insatserna är av god kvalitet och likvärdiga över landet. Resultatindikatorer kan mäta utvecklingen av våldet mot kvinnor. Dessa två typer av indikatorer kan sammantaget ge en bild av effektiviteten i insatserna. De kan vid uppföljning ge svar på om samhällets insatser har inneburit att våldet har minskat. Indikatorer i sig räcker dock inte för att belysa utvecklingen på ett område, utan det krävs också en analys av de förhållanden som studeras, för att få en bild av utvecklingen. Indikatorerna ska vara få till antalet, men kan kompletteras med annan statistik som belyser måluppfyllelsen.

Det är framför allt på kommunal och landstingskommunal nivå som mycket av arbetet inom området utförs. Det är därför viktigt att en del indikatorer kan brytas ned på regional och lokal nivå. Om den regionala och lokala nivån kan använda flera av indikatorerna ökar förutsättningarna för att strategin implementeras och blir ändamålsenlig på alla nivåer.

En indikator på ett område kan kompletteras med statistik, lägesrapporter, brukarundersökning, utvärderingar, rapporter från myndigheter etc.

Vi anser att det är viktigt med en helhetsyn när det gäller mätning: Vad är det vi ska mäta? Vad är bra effekt och resultat och för vem?

Mätning av resultatet av regeringens politik på området och om insatserna har medfört att vi kommit närmare eller längre ifrån det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, behöver ske på flera sätt. Dels genom att studera om kvinnors utsatthet för mäns våld har minskat eller ökat, dels genom att granska om ansvariga myndigheter tar sitt ansvar, följer gällande lag och sina uppdrag på området, så att våldet minskar.⁴⁹

Det finns nu, till skillnad från tidigare, flera studier om kvinnors våldsutsatthet.⁵⁰ Dessa studier ger svar på hur kvinnors utsatthet

⁴⁹ SOU 2005:66.

⁵⁰ Brå (2014), NCK (2014) m.fl.

för olika typer av våld ser ut. Vid återkommande studier skulle utvecklingen kunna följas upp över tid.

Rättsväsendet dokumenterar systematiskt antalet våldutsatta kvinnor och dömda män för brott mot kvinnor i sin brotts- och lagföringsstatistik. Polis- och åklagarmyndigheten har även statistik på handläggningstider av olika ärenden m.m.

Ett sätt att mäta våldsutsatthet är att med hjälp av kriminalstatistik analysera antalet anmälda våldsbrott. På så sätt går det att få en uppfattning av det polisanmälda våldet. Det siffrorna visar är dock inte en komplett bild av hur utbrett våldet är, eftersom det finns ett stort mörkertal när det gäller olika våldsbrott mot kvinnor. Enligt Brå anmäls uppskattningsvis 10 procent av alla sexualbrott i Sverige.⁵¹

Tillsynen och öppna jämförelser har bidragit till kunskaper om huruvida myndigheternas arbete har förbättrats under senare år. Socialstyrelsens öppna jämförelser kan användas som indikatorer eller komplement till mätning. För att studera kommuners, landsting och andra myndigheters insatser, krävs att tillsynen framöver skärps och att fler uppföljningar och utvärderingar genomförs.

Det saknas en helhetsbild och kunskap om antalet våldutsatta kvinnor, vilka insatser de får från myndigheter samt vilka effekter insatserna får. Detsamma gäller insatser till män som utövar våld. Det är områden som behöver utvärderas och följas upp framöver.

Dessa uppföljningar och utvärderingar bör belysa t.ex. vilka insatser och metoder som är effektiva för allt från förebyggande arbete för att förhindra mäns våld, till insatser för stöd till våldutsatta kvinnor och barn och till insatser för mäns som utövar våld. Sådana studier är viktiga för att förbättra myndigheternas och olika verksamheters arbete.

Som ett komplement därtill skulle regelbundna brottsoffer- och brukarundersökningar behöva genomföras. Sådana undersökningar skulle kunna svara på frågor om hur våldutsatta kvinnor upplever olika aspekter såsom bemötande, stöd, skydd, insatser m.m. från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendet.

⁵¹ Brå (2013).

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Vi beskriver här några exempel på kopplingar målet har till Sveriges åtaganden i Istanbulkonventionen respektive Brottsofferdirektivet.

8 Nationella strategins målområden

I detta kapitel beskriver vi förslagen till den nationella strategins åtta långsiktiga målområden och de prioriterade delmålen under strategiperioden. I kapitlet ges förklarande motivering och kommentarer till målen. Vi lämnar också förslag på särskilt ansvariga myndigheter samt indikatorer som tillsammans med lägesrapporter, uppföljningar och utvärderingar m.m. kan ligga till grund för uppföljning av arbetet inom strategins målområden och för de olika målgrupperna.

I varje målområde finns även en beskrivning av målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv.

8.1 Målområde 1: Nationell styrning, organisering, samordning och uppföljning

Den nationella styrningen, organiseringen, samordningen och uppföljningen av strategin ska öka kvaliteten, effektiviteten, och långsiktigheten i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Prioriterade delmål

- Den nationella myndighetsstyrningen ska bli mer samordnad och strategisk.
- Ett nationellt sekretariat ska inrättas för att samordna, genomföra, utvärdera och följa upp politiken och åtgärderna.

- En strukturerad och tydlig samverkan mellan myndigheter och olika organisationer ska utvecklas och stärkas på alla nivåer.
- Länsstyrelsernas roll som samordnare för området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska tydliggöras och utvecklas.
- Arbetet ska följas upp kontinuerligt på lokal, regional och nationell nivå. Lokala och regionala skillnader i tillgänglighet, kvalitet och resultat ska minska.

Motivering och kommentarer

Det behövs en bättre samordning, struktur och tydlighet på nationell nivå när det gäller arbetet och insatserna mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det framgår tydligt utifrån våra möten med myndigheter och organisationer, i Brås utvärdering¹ samt i betänkandet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer.² Att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området genom en nationell strategi är också regeringens främsta avsikt med uppdraget till denna utredning.

Vår bedömning är att ett ramverk och en målstruktur därför behöver skapas, som medför att det våldsförebyggande och det stödjande arbetet liksom rättsväsendets arbete med att beivra brott samordnas, effektiviseras samt kvalitetssäkras. Vi menar att det föreslagna ramverket och den föreslagna målstrukturen är själva förutsättningen för att kunna implementera arbetet inom den nationella strategin. Vi har valt att formulera detta som ett eget målområde eftersom vi anser att det är avgörande för att arbetet inom strategins områden både kommer igång och följs upp. Vårt förslag på strategiperiod är 10 år med uppföljning årsvis och utvärdering efter fem år och vid periodens slut.

Utredningen konstaterar att tidigare uppdrag till myndigheter har sett olika ut och att myndigheterna har hanterat uppdragen på olika sätt. Vissa uppdrag har varit avgränsade och tydliga medan andra uppdrag varit mer oklara. Det är också ett stort problem när

¹ SOU 2014:71.

² SOU 2014:49.

insatser och finansiering är kortsiktiga. Såväl i Brås utvärdering av handlingsplanen som i den utvärdering som gjorts inom ramen för denna utredning, framgår att det finns en stor projekttrötthet hos olika myndigheter.³ Det saknas ibland mer permanenta och långsiktiga uppdrag och lösningar.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer lyfter i sitt betänkande upp att en bättre koordinering mellan i första hand kriminal-, jämställdhets-, folkhälso- och socialpolitiken sannolikt skulle ge bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart arbete och minska risken för satsningar som inte hänger ihop med varandra.⁴ Den nationella samordningen av arbetet inom området behöver vidare, enligt den nationella samordnaren, förtydligas både mellan olika statliga myndigheter och mellan Regeringskansliet och olika myndigheter.

Arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett tvärsektoriellt område där det finns brister i samordning och styrning som liknar de brister som Statskontoret uppmärksammar efter att ha genomfört analyser av statlig styrning och organisering i tjugo olika myndigheter.⁵ Flera av bristerna som Statskontoret lyfter fram har att göra med att det saknas ett konsekvent agerande i regeringens styrning av sina myndigheter, oavsett om myndighetsstyrningen sker genom uppdrag, genom mål i regleringsbrev eller genom formuleringar i myndighetens instruktion. Det kan t.ex. handla om ansvars- och uppgiftsfördelning som leder till överlappande uppgifter och oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheter. När det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är det vanligt att myndigheter får regeringsuppdrag, såväl i regleringsbrevet som löpande under året. Det faktum att uppdragen är utspridda över tid kan försvåra myndighetens planering och prioriteringar. Statskontoret lyfter upp en risk med en stor mängd styr signaler från regeringen och att mängden uppdrag minskar precisionen i styrningen. Om en stor mängd mål och uppdrag ges till en myndighet kan det medföra att det i praktiken är myndigheten som får prioritera. När Regeringskansliets strategiska styrning brister

³ Brå (2010), SOU 2014:71.

⁴ SOU 2014:49.

⁵ Statskontoret (2013).

påverkas myndigheternas interna styrning. När myndigheter brister i uppföljning och redovisning kan det påverka Regeringskansliets möjlighet att styra myndigheterna strategiskt samt att ta ställning till om utfallet varit lyckat eller inte.

För att höja kvaliteten i utfallet och implementeringen av regeringens uppdrag framöver så anser vi att regeringen bör ställa högre krav på att myndigheter alltid ska redovisa sin *förmåga* att ta sig an uppdragen samt både *vad de gjort* och *resultatet* av sitt arbete.

En förbättrad och strategisk styrning på nationell nivå och ett aktivt arbete med implementering är grundläggande, och en förutsättning för att en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska nå framgång.

Utredningens bedömning är att det framöver måste avsättas tillräckliga resurser i myndighetsstyrning och uppdrag, med tydliga krav på att genomföra vetenskapliga utvärderingar och effektstudier. En förutsättning för att det ska bli möjligt är att nulägesinventeringar byggs in i uppdrag och genomförs innan det egentliga arbetet inleds.

Utvärderingen av arbetet med en liknande målstruktur (ANDT-strategin) visar också på att arbetet inom ett område kan förbättras med stöd av en nationell strategi och målstruktur.⁶

För att arbetet med den nationella strategin ska bli effektivt och kvalitativt finns det enligt vår bedömning behov av att inrätta en övergripande styrorganisation, ett sekretariat, på Regeringskansliet. Det är även en förutsättning för att inledningsvis underlätta departementsövergripande styrning, organisering, samordning och uppföljning av arbetet inom strategins områden. Ett sekretariat är också en förutsättning för att arbetet ska prioriteras över tid.

I utredningens direktiv ligger att föreslå en strategi inom nu gällande myndighetsstruktur. Det finns för närvarande inte någon särskild nationell sektorsmyndighet som inledningsvis kan genomföra och förvalta uppdraget. På sikt kan det dock finnas en särskild myndighet, t.ex. jämställdhetsmyndighet, som kan ha ett visst ansvar inom området.

Ett särskilt nationellt råd ska även inrättas, som ska ge stöd åt regeringen och följa arbetet inom strategins områden. I detta råd

⁶ Statskontoret (2015).

ska bl.a. representanter från myndigheter och idéburna organisationer medverka.

De nationella myndigheter som har identifierats av regeringen och som har uppdrag inom strategins område får i uppdrag att årligen lämna in en redogörelse för hur arbetet bedrivs för att nå strategins mål inom respektive myndighets ansvarsområde.

Regeringen ska vidare årligen upprätta åtgärdsprogram för kommande satsningar för att nå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ett årligt åtgärdsprogram är en form av handlingsplan som ska innehålla nulägesanalyser (nollpunktsanalyser), resultat från lägesrapporter, sammanställningar, utvärderingar och uppföljningar.

För att åstadkomma en förbättrad styrning, organisering, samordning och uppföljning på området behövs även regionala aktörer. På regional nivå är länsstyrelserna den statliga myndighet som är bäst lämpad att samordna arbetet inom strategin. Länsstyrelsen är en länk mellan lokal, regional och nationell nivå och har haft uppdrag inom området under flera år. Länsstyrelsernas uppdrag ska enligt förslaget förstärkas och särskilda länssamordnare tillsättas för detta ändamål. Arbetet på länsstyrelserna ska ske i samverkan med andra relevanta myndigheter såsom kommuner, landsting och polis, idéburna organisationer m.fl.

Som vi har konstaterat finns det stora skillnader i myndigheternas arbete. Resultaten från nationella tillsyner och öppna jämförelser m.m. tyder på en bristande likvärdighet och att det finns stora skillnader inom kommuner, landsting och regioner samt inom Polis- och Åklagarmyndigheten.⁷ Dessa skillnader måste minska och vår bedömning är att genom de olika insatserna inom strategins områden ska detta kunna uppnås.

Erfarenheter och forskning om implementeringsarbete pekar på att ett framgångsrikt och hållbart förändringsarbete bl.a. förutsätter politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt stöd. Andra viktiga delar som underlättar implementeringsarbete är ett verksamhetsnära stöd, lokalt ägande av förändringsarbetet, ett aktivt ledarskap, förankring och medverkan av ledning och ett processperspektiv på förändringsarbete.

⁷ IVO (2014) Socialstyrelsen (2014) Åklagarmyndigheten (2014) m.fl.

Ansvariga myndigheter

Sekretariatet på Regeringskansliet kommer att ha huvudansvar för arbetet och uppföljningen inom strategins områden.

Nationella sektorsmyndigheter såsom t.ex. Polismyndigheten, Skolverket och Socialstyrelsen har ansvar för uppdrag på nationell nivå.

Länsstyrelserna kommer att ansvara för en regional samordning inom strategins områden och årligen redovisa utvecklingen inom respektive län.

Indikatorer och uppföljning

Uppföljning kommer att ske årligen via bl.a. lägesrapporter från berörda myndigheter.

Mätning inom övriga målområden ska visa om regionala skillnader i effekt, kvalitet och tillgänglighet minskar.

Brukarundersökningar bör genomföras för att klargöra om strategin får effekt och når ut på lokal nivå och når de målgrupper som ingår.

Utvärdering av strategin ska ske inom fem år samt efter periodens slut.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Följande artiklar i Istanbulkonventionen har särskild koppling till detta målområde:

I artikel 6 framgår att parterna ska åta sig att anlägga ett genusperspektiv då de införlivar och utvärderar konsekvenserna av bestämmelserna i konventionen och att främja och effektivt tillämpa principer om jämställdhet mellan kvinnor och män.

De artiklar som främst rör målområdet finns i konventionens kapitel II – Integrerad politik och datainsamling. I artikel 7 framgår att parterna ska vidta åtgärder för en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor utifrån ett

helhetsperspektiv. Enligt artikel 8 ska parterna anslå nödvändiga ekonomiska resurser och personalresurser för att åtgärderna med att bekämpa mäns våld mot kvinnor inom ramen för denna konvention ska kunna genomföras på ett adekvat sätt. Av artikel 9 framgår att parterna på alla nivåer ska stödja och skapa ett effektivt samarbete med berörda frivilligorganisationer och det civila samhället för att bekämpa våld mot kvinnor. Enligt artikel 10 ska parterna vidare utse eller inrätta offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av denna konvention.

EU:s brottsofferdirektiv

Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsoffer ska enligt direktivet erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

8.2 Målområde 2: Kunskap, kompetens och forskning

Befintlig kunskap och kompetens ska systematiseras och spridas. Praktiken ska vara kunskapsbaserad och yrkesverksamma ska ha relevant kompetens för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Forskning ska stärkas och verkningsfulla metoder ska utvecklas, målgruppsanpassas samt omsättas i praktiken i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Prioriterade delmål

- Utbildning om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i grundutbildningar för alla relevanta yrkesgrupper.
- Olika professioners grundkunskap och kompetens om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och om att möta våldsutsatta ska öka genom kontinuerliga utbildningsinsatser.
- Det nationella kunskapsstödet ska vara ändamålsenligt, baserat på kunskap om våldsutsattas behov och målgruppsanpassat efter olika yrkesgruppers behov.
- Insatser ska vara grundade på bästa tillgängliga kunskap och evidensbaserade metoder ska utvecklas och implementeras.
- Grundforskning och tillämpad forskning inom området ska stärkas.
- Kunskap, kompetens och forskning om flickor och unga kvinnors utsatthet för pojkars och unga mäns våldsutövande ska särskilt uppmärksammas, utvecklas och systematiseras.

Motivering och kommentarer

I detta målområde ingår kunskap, kompetens och forskning. Målområdet är en förutsättning för att arbetet inom området ska kvalitetshöjas, med stöd av både kompetenshöjande insatser och forskning inom området. Olika professioners grundkunskap och kompetens om mäns våld mot kvinnor är en förutsättning för att nå framgång i arbetet.

I flera undersökningar, utvärderingar och utredningar har det konstaterats att grundutbildningar för t.ex. blivande förskollärare, grundskole- och gymnasielärare, jurister, läkare, psykologer, sjuksköterskor, socionomer, tandläkare, yrkeslärare och ämneslärare samt andra relevanta yrkesgrupper ofta saknar obligatoriska kurser inom området mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Nyutexaminerade akademiker påbörjar därmed sina yrkesliv utan grundläggande och nöd-

vändiga kunskaper om vare sig regelverk, bemötande eller metoder för att i sina professioner kunna upptäcka när flickor och kvinnor utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck. De kan därför inte bemöta dem på ett professionellt sätt och ge dem det stöd de behöver och har laglig rätt till. Motsvarande brister kan ses när det gäller arbete med våldsutövande pojkar och män. Om nyutexaminerade akademiker hade större kunskaper efter utbildningen skulle det, enligt vår bedömning, troligen öka möjligheten att tidigare upptäcka våldsutsatthet, bedöma risker och vidta adekvata åtgärder. Det skulle också sannolikt öka kvaliteten och rättssäkerheten inom olika myndigheter samt göra bemötandet mer likvärdigt över landet.

Att relevanta och berörda yrkesgrupper saknar kunskap om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck från sina grundutbildningar medför att det blir upp till arbetsgivarna att fylla denna kunskapslucka genom att erbjuda kompetensutveckling. Detta är mycket kostsamt både för staten och för arbetsgivaren. Därmed blir också de fortsatta insatserna för att höja personalens kompetens ytterst beroende av huvudmannens ekonomiska förutsättningar, prioriteringar och goda vilja. Detta får till följd en ojämn kunskapsnivå i myndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Det bekräftas av den nationella tillsynen och öppna jämförelser.⁸

Utredningen ser positivt på att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) nu har fått ett regeringsuppdrag och för närvarande genomför en kartläggning av universitetens och högskolornas arbete med och utbildning kring mänskliga rättigheter. Särskilt fokus ska vara på utbildningar om våld mot kvinnor och barn. Uppdraget ska vara klart i december 2015.

Många gånger genomförs korta utbildningsinsatser, vilket även konstateras i Brås utvärdering för denna utredning.⁹ Såväl Brå som NCK har tidigare pekat på riskerna med korta engångssatsningar vad gäller utbildningar.¹⁰ Sådana riskerar att föra med sig projekttrötthet och lägre motivation att slutföra uppdraget. Engångssatsningar riskerar vidare att snabbt förlora sin effekt, särskilt i organi-

⁸ IVO (2014) Socialstyrelsen (2014).

⁹ SOU 2014:71.

¹⁰ NCK (2013).

sationer med stor personalomsättning. NCK drar slutsatsen att utbildningsinsatser bör vara långsiktiga för att kunna bidra till positiv verksamhetsutveckling. NCK pekar också på flera framgångsfaktorer inför myndigheternas fortsatta utbildningsinsatser, exempelvis tillräcklig kurslängd för att skapa möjlighet till lärandeprocess, chefsförankring och att utbildningarna införlivas i ordinarie fortbildning.

Det nationella kunskapsstödet från olika myndigheter, såsom NCK och Länsstyrelsen Östergötland, behöver fortsätta att utvecklas. Av utredningens många möten med myndigheter och organisationer och i Rambölls belysning av kunskapsstödet framkommer att det nationella kunskapsstödet behöver utvecklas, samordnas och målgruppsanpassas efter olika yrkesgruppers behov.¹¹ Kunskapsstöd och implementering av olika utbildningsmaterial och handböcker har tidigare varit bristfälligt.¹²

Under senare år finns positiv utveckling inom myndigheternas arbete när det gäller kompetensstöd. Inte minst har Socialstyrelsens och länsstyrelsernas regeringsuppdrag om kompetensstöd visat sig framgångsrikt. På liknande sätt skulle även kompetensstöd kunna riktas till landstingen via uppdrag till Socialstyrelsen och NCK. NCK och länsstyrelserna har tagit fram webbstöd till socialtjänsten. NCK samverkar med polismyndigheten kring spårsäkring vid sexualbrott m.m. Länsstyrelsen Östergötland samverkar med övriga länsstyrelser, Skolverket och polismyndigheten m.fl. om olika uppdrag gällande hedersrelaterat våld och förtryck.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer lyfter upp att alltfler statliga myndigheter utvecklar viktig kunskap vad gäller arbetet mot våld i nära relationer.¹³ Brå tar kontinuerligt fram rapporter inom området våld i nära relationer. Socialstyrelsen genomför utvärderingar, gör kunskapssammanställningar och tar fram vägledningar. NCK har ett uppdrag att utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor. NCK har vidare en omfattande kunskapsbank på sin webbplats med information om forskare, aktuella forskningsprojekt, ämnesguider, litteraturtips samt en mängd publikationer från NCK och

¹¹ Ramböll (2015).

¹² SOU 2014:71.

¹³ SOU 2014:49.

andra myndigheter. Fler myndigheter, som t.ex. MUCF och Brottsoffermyndigheten, har haft uppdrag att arbeta med kunskaps- och metodutveckling inom området. Den nationella samordnaren efterlyser en långsiktig utvecklingsstrategi för den fortsatta metodutvecklingen kring våld i nära relationer och föreslår att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram en sådan utvecklingsstrategi. Den bör handla om såväl forskning som frågor av mer praktisk karaktär, t.ex. anpassning av metoder utifrån länsstyrelsens erfarenheter av stöd och samordning och hur samverkan kring riskbedömningar mellan polis och socialtjänst kan utvecklas. Dessutom föreslås att Brå ska göra en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder för att förebygga upprepat våld mot barn och vuxna i nära relation.

Som vi redogjort för i både delbetänkandet och tidigare kapitel i detta betänkande har forskningen inom området mäns våld mot kvinnor utökats under senare år.¹⁴ Vissa studier om exempelvis omfattningen av våldsutsatthet bör upprepas om några år för att kunna studera utvecklingen.

Trots att kunskap har tillkommit ser utredningen dock behov av att forskningen behöver utvecklas inom flera områden, som t.ex. våld mot flickor och unga kvinnor, våld i ungas parrelationer, sexuellt våld och hedersrelaterat våld och förtryck, inom förebyggande arbete och i arbete med våldsutövare. Kunskap, kompetens och forskning om särskilt flickor och unga kvinnors utsatthet för pojkars och unga mäns våldsutövande behöver i större omfattning uppmärksammas, utvecklas och systematiseras.

Verksamhetsnära forskning och utvärderingar är också en viktig väg framåt mot evidensbaserad praktik.

Ansvariga myndigheter

Nationella sektorsmyndigheter har fortsatt ansvar inom sina områden. Brå, Länsstyrelsen Östergötland, NCK, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten är exempel på nationella aktörer.

¹⁴ Se t.ex. NCK (2014), Brå (2014) m.fl.

Det nationella kompetensstödet behöver utgå från flera myndigheter. Samverkan mellan dessa myndigheter måste fortsätta att utvecklas.

På regional nivå blir länsstyrelserna i samverkan med andra myndigheter såsom landsting, polis och skola samt idéburna organisationer, viktiga aktörer för att nå ut med stöd till den lokala nivån.

Indikatorer och uppföljning

Utvärdering av universitetens kurser på grundutbildningar inom området och deras kvalitet och effekt.

Uppföljning av myndigheternas kompetens inom området. Socialstyrelsens öppna jämförelser finns inom området.

Följa upp om nationellt kunskapsstöd målgruppsanpassas och riktas till alla relevanta yrkesgrupper.

Följa upp utvecklingen inom olika områden då det gäller grundforskning och tillämpad forskning.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Nedanstående artiklar i Istanbulkonventionen har särskild koppling till detta målområde:

Artikel 11 berör datainsamling och forskning. Där framgår till exempel att parterna ska åta sig att regelbundet samla in uppdelade relevanta statistiska uppgifter om ärenden om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention, stödja forskning om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention för att ta reda på våldets grundorsaker, konsekvenser och förekomst och antal fällande domar samt hur effektiva åtgärderna för att tillämpa konventionen.

Parterna ska vidare sträva efter att regelbundet utföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.

Utbildning berörs i artikel 14. Enligt denna ska parterna, när det är lämpligt, vidta nödvändiga åtgärder för att utbildningsmaterial om till exempel jämställdhet mellan kvinnor och män, icke-stereotypa könsroller, ömsesidig respekt, fredlig lösning av konflikter i mellanmänniska relationer, könsrelaterat våld mot kvinnor och rätten till personlig integritet, ska ingå i formella läroplaner på alla utbildningsnivåer och vara anpassade till elevernas utvecklingsförmåga.

Utbildning av yrkesgrupper tas upp i artikel 15. Parterna ska anordna eller förstärka lämplig utbildning för yrkesgrupper som kommer i kontakt med brottsoffer eller förövare av alla våldshandlingar som faller inom ramen för konventionen. Det kan t.ex. handla om hur man kan förebygga och upptäcka sådant våld, jämställdhet mellan kvinnor och män, brottsoffrens behov och rättigheter, samt hur sekundär viktimisering kan förebyggas. Parterna ska vidare verka för att utbildning i myndighetssamverkan omfattas för att möjliggöra en heltäckande och lämplig hantering av ärenden.

EU:s Brottsofferdirektiv

Brottsofferdirektivets artikel 25 tar upp att utbildning av polis och domstolspersonal ska vara obligatorisk i medlemsländerna medan utbildning för domare, åklagare och advokater ska finnas tillgänglig.

8.3 Målområde 3: Våldsförebyggande arbete

Samhällets insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas, systematiseras och samordnas inom samtliga relevanta områden och på alla våldspreventiva nivåer.

Prioriterade delmål

- Det våldsförebyggande arbetet ska utgå från ett genusmedvetet förhållningssätt och stärkas inom relevanta områden såsom skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och i dialog med civilsamhället.

- Det tidiga våldsförebyggande arbetet ska särskilt uppmärksammas.
- Det våldsförebyggande arbetet ska i ökad omfattning grundas på bästa tillgängliga kunskap och evidensbaserade metoder.
- Våldsförebyggande insatser med ett helhetsperspektiv ska genomföras i större utsträckning och nå relevanta målgrupper.
- Fler pojkar och män ska engageras.

Motivering och kommentarer

Utredningen konstaterar att det tidigare har genomförts förhållandevis lite satsningar för att förebygga mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. På senare år har dock regeringen gjort flera satsningar inom området, vilket vi ser som positivt.

Ett intressant uppdrag om våldsförebyggande arbete i ett helhetsperspektiv ska påbörjas i Borås och Västerås under 2015, *En kommun fri från våld*. Samtidigt har Skolverket i april 2015 fått ett regeringsuppdrag om att utvärdera det våldsförebyggande arbetet Mentors in Violence Prevention.

Vår bedömning är att mer fokus måste riktas mot och resurser avsättas till olika former av våldsförebyggande satsningar, dock inte på bekostnad av insatser till stöd och skydd för våldutsatta kvinnor och barn. Det är också enligt vår bedömning nödvändigt att det i strategin finns ett eget målområde som berör våldsförebyggande arbete.

Många av de satsningar som hittills har genomförts har handlat om våldsförebyggande insatser för avgränsade grupper¹⁵ samt akuta och behandlande insatser.¹⁶ Dessa former av förebyggande arbete är mycket viktiga och grundläggande för samhället att genomföra, men precis som den nationella samordnaren mot våld i nära relationer tar upp måste mer fokus framöver läggas på orsakerna till våldet och fokus måste riktas också mot pojkar och män.¹⁷

För att förebygga och förhindra våldet i sig behövs hälsofrämjande insatser för allmänheten.¹⁸ Då mäns våld mot kvinnor grun-

¹⁵ Selektiv prevention.

¹⁶ Indikativ prevention.

¹⁷ SOU 2014:49.

¹⁸ Universell prevention.

dar sig i brist på jämställdhet i samhället, krävs också ett aktivt jämställdhetsarbete på samhällets alla nivåer för att flickor och pojkar, kvinnor och män, ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. En viktig del i jämställdhetsarbetet är att förändra normer kring manlighet, makt och våld. Därför borde jämställdhetsarbete på olika nivåer i samhället kunna ses som en form av universella preventionsinsatser. Universellt våldspreventivt arbete är ett relativt nytt område och kännedomen om vilka effekter ett generellt jämställdhetsarbete faktiskt har för att förebygga mäns våld mot kvinnor i nära relationer är begränsade, eftersom utvärderingar saknas. Främjande och förebyggande arbete är ett område som vi anser att det bör satsas mer på i framtiden. I detta arbete måste flera aktörer, som till exempel skolan, involveras i större omfattning. Våldsprevention är en fråga som under de senaste åren i allt högre grad har uppmärksamats globalt, och som har börjat integreras i deklarerationer, konventioner och andra viktiga internationella styrdokument.¹⁹

I Unizons kartläggning 2014 av det förebyggande arbetet i kommuner visar det sig visserligen att arbetet har ökat, men att var femte kommun fortfarande uppger att de helt saknar våldsförebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Nästan 80 procent av kommunerna uppger att de har stödinsatser för personer som redan utsatts för våld eller insatser för dem som har utsatt andra för våld. 30 procent uppger att de har universella våldsförebyggande insatser riktade till allmänheten. Endast en handfull kommuner uppger att de arbetar effektivt, i enlighet med kunskap som är centrala utgångspunkter för FN och WHO.²⁰ En av WHO:s sju strategier för att förebygga våld är att identifiera våldsoffer samt erbjuda vård och stödinsatser. Det är ett område som behöver utvecklas.

För att förebygga att unga blir utsatta för våld bör fokus riktas även mot de som faktiskt utsätter andra för våldet. MUCF har sedan 2011 arbetat med regeringsuppdrag som har handlat om jämställdhet, maskulinitet och våld. MUCF har undersökt hur maskulinitetsnormer och inställningen till jämställdhet kan påverka benägenheten att utöva våld. MUCF har också tittat på hur universell

¹⁹ WHO (2009).

²⁰ Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, SKR, (2014.)

våldsprevention med ett genusperspektiv kan fungera.²¹ MUCF har i uppdragen samarbetat med bl.a. Män för jämställdhet och Unizon.

I MUCF:s nationella kartläggning 2013 av de projekt som beviljats medel till förebyggande arbete i Sverige från och med år 2007, framkommer att det pågår en hel del våldspreventivt arbete i Sverige. En majoritet av projekten visade sig dock inte vara grundade på kunskap om hur våldspreventiva insatser genomförs och implementeras, inte heller byggda på en tydlig teoretisk utgångspunkt. Det fanns inga program alls med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.²²

SKL:s genomgång av våldspreventivt arbete 2011 visar liknande resultat. SKL fann inte några evidensbaserade program på universell nivå med fokus på unga eller vuxna mäns våld i nära relationer. När det gäller selektiv våldsprevention fanns det inga insatser i Sverige för vuxna män som är uttalat våldsförebyggande. Däremot finns det metoder som riktar sig till unga män. När det gäller indikativa våldspreventiva insatser för att förebygga mäns våld mot kvinnor, finns det i dag vissa insatser i Sverige.²³

Sverige har mycket att lära av det arbete som bedrivits internationellt, det gäller såväl preventionsinsatser riktade till barn och unga, som till vuxna. WHO:s genomgång av arbete för att förebygga våld i nära relationer pekar på genusmedvetna insatserns effektivitet samt betydelsen av att arbeta våldsförebyggande på alla nivåer.²⁴

En nyckelstrategi för att motverka könsrelaterat våld och utveckla våldsförebyggande arbete är enligt forskningen att aktivt engagera pojkar och män.²⁵

²¹ MUCF (2015).

²² Sjögren, M. et al. (2013).

²³ Eriksson, M. et al. i SKL (2011).

²⁴ WHO (2010).

²⁵ Wells, L. et al. (2013).

Ansvariga myndigheter

MUCF, NCK, Socialstyrelsen och Skolverket kan vara tänkbara ansvariga myndigheter inom området.

Samverkan bör även ske med Män för jämställdhet och Unizon samt Barnombudsmannen.

På regional nivå har länsstyrelserna ansvar för att samverka med andra myndigheter och organisationer för att det våldsförebyggande arbetet ska nå ut på lokal nivå.

Indikatorer och uppföljning

Ytterligare indikatorer bör tas fram för att mäta effekt av våldsförebyggande arbete.

Mätning och uppföljning av främjande och förebyggande insatser på olika nivåer ska genomföras.

Antal insatser som påbörjas, antal medverkande elever eller unga som deltagit och effekt av insatserna bör mätas.

Mätning och uppföljning av brottsstatistik och om våld och hot minskat i t.ex. skolan.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Istanbulkonventionens kapitel III behandlar förebyggande arbete. Av artikel 12 framgår att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män. Parterna ska bl.a. vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention och som utövas av en fysisk eller juridisk person.

Parterna ska även bl.a. vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra alla samhällsmedlemmar, särskilt män och pojkar, att aktivt

bidra till att förebygga alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

Parterna ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling som faller inom ramen för denna konvention.

Av artikel 13 framgår att parterna regelbundet och på alla nivåer ska främja eller genomföra kampanjer och program för ökad medvetenhet. Detta ska ske i samarbete med nationella människorättsinstitutioner och jämställdhetsorgan, det civila samhället och frivilligorganisationer, särskilt kvinnoorganisationer, för att öka allmänhetens medvetenhet om och förståelse för alla former av våld som faller inom ramen för konventionen

8.4 Målområde 4: Ett proaktivt, likvärdigt och samordnat rättsväsende

Rättsväsendets förmåga att förebygga och beivra mäns våld mot kvinnor och barn samt hedersrelaterat våld och förtryck ska stärkas.

Prioriterade delområden under strategiperioden

- Utredning och lagföring ska bli mer effektivt, likvärdigt och av god kvalitet.
- Bemötandet och skyddet av brottsutsatta ska förbättras och utvecklas.
- Bemötandet och skyddet av brottsutsatta barn ska präglas av ett tydligt barnperspektiv, med utgångspunkt i barns utsatthet och rätt till delaktighet.
- Det återfallspreventiva arbetet ska förbättras och utvecklas.
- Rättsväsendets förmåga att upptäcka, bedöma och förebygga våld ska stärkas inom samtliga rättsliga områden. Civil- och förvaltningsrättsliga processer ska särskilt uppmärksammas.

- Samordning och samverkan mellan olika aktörer och rättsprocesser ska förbättras och utvecklas.

Motivering och kommentarer

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar de utsatta stort lidande. Det förebyggande arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck handlar främst om att minska återfall och upprepad utsatthet genom strategiska insatser, stöd till brottsoffret och insatser för våldsutövaren. Att även tidigt belysa attityder, normer och värderingar kring våld och manlighet är viktigt.

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är kriminella handlingar. Vi menar att det behövs ett tydligare ställningstagande från samhällets sida om att det handlar om brottsoffer och gärningsmän.

Rättsväsendet har ett stort ansvar när det gäller att både förebygga, synliggöra och beivra mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi anser i likhet med den nationella samordnaren mot våld i nära relationer att mer fokus än tidigare måste riktas mot män som utför brotten mot kvinnor och barn.²⁶

Rättsväsendet är en avgörande aktör i detta arbete och bör därför enligt vår bedömning även utgöra ett eget målområde inom strategin. Det medför att det blir enklare att följa upp utvecklingen och mäta rättsväsendets resultat och åtgärder när det gäller våldsprevention samt förmåga att förebygga och beivra brott.

Rättsväsendets myndigheter berörs även i andra målområden, som t.ex. målområde 2 som gäller kunskap, kompetens och forskning, och inte minst Kriminalvården inom målområde 8 som berör insatser och åtgärder för pojkar och mäns som utövar våld.

Brott mot flickor och kvinnor ska synliggöras, förebyggas och åtgärdas. Det innebär att alla brott ska anmälas. I dag finns det ett stort mörkertal. Brå beräknar att mörkertalet när det gäller sexualbrott mot kvinnor är stort och att endast cirka 10 procent anmäler brott.²⁷

²⁶ SOU 2014:49.

²⁷ Brå (2014).

En målsättning med arbetet inom strategin är att minska mörkertalet. Om fler våldsutsatta kvinnor får stöd och känner sig trygga ökar troligen anmälningsbenägenheten. Även myndigheter som t.ex. socialtjänsten måste bli bättre på att anmäla misstänkta brott mot barn till polisen.

Det finns skillnader i hur rättsväsendet arbetar och det har framkommit kritik mot den låga graden av brottsupplärning och domar i ärenden som rör våld mot kvinnor.²⁸ Vi menar att den relativt låga brottsupplärningen gällande våld mot kvinnor är allvarlig eftersom det kan äventyra våldsutsatta kvinnors tilltro till rättsväsendet. Misstänkta brott måste utredas och lagföras i större omfattning än i dag. För att det ska lyckas är det nödvändigt att brottsutsatta får det stöd de har behov av, information, målsägandebiträde, stöd från andra myndigheter och organisationer som t.ex. brottsofferjouren eller kvinnojourerna.

Ett argument vi mött flera gånger under denna utredning, från bl.a. polis och åklagare, är att brottsutsatta inte medverkar i utredningen och att det är svårt att utreda våld mot kvinnor och barn och hedersrelaterat våld. Vi är medvetna om att så kan vara fallet. Det finns dock fog för att ställa frågan om rättsväsendets myndigheter har gjort det som förväntas och är rimligt? Många uppföljningar visar att brister finns.²⁹ Ansvar läggs ibland på brottsoffret i stället för att belysa om polisen eller åklagaren kunde ha agerat annorlunda eller gjort mer i det enskilda fallet.

Ett kunnigt, professionellt och respektfullt bemötande från t.ex. polisen kan vara avgörande för utgången i en brottsutredning. Om brottsutsatta känner sig skyddade och trygga samt får ett bra bemötande och adekvat stöd under pågående utredning och rättsprocess så är vår bedömning att det också skulle leda till att fler förövare lagförs.

Rättsväsendets myndigheter har ansvar för att förebygga och beivra brott genom att bl.a. lagföra de pojkar (över 15 år) och män som begår olika former av våldsbrott mot kvinnor och barn.

Målområdet inbegriper även civilrättsliga processer, rörande t.ex. vårdnad, boende och umgänge, bodelning, samt andra rättsliga

²⁸ Se bl.a. Diesen, Christian och Diesen, Eva F. (2013) och Nylén, Lars, i Heimer, Gun, Björck, Annika & Kunosson (2014).

²⁹ T.ex. Polismyndigheten (2013), Brå (2007) m.fl.

processer som migration och vård enligt LVU. Även inom dessa områden måste kunskapen om våld öka och synliggöras samt samordning mellan olika rättsliga processer stärkas och utvecklas. Rättsväsendets myndigheter måste samverka internt med varandra för ett effektivt arbete, men även stärka samverkan med andra myndigheter och organisationer. Tidigare undersökningar om exempelvis tingsrätternas arbete med vårdnad, boende och umgänge tyder på att det har funnits brister i hanteringen av ärenden med våld.³⁰ Det arbete som för närvarande pågår med utvärdera 2006 års vårdnadsreform torde kunna ge indikationer på i vilken grad tidigare problem avhjälpes och kunskap om behov av ytterligare insatser för att stärka domstolarnas förmåga att i familjerättsliga sammanhang upptäcka, bedöma och förebygga mäns våld mot kvinnor.³¹

Det har under senare år, till följd av bl.a. uppdrag från regeringen, gjorts flera utbildningssatsningar inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som har förstärkt kompetensen. Polisen har också en av få grundutbildningar där våld i nära relationer ingår. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har prioriterat arbetet med mäns våld mot kvinnor, brott i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns handböcker, metoder, rutiner, rapporter m.m. inom Polisen och Åklagarmyndigheten.³²

Enligt många poliser och åklagare vi mött under utredningstiden är statusen i arbete med utredningar om våld mot kvinnor och barn dock fortfarande låg inom rättsväsendet. Här har chefer och ledning ett ansvar för att området prioriteras och stärks, inte bara i ord utan också i konkret handling.

Enligt en studie om polisens arbete med brottsliga handlingar vid mäns våld mot kvinnor i nära relation framkommer att det saknas nödvändiga förutsättningar som t.ex., mer personal och mer kunskaper om våld i nära relationer. Tillräcklig personal med rätt kompetens skulle bidra till att höja utredningarnas kvalitet, men det krävs även kortare väntetider för kontakt med åklagare. En ökad användning av tillgänglig teknik skulle också ha betydelse.

³⁰ T.ex. Barnombudsmannen (2005), SOU 2005:43.

³¹ Dir. 2014:84.

³² T.ex. Åklagarmyndighetens handböcker om brottsoffer, hedersrelaterat våld, sexualbrott m.fl.

Ledningen kan i sin tur stödja genom att konkretisera vad som menas med att våld i nära relation är ett prioriterat område.³³

Trots satsningar under senare år kvarstår olikheter och brister i myndigheternas arbete. Uppklaringsprocenten för olika former av brott mot kvinnor har inte ökat.³⁴ Det finns stora skillnader i handläggning av kontaktförbud m.m.³⁵

Ett annat område som är mycket viktigt och där det finns brister är polisens arbete med riskbedömningar.³⁶ Forskning och utredningar om dödligt våld mot kvinnor i nära relation visar bl.a. att de flesta fallen var kända hos olika myndigheter, att det förekommit våld och anmälningar om våld tidigare, och att separation och psykisk ohälsa hos mannen är riskfaktor m.m.³⁷ Sammantaget framgår av rapporterna att genom ett bättre arbete med brottsutsatta, genom att göra riskbedömningar och identifiera riskfaktorer, genom bättre utredningar och genom att tillgodose skydd och samverkan med andra myndigheter skulle flera fall ha kunnat förhindras. Att dödligt våld mot kvinnor ska upphöra är en del i det övergripande målet med denna strategi och det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet.

Under senare år har Brå gjort flera studier av polisens brottsutredande arbete. Ett exempel är en studie där Brå analyserade utredningar av våld i nära relationer. I den studien framkom att personuppkläringen skulle kunna öka markant genom att förbättra arbetet med utredningar.³⁸ Studien visade att man borde kunna öka personuppkläringen med omkring 10–20 procentenheter genom att satsa ytterligare på det polisiära utredningsarbetet. I åklagarmyndighetens rapport *Våldtäkt mot vuxen – Kvaliteten i den brottsutredande verksamheten*³⁹ föreslås, utifrån de iakttagelser och slutsatser som redovisats, vissa åtgärder för att höja kvaliteten i arbetet. Exempel på åtgärder är att framställningar om förordnande av målsägandebiträde bör ske i större omfattning, att vittnesförhör i

³³ Weinehall (2011).

³⁴ Brå (2014).

³⁵ Åklagarmyndigheten (2013), Tryggare Sverige (2014) m.fl.

³⁶ Polismyndigheten, RPS (2014), Tryggare Sverige (2014).

³⁷ Brå (2007), Kriminalvården (2008), Polismyndigheten Västra Götaland (2013), Socialstyrelsen (2014), Tryggare Sverige (2015).

³⁸ Brå (2008).

³⁹ Åklagarmyndigheten (2012).

huvudsak bör hållas vid ett personligt sammanträffande och att det i större utsträckning bör övervägas att inhämta rättsintyg.

Det pågår för närvarande en översyn av sexualbrottslagstiftningen.⁴⁰ Kommittén ska utifrån granskningen ge förslag på åtgärder som kan stärka brottsoffrets ställning i processen och som kan förbättra polisens och åklagarväsendets arbete med dessa brott. Granskningen ska omfatta hela rättsprocessen från anmälan till dom.

Enligt en tidigare Brå studie⁴¹ är det fyra faktorer som påverkar sannolikheten för om ett ärende personuppkläras eller inte:

- Om det finns ett vittne som på något sätt styrker kvinnans berättelse.
- Om det finns en målsägande som deltar i utredningen.
- Om det finns en dokumenterad skada.
- Om den misstänkte medger brottet, åtminstone till viss del.

Andelen ärenden per myndighet som leder till personuppkläring hänger tydligt samman med hur ofta man inom de olika myndigheterna utför de grundläggande utredningsinsatserna. I fråga om "återtagande" skiljer sig myndigheter med familjevårdsenhet från de myndigheter som inte har familjevårdsenhet i ett avseende: de som har familjevårdsenhet har en större andel målsägande som väljer att delta i utredningen. Det tyder på att de är bra på bemötande av kvinnan och därmed får henne att vilja samarbeta med polisen.

Exempel på brottsförebyggande arbete och samverkan finns på flera håll. Bland annat Relationsvårdcentrum i Stockholm och Koncept Karin i Malmö.⁴² Barnahus är ett annat exempel på konkret samverkan mellan olika myndigheter när det gäller arbete med brottsutsatta barn.⁴³

Nationella samordnaren mot våld i nära relationer lämnade flera förslag på åtgärder, bl.a. för bättre operativ samverkan mellan polisen och socialtjänsten samt att Brå ska göra en kunskapsman-

⁴⁰ Ju2014:21.

⁴¹ Brå (2008).

⁴² Brå (2013).

⁴³ Rädda Barnen (2013).

ställning om effektiva polisiära metoder för att förebygga upprepat våld mot barn och vuxna i nära relation.

Även när det gäller polisens och åklagarens arbete vid brott mot barn finns behov av utveckling. Åklagarmyndighetens egen tillsyn och Barnombudsmannen granskning har visat att det första förhöret med barn ofta inte sker tillräckligt snabbt. Det tar generellt längre tid innan det första förhöret hålls med barn som misstänks vara utsatta för vålds- eller sexualbrott än vad det gör vid vuxenförhör. Rädda Barnen visar i sin granskning att handläggningstiderna skiljer sig åt mellan olika åklagarkammare.⁴⁴

En av de viktigaste rättigheterna för barn som är brottsoffer är rätten att komma till tals. Detta sker bl.a. inom rättsväsendet genom förhöret. Att samhället reagerar när ett brott har begåtts är av avgörande vikt för barnets förtroende för vuxenvärlden och för att kunna ge barn stöd och upprättelse. Samhället måste därför markera tydligt, genom lagstiftning och resursfördelning, att brott mot barn alltid ska ha hög prioritet.⁴⁵

Ansvariga myndigheter

Rättsväsendets myndigheter; dvs. Polismyndigheten, Åklagarmyndighet, Kriminalvården och Domstolsverket m.fl. har ansvar inom området.

Brå är en viktig expertmyndighet som kan få uppdrag att göra uppföljningar av och belysa utvecklingen i rättsväsendets arbete inom strategins områden. Brottsoffermyndigheten kan få uppdrag att följa upp hur brottsofferarbetet för såväl vuxna som barn utvecklas inom rättsväsendet, samt om bemötande, barnperspektivet och barns delaktighet beaktas.

Indikatorer och uppföljning

Från och med 2014 sker det en årlig uppföljning av jämställdhetspolitikens resultat i budgetpropositionen, med utgångspunkt från ett antal utvalda indikatorer inom jämställdhetspolitikens fyra olika områden. Indikatorer på delmål 4: Mäns våld mot kvinnor är:

⁴⁴ Rädda Barnen (2015).

⁴⁵ Barnombudsmannen(2012).

- Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats.
- Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter relation till förövaren.
- Personer 16–79 år utsatta för sexualbrott efter ålder.
- Anmäld misshandel.
- Grov kvinnofridskränkning.
- Anmäld våldtäkt.
- Lagförda efter huvudbrott.

Utöver uppföljning av dessa indikatorer bör ytterligare indikatorer tas fram för att mäta våldspreventivt arbete, återfallsprevention, riskbedömning och stärkt arbete för brottsutsatta inom rättsväsendets olika delar. Det bör även tillfogas kvalitativa indikatorer för att kunna följa upp de insatser och åtgärder som vidtas.

Andel medverkande i Kriminalvårdens program för våld i nära relationer och sexualbrott samt återfall i brott efter genomgått program kan följas upp och mätas.

Kontaktförbud kan belysas utifrån ansökningar, beslut, överträdelser och åtgärder.

Handläggningstid hos polis och åklagare gällande våldsutsatta kvinnor och barn kan mätas.

Tillgång till och tidsaspekter för brottsofferstöd och målsägandebiträde kan följas upp.

Tillgänglig statistik och uppföljningar från Brå, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, SCB och Åklagarmyndigheten samt lägesrapporter från myndigheter kan användas för uppföljning.

Våldsutsattas uppfattning om bemötandet från rättsväsendets myndigheter kan följas upp via brottsofferundersökningar.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Istanbulkonventionens kapitel och artiklar har stort fokus på rättsväsende och de brottsbekämpande myndigheternas ansvar. Bestämmelser i konventionen reglerar bland annat att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda, bland annat:

- Artikel 32 – Civilrättsliga konsekvenser av tvångsäktenskap
- Artikel 33 – Psykiskt våld
- Artikel 34 – Stalkning
- Artikel 35 – Fysiskt våld
- Artikel 36 – Sexuellt våld, inbegripet våldtäkt
- Artikel 37 – Tvångsäktenskap
- Artikel 38 – Kvinnlig könsstympning
- Artikel 39 – Tvångsabortering och tvångssterilisering
- Artikel 40 – Sexuella trakasserier
- Artikel 41 – Medhjälp och försök
- Artikel 42 – Oacceptabelt rättfärdigande av brott, inbegripet brott begångna i den så kallade hederns namn

Kapitel VI berör utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder. Av artikel 48 framgår att parterna ska vidta åtgärder för att förbjuda tvingande alternativa tvistlösningsprocesser, inbegripet medling och förlikning, när det gäller alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention. Även åtgärder för att säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till förövarens förmåga att fullgöra sina ekonomiska åtaganden gentemot brottsoffret om böter utdöms. Av artikel 49 framgår att parterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att utredningar och rättsliga förfaranden vid alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention genomförs utan oskäligt dröjsmål och med beaktande av brottsoffrets rättigheter i

alla delar av rättsprocessen. Parterna ska vidare vidta åtgärder, i enlighet med de mänskliga rättigheternas grundläggande principer och med beaktande av en genusteoretisk förståelse av våldet, för att säkerställa att de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention utreds och lagförs effektivt.

Enligt artikel 50 ska parterna säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention. Parterna ska vidare säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt arbetar för att förebygga och erbjuda skydd mot alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention, inbegripet genom att vidta förebyggande operativa åtgärder och samla in bevis.

Artikel 51 berör riskbedömning och riskhantering. Av den framgår att parterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är samt risken för upprepat våld i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd.

Åkuta förbudsåtgärder tas upp i artikel 52. Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel.

Artikel 53 berör besöksförbud där det framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för denna konvention.

När det gäller andra processer än straffrättsliga finns artikel 31 om vårdnad, umgängesrätt och säkerhet. Där framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av sådant våld som faller inom ramen för denna konvention beaktas när frågor om vårdnad av barn

och barns umgängesrätt ska avgöras. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnens rättigheter och säkerhet.

I kapitel VII regleras förhållande som rör migration, asyl m.m.

EU:s brottsofferdirektiv

Syftet med brottsofferdirektivet är enligt artikel 1 att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsoffer ska enligt direktivet erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke diskriminerande sätt, vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verk samma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. De rättigheter som fastställs i direktivet ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus.

När brottsoffret är ett barn har medlemsländerna enligt direktivet att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att det görs en individuell bedömning. Direktivet ålägger vidare medlemsländerna att inta ett barnorienterat förhållningssätt och ta vederbörlig hänsyn till barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och problem.

Direktivet tar vidare i artikel 25 upp att utbildning av polis och domstolspersonal ska vara obligatorisk i medlemsländerna medan utbildning för domare, åklagare och advokater ska finnas tillgänglig.

8.5 Målområde 5: Skydd, stöd och behandling för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Prioriterade delmål

- Ökad och likvärdig tillgång till lättillgänglig och anpassad information till våldsutsatta flickor och unga kvinnor utifrån deras olika situation och behov.
- Arbetet för att tidigt upptäcka våldsutsatta flickor och unga kvinnor och flickor ska utvecklas och stärkas.
- Skydd, stödinsatser och behandling av god kvalitet för våldsutsatta flickor och kvinnor ska utvecklas och tillgången ska öka.
- Tillgång till skydd, stödinsatser och behandling för flickor och unga kvinnor på grund av utsatthet för sexuellt våld ska öka.
- Kunskap om flickors och unga kvinnors specifika utsatthet och behov ska öka.
- Kunskap om och insatser för pojkars och unga mäns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck ska utvecklas.
- En tydlig ansvarsfördelning och konkret samverkan mellan olika aktörer ska utvecklas och implementeras.

Motivering och kommentarer

Detta målområde och målområde 6 och 7 tar sikte på att förbättra skydd, stöd och behandling för våldsutsatta flickor, unga kvinnor, kvinnor och barn. Det behövs ett bättre stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor för att kunna förebygga att de utsätts för ytterligare

våld. Vi har valt att lyfta ut flickor och unga kvinnor till ett eget målområde i stället för att de ska ingå i målområde 6, som rör våld utsatta kvinnor. Det finns flera skäl till det, bl.a. att flickor och unga kvinnor är en av de grupper som är mest utsatt för olika former av våld, sexuellt våld och hedersrelaterat våld och förtryck.

När det gäller sexuella övergrepp och våldtäkt är flickor och unga kvinnor särskilt utsatta. Framförallt flickor och unga kvinnor mellan 16–24 år uppger att de är utsatta för sexualbrott.⁴⁶ Flickor och unga kvinnor är även utsatta för sexuella trakasserier i arbetslivet visar studier av Arbetsmiljöverket. 14 procent unga kvinnor 16–29 år har utsatts för sexuella trakasserier av kunder, gäster brukare m.fl. Trakasserierna är vanligast förekommande inom vård- och omsorg och hotell- och restaurangbranschen.⁴⁷

Målgruppen flickor och unga kvinnor har inte prioriterats och det saknas delvis både kunskap och forskning inom området. Det har också gjorts förhållandevis lite satsningar på denna utsatta grupp. Därför vill vi prioritera och rikta särskilt fokus mot just flickor och unga kvinnor som utsätts för pojkar och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med målområdet är att försöka sätta fokus på att tidigt upptäcka och bekämpa våld mot flickor och unga kvinnor. Det ska ske genom att myndigheter synliggör, förebygger och vidtar adekvata åtgärder för målgruppen, utifrån flickors och unga kvinnors utsatthet för olika former av våld av en partner, andra bekanta eller okända, samt för hedersrelaterat våld och förtryck. Med flickor och unga kvinnor menar vi flickor och kvinnor i åldern 13–25 år.

Med skydd avses olika former av skyddsinsatser såsom riskbedömning och skyddat boende, larpaket och kontaktförbud. Med stödinsatser menar vi stödsamtal, ekonomisk och juridisk rådgivning m.m. Med behandling avses mer kvalificerade och specialiserade insatser som t.ex. traumabehandling eller särskilda insatser för flickor och kvinnor som blivit utsatta för våldtäkt.

Med likvärdiga insatser menar vi att det ska finnas tillgängliga insatser i hela landet för målgruppen. Alla har rätt till dessa insatser men insatserna behöver inte vara lika utan ska utgå ifrån de utsattas specifika behov. Med god kvalitet avser vi att lagstiftning följs och

⁴⁶ Brå (2014).

⁴⁷ Arbetsmiljöverket (2014).

att insatser utgår från bästa möjliga kunskap och evidensbaserade metoder.

Delmålen är i stort sett de samma som finns under målområde 6, med några tillägg om att kunskapen om flickor och unga kvinnors utsatthet ska öka och att kunskapen om och insatser för pojkar och unga mäns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck ska utvecklas.

För att som våldsutsatt flicka eller ung kvinna själv kunna söka aktiv hjälp behöver det finnas information hos olika myndigheter om var det finns hjälp att få. Vi anser att ökad tillgång till lättillgänglig och anpassad information till våldsutsatta flickor och unga kvinnor, utifrån deras olika situation och behov, är en viktig del i att fånga upp våldsutsatta. Information ska utvecklas, användas, implementeras och spridas.

Arbetet för att tidigt upptäcka våldsutsatta flickor och unga kvinnor behöver utvecklas och stärkas. Detta kan ske tidigt genom att skolor uppmärksammar våld i exempelvis elevhälsosamtal, genom att socialtjänster frågar om våld samt att verksamheter inom hälso- och sjukvården och tandvården frågar om våld.⁴⁸ Ungdomsmottagningen är en särskilt viktig verksamhet som når unga inom hälso- och sjukvården, men även BUP, habilitering, primärvården och tandvården behöver bli bättre på att fråga om våld. Det pågår en positiv utveckling inom området och fler verksamheter än tidigare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våld. Här kan som exempel nämnas att Landstinget i Norrbottens län och Västra Götalandsregionen har arbetat med att fråga om våld under flera år, inom olika verksamheter.⁴⁹

Tillgång till olika former av skyddsinsatser av god kvalitet behöver utvecklas för målgruppen. Inkomna ansökningar och anmälningar till socialtjänsten om våldsutsatthet ska utredas. Den nationella tillsynen och Socialstyrelsens öppna jämförelser visar på brister och behov av en ökad följsamhet av Socialstyrelsens föreskrifter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården.⁵⁰ Relevanta åtgärder med utgångspunkt i resultatet av t.ex. hot- och riskbedömningar ska vidtas och kontinuerligt följas upp. Det finns sär-

⁴⁸ NCK (2010), Socialstyrelsen (2014).

⁴⁹ VKV (2015).

⁵⁰ IVO (2014), Socialstyrelsen (2011), SOSFS 2014:4.

skilt ett behov av samverkan kring hot- och riskbedömningar med Polismyndigheten. En aktiv samverkan mellan socialtjänst, polis, förskola och skola och hälso- och sjukvården kring hot- och riskbedömningar och stöd kan vara avgörande för ett bra skydd.

Det finns behov av en ökad tillgång till olika specialiserade skyddade boenden, HVB och familjehem för t.ex. flickor och unga kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.⁵¹ Arbetet med umgängesbegränsning, kontaktförbud och skyddade personuppgifter behöver utvecklas.

Stödinsatser som olika former av rådgivning, samtal enskilt eller i grupp och motivationssamtal med mera behöver i högre grad finnas tillgängliga.

Det finns behov av en ökad tillgång till behandling av god kvalitet för våldsutsatta flickor och unga kvinnor, särskilt när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck samt sexuellt våld och sexuella övergrepp. Specialiserad kompetens och mottagningar för flickor och unga kvinnor som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld och övergrepp behöver skapas. För närvarande finns personal med god kompetens och mottagningar för flickor och unga kvinnor som utsatts för sexuellt våld främst i storstadsområden. Andra specialiserade insatser och kompetens som det finns behov av gäller bl.a. traumabehandling, insatser för flickor och unga kvinnor som är könsstympade och flickor och unga kvinnor som lever eller har levt i ett tvångsäktenskap.

En avgörande faktor för om våldsutsatta flickor och unga kvinnor ska få stöd är att samverkan mellan olika aktörer som myndigheter och organisationer fungerar. Tydliga rutiner hos relevanta verksamheter måste finnas och fungera i praktiken för att på bästa sätt upptäcka och ge stöd till flickor och unga kvinnor som är utsatta för våld. Samverkan och samarbete måste utgå från den utsattas behov. Konkreta och tydliga samverkansavtal kan behöva upprättas mellan myndigheter, avseende skydd, stöd och behandling för våldsutsatta flickor och unga kvinnor.

⁵¹ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

Ansvariga myndigheter

Länsstyrelsen Östergötland, NCK och Socialstyrelsen är myndigheter med nationella uppdrag inom området. Samverkan bör även ske med idéburna organisationer och SKL.

Länsstyrelserna är de regionala samordnarna.

Landsting, kommuner, skola och olika idéburna organisationer är viktiga aktörer på regional och lokal nivå.

Indikatorer och uppföljning

Socialstyrelsens öppna jämförelser innehåller indikatorer om information, att fråga om våld, stödinsatser, skyddat boende, samverkan m.m.

Mätning och uppföljning kan ske av om flickor och unga kvinnor som är utsatta för pojkars och mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck identifieras tidigt, genom att skolor uppmärksammar våld och socialtjänster och verksamheter inom hälso- och sjukvården och tandvården frågar om våld.

Uppföljning kan göras av t.ex. tillgång till skyddat boende och specialiserade mottagningar för utsatta för sexuellt våld.

Mätning och uppföljning kan ske av om hot- och riskbedömningar genomförs utifrån särskilda beprövade metoder och används mer konsekvent inom socialtjänsten, samt vilka effekter det får.

Uppföljning kan även ske via årliga lägesrapporter från berörda myndigheter.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och Brottsofferdirektivet

Se vidare under målområde 6.

8.6 Målområde 6: Skydd, stöd och behandling för kvinnor som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för kvinnor som utsätts för mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Prioriterade delmål

- Ökad och likvärdig tillgång till lättillgänglig och anpassad information till våldsutsatta kvinnor utifrån deras olika situation och behov.
- Arbetet för att tidigt upptäcka våldsutsatta kvinnor behöver utvecklas och stärkas.
- Tillgång till skydd, stödinsatser och behandling av god kvalitet för våldsutsatta kvinnor utifrån olika former av våldsutsatthet ska öka.
- En tydligare ansvarsfördelning och konkretare samverkan mellan olika aktörer ska uppnås.

Motivering och kommentarer

Det är samhällets ansvar att alla som utsätts för våld får samhällets stöd och hjälp, oberoende av vem som är förövaren. Att verka för att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck bekämpas är bl.a. jämställdhetspolitikens och kriminalpolitikens uppgift. Berörda myndigheters insatser ska vara av god kvalitet. Våldsutsatta kvinnor ska bemötas på ett professionellt, kompetent och respektfullt sätt, oberoende av var i landet de bor.

För att kunna nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra måste, förutom förebyggande insatser samt insatser och åtgärder för pojkar och män som utövar våld, insatser även riktas mot de kvinnor och barn som utsätts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck för att förebygga upprepat våld. Detta är enligt

vår mening avgörande och grundläggande för att också på sikt kunna minska pojkars och mäns våld och uppnå delmålet.

Ju bättre stöd och skydd från olika myndigheter desto större möjlighet att våldsutsatta kvinnor söker och får adekvat stöd. Därför anser vi att ett prioriterat område i en nationell strategi måste vara att förbättra skydd, stöd och behandling för våldsutsatta kvinnor. I målområdet ingår alla vuxna kvinnor.

Regeringen har lyft fram att vissa grupper av kvinnor är särskilt utsatta och sårbara för våld. Grupperna som nämns är kvinnor med missbruks- och beroendeproblem, kvinnor med funktionsnedsättning, äldre kvinnor, kvinnor med utländsk bakgrund och kvinnor utsatta för hedersrelaterat våld.⁵² Socialstyrelsen har tagit fram utbildningsmaterial kring dessa grupper i syfte att stärka kompetensen hos myndigheter.⁵³

När det gäller sårbarhet väljer vi att benämna det som sårbarhetsfaktorer, eftersom grupperna som nämns ovan är heterogena och dessutom överlappar varandra. Det är också viktigt att se att det handlar om faktorer som på individnivå kan medföra en ökad sårbarhet för våld. Utöver faktorer som nämnts ovan menar vi att även följande faktorer är viktiga att beakta i detta sammanhang: ekonomisk utsatthet, hbtq, hemlöshet, att tillhöra en minoritet, moderskap, prostitution och människohandel. I forskning framkommer att även dessa befinner sig i en särskild sårbar situation när det gäller våldsutsatthet.⁵⁴

Samtliga nämnda sårbarhetsfaktorer måste särskilt beaktas inom arbetet med strategins områden. För att dessa inte ska osynliggöras är det viktigt att situationen för och behoven hos berörda personer eller grupper av personer följs upp kontinuerligt i lägesrapporter m.m.

Med särskild sårbarhet menas en högre risk att utsättas för våld eller att våldet får särskilt allvarliga konsekvenser. Det kan också betyda särskilda svårigheter för den enskilda att få det stöd som hon behöver. Exempel på ytterligare sårbarhetsfaktorer är okunskap om de rättigheter man har, bristande språkkunskaper, socialt och ekonomiskt beroende, isolering och ensamhet, beroende av

⁵² Prop. 2006/07:38 Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor, s. 16.

⁵³ Se bl.a. Socialstyrelsen (2011).

⁵⁴ Se kapitel 2.

andra för att klara vardagslivet och starkt beroende av den person som utövat våld.

Samhällets insatser för kvinnor som utsätts för mäns våld samt hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka under strategiperioden. Med skydd menar vi olika former av skyddsinsatser såsom riskbedömning och skyddat boende. Med stödinsatser menar vi stödsamtal, ekonomisk och juridisk rådgivning m.m. Med behandling avses mer kvalificerade och specialiserade insatser som t.ex. traumabehandling eller särskild kompetens eller insatser avseende kvinnor som blivit utsatta för olika former av sexuellt våld, såsom våldtäkt.

Med likvärdiga insatser menar vi att det ska finnas tillgängliga insatser i hela landet för målgruppen. Alla har rätt till dessa insatser, men de behöver inte vara lika utan ska utgå ifrån de utsattas individuella och specifika behov. Med god kvalitet menar vi att lagstiftning följs och att insatser utgår från bästa möjliga kunskap och evidensbaserade metoder.

Trots stora satsningar under senare år finns det fortsatt stora brister och skillnader i socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor. Såväl nationell tillsyn som öppna jämförelser visar på stora brister och skillnader i myndigheternas arbete.⁵⁵ Även Unizons kartläggning av kommunernas arbete inom området 2015 bekräftar detta resultat.⁵⁶

I Socialstyrelsens årliga öppna jämförelser gällande stöd till brottsoffer framgår att endast 6 procent av kommunerna gör systematiska uppföljningar av sina insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.⁵⁷

Kommunerna har enligt bestämmelser i 5 kap. 11 § SoL ansvar för att ge stöd och skydd till alla brottsoffer och ska särskilt beakta kvinnor som utsatts för våld och deras behov av stöd och hjälp.

Det framkommer i tillsyn och rapporter också goda exempel inom socialtjänsten, som t.ex. särskilda verksamheter, kompetens och samordnare inom området.⁵⁸

⁵⁵ IVO (2014), Socialstyrelsen (2014).

⁵⁶ Unizon (2015).

⁵⁷ Socialstyrelsen, (2014.)

⁵⁸ IVO (2014), Länsstyrelsen Stockholm (2014).

Socialstyrelsens föreskrifter om våld i nära relation torde innebära en kvalitetshöjning inom både socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete.⁵⁹ Det är även viktigt att förtydliga hälso- och sjukvårdens ansvar och möjligheter att bidra till en likvärdig och god kvalitet vad gäller skydd, stöd och behandling för våldsutsatta kvinnor.

Den våldsutsatta kvinnan, som kan vara sårbar på grund av en eller flera orsaker, söker sig oftast initialt till hälso- och sjukvården innan övriga myndigheter och verksamheter eventuellt blir kontaktade. Hälso- och sjukvården har därför en unik möjlighet att fånga upp våldsutsatta kvinnor, i ett tidigt skede. Hälso- och sjukvårdens förmåga att upptäcka våldsutsatthet måste förbättras genom utbildning och kompetenshöjande insatser till personalen samt genom att ställa frågor om våld på rutin inom olika verksamheter. I flera landsting och regioner sker det redan, såsom i Västra Götalandsregionen och inom Landstinget i Norrbotten.

Det finns även exempel på särskilda kompetenscentrum inom landsting/regioner som arbetar med att förbättra kompetens, skapa rutiner, utbilda m.m. inom området. Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer är ett sådant exempel, som har funnits i fem år. Det finns dock behov av att stärka och utveckla arbetet inom området i många landsting.

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck får allvarliga konsekvenser för kvinnors hälsa och kan vara en bidragande orsak till långa sjukskrivningar bland kvinnor. Försäkringskassan handlägger omkring 11 000 fall årligen som rör sjukskrivning, rehabilitering eller aktivitetsersättning relaterat till misshandel, grov kvinnofridskränkning och olaga hot mot kvinnor.⁶⁰

Information är en viktig aspekt för att kvinnor som är utsatta för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck själva ska veta vart de kan vända sig för att få stöd och hjälp, hos och inom olika myndigheter. Det finns i dag brister när det gäller information och tillgänglighet för särskilda grupper, såsom kvinnor med funktionsnedsättning och kvinnor med bristfälliga kunskaper i svenska.⁶¹

⁵⁹ SOSFS 2014:4.

⁶⁰ Socialstyrelsen (2013).

⁶¹ Socialstyrelsen (2014).

Tillgång till lättillgänglig och anpassad information till våldsutsatta kvinnor utifrån deras olika situation och behov behöver förbättras inom många myndigheter. En nationell stödtelefon, Kvinnofrids-linjen, finns för våldsutsatta kvinnor. Under 2014 tog Kvinnofrids-linjen emot 29 000 samtal.⁶²

Att tidigt upptäcka våldsutsatthet genom att fråga om våld är viktigt inom främst hälso- och sjukvården och socialtjänsten, men⁶³ även andra myndigheter som Migrationsverket, m.fl. behöver utveckla arbetet med att identifiera våldsutsatthet. Flera myndigheter, som bl.a. Försäkringskassan, har påbörjat ett aktivt arbete med att försöka identifiera våldsutsatta kvinnor.

När det gäller att skydda våldsutsatta kvinnor behöver socialtjänsten genomföra hot- och riskbedömningar utifrån särskilda, beprövade metoder. En positiv utveckling verkar vara på gång då allt fler socialtjänster genomför hot- och riskbedömningar. Många kommuner använder nu Socialstyrelsens bedömningsinstrumentet FREDA som har implementerats i många kommuner. Utvärdering av metoden pågår. Andra instrument som används är SARA, för våld mot kvinnor, eller PATRIARK, när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Det är en positiv utveckling att fler kommuners socialtjänster använder bedömningsinstrument. Vid tidigare nationella tillsyner har detta inte varit särskilt vanligt.⁶⁴

Vid bedömning av risk är det särskilt viktigt att det finns en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och polisen. Det är också av största vikt att socialtjänsten vidtar relevanta åtgärder utifrån resultatet av risk- och hotbedömningar.

Det finns behov av ökad tillgång till olika specialiserade skyddade boenden utifrån våldsutsattas särskilda behov, t.ex. skyddat boende med kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.⁶⁵ Socialstyrelsen genomförde under 2013 en kartläggning av skyddade boenden i Sverige. I den framgick att ungefär hälften av Sveriges kommuner saknar skyddat boende i den egna kommunen. Av totalt 206 skyddade boenden i landet drevs 71 procent av frivilligorganisationer, 21 procent i kommunal regi och 8 procent i privat regi.⁶⁶

⁶² NCK (2015a).

⁶³ NCK (2010), Socialstyrelsen (2014).

⁶⁴ Socialstyrelsen (2009).

⁶⁵ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

⁶⁶ Socialstyrelsen (2013).

Av öppna jämförelser 2014 framgår bl.a. att 94 procent av landets kommuner har uppgivit att de har kunnat erbjuda skyddat boende till våldsutsatta kvinnor, i den egna kommunen eller i annan kommun.⁶⁷

Det finns även ett stort behov av att öka tillgången på bostäder för våldsutsatta kvinnor, på längre sikt. Bristen på bostäder har lyfts fram som ett stort problem bl.a. kvinnojoursorganisationerna Roks och Unizon.⁶⁸ Kompotten är ett exempel på samarbete mellan flera kommuner i syfte att finna olika bostadslösningar för våldsutsatta kvinnor som är i behov av skydd och byte av bostadsort.⁶⁹

När det gäller stödinsatser så bör ekonomisk, juridisk och social rådgivning, stödsamtal med mera finnas tillgängligt. Ifråga om behandling pekade exempelvis den nationella utvärderingen av insatser till barn som upplever våld mot mamma på ett behov av traumabehandling för mammor som utsatts för våld i nära relation.⁷⁰

Vår bedömning är att det behövs en ökad tillgång till specialiserad kompetens inom hälso- och sjukvården när det gäller kvinnor som har blivit våldtagna eller utsatta för andra sexuella övergrepp. Det behövs även en ökad tillgång till traumabehandling för kvinnor som utsatts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck.⁷¹

Samverkan behöver utvecklas och stärkas såväl inom kommuner som mellan olika myndigheter, och med idéburna organisationer. Samverkan ska vara konkret och utgå från den våldsutsatta kvinnans situation och behov. Många gånger behövs insatser från flera myndigheter och organisationer för att ge stöd, skydd eller behandling till våldsutsatta kvinnor. För att stöd och skydd för kvinnor som utsatts för mäns våld och hedersrelaterat våld och förtryck ska bli framgångsrikt krävs det att samverkan och samarbetet mellan olika aktörer fungerar i praktiken.

⁶⁷ Socialstyrelsen (2014).

⁶⁸ Roks (2015), Unizon (2015).

⁶⁹ Länsstyrelsen Östergötland (2015a).

⁷⁰ Grip, K. & Broberg, A. (2013).

⁷¹ Länsstyrelsen Östergötland (2015).

Ansvariga myndigheter

Socialstyrelsen, NCK och Länsstyrelsen Östergötland har nationella uppdrag inom området och bör ha ett fortsatt nationellt ansvar och uppdrag framöver. Samverkan bör även ske med SKL, länsstyrelserna och idéburna organisationer som t.ex. kvinnojourernas riksorganisationer Roks och Unizon.

Länsstyrelserna är regionala samordnare och ska i samverkan med t.ex. landstingen följa upp behoven och utvecklingen i respektive län och lämna årliga lägesrapporter.

Kommuner och landsting har ansvar på lokal nivå.

Indikatorer och uppföljning

Socialstyrelsens öppna jämförelser innehåller indikatorer om information, att fråga om våld, stödinsatser, skyddat boende, samverkan m.m.

Särskilt viktigt är att följa upp hur stöd, skydd och behandling tillgodoses för särskilt sårbara personer.

Uppföljning kan ske av om kvinnor som är utsatta för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck identifieras tidigt, genom att socialtjänsternas olika verksamheter (t.ex. Individ- och familjeomsorg, LSS, missbruk- och beroendevård, äldreomsorg) och verksamheter inom hälso- och sjukvården och tandvården frågar om våld.

Mätning och uppföljning kan ske om huruvida hot- och riskbedömningar genomförs utifrån särskilda beprövade metoder och används konsekvent inom socialtjänsten, samt vilka effekter det får.

Uppföljning kan även ske via myndigheternas årliga lägesrapporter.

Brukarundersökningar bör genomföras som ett komplement, för att också få kunskap kring våldsutsatta kvinnors uppfattning om myndigheternas bemötande, samverkan, stöd m.m.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Kapitel IV i Istanbulkonventionen tar upp skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor.

I artikel 18 framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter, inbegripet domstolar, åklagare, brottsbekämpande myndigheter, lokala och regionala myndigheter samt frivilligorganisationer och andra berörda organisationer och verksamheter, kan samarbeta effektivt med varandra för att skydda och stödja brottsoffer och vittnen till alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention. Det innefattar också att erbjuda allmänna och specialiserade stödtjänster i enlighet med artiklarna 20 och 22 i denna konvention.

Enligt artikel 19 ska parterna vidta åtgärder för att säkerställa att brottsoffer skyndsamt och på ett språk som de förstår får adekvat information om vilka stödtjänster och rättsliga åtgärder som finns.

I artikel 20 framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning. Dessa åtgärder ska, när det behövs, omfatta tjänster som juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning och hjälp med att hitta en anställning.

Åtgärder ska vidtas för att säkerställa att brottsoffer har tillgång till en hälso- och sjukvård och socialtjänst som har tillräckliga resurser och personal som är utbildad för att hjälpa brottsoffer och kan hänvisa dem till lämpliga tjänster.

Av artikel 22 framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ordna så att personer som har utsatts för någon av de våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention får tillgång till omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning. Alla kvinnor som har utsatts för våld, och deras barn, ska få tillgång till specialiserade stödtjänster för kvinnor (och barn).

Skyddat boende tas upp i artikel 23. Där framgår att parterna ska vidta åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal för att brottsoffren ska vara trygga, och för att aktivt vända sig till brottsoffer, särskilt kvinnor och deras barn.

Parterna ska enligt artikel 24 vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta nationella hjälptelefoner som är gratis och bemannade dygnet, runt alla dagar i veckan, för att ge råd till den som söker stöd, konfidentiellt eller med vederbörlig hänsyn till hans eller hennes anonymitet, beträffande alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

Artikel 25 framhåller behovet av hjälp till personer som har utsatta för sexuellt våld. Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta lämpliga och lättillgängliga mottagningscenter i tillräckligt antal för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld, så att en medicinsk och rättsmedicinsk undersökning ska kunna göras och traumastöd och rådgivning ska kunna erbjudas.

I artikel 31 framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av sådant våld som faller inom ramen för denna konvention beaktas när frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnens rättigheter och säkerhet.

EU:s brottsofferdirektiv

Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsoffer ska enligt direktivet erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynfullt, individuellt, professionellt och icke diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. De rättigheter som fastställs i direktivet ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus. I kapitel 4

artiklarna 18–23 behandlas skydd för brottsoffer och erkännande av brottsoffer med specifika skyddsbehov.

När brottsoffret är ett barn har medlemsländerna enligt direktivet att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att det görs en individuell bedömning. Direktivet ålägger vidare medlemsländerna att inta ett barnorienterat förhållningssätt och ta vederbörlig hänsyn till barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och problem.

8.7 Målområde 7: Skydd, stöd och behandling för barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för flickor och pojkar som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska vara likvärdiga och av god kvalitet. Tillgång till skydd, stöd och behandling ska öka.

Prioriterade delmål

- Ett barnperspektiv med fokus på såväl barns behov av skydd och stöd som barns rätt till delaktighet ska utgöra grunden när det gäller insatser för utsatta barn.
- Ökad tillgång till lättillgänglig och anpassad information till barn utifrån barns olika åldrar och behov.
- Arbetet för att tidigt upptäcka barn som lever i och utsätts för våld behöver utvecklas och stärkas.
- Ökad och likvärdig tillgång till skydd, stödinsatser och behandling av god kvalitet för barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.
- Kunskap och evidensbaserade metoder för att göra det möjligt för barn att komma till tals ska utvecklas och spridas.
- Kunskap om flickors respektive pojkars specifika utsatthet och behov ska öka.

- En tydlig ansvarsfördelning och konkret samverkan mellan olika aktörer ska utvecklas och implementeras

Motivering och kommentarer

I utredningens direktiv omfattades inte specifikt målgruppen barn som upplever eller utsätts för våld. Vi har sett det som en bristfällig och problematisk avgränsning. Det har även medfört stor kritik från nästan samtliga myndigheter och organisationer som utredningen har haft kontakt med. Eftersom utredningen ska omfatta hedersrelaterat våld och förtryck såväl som våldsförebyggande arbete, vilket till stor del omfattar barn och unga, har utredningen valt att även involvera målgruppen barn som utsätts för och lever med de konsekvenser som mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck innebär. Anledningen är att en stor andel barn lever under dessa förhållanden och strategin skulle bli mycket bristfällig om inte barn ingick. Samtliga myndigheter och organisationer har ställt sig positiva till att också barn ingår i strategin. Detta målområde omfattar särskilt insatser till skydd, stöd och behandling för barn. Barn ingår även i andra delar av strategin som t.ex. målområde 2 om kunskap, forskning m.m., målområde 3 om förebyggande arbete och målområde 4 om rättsväsendet.

Enligt artikel 19 i FN:s konvention om barnets rättigheter har alla barn rätt till skydd mot alla former av våld. Sverige var det första landet i världen som förbjöd barnaga, 1979. Nio av tio föräldrar i Sverige är emot kroppslig bestraffning.⁷² Trots det visar undersökningar att cirka 15 procent av alla barn i Sverige har blivit utsatta för fysiskt våld i familjen.⁷³ Den senaste nationella kartläggning som finns är från 2011 och har gjorts av Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Karlstad universitet. Kartläggningen visar att mer än 13 procent av de barn som tillfrågades i en elevenkät uppgav att de blivit slagna av sina föräldrar eller någon annan vuxen i hemmet. Av dessa svarade nästan 3 procent att de blivit slagna många gånger.⁷⁴ Omkring 10 procent har bevittnat våld mellan föräldrarna under

⁷² Jansson, S, Jernbro, C, Långberg, B (2011).

⁷³ SOU 2001:72.

⁷⁴ Jansson, S, Jernbro, C, Långberg, B (2011).

det senaste året.⁷⁵ Det finns även ett starkt samband mellan barn som bevittnar våld och barn som själva utsätts för våld av närstående.⁷⁶

Våldsutsatta barn eller barn som bevittnat våld riskerar att utveckla post-traumatisk stress.⁷⁷ NCK studie *Våld och hälsa – en befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa* visar att det också finns en ökad risk för att de utsätts för våld som vuxna.⁷⁸

Det finns stora lokala skillnader i socialtjänstens arbete med barn i utsatta situationer. Flera granskningar och tillsyner som genomförts under senare år visar att socialtjänsten behöver bli bättre på att uppmärksamma och ge barn som lever i våld det stöd de behöver utifrån sin ålder och sina specifika behov.⁷⁹ I den senaste nationella tillsynen konstaterades brister i över hälften av de 60 granskade kommunerna när det gällde att uppmärksamma, utreda och ge stöd till barn som bevittnat våld.⁸⁰ Barnombudsmannens granskning och rapport bekräftar brister när det gäller olika myndigheters, såsom socialtjänstens, arbete med utsatta barn.⁸¹

Barn berättar sällan själva att de utsätts för våld.⁸² Inte minst därför är det än viktigare att samhällets olika myndigheter blir bättre på att tidigt se och uppmärksamma samt vidta adekvata åtgärder när barn är utsatta för konsekvenserna av män våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck eller själva blir utsatta. Det gäller t.ex. skolan och hälso- och sjukvården.

Det är enligt 5 kap. 11 § SoL socialtjänstens ansvar att uppmärksamma och ge stöd och hjälp till barn som är utsatta för våld och barn som bevittnat våld. Socialtjänsten särskilda ansvar för barn framgår av 5 kap. 1 § SoL och socialtjänstens utredningsansvar framgår av 11 kap. 1 § SoL. Dessutom finns numera, från den 1 oktober 2014, Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter inom

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Almqvist, K, Broberg, A. (2004).

⁷⁷ SOU 2001:72, Broberg, A, et al (2011).

⁷⁸ NCK (2014).

⁷⁹ Socialstyrelsen(2009), Barnombudsmannen(2012), IVO(2014).

⁸⁰ IVO (2014).

⁸¹ Barnombudsmannen (2012).

⁸² Jansson, S, Jernbro, C, Långberg, B (2011).

området våld i nära relationer som gäller såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården.⁸³

Information är en viktig del i att nå barn. Det finns bra och anpassad information men den måste vara lättillgänglig och nå ut till barn. Information ska vid behov tas fram, användas, spridas och utvecklas. Stöd och hjälptelefoner finns för barn, bl.a. via Bris. Myndigheternas arbete med barn måste dock bättre anpassas efter barns behov, vilket bl.a. Barnombudsmannen har påpekat.⁸⁴

Arbetet med tidig upptäckt bör också utvecklas inom olika myndigheter, som t.ex. skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förutsättningar för tidig upptäckt ska förbättras genom att alla som arbetar med barn har kompetens, att rutiner finns och att barn som misstänks fara illa anmäls till socialtjänsten. Barn som lever i våld måste synliggöras tidigt och deras hemsituation behöver anmälas till socialtjänsten.

Socialtjänsten måste bli bättre på att både utreda och vidta adekvata åtgärder utifrån barns behov och rättigheter. Såväl kommuners (socialtjänst) som landstings (hälso- och sjukvården) efterlevnad av Socialstyrelsens föreskrifter måste bli bättre och även följas upp med aktiv tillsyn.⁸⁵

Ett område som är särskilt viktigt att utveckla är utredningar inom familjerätten när det förekommer mäns våld mot kvinnor och riskbedömningar när det gäller vårdnad, boende och umgänge.⁸⁶

Barn som lever i våld ska erbjudas skydd och metoder och rutiner för riskbedömning ska anpassas utifrån barns särskilda behov och användas mer konsekvent inom socialtjänsten. Rutiner och metoder för att bedöma såväl omedelbar fara och långsiktiga risker för barns hälsa och utveckling som det berörda barnets upplevelse av trygghet behöver utvecklas och implementeras.⁸⁷ Det finns behov av en ökad tillgång till skyddat boende och familjehem av god kvalitet utifrån barns särskilda behov. Det gäller barn som utsätts för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

⁸³ SOSFS 2014:4.

⁸⁴ Barnombudsmannen (2012).

⁸⁵ SOSFS 2014:4.

⁸⁶ Se t.ex. Eriksson (2003), Kaldal (2010) Allmänna barnhuset (2015).

⁸⁷ Broberg et al. (2015), Eriksson & Dahlkild-Öhman (2015).

Barn som lever i våld ska alltid erbjudas adekvata stödsatser av god kvalitet utifrån sin ålder, utveckling och behov. Detta ska gälla oavsett var i Sverige de bor.

Konkret och fungerande samverkan mellan olika myndigheter och organisationer är många gånger avgörande för att utsatta barn både ska upptäckas och få adekvat och långsiktigt stöd. Det är som nämnts tidigare stora skillnader i hur samverkan fungerar i många kommuner och mellan myndigheter och organisationer.

Barnperspektiv och barns delaktighet ska alltid vara i fokus i myndigheternas insatser och åtgärder gällande barn. För närvarande pågår flera regeringsuppdrag inom området. Bland annat har en särskild nationell samordnare tillsattas av regeringen för att följa upp den sociala barn- och ungdomsvården.⁸⁸ Det pågår även flera utredningar inom barnområdet, t.ex. en kartläggning av hur tillämpningen av lagar och föreskrifter stämmer överens med barnets rättigheter, en utredning om att göra barnkonventionen till lag och utredningar med översyn av såväl tvångsvårdslagstiftning som vårdnadslagstiftning.⁸⁹

Det har påtalats i flera offentliga utredningar att det finns ett behov av ett kunskapscentrum för frågor om våld mot barn. Socialstyrelsen redovisade under 2015, efter en utlysning bland universitet och högskolor på regeringens uppdrag, vilket lärosäte som bör få uppgiften att bilda ett nationellt centrum för kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.⁹⁰ Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet och beslut kommer att tas om vilket lärosäte som ska få bilda det nationella centrumet som ska främja tvärprofessionell kunskapsutveckling kring våld och andra övergrepp mot barn samt stimulera och stödja samverkan.

Ansvariga myndigheter

Socialstyrelsen och det nya nationella centrumet för kunskap om våld och andra övergrepp mot barn tillsammans med Länsstyrelsen Östergötland bör ha ett nationellt ansvar och uppdrag inom områ-

⁸⁸ S 2014:A.

⁸⁹ Dir. 2012:79 m.fl.

⁹⁰ Socialstyrelsen (2015c).

det. Samverkan bör ske med SKL och olika idéburna organisationer.

Länsstyrelserna är centrala aktörer på regional nivå för att följa upp utvecklingen inom området. Samverkan ska ske med landsting och andra myndigheter och organisationer.

Barnombudsmannen är expertmyndighet på barnets rättigheter och en viktig aktör för uppdrag när det gäller att följa upp insatser till barn, om barnrättsperspektivet beaktas och om och barns delaktighet tillgodoses.

Kommunerna (socialtjänst och skola) och hälso- och sjukvården är viktiga aktörer på lokal nivå.

Indikatorer och uppföljning

Socialstyrelsens öppna jämförelser finns inom området, bland annat om information, stödinsatser för barn m.m. och kan användas och utvecklas.

Uppföljning kan ske av andelen anmälningar och tidig upptäckt inom olika myndigheter som t.ex. skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Uppföljning kan ske även av de olika insatser som finns för skydd, stöd och behandling.

Uppföljningar av utredningar inom socialtjänsten och familjerätten och när det gäller riskbedömning i ärende som rör vårdnad, boende och umgänge.

Lägesrapporter från myndigheter kan komplettera uppföljningen.

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Områden i Istanbulkonvention som berör barn finns bland annat i artikel 26, 27 och 31.

Artikel 26 handlar om skydd och hjälp för barnvittnen. Där framgår att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att skydd och stödtjänster för brottsoffer tillhandahålls med vederbörlig hänsyn till barns rättigheter och behov när de har be-

vittnat sådant våld som faller inom ramen för denna konvention. De åtgärder som vidtas ska omfatta åldersanpassad psykosocial rådgivning för barn som har bevittnat sådant våld som faller inom ramen för denna konvention och ska genomföras med hänsyn till barnets bästa.

I artikel 27 framgår att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra personer som har bevittnat en sådan våldshandling som faller inom ramen för denna konvention eller som har rimlig anledning att anta att en sådan handling kan komma att begås eller att ytterligare våldshandlingar kan förväntas, att anmäla detta till behöriga organisationer eller myndigheter.

Vårdnad, umgängesrätt och säkerhet tas upp i artikel 31. Där framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av sådant våld som faller inom ramen för denna konvention beaktas när frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnens rättigheter och säkerhet.

EU:s brottsofferdirektiv

I Brottssofferdirektivet framgår att när brottsoffret är ett barn har medlemsländerna enligt direktivet att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att det görs en individuell bedömning. Direktivet ålägger vidare medlemsländerna att inta ett barnorienterat förhållningssätt och ta vederbörlig hänsyn till barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och problem. I artikel 24 framgår barns rätt till skydd som brottsoffer.

8.8 Målområde 8: Säkra insatser för pojkar och män som utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck

Samhällets insatser för att förhindra att pojkar och män utövar våld mot flickor och kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck ska ske med utgångspunkt i de utsattas säkerhet och våldsutövarens ansvar för sina gärningar. Insatserna ska vara individuellt anpassade och av god kvalitet.

Prioriterade delmål

- Arbete med att bedöma våldsproblematik, farlighet och behov av insatser ska utvecklas.
- Arbete för att förmå pojkar och män att sluta använda våld och ta ansvar för våldet och dess konsekvenser ska alltid ha våldsutövarens säkerhet, stöd och skydd i fokus.
- Insatser för våldsutövande pojkar och män ska utgå från ett genusmedvetet förhållningssätt och från bästa tillgängliga kunskap samt evidensbaserade metoder.
- Insatserna för våldsutövande pojkar och män ska vara individuellt anpassade och utgå från våldsutövarens dynamiska riskfaktorer.
- Insatser och kunskap kring pojkar och unga mäns våldsutövande ska utvecklas och öka.
- En tydlig ansvarsfördelning och konkret samverkan mellan olika aktörer ska utvecklas och implementeras.

Motivering och kommentarer

Detta målområde inriktar sig på pojkar och män som utövar våld mot flickor och kvinnor. Med säkra insatser menas att insatser till våldsutövande pojkar och män måste vara säkra och trygga för de som utsatts för våldet, t.ex. kvinnor och barn. Med att förövaren ska ta ansvar för våld menar vi ansvar för sin våldsutövning, sina

gärningar, sina problem och riskbeteende. Ett viktigt steg i arbetet mot pojkar och mäns våld mot kvinnor, flickor, barn och hedersrelaterat våld och förtryck är att undersöka de bakomliggande orsakerna till mäns och pojkars i beteende.

Brottspreventiva samt återfallspreventiva insatser bör utformas utifrån risken för fortsatt våldsutövning. Förövare med höga risker bör prioriteras och efter behov få mer intensifierade insatser. Insatserna bör därefter utformas utifrån de dynamiska riskfaktorerna. Det vill säga problemområden relaterade till den specifika brottsligheten. Individuellt anpassade insatser innebär att de riktas mot exempelvis attityder som understöder våld, psykisk ohälsa, funktionsnedsättning, missbruk- och beroende och så vidare. Dessa faktorer behöver även beaktas när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Alla insatser för att förmå pojkar och män att sluta använda våld ska alltid ha våldsutsattas säkerhet, stöd och skydd i fokus.

Arbetet med att upptäcka, bedöma och förmå våldsutövande män att sluta använda våld bedrivs i dag såväl inom polis, kriminalvård, socialtjänst och hälso- och sjukvård, som av idéburna organisationer. En fråga som framkommer under utredningen är vem som egentligen ska ha ansvar för att ge insatser och stöd till våldsutövande män, förutom de som är dömda till påföljd och som är Kriminalvårdens ansvar. Det är viktigt att framöver klargöra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens ansvar inom området. I detta klargörande bör det också ingå att utveckla och stärka arbetet med motiverande samtal, för att få fler våldsutövande pojkar och män att inse sitt behov av insatser.

Arbetet med att tidigt upptäcka och bedöma farlighet och risk behöver utvecklas. De riskbedömningsinstrument som används måste identifiera den specifika risken och inte vara för generella eller irrelevanta. Kriminalvården arbetar kontinuerligt med att göra riskbedömningar. Riskbedömningar inom t.ex. hälso- och sjukvårdens olika psykiatriska verksamheter behöver förbättras mot bakgrund av att många män som har dödat kvinnor i nära relation haft en psykiatrisk diagnos eller psykisk ohälsa.⁹¹ För att detta ska bli möjligt behöver kompetensen öka och yrkesverksamma ställa frågor om våld.

⁹¹ Se bl.a. Kriminalvården (2012).

Arbetet för att förmå pojkar och män att sluta använda våld och ta ansvar för våldet och dess konsekvenser är under utveckling. Insatser och kunskap om pojkars och unga mäns våldsutövande behöver enligt vår bedömning både utvecklas och öka. Insatserna ska målgruppsanpassas och utgå från ett genusmedvetet förhållningssätt samt från bästa tillgängliga kunskap och evidensbaserade metoder.

Ett säkerhetsinriktat stöd till den våldsutsatta kvinnan är ofta en central komponent i de konventionella programmen riktade till våldsutövande män.⁹² Det finns olika modeller för säkerhetsarbete runt partnern/kvinnan. Det är viktigt att kvinnan får kunskap om innehållet i programmet och att hon får veta om mannen avbryter programmet eller behandlingen.⁹³ Partnerkontakt ska vara ett erbjudande till kvinnan, inte ett krav. Ett försök med partnerkontakt har genomförts och följts upp av Socialstyrelsen.⁹⁴

Vid insatser som rör partnerkontakt måste partnerkontaktens begränsningar tydliggöras för både offer och andra aktörer så den inte inger en falsk trygghet eller ersätter andra skyddsåtgärder. Vid olika insatser för våldsutövande män är det särskilt viktigt att även beakta säkerheten för barn som kan finnas i hans närhet.⁹⁵

För de män som döms för våld mot kvinnor finns som nämnts olika program inom Kriminalvården: IDAP (för våld i nära relation) och ROS (för sexualbrott). IDAP har utvärderats och resultaten är försiktigt positiva.⁹⁶ Nya metoder och forskning är också under utveckling inom bl.a. gällande hedersrelaterat våld och förtryck. När det handlar om olika insatser till förövaren som avtjänar påföljd inom frivården är det än viktigare med samverkan och skydd för brottsoffer.

Insatser för män som använder våld mot kvinnor är en form av våldsförebyggande arbete. En stor del av detta arbete har i Sverige ofta förts inom ramen för mottagningar som riktar sig till män i kris och inte bara till män med en våldsproblematik. Det finns krismottagningar för män i olika delar av landet. Oftast är kommunerna huvudman, ibland är det landstingen och ibland är huvud-

⁹² Austin & Dankwort (1999), RESPECT (2012).

⁹³ Se t.ex. RESPECT (2012).

⁹⁴ Socialstyrelsen (2015b).

⁹⁵ Se även Alderson et al. (2013), Eriksson et al. (2006).

⁹⁶ Kriminalvården (2012).

mannskapet gemensamt. De flesta mottagningarna arbetar utifrån en teoretisk bas med inspiration från såväl pedagogik, kognitiv beteendeterapi och krispsykologi som från systemteori och psyko-dynamisk teori, även om tyngdpunkten ofta ligger på någon av dessa influenser.⁹⁷

Verksamheter som arbetar med våldsutövarna växer och utvecklas. Att försöka förhindra våldsutövare att fortsätta använda våld är väsentligt för att våldet mot kvinnor, unga kvinnor, flickor och barn ska minska. Utredningen har träffat flera verksamheter och behandlare som arbetar praktiskt med våldsutövare. Utredningen har dessutom träffat representanter från organisationer som Män för jämställdhet och Rikskriscentrum, som också arbetar inom området. Ett problem är att det är stora skillnader i både kvalitet och kompetens mellan olika verksamheter, vilket bekräftas av våra möten. Arbetet med att följa upp, systematisera och kvalitetssäkra metoder inom området behöver förbättras.

Socialstyrelsen har utvärderat flera av insatserna för våldsutövande män. Utvärderingen visar på ett försiktigt positivt resultat, men påpekar också svårigheterna med att mäta effekt på området. Socialstyrelsen tydliggör att verksamheterna behöver utveckla sin dokumentation och uppföljning för att kunna förbättra sitt arbete.⁹⁸

Arbetet med att systematisera och kvalitetssäkra insatser till våldsutövande män har kommit betydligt längre på internationell nivå. Det handlar dels om att forskningen om verkningfulla metoder framförallt bedrivits internationellt, dels om att arbetet med minimistandarder och ackreditering av program kommit betydligt längre i andra länder, exempelvis i Storbritannien och Tyskland.⁹⁹ WHO pekar på vikten av att adressera genusnormer i arbetet mot våld, samt att arbeta våldsförebyggande på alla nivåer.¹⁰⁰

Modeller för stöd och behandling i arbetet med män som utövar våld och där studier visat positiv effekt är ofta hämtade från andra länder.¹⁰¹ Här återstår alltså mycket arbete både med att beskriva och beforska de insatser som är utvecklade och/eller görs i Sverige

⁹⁷ Se vidare Eriksson, M. et al. (2006) och SKL (2011).

⁹⁸ Socialstyrelsen (2010).

⁹⁹ Se EIGE (2015), RESPECT (2012).

¹⁰⁰ WHO (2010).

¹⁰¹ SKL (2011).

samt överföra och pröva lovande modeller i en svensk kontext och även vid behov anpassa dem till svenska förhållanden. Internationellt sett finns även en rad olika försök med att diversifiera och målgruppsanpassa insatser, såväl vad gäller olika målgrupper, exempelvis etniska minoriteter¹⁰² eller personer med funktionsnedsättningar, som när det handlar om olika våldsformer och allvarlighetsgrad av våld. Exempelvis finns förslag på modeller för hur man kan differentiera bedömningar av familjerättsliga tvister och skilja ut ärenden med våld från andra högkonfliktärenden¹⁰³ samt differentiera bedömningar av familjerättsliga ärenden med våld beroende på våldsmönster och allvarlighetsgrad.¹⁰⁴

Ansvariga myndigheter

Socialstyrelsen bör ha ansvaret för området i samverkan med Kriminalvården. Samverkan kan ske med organisationer som t.ex. Män för Jämställdhet och Rikskriscentrum.

Länsstyrelserna är regionala samordnare.

Indikatorer och uppföljning

Insatser och uppföljning för våldsutövande män finns med i Socialstyrelsens öppna jämförelser.

Kriminalvårdens arbete med våldsutövare bör följas upp regelbundet.

Vidare kan uppföljning och mätning ske av antal verksamheter som finns och arbetar inom området, vilka metoder som används och huruvida dessa är evidensbaserade. Vidare kan uppföljning ske av hur stort antal pojkar och män som erhåller insatserna, samt vilken effekt insatserna får för pojkar och mäns våldsutövande över tid.

Arbete med bedömning av farlighet och risk inom myndigheter som socialtjänst och hälso- och sjukvård bör följas upp.

Uppföljning kan även ske av hur säkerhetsarbetet med våldsutsatta tillgodoses.

¹⁰² T.ex. Gondolf och Williams (2001).

¹⁰³ T.ex. Birnbaum och Bala (2009).

¹⁰⁴ Jaffe et al. (2008).

Målets koppling till Istanbulkonventionen och EU:s Brottsofferdirektiv

Istanbulkonventionen

Behandlingsprogram för förövare som utövar våld i hemmet nämns i artikel 16 i Istanbulkonventionen. Där framgår att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta eller stödja program som syftar till att förövare som har utövat våld i hemmet ska lära sig att inte bete sig våldsamt i mellanmänskliga relationer, i avsikt att förebygga ytterligare våld och förändra ett våldsamt beteendemönster.

Parterna ska även vidta åtgärder för att inrätta eller stödja behandlingsprogram i avsikt att förebygga att förövare, särskilt sexualförbrytare, begår nya brott.

När parterna vidtar de åtgärder som avses ovan ska de säkerställa att stöd till brottsoffren samt deras säkerhet och mänskliga rättigheter ska komma i första hand och att behandlingsprogram, när det är lämpligt, inrättas och genomförs i nära samarbete med specialiserade stödtjänster för brottsoffer.

9 Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser

I detta kapitel redogör vi för kostnadsberäkningar av de förslag som utredningen lägger fram och som återfinns i kapitel 7 och 8. Vi beskriver också övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförelöningen (1998:1474).

9.1 Kostnadsberäkningar och förslag till finansiering

Utredningens bedömning: Genomförande av förslagen till nationell strategi beräknas innebära en ökad kostnad för staten som omfattar omkring 36 miljoner kronor per år under strategiperiodens första fas 2016–2020. Finansiering föreslås ske främst genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

I kommittéförelöningen (1998:1474) stadgas att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. En finansiering av kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska också föreslås.

Av tabell 9.1 framgår på ett översiktligt sätt kostnadsberäkningarna av utredningens förslag så som de presenteras i kapitel 7. Det är endast fråga om kostnadsökningar för staten. I det som följer beskriver vi kortfattat vad som ingår i de olika kostnadsberäkningarna, sedan går vi närmare in på behovet av resurstillskottet till länsstyrelserna under strategiperioden i form av en jämförelse

mellan de resurser de tilldelats innevarande år, 2015, och hur vi föreslår att det ska tilldelas resurser under strategiperioden. För länsstyrelsernas del handlar det om ett resurstillskott på 19,5 miljoner kronor per år.

Därefter går vi närmare in på övriga konsekvensanalyser, bl.a. avseende den kommunala och landstingskommunala självstyrelsen, och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Tabell 9.1 Översikt av kostnadsberäkningarna utifrån utredningens förslag under strategiperiodens första fas 2016–2020, belopp i tkr

	2016	2017	2018	2019	2020
Nationellt sekretariat	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Nationellt råd	50	50	50	50	50
Förtydliga och stärk länsstyrelsernas roll som samordnare	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Samverkansformer och referensgrupper vid behov	50	50	50	50	50
Kommunikationsarbete: bl.a. åtgärdsplaner, lansering, spridning av strategin	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Utveckling av uppföljningsstruktur, följeforskning	1 000	2 000	2 000	2 000	3 000
Beräkningar av samhällskostnader	500	500	500		
Summa	35 600	36 600	36 600	36 100	37 100

Nationellt sekretariat

Kostnaderna för sekretariatet beräknas uppgå till tre miljoner kronor per år. I kostnadsberäkningen ingår minst tre årsarbetskrafter inklusive lönekostnadspåslag, overhead-kostnader samt en mindre verksamhetsbudget som ska täcka vissa utåtriktade aktiviteter, som resor inom landet osv. De tre årsarbetskrafterna ska ha djup och gedigen kompetens på området och vara placerade vid Regeringskansliet. De ska vara en utökning av befintliga personella resurser.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Nationellt råd

I kostnadsberäkningen ingår kostnaden för att samla det nationella rådet till 3–4 möten per år och administration kring dessa möten, samt i förekommande fall utbetalning av dagarvode eller kostnader för resor för ledamöter.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Förtydliga och stärk länsstyrelsernas roll som samordnare

I kostnadsberäkningarna för detta uppdrag har vi utgått från den fördelning som har gällt ANDT-strategin, dvs. 24 miljoner kronor som ska fördelas för att täcka cirka en heltidstjänst vid varje länsstyrelse eller två heltidstjänster vid storstadslänsstyrelserna¹. Två miljoner kronor per år fördelas enligt denna princip till storstadslänsstyrelserna och en miljon kronor per år fördelas till övriga länsstyrelser. Utöver detta resurstillskott har vi beräknat sex miljoner kronor per år som ska användas för att genomföra verksamhet i länet som stödjer strategiarbetet. Dessa medel fördelas mellan länsstyrelserna enligt en fördelningsnyckel² (baserad på befolkning).

Detta uppdrag om att förtydliga och stärka länsstyrelsens roll som samordnare är ett nytt och *utökat* uppdrag till länsstyrelserna, jämfört med hur länsstyrelsernas uppdrag har sett ut fram till och med 2015.

Detta nya och förstärkta samordningsuppdrag som utredningen föreslår förutsätter att det finns en befintlig *grundverksamhet* på området att utgå ifrån vid varje länsstyrelse. Endast då blir samordningsuppdraget den förstärkning och kraftsamling som krävs. Samtliga av länsstyrelsernas befintliga uppdrag på området är endast tidsbegränsade satsningar. Det är därför av yttersta vikt att regeringen tillser att länsstyrelsernas ansvar för frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck framöver ska ingå i myndigheternas instruktion/förordning, och att permanenta resurser för detta ska avsättas. Mer förtydliganden om

¹ Med storstadslänen avses länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland.

² I ANDT-arbetet fördelas de 6 miljoner kronorna först efter särskild ansökan och bedömning, men vi väljer att i stället ge länsstyrelserna goda förutsättningar att bedriva en utåtriktad och aktiv verksamhet utifrån en fast verksamhetsbudget varje år.

förstärkningen av länsstyrelsernas resurser återkommer i avsnitt 9.2 nedan.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Samverkansformer och referensgrupper vid behov

I kostnadsberäkningen har inkluderats en liten resurstillförsel per år som rör förslaget att sekretariatet eller det nationella rådet vid behov ska sammankalla referensgrupper eller andra befintliga myndighetsnätverk för att inhämta fördjupad kunskap eller erfareneter kring specifika frågor inom området. Vi har beräknat att 50 000 kronor per år avsätts för detta ändamål.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Kommunikationsarbete: bl.a. åtgärdsprogram, lansering, spridning av strategin

I strategiarbetet kommer olika former av utåtriktat kommunikationsarbete att vara mycket viktigt. Under första året av strategiperioden ska länsvisa lanseringskonferenser äga rum. Efter det första uppstartsåret kommer det vara viktigt att kraftsamla och hålla uppe farten i genomförandet av strategin genom olika utåtriktade aktiviteter, konferenser, informationsmaterial och kampanjer. En del i det utåtriktade kommunikationsarbetet är att regeringens årliga åtgärdsprogram kommer att tas fram från år 2017, och ska formges och spridas. Utredningen har beräknat att en miljon kronor ska avsättas per år för kommunikationsarbetet.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Utveckling av uppföljningsstruktur och följeforskning

Uppföljningsstrukturen ska som beskrivits i kapitel 7 utvecklas avsevärt under strategiperioden. I det ingår utveckling av statistik, indikatorer samt uppföljnings- och utvärderingssystem för att

bättre kunna mäta effekterna av samhällets insatser, såväl som skillnader mellan olika delar av landet. Forskare ska också anlitas för att följa och löpande utvärdera utvecklingen av det nationella strategiarbetet. I vissa delar kan det vara aktuellt att anlita exempelvis Statskontoret eller Riksrevisionen för att bistå med utvärdering, ekonomisk uppföljning och revision av arbetet, men i andra delar krävs att regeringen anlitar forskare och statistiker som är direkt kopplade till strategiarbetet. I kostnadsberäkningarna avseende detta ingår bl.a. löne- eller konsultkostnader för att anlita forskare och statistiker. Från och med 2017 beräknas kostnaderna till två miljoner kronor per år. Under strategiperiodens första år 2016 beräknas kostnaderna vara lägre, en miljon kronor, eftersom fokus då främst kommer att ligga på lansering och uppstart av strategiarbetet. Efter fem år ska en samlad utvärdering genomföras. Den kostnaden beräknas till ytterligare en miljon kronor, därav den högre summan år 2020.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Beräkningar av samhällskostnader

Samhällets kostnader för mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och de socioekonomiska beräkningar som nationalekonom Ingvar Nilsson genomfört på uppdrag av utredningen finns i kapitel 3 och bilaga 6. För att långsiktigt stödja genomförandet av en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck föreslår utredningen såväl fördjupade analyser av våldets socioekonomiska kostnader ur ett socialt investeringsperspektiv, som att ta fram modeller till stöd för den lokala och regionala nivån för att genomföra sådana analyser. I kostnadsberäkningen ingår bl.a. löne- eller konsultkostnader för att under tre års tid anlita forskare med relevant kompetens för ändamålet. I vissa delar kan någon myndighet också anlitas vilket för det mesta är kostnadsfritt, men ibland också kräver personella resurser (t.ex. Ekonomistyrningsverkets tjänster). Kostnaden beräknas till 500 000 kronor per år 2016–2018.

Kostnaderna ska finansieras genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

9.2 Förtydliganden om förstärkningen av länsstyrelsernas resurser

Under föregående mandatperiod, såväl som under mandatperioden dessförinnan, har länsstyrelserna varit en självklar aktör som "statens förlängda arm" i länen, för frågor som rör mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Även under 2015 har länsstyrelsernas uppdrag och resurstillförsel fortsatt enligt tidigare års fördelning. För närmare beskrivning av länsstyrelsernas uppdrag fram till och med 2015, se kapitel 7 samt utredningens delbetänkande.³

Som redan nämnts är uppdraget om att förtydliga och stärka länsstyrelsens roll som samordnare tänkt som ett nytt och *utökat* uppdrag till länsstyrelserna, vilket förutsätter att det finns en befintlig *grundverksamhet* på området att utgå ifrån vid varje länsstyrelse. Som vi påpekar i kapitel 7 är vi medvetna om att samtliga av länsstyrelsernas befintliga uppdrag på området i dag endast är tidsbegränsade satsningar, något som måste förändras för att skapa hållbarhet på området.

Det som här följer är en kostnadsberäkning och beskrivning av hur grundverksamhet och utökat uppdrag för länsstyrelserna bör utformas fr.o.m. 2016. Detta gör vi genom att först översiktligt belysa hur resurstilldelningen till länsstyrelserna ser ut för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck under 2015 (Tabell 9.2). Därefter visar vi vårt förslag till resurstilldelning fr.o.m. 2016 (Tabell 9.3).

³ SOU 2014:71.

Tabell 9.2 Länsstyrelsernas befintliga uppdrag och finansiering 2015, belopp i tkr⁴

Stödja samordningen i länen samt stöd till utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor vid Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. ⁵	23 500
Uppdrag att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, inkl. Länsstyrelsen Östergötlands nationella pott. ⁶	30 000
Nationellt kompetensteam för frågor om hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland. ⁷	3 000
Ge regionalt metod och kompetensstöd med syfte att kvalitetsutveckla arbetet. ⁸	15 000
Summa per år	71 500

De tre förstnämnda uppdragen i tabell 9.2 finansieras via anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13. Det sistnämnda uppdraget finansieras via anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., inom utgiftsområde 9. Som tabell 9.2 visar tilldelas länsstyrelserna sammantaget 71,5 miljoner kronor under 2015 för befintliga uppdrag.

Tabell 9.3 visar översiktligt kostnadsberäkningar relaterade till hur vi föreslår att länsstyrelsernas uppdrag ska utökas, utformas och finansieras under strategiperioden, som startar 2016.

⁴ Arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål är inte medräknat här, utöver att det ingår i samordningsuppdraget, då det inte ingår i vår utredningsuppdrag att lägga förslag på det området.

⁵ Detta uppdrag lämnades i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2011 (Fi2010/5567 m.fl.) och avser att "stödja samordningen i länen av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, och motverka att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål". Uppdraget rör också att länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län ska lämna stöd till utveckling av skyddat boende för våldsutsatta kvinnor.

⁶ Detta uppdrag lämnades i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2011 (Fi2010/5567 m.fl.). Av den totala summan på 30 miljoner kronor disponerar Länsstyrelsen Östergötland drygt 7 miljoner kronor som är riktat till ett nationellt arbete.

⁷ Uppdrag som lämnades i regeringens beslut den 3 april 2014 (U2014/2666/UC).

⁸ Uppdrag till Socialstyrelsen och länsstyrelserna som lämnades i regeringens beslut den 27 november 2014 (S2014/8440/FST). Uppdraget är en fortsättning av uppdraget från föregående mandatperiod (S2011/11337/FST) och rör "att fördela utvecklingsmedel och nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt våldsutövare". Av totalt 109 miljoner kronor har Socialstyrelsen årligen haft att fördela 70 miljoner kronor till kommunerna i form av prestationsbaserade bidrag och 20 miljoner kronor till ideella föreningar som är verksamma inom området, utöver det har Socialstyrelsen själva fått använda 4 miljoner kronor per år centralt. För länsstyrelsernas del i uppdraget har tilldelats 15 miljoner kronor per år, av dessa medel har länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län tilldelats en miljon kronor per länsstyrelse och resterande medel har fördelats mellan övriga länsstyrelser.

Tabell 9.3 Förslag till fördelning av medel till länsstyrelserna under strategiperioden, belopp i tkr⁹

1. Förtydliga och stärk länsstyrelsernas roll som samordnare.	30 000
2. Insatser till stöd för utveckling av skyddat boende för särskilt sårbara grupper i storstadslänen.	6 000
3. Uppdrag att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, inkl. nationella satsningar och nationellt kompetensteam.	35 000
4. Ge regionalt metod och kompetensstöd med syfte att kvalitetsutveckla arbetet.	20 000
Summa	91 000

En jämförelse mellan tabell 9.2 och 9.3 visar att det handlar om en resurstillförsel på totalt 19,5 miljoner kronor per år. Uppdrag 1 i tabell 9.3 kan ses som ett nytt och förstärkt uppdrag, vilket vi redogör för i avsnitt 9.1, och uppdrag 2 kan ses som kostnader för länsstyrelsernas grundverksamhet.¹⁰ Dock finns vissa förstärkningar även av grundverksamheten medräknade här, avseende uppdrag 3 och 4.

Innan vi fördjupar oss i skälen för kostnadsberäkningarna (i tabell 9.3) vill vi påpeka att det inte har legat i utredningens uppdrag att göra en grundlig helhetsanalys av länsstyrelsernas samtliga uppdrag under senare år och föreslå nya uppdrag i alla delar. I förslaget i tabell 9.3 finns därför några osäkerhetsfaktorer som vi är väl medvetna om. Uppdragen som pågått under föregående mandatperiod har i två fall slutredovisats under våren 2015 (uppdraget som rör samordning¹¹ och uppdraget som rör att främja arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck¹²) samt i ett annat fall delredovisats (avseende uppdrag om ett nationellt kompetensteam för frågor om hedersrelaterat våld och förtryck¹³). Som nämnts pågår fortsatta uppdrag under år 2015 i samtliga fall. Dessutom väntas slutrapport och fristående utvärdering av det mångåriga uppdraget om utvecklingsmedlen och det nationella kompetens-

⁹ Kostnader för arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår inte här, då det inte ingår i vår utrednings uppdrag att lägga förslag på det området. Vi menar att detta viktiga arbete behöver en särskild belysning och att regeringen behöver prioritera hur arbetet ska bedrivas i framtiden.

¹⁰ Detta begrepp använder vi för att beskriva hur vi menar att den framtida grundverksamheten ska se ut.

¹¹ Länsstyrelsen Stockholm (2015).

¹² Länsstyrelsen Östergötland (2015a).

¹³ Länsstyrelsen Östergötland (2015b).

stödet (uppdrag 4) i slutet av maj 2015, samtidigt som denna utredning lämnas till tryck.

Vi menar att en samlad och noggrann helhetsanalys och bedömning av den precisa fördelningen av resurser till länsstyrelserna under strategiperioden måste göras av regeringen när samtliga slutrapporter, och i förekommande fall utvärderingar, finns att tillgå. Här vill vi ändå kortfattat nämna grunderna för kostnadsberäkningarna i vårt förslag så som presenteras i tabell 9.3.

1. Förtydliga och stärk länsstyrelsernas roll som samordnare

Detta har redogjorts för under avsnitt 9.1 ovan.

2. Insatser till stöd för utveckling av skyddat boende för särskilt sårbara grupper i storstadslänen

Som framgår i tabell 9.3 föreslår vi att detta blir ett eget uppdrag som omfattar sex miljoner kronor per år. Tidigare har dessa medel ingått i samordningsuppdraget som länsstyrelserna har haft till och med 2015. Behoven av att utveckla skyddat boende för särskilt sårbara grupper menar vi kommer att kvarstå under strategiperioden och utifrån det är det bättre att renodla och förtydliga detta uppdrag och rikta det direkt till Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Kostnadsberäkningen på sex miljoner kronor per år baseras på ett genomsnitt av vad dessa länsstyrelser har fördelat under en period av nio år, år 2006–2014. Att särskilja uppdraget om skyddat boende från samordningsuppdraget är även något som Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår i sin slutrapport.¹⁴

¹⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län (2014).

3. Uppdrag att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, inkl. nationella satsningar och nationellt kompetensteam

Som framgår i tabell 9.3 föreslår vi att detta uppdrag ska omfatta 35 miljoner kronor per år under strategiperioden. Utredningens uppfattning är att arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, mot könsstypning och för att förhindra att flickor och kvinnor blir gifta mot sin vilja är fortsatt viktigt att prioritera nationellt. Detta är också en fråga som riksdagens arbetsmarknadsutskott särskilt har lyft till regeringen och som vi i utredningen har haft att omhänderta i vårt arbete.¹⁵ Vi föreslår därför en ökning av medel från 33 miljoner kronor till 35 miljoner kronor per år för insatser som syftar till att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.¹⁶ Skälen för ökningen med två miljoner kronor är att nationellt kompetensteam för frågor om hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland framför att efterfrågan på verksamheten i dag är betydligt större än vad som är möjligt att tillgodose inom befintliga resursramar, som i dag är tre miljoner kronor.¹⁷ Däremot vill vi inte närmare gå in på fördelningen av resurser inom denna pott på 35 miljoner kronor, utan det är något som vi överlåter till regeringen att avgöra utifrån analys och bedömning av slutrapporterna för de olika uppdragen.

4. Ge nationellt och regionalt kompetensstöd med syfte att kvalitetsutveckla arbetet

Som framgår i tabell 9.3 föreslår vi att länsstyrelsernas roll i det nationella kompetensstödet ska fortsätta och omfatta 20 miljoner kronor per år under strategiperioden. Detta är en ökning med fem miljoner kronor per år, vilket grundar sig i förslaget från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer om ett tydligare

¹⁵ Betänkande 2013/14:AU4.

¹⁶ I båda dessa summor är det nationella kompetensteamet för frågor om hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland inräknat.

¹⁷ Länsstyrelsen Östergötland (2015b).

och mer omfattande uppdrag till länsstyrelserna i arbetet på området.¹⁸

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas roll som utvecklingsledare och central aktör i det nationella kompetensstödet ska fortsätta, men att det blir regeringens uppdrag att utföra en noggrann analys och bedömning om den fortsatta utformningen av uppdraget för länsstyrelsernas del. Detta måste ske dels utifrån den väntade slutrapporten och fristående utvärderingen av uppdraget,¹⁹ dels utifrån den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

9.3 Förtydliganden om att ytterligare resursförstärkning kommer att krävas på området

Vi har i överväganden och förslag avgränsat oss till det som närmast rör en nationell strategi och vårt uppdrag i enlighet med kommittédirektivet, vilket återfinns i kapitel 7. Förslagen och kostnadsberäkningarna i detta kapitel rör därför det ramverk som ska finnas för att säkerställa att det våldsförebyggande och stödjande arbetet är samordnat, effektivt och kvalitetssäkrat, samt följs upp och utvärderas.

Det betyder inte på något sätt att de kostnader som strategin medför, och som här presenteras, är de enda kostnader som kommer att genereras på området under strategiperioden. Utredningens bedömning är att den sammantagna statliga resurstillförseln för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck behöver öka avsevärt under den närmsta tioårsperioden, om avsikten är att åstadkomma den förändring som formuleras i det jämställdhetspolitiska delmålet.

¹⁸ Se kapitel 10 i SOU 2014:49. Den nationella samordnaren föreslog att länsstyrelserna skulle tillföras 30 miljoner kronor från anslaget anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., inom utgiftsområde 9. Vi har dragit ner summan till 20 miljoner kronor (vilket ändå är en höjning med fem miljoner kronor från dagens fördelning) för att vi menar att det förstärkta uppdraget som länssamordnare som vi föreslår delvis täcker in den ambitionshöjning för länsstyrelsernas del som den nationella samordnaren avsåg.

¹⁹ Uppdraget om att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som har blivit utsatta för våld eller som har bevittnat våld samt våldsutövare (S2014/8440/FST).

Så som vi beskriver i vårt delbetänkande²⁰ har en mängd uppdrag getts under föregående mandatperiod, till 15 olika myndigheter. Sammantaget rör det sig om en resurstillförsel på ungefär 220 miljoner kronor per år. Många av dessa uppdrag har, eller håller på att, avslutas under 2014–2015, och flera myndigheter påtalar till utredningen och i slutrapporter till regeringen att ytterligare uppdrag skulle behövas för att fortsätta ett påbörjat utvecklingsarbete.

Som framgår av vårt delbetänkande har satsningar på våldsförebyggande arbete tidigare gjorts i liten omfattning. Det är ett område som framöver behöver långsiktiga satsningar. MUCF som t.ex. har haft våldsförebyggande uppdrag, påpekar att myndigheten tappar all sin kompetens inom våldsförebyggande arbete i och med att inga nya uppdrag ges till myndigheten. Nämnas kan också t.ex. Socialstyrelsen där tjänstemän påpekar att det är oklart huruvida några särskilda tjänster kommer att finnas på myndigheten efter det att de sista regeringsuppdragen är färdiga, eftersom myndigheten inte ser området som ett ordinarie uppdrag.

Att förstärka myndighetsstyrningen genom att förtydliga ansvaret på området i myndigheternas instruktioner är mycket viktigt. I vissa fall bör det kunna genomföras inom befintliga ekonomiska ramar för respektive myndighet, men ibland kan resurstillförsel krävas. Utöver att förstärka och förtydliga myndighetsstyrningen på området och i de delar som krävs tillföra resurser till förtydligandet av myndigheters ordinarie uppdrag, behöver regeringen också göra en samlad analys av samtliga regeringsuppdrag som har inkommit eller snart kommer att inkomma med slutrapporter, för att bedöma var fortsatta satsningar behöver göras och hur dessa ska utformas. I utformningen av nya uppdrag ska den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och de målområden som däri anges vara vägledande.

I detta sammanhang är det viktigt att känna till att det i ANDT-strategin sammantaget har funnits cirka 300 miljoner kronor per år kopplat till arbetet på området, varav 30 miljoner kronor som tidigare nämnts är avsatt för länssamordnarnas tjänster och verksamhet. Satsningen på länssamordnare kan inte stå ensam utan måste omges av en stödstruktur av stimulansmedel och särskilda sats-

²⁰ SOU 2014:71.

ningar och uppdrag där behov finns. I ANDT-strategin består denna stödstruktur av bl.a. utvecklingsmedel i olika ”potter” som t.ex. kommuner eller landsting kan söka, eller överenskommelser med t.ex. SKL om att bedriva ett utvecklingsarbete. Stödstrukturens utformning och innehåll kan variera beroende på regeringens årliga prioriteringar.

Så som signalerat i vårändringsbudgeten för 2015²¹ avser regeringen att satsa på en resursökning om 100 miljoner kronor till kvinnojourerna under mandatperioden. Denna satsning har en god avsikt men bidrar enligt utredningen inte till att förtydliga och åstadkomma att nationella, regionala och lokala myndigheter tar ett utökat ansvar för att leva upp till de lagar och regleringar som gäller, så som den nationella strategin avser. Myndigheternas ansvar för området har förstärkts och tydliggjorts under senare år, genom bl.a. stärkt lagstiftning, föreskrifter och tillsyn.²²

Utredningen är väl medveten om de viktiga och värdefulla insatser som kvinnojourerna och andra idéburna organisationer gör för våldsutsatta kvinnor och barn och verksamheternas behov av långsiktig finansiering. Som framgår av vårt delbetänkande så finns det behov av långsiktiga satsningar inom flera områden för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Utifrån de beräkningar som redovisats i kapitel 3 vill vi peka på att en motsvarande framtida resursökning som nu genomförs för kvinnojourerna bör genomföras avseende de myndigheter som har det faktiska ansvaret för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Hur en sådan satsning ska genomföras överläts till regeringen att arbeta fram. I nuläget är regeringens kvinnojourssatsning problematisk utifrån att medlen tas från det befintliga jämställdhetsanslaget vilket betyder att många andra insatser inom strategins områden, t.ex. främjande och förebyggande satsningar, riskerar att inte kunna genomföras.

²¹ Prop. 2014/15:99.

²² Se t.ex. 5 kap. 11 § SoL, SOSFS 2014:4, Socialstyrelsen (2009), IVO (2014).

9.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck innehåller inte någon ny lagstiftning eller reglering som påverkar den kommunala självstyrelsen. Utredningen anser att problemet som finns med stora skillnader och stora brister i olika delar av landet främst beror på att kommuner och landsting inte lever upp till de lagar och de regleringar (föreskrifter) som redan gäller för dem. Strategin innehåller en rad stimulerande och främjande åtgärder och insatser som ska fungera som drivkraft och samlade kraft för att åstadkomma ett framtida arbete med ökad fart och kvalitet, så som vi beskrivit i kapitel 7 och 8. Utredningen vill återigen framhålla att kommunerna och hälso- och sjukvården är ålagda att följa gällande lag och föreskrifter, och att det är ett ansvar för den politiska ledningen att ta ansvar för att verksamheterna uppfyller god kvalitet m.m. Om alla landets kommuner, landsting och regioner levde upp till befintlig lagstiftning och föreskrifter på området skulle arbetet ta stora kliv framåt.

SKL har till utredningen framfört detsamma som de framfört i sitt politiska positionspapper på kvinnofridsområdet²³ och i sitt remissvar till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer,²⁴ nämligen att regeringens höjning av ambitionsnivån på området mäns våld mot kvinnor, våld i samkönade relationer och mot hedersrelaterat våld och förtryck utifrån lagändringen i Socialtjänstlagen, SoL, 2007,²⁵ har medfört och kommer att medföra stora kostnadsökningar för kommunerna.

Finansieringsprincipen är ingen lag, men en överenskommelse som är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Den innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner, landsting och regioner. Den bakomliggande intentionen är att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om i annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Finansieringsprincipen ska också gälla när staten ändrar ambitionsnivån för befintlig verksamhet. Den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle genom

²³ SKL (2013).

²⁴ SKL (2014).

²⁵ Avseende 5 kap. 11 § SoL.

en förändring av nivån på kommunernas ordinarie ramanslag som utgår från kronor per invånare avseende hela kommun- eller landstingskollektivet. Utvecklingsmedel eller andra specialdestinerade statsbidrag räknas inte som resurstilldelning enligt överenskommelsen om finansieringsprincipen.²⁶

Det ligger dock inte i denna utrednings uppdrag att föreslå lagändringar eller finansieringsförslag som ska rätta till eventuella historiska obalanser. Tidigare lagändringar och propositioner må ha genomförts med bristande hänsyn till finansieringsprincipen, men vid dagens datum gäller den lagstiftning och de regleringar som har beslutats.

Utredningen vill också påpeka att det förslag vi lägger som gäller beräkningar av samhällskostnader är ett sätt att långsiktigt stödja arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. Genom att belysa våldets socioekonomiska kostnader ur ett socialt investeringsperspektiv, torde det bli lättare för politiska beslutsfattare på alla nivåer att framöver prioritera resurser till området.

9.5 Konsekvenser för brottsligheten

Mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har sin grund i det ojämställda samhället, men mäns våld mot kvinnor och barn är också en kriminell handling. Det krävs ett tydligare ställningstagande gällande detta från samhällets myndigheter. Arbetet handlar om brottsoffer och gärningsmän och allt arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck handlar om att stoppa våldsutsatthet och förebygga att våldet utförs eller upprepas.

Med ett strategiskt och samlat nationellt arbete mot mäns våld mot kvinnor och mot hedersrelaterat våld och förtryck kommer denna brottslighet att minska.

²⁶ SKL (2007).

9.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det övergripande målet för strategin som föreslås i detta betänkande är samma som det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Vidare är målet för strategin att på 10 års sikt uppnå att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras, förebyggas och åtgärder vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter. För att möjliggöra detta ska ett ramverk finnas som medför att det våldsförebyggande och stödjande arbetet är samordnat, effektivt och kvalitetssäkert, samt följs upp och utvärderas. Därmed utgör våra förslag ett stort bidrag till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i samhället.

Först när vi uppnått ett jämställt samhälle fritt från våld har det övergripande målet för strategin nåtts.

9.7 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen

Förslagen från utredningen bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för:

- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, samt
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9.8 Avslutningsvis: Konsekvenser om inget görs

En rekommendation vi i utredningen har fått från flera erfarna utredare är att också jämföra förslagets förväntade konsekvenser och kostnader med konsekvenserna av att inga förändringar görs och allt fortsätter som det är nu, ett så kallat ”nollalternativ”. På detta område är det högst relevant med en sådan analys, eftersom arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ofta tenderar att prioriteras lågt vad gäller resurser.

Avseende denna fråga vill vi först och främst be läsaren att återvända till kapitel 3 om våldets kostnader där vi drar slutsatser om att våldet är mycket samhällsekonomiskt och socioekonomiskt kostsamt och att kostnaderna uppstår under lång tid. Många är med och betalar notan, inte minst de våldsutsatta som utstår ett enormt lidande, psykisk ohälsa och även ekonomiska konsekvenser i form av sjukskrivningar, nedsatt arbetsförmåga m.m. Vi menar att det kostar att utveckla verksamheter för att ge bättre stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, såväl som till våldsutövare och för det våldsförebyggande arbetet. Men vill ihärdigt framhålla att det kostar ännu mer att *inte* utveckla arbetet, både för samhället och i personligt lidande. I ekonomiska termer finns troligen oerhört mycket att vinna på sikt genom att i nuläget satsa resurser på att åtgärda, förhindra och förebygga våldet, även om det under kommande tioårsperiod kommer att kräva stor resurstillförsel.

Som vi lyfter i vårt delbetänkande har regeringens satsningar mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck varit omfattande under de senaste åren, i jämförelse med hur det sett ut tidigare. Handlingsplaner har tagits fram och uppdrag har getts till ett stort antal myndigheter och organisationer. Det har bidragit till att det har skett framsteg och utveckling inom området. Samtidigt kan det ifrågasättas om arbetet varit tillräckligt effektivt, kvalitativt och samordnat och om de insatser som har gjorts medfört förbättringar inom myndigheter och organisationer och framförallt för våldsutsatta kvinnor och barn. De insatser som har genomförts har inneburit en utveckling av arbetet inom området, men det finns mycket kvar att förbättra. Vi är snarare i början på en väg framåt där målet är att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck och våld ska upphöra.²⁷

Den strategi som utredningen föreslår syftar till att skapa en långsiktigt hållbar struktur och långsiktiga förutsättningar för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck och våld. Genom att ta ett helhetsgrepp över insatser, styrning och uppföljning vill vi se till att arbetet fortsätter att utvecklas och säkerställa att alla våldsutsatta kvinnor och barn får det stöd och den hjälp de har behov av och rätt till.

²⁷ SOU 2014:71.

Referenser

Propositioner

Prop. 1993/94:147, *Delad makt delat ansvar.*

Prop. 1997/98:55, *Kvinnofrid.*

Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv.*

Prop. 2006/07:38, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*

Prop. 2010/11:47, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.*

Prop. 2013/14:208, *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.*

Prop. 2014/15:99 *Vårändringsbudget för 2015.*

Regeringsskrivelser

Skr. 2007/08:39, *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

Skr. 2009/10:229, *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.*

Riksdagsskrivelser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande Bet. 2013/14:AU4.

Statens offentliga utredningar

SOU 1995:60, *Kvinnofrid*.

SOU 2001:8, *Prioriteringar i vården*.

SOU 2002:71, *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer*.

SOU 2004:117, *Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC*.

SOU 2004:121, *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt*.

SOU 2005:43 *Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar. Betänkande från 2002 års Vårdnadskommitté*.

SOU 2005:66, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.

SOU 2006:65, *Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*.

SOU 2008:81, *Stalking – ett allvarligt brott*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:35, *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*.

SOU 2012:45, *Kvinnor och barn i rättens gränsland*.

SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

SOU 2014:6, *Män och jämställdhet*.

SOU 2014:49, *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete*.

SOU 2014:71 *Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*.

Direktiv

Dir. 2012:79, *Översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m.*

Dir. 2014:40, *Utredningen för ett stärkt civilsamhälle*.

Dir. 2014:55, *Uppföljning av utvecklingen mot jämställdhet samt jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet*.

Övrigt

- Abrahamsson, L., (2000) *Att återställa ordningen: könsmönster och förändringar i arbetsorganisationer*. Luleå högskola. Umeå: Boréa.
- Access Economics (2004), *The Cost of Domestic Violence to the Australian Economy: Part 1*, Australia, Australian Government's Office of the Status of Women.
- Adams, J, C (1998) *Bringing Peace Home: A Feminist Philosophical Perspective on the Abuse of Women, Children and Pets* i, Lockwood, R. & Ascione, F. R. (Eds.) *Cruelty to Animals and Interpersonal Violence – Readings in Research and Application*. Indiana: Purdue University Press s. 318–340.
- Alderson, S, Westmarkland, N, Kelly, L (2013) The Need for Accountability to, and support for, Children of Men on Domestic Violence Perpetrator Programmes, *Child Abuse Review*, 22, s. 182–193.
- Amundsdotter, E. (2010) *Att framkalla och förändra ordningen Aktionsorienterad genusforskning för jämställda organisationer*. Stockholm: Gestalthuset förlag.
- Anderson Linda A, Whiston Susan C (2005) *Sexual Assault Education Programs: a meta-analytic examination of their effectiveness*, *Psychology of Women Quarterly*, 29 (2005), s. 374–388; Casey & Lindhorst (2009).
- Anderson, D. & Saunders, D. (2003) *Leaving an abusive partner: An empirical review of predictors, the process of leaving, and psychological well-being*. *Trauma, Violence & Abuse*, 4, s. 163–191.
- Anderson, L. A, Whiston, S. C. (2005) *Sexual Assault Education Programs: a meta-analytic examination of their effectiveness*, *Psychology of Women Quarterly*, 29 (2005), s. 374–388; Casey & Lindhorst (2009).
- Arbetsmiljöverket (2010) *Arbetsmiljön 2009*. Rapport 2010:3 Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2011) *Kunskapsöversikt. Våld och genus i arbetslivet*. Författare de los Reyes, P., och Yazdanpanah, S. Rapport 2011:3. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

- Arbetsmiljöverket (2011a) *Kunskapsöversikt – Hot och våld inom vård och omsorg*. Författare Hallberg, U. Rapport 2011:16. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2015) *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014 – Slutrapport*. Rapport nr 2015:6. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Archer, John (2002) *Sex differences in physically aggressive acts between heterosexual partners. A meta-analytic review*. *Aggression and Violent Behavior*, vol. 7, s. 313–351.
- Ascione, F.R., Weber, C.V., Thompson, T.M., Heath, J., Maruyama, M. & Hayashi, K. (2007) *Battered pets and domestic violence: Animal abuse reported by women experiencing intimate violence and by non-abused women*. *Violence Against Women*, 13(4), s. 354–373.
- Austin, J. B. & Dankwort, J. (1999) *Standards for Batterer Programs: A Review and Analysis*. *Journal of Interpersonal Violence* 14 (2), s. 152–168.
- Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse and the Commonwealth Department of Employment, Education and Workplace Relations (2011) *Domestic Violence and the Workplace. Employee, Employer and Union Resources*.
- Baird, C. & Wagner, D. (2000) *The relative validity of actuarial and consensus-based risk assessment systems, Children and Youth Services review* 22 (11), s. 839–871.
- Balkfors, A (2014) *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner. Resultat från enkätstudie*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Barker, G., Ricardo, C. & Nascimento, M.(2007) *Engaging men and boys in changing gender-based inequity in health: Evidence from programme interventions*. Geneva: World Health Organization.
- Barker, G., Ricardo, C., Nascimento, M., Olukoya, A. & Santos, C. (2010) *Questioning gender norms with men to improve health outcomes: Evidence of impact*. *Global Public Health*, 5(5), s. 539–553.
- Barnombudsmannen (2005). *När tryggheten står på spel*. Stockholm: Barnombudsmannen.

- Barnombudsmannen (2012) *Signaler*. Stockholm: Barnombudsmannen.
- Becker, F. & French, L. (2004) "Making the Links": *Child Abuse, Animal Cruelty and Domestic Violence*, i *Child Abuse Review* 13; s. 399–414.
- Belfield C, Bowden B, Klapp A, Levin Henry, Shand R, Zander S. (2015) *The economic value of social and emotional learning*.
- Belfrage, H. (2005) PATRIARK. *Bedömning av risk för patriarkalt våld med heder som motiv*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage, H. & Strand, S. (2007) *Polisiära bedömningar av åtgärder vid stalking – ett utvecklingsprojekt i Södertörn och Kalmar län*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage H. (2008) SARA:SV. Version 2. *Bedömning av risk för upprepat partnervåld. Användarmanual*. Svensk översättning av Kropp PR, Hart SD, och Belfrage H: B-SAFER-2. *Brief spousal assault form for the evaluation of risk*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Belfrage, H. & Strand, S. (2009) *Validation of the guide for Stalking Assessment Management (SAM) in Swedish law enforcement*, *International Journal of Police Science and Management*, 11 (1), s. 67–76.
- Belfrage, H. & Strand, S. (2010) *Strukturerad bedömning av risker vid hot och trakasserier med hedersrelaterad bakgrund*. Sundsvall: Rättspsykiatriska regionkliniken.
- Bennice, A.J, Resick, P.A., Mechanic, M. & Astin, M. (2003) *The Relative Effects of Intimate Partner Physical and Sexual Violence* *Violence Vict.* 2003;18-87-94.
- Berg, L. (2005) *Om hon somnade skulle jag inte vilja ha sex. Unga män samtalar om gränsen mellan fredligt sex och våldtäkt*. *Socialmedicinsk tidskrift*. 2005;82(6)536–47.
- Bernfort L. (2009) *Hälsoekonomiska utvärderingar. Vad menas och hur gör man?* Linköpings universitet: CMT Rapport 2009:2.
- Blomqvist, L. (2014) *Det handlar om kärlek. Sammanställning och analys av resultat*. Rädda Barnen och Länsstyrelsens Östergötland.

- Boverket (2010) *Plats för trygghet*. En inspirationsskrift för stadsutvecklingen. Från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer.
- Boverket (2013) *Sammanställning och spridning av erfarenheter från uppdraget att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer – slutrapport*. Rapport 2013:8. Karlskrona: Boverket.
- Breines, I. Connell, R. Eide, I.(eds.) (2000) *Male Roles, Masculinities and Violence: a Culture of Peace Perspective*. Paris, UNESCO.
- Broberg, A, Almqvist, K, Appell, P, Axberg, U, Cater, Å, Draxler, H, Eriksson, M, Grip, K, Hjärthag, F, Hultmann, O, Iversen, C, Röbbäck de Souza, K (2015, i tryck) *iRiSK – Utveckling av bedömningsinstrument och stödinsatser för våldsutsatta barn*. Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Bronfenbrenner, U. (1979) *The Ecology of Human Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brottsoffermyndigheten (2011) *Förbättrat bemötande av unga sexualbrottsoffer – ett utbildningsprogram för rättsväsendet*. Delredovisning 2011-12-15. Dnr JU2011/3982/KRIM.
- Brottsoffermyndigheten (2013) *Utbildningsprogram om barn som har bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Brottsoffermyndigheten (2014) *Information till barn som brottsoffer*. Slutredovisning. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Brottsoffermyndigheten (2014a) *Utbildningsprogram för bättre bemötande av sexualbrottsoffer i samband med polisanmälan, förundersökning och rättegång*. Slutredovisning. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Brå (2005) *Våldtäkt. En kartläggning av polisanmälda våldtäkter*. Rapport 2005:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2007) *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*. Rapport 2007:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2010), *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.

- BRÅ (2010a) *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag* Rapport 2010:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2012) *Sexualbrott*, kapitel av Hradilova Selin, K., & Shannon, D., i *Brottsutvecklingen i Sverige år 2008–2011*, Rapport 2012:13, Stockholm.
- Brå (2013) *Utvärdering av Koncept Karin*. Rapport 2013:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*. Rapport 2014:08. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2014) *Konstaterade fall av dödligt våld. Statistik för 2014*. Författare Forselius, N. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2014) NTU 2013. *Om utsatthet, otrygghet och förtroende. Utsatthet för brott 2013. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen*. Rapport 2014:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2014a) *Utsatthet för brott 2013. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2014*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet/Brå.
- Brå (2015) www.bra.se/brott-och-statistik/valdtakt-och-sexualbrott
- Brå (2015a) *Olaga förföljelse. Tillämpningen av den nya straffbestämmelsen*. Rapport 2015:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2015b) *Kontaktförbud. En utvärdering av ändringarna i lagen 2011*. Rapport 2015:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet/Brå.
- Burck, C. & Daniel, G. (1995) *Gender and family therapy*. London: Karnac books.
- Burman, M. (2007) *Straffrätt och mäns våld mot kvinnor. Om straffrättens förmåga att producera jämställdhet*.
- Callerstig, A. (2011a), "Utbildning för en jämställd verksamhet", kapitel 8 i *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lindholm, K. (red.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Callerstig, A. (2011b), "Jämställd medborgarservice", kapitel 4 i *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lindholm, K. (red.). Lund: Studentlitteratur AB.

- Campbell, J. C. et al. (2003) *Risk factors for femicide in abusive relationships: Results from a multisite case control study*. *American journal of public health*, 93(7), s. 1089–1097.
- Carlsson, N. (2009) *Avslöjandets tid: kvinnors bearbetning av sexuella övergrepp*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Casey, E. A., and T. P. Lindhorst. (2009) *Toward a multi-level, ecological approach to the primary prevention of sexual assault*. *Trauma, Violence, & Abuse* 10:91-114.
- Cavanagh, K. R. Dobash, E. Dobash, R. P & Lewis, R.(2001) *'Remedial Work': men's Strategic Responses to their Violence against Intimate Female Partners*. *Sociology*, vol. 35, s. 695–714.
- Cissner, A. B. (2009) *Evaluating the Mentors in Violence Prevention program: Preventing gender violence on a college campus*. New York: Center for Court Innovation.
- COAG (Council of Australian Governments) (2010) *National plan to reduce violence against women and their children 2010–2022*, The Council of Australian Governments (COAG), www.coag.gov.au/, 2015-05-07
- Cocozza, M. (2003) *Anmälningsplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd*. Rapport nr 26. Linköpings universitet: Avdelningen för barn och ungdomspsykiatri, Hälsouniversitetet.
- Council of Europe (2014) *Analytical Study of the Results of the Fourth Round of Monitoring the Implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the Protection of Women against Violence in Council of Europe member states*, Council of Europe, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/documentation_studies_publications_en.asp 2015-04-16
- de Vylder, S. (2004) *Costs of Male Violence i Ferguson, H. mfl: Ending Gender-Based Violence. A Call for Global Action to Involve Men*. Stockholm: Sida.
- Diesen, C. & Diesen, E., F. (2013) *Övergrepp mot kvinnor och barn – den rättsliga hanteringen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.

- Dietrich, A. M. (2007) Traumatic impact of violence against women. I Elizabeth Carll (red.) *Trauma Psychology: Issues in Violence, Disaster, Health, and Illness* (s. 259–281). Westport, CT: Preager.
- Dobash, R., P. & Dobash, R., E. (1979) *Violence against wives: A case against the patriarchy*. New York: Free Press.
- Dobash, R., P. & Dobash, R., E., Cavanagh, K. & Lewis, R. (1998) *Separate and Intersecting Realities: A Comparison of Men's and Women's Accounts of Violence Against Women*. *Violence Against Women*, vol. 4, s. 382–414.
- Dobash, R., P. & Dobash, R., E., Cavanagh, K. & Lewis, R. (1999), *Changing Violent Men*. Thousand Oaks, London: Sage publications.
- Dobash, R., P. & Dobash, R., E. (2004), *Women's violence to men in intimate relationships. Working on a puzzle*. *British Journal of Criminology* vol. 33, nr 3, Advance Access publication 8 april 2004.
- Dobash, R., P. & Dobash, R., E. (2015) *When Men Murder Women*. Oxford: Oxford University Press.
- Drugli, M. B. (2003) *Barn vi bekymrar oss om*. Göteborg: Liber AB.
- Eduards, M. (2002) *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber.
- Eduards, M.(2007) *Kroppspolitik – Om Moder Svea och andra kvinnor*, Stockholm: Atlas Akademi.
- EIGE (2014), *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union* Vilnius: European Institute for Gender Equality.
- EIGE (2015) *Preventing Domestic Violence. Good Practices*. Vilnius: European Institute for Gender Equality, www.eige.europa.eu 2015-04-16
- Ekström S. (2009) *Hedersmorden och orden: berättelser om kultur, kritik och skillnad*. Makadam förlag: Göteborg.
- Ekström, V. (2013). Samhällets stöd till våldsutsatta kvinnor: En intersektionell analys av hur det offentliga trycket behandlar kön, klass och etnicitet. *Retfaerd* 35(3):51–68.
- Ekström, Veronica (2014) Violence against women – social services support during legal proceedings. *European Journal of Social Work*. DOI: 10.1080/13691457.2014.951600.

- Eliasson, M. (1997) *Mäns våld mot kvinnor: en kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Eliasson, M. & Ellgrim, B. (2006) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Enander, V. (2011) *Skam – ett bortglömt band*. i *Hur går hon? Om att stödja misshandlade kvinnors uppbrottsprocesser*, Enander, V. och Holmberg, C. (red.). Lund: Studentlitteratur.
- Equality and Human Rights Commission (2013) *The proposed violence against women, domestic abuse and sexual violence duty. Guidance for developing an effective workplace policy*. Wales.
- Ericson, K. Ahnberg, K. Johansson, P. (2012) *Hur gör man hälsoekonomiska utvärderingar?* Praktisk handledning för livsstilsprogram i Primärvården Göteborg. Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet och Vårdcentralen Kungssten, Primärvården Göteborg.
- Eriksson, M. (2003) *I skuggan av pappa*. Familjerätten och hanteringen av faders våld. Stenhag: Gondolin.
- Eriksson, M. med Biller, H. och Balkmar, D. (2006) *Mäns våld mot kvinnor och barns upplevelser: interventioner, kunskaper och utvecklingsbehov*. Stockholm: Näringsdepartementet/Fritzes.
- Eriksson, M. (2007) *Faders våld mot kvinnor och barns situation: interventioner på olika planeter?* i Eriksson, M. (red): *Barn som upplever våld*. Nordisk forskning och praktik. Stockholm: Gothia Förlag.
- Eriksson, M. (2008) *Revolutionary mothers? Interacting power relations, agency and social change*, NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research, 16 (2), s. 96–113.
- Eriksson, M., Berg, L. & Wallqvist, A. (2011) *Våldsförebyggande arbete med män. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Eriksson, M. (2014) *Mothers as a vulnerable group of women subjected to violence*, Social Dialogue. Free Magazine of the International Association of Schools of Social Work, 3(8), s. 10–15.
www.social-dialogue.com

- Eriksson, M. (2014) *Våld, familjerätt och barns utsatthet i förskola och skola* i Cederborg, A., & Warnling-Nerep (red.), W., *Barnrätt. En antologi*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Eriksson, M. & Pringle, K. (2010) Children's perspectives informing professional welfare practice: a comparative view, I M. P. Robb och R. Thomson (red.) *Critical Practice with Children and Young People*. Bristol: Policy Press.
- Eriksson, M., Berg, L. & Wallqvist, A. (2011) *Våldsförebyggande arbete med män: En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Europarådet (2011) *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet*. Europarådetsfördragsserie nr 210.
- Farley, M. et al. (2003) *Prostitution and Trafficking in Nine Countries: An Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder*, *Journal of Trauma Practice*, 2 (3–4), s. 33–74.
- Faver, C.A. & Strand, E.B. (2003) *To leave or to stay? Battered women's concern for vulnerable pets*. *Journal of Interpersonal Violence*, 18(12), s. 1367–1377.
- Fergusson, D. Horwood, J. & M. Ridder, E. (2005) *Partner Violence and Mental Health Outcomes in a New Zealand Birth Cohort*. *Journal of Marriage and Family*, vol. 67, s. 1103–1119.
- Ferrer-Wreder, L. Stattin, H. Lorente, C. C. Tubman, J. G. och Adamsson, L. (2005) *Framgångsrika preventionsprogram för barn och unga*. En forskningsöversikt. Stockholm: Gothia.
- Figley, C. (red.) (1995) *Compassion Fatigue. Coping with Secondary Traumatic Stress Disorder in Those Who Treat the Traumatized*. London: Brunner-Routledge.
- Flood M. (2011) *Involving Men in Efforts to End Violence Against Women, Men and Masculinities* 2011 14: 358, SAGE.
- FN (1979) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. A/RES/34/180. New York: FN.
- FN (1993) *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. A/RES/48/104. New York: FN.

- FN (2000) Working towards the elimination of crimes against women committed in the name of honour. A/RES/55/66, of December 2000. New York: FN.
- FN (2006) Resolution adopted by the General Assembly: 61/143. Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women. A/RES/61/143. New York: FN.
- FN (2008) *Women 2000 and beyond, The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality. The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality. Published to promote the goals of the Beijing Declaration and the Platform for Action December 2008.*
- Foshee, V. A., Bauman K. E., Arriaga. X. B., Helms, R. W. Koch, G. G. & Fletcher Linder, G. (1998). *An Evaluation of Safe Dates, an Adolescent Dating Violence Prevention Program.* American Journal of Public Health, 88(1), s. 45–50.
- Foshee, V, Bauman K, Ennett S, Linder F, Benefield, Suchindran, C, (2004) *Assessing the Long-Term Effects of the Safe Dates Program and a Booster in Preventing and Reducing Adolescent Dating Violence Victimization and Perpetration.* I American Journal of Public Health. Vol. 94. No 4. s. 619–624.
- Foshee, V. A., Bauman, K. E., Ennett, S. T., Suchindran, C., Benefield, T., & Linder, G. F. (2005). *Assessing the Effects of the Dating Violence Prevention Program "Safe Dates" Using Random Coefficient Regression Modeling.* Prevention Science, 6(3), s. 245–258.
- FRA (2014) *Violence against women: an EU-wide survey.* European Union Agency for Fundamental Rights.
- Gottzén, L. & Korkmaz, S. (2013) *Killars våld mot tjejer i nära relationer.* I *Unga och våld – en analys av maskulinitet och förebyggande verksamheter* (s. 70–99). Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gottzén, L. (2013) *Skam, maskulinitet och respons på mäns våld mot kvinnor.* Socialvetenskaplig tidskrift 20(2): s. 75–92.
- Graham-Kevan, N. & Archer, J. (2003) *Intimate Terrorism and Common Couple Violence: A Test of Johnson's Predictions in Four British Samples.* Journal of Interpersonal Violence, vol. 18, s. 1247–1270.
- Grann, M. (2002) *Riskbedömningar – Möjligheter eller omöjligheter,* i SOU 2002:26. Frigivning från livstidsstraff. Stockholm: Fritzes.

- Grip, K. & Broberg, A. med Almkvist, Kjerstin, Almkvist, Linnéa, Axberg, Ulf, Cater, Åsa K., Eriksson, Maria, Forssell, Anna, Iversen, Clara & Sharifi, Ulrika (2013) *Utvärdering av stödinsatser för mammor som utsatts för våld i en nära relation av en manlig partner*. Göteborg: Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen.
- Grände, J. & Lundberg, L. (2009) *I arbete med våldsutsatta kvinnor*. Handbok för yrkesverksamma. Stockholm: Gothia förlag.
- Hamby, S. Grych, J. (2013) *The Web of Violence Exploring Connections Among Different Forms of Interpersonal Violence and Abuse*, SpringerBriefs in Sociology, Department of Sociology, University of Miami, Miami, FL, USA.
- Hart, P., D. (2007) *Father's Day Poll, A Survey Among Men*. Research Associates, Inc.
- Hearn, J. (1998) *The violence of men: how men talk about and how agencies respond to men's violence to women*. London: Sage publications.
- Hearn, J. (1998a) *Men will be men. The ambiguity of men's support for men who have been violent to known women*. I Popay, J., Hearn J. & Edwards J. (red.) *Men, gender divisions and welfare*. New York: Routledge, s. 147–180.
- Hearn J. & Pringle K. (2006) *European Perspectives on men and masculinities*, National and Transnational Approaches s. 149–169, Palgrave Macmillan.
- Heckert, D. A. och Gondolf, E. W. (2004) *Battered women's perceptions of risk versus risk factors and instruments in predicting repeat assault*, *Journal of Interpersonal Violence*, 19 (7), s. 778–800.
- Heise, L., Ellsberg, M., & Gottmoeller, M. (2002) *A global overview of gender-based violence*. *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 78 Suppl. 1 S5–S14.
- Helweg-Larsen, K. Kruse, M. Sørensen, J. Brønnum-Hansen, H. (2010), *Voldens pris. Samfundsmæssige omkostninger ved vold mod kvinder*. Danmark, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet & Rockwool Fonden.
- Herman J. L. (1992) *Trauma och tillfrisknande*. Göteborgs Psykoterapi Institut: Göteborg.

- Hester, M. Pearson, C. Harwin, N. med Abrahams, H. (2006) *Making an Impact. Children and Domestic Violence – a reader*. 2. uppl. London: Jessica Kingsley.
- Hindberg, B. (1999) *När omsorgen sviktar. Om barns utsatthet och samhällets ansvar*. Andra upplagan. Stockholm: Rädda Barnen.
- Hirdman, Y. (2003) *Genus – Om det stabilas föränderliga form*. Stockholm: Liber.
- HM Government (2010) *Together we can end violence against women and girls: a strategy*. London: Her Majesty's Government, www.wiltshire.gov.uk/hm-government-violence-against-women-girls-strategy.pdf, 2016-05-04
- HM Government (2014) *A Call to End Violence against Women and Girls. Action Plan 2014* London: Her Majesty's Government www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287758/VAWG_Action_Plan.pdf, 2015-05-04
- Hoeffler, A. & Fearon, J. (2014), *Conflict and violence: Assessment paper: Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda* (pp. 1–65). Copenhagen Consensus Center.
- Holmberg, C. (2004) *Med husbandens röst – Om våld mot djur i misshandelsrelationer*. Ystad: Kabusa böcker.
- Holmberg, C., Smirthwaite, G. och Nilsson, A. (2005) *Mäns våld mot missbrukande kvinnor: ett kvinnofridsbrott bland andra*. Stockholm: Mobilisering mot narkotika.
- Holmberg, C. & Stjernqvist, U. (2006) *Våldsamt lika och olika – Om våld i samkönade parrelationer*. Stockholm: Centrum för Genusstudier, rapport 36.
- Holmberg, C. & Enander, V. (2011) *Varför går hon? Om miss-handlade kvinnors uppbrottsprocesser*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmström, C. och Skilbrei, M-L. (2008) *Prostitution i Norden. Forskningsrapport*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet, Tema-Nord 2008:604.
- Hultkrantz, L. & Nilsson J-E. *Samhällsekonomisk analys*, Studentlitteratur, 2008.
- Hydén, M (1995), *Kvinnomisshandel inom äktenskapet. Mellan det omöjliga och det möjliga*, Stockholm: Liber.

- Hydén, M. (2002) *Har sociala problem ett kön?* I Meeuwisse, A. & Swärd, H. (red) *Perspektiv på sociala problem*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Hydén, M. (2005). 'I must have been an idiot to let it go on': Agency and positioning in battered women's narratives of leaving. *Feminism & Psychology* 15(2): 171–90.
- Häger Glengård, A. Berglund, A.& Steen Carlsson K. (2011), *Ekonomiska konsekvenser av våld mot kvinnor – en kunskapsöversikt samt kostnadsberäkningar utifrån tre typfall*. Lund, IHE Rapport 2011:1.
- Häll, L. (2004) *Offer för våld och egendomsbrott 1978–2002*. Rapport 104. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- IMDi (2008) *Ungdom med invandrerbakgrund*. Rapport 10-2008. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IVO (2014) *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.
- Isdal, P. (2001) *Meningen med våld*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Jaffe, P. G.; Crooks, C. V., Wolfe, D. A. (2003) *Legal and policy responses to children exposed to domestic violence: The need to evaluate intended and unintended consequences*, *Clinical Child and Family Psychology Review* 6 (3), s. 205–213.
- Jaffe, P G, Johnston, J E, Crooks, C V, Bala, N. (2008) *Custody Disputes Involving Allegations of Domestic Violence: Toward a Differentiated Approach to Parenting Plans*, *Family Court Review*, 46 (3), s. 500–522.
- Jannesson E. och Jonsson R (2015) *Organisering och styrning av sociala investeringar*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Jónasdóttir, A. G. (2003) *Kärlekskraft, makt och politiska intressen: en teori om patriarkatet i nutida västerländska samhällen*. Göteborg: Daidalos.
- Kağıtçıbaşı C. (2002) *Cross-cultural Perspectives on Family Change*. I Liljeström R. & Özdalga E. (eds.) *Autonomy and Dependence in the Family. Turkey and Sweden in critical perspective*. Swedish research institute in Istanbul.

- Kağıtçıbaşı C. (2007) *Family, Self and Human Development Across Cultures. Theory and Applications*. Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers: New Jersey.
- Kaldal, A. (2010) *Parallella processer: en rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnad och LVU mål*. Jure förlag Stockholm.
- Katz, J. (1995) *Reconstructing masculinity in the locker room: the mentors in violence prevention project*. Harvard Educational Review, 65(2), s. 163–174.
- Katz, J. T., Heisterkamp, H. A. & Fleming, W. M. (2011) *The Social Justice Roots of the Mentors in Violence Prevention Model and Its Application in a High School Setting*. Violence Against Women, 17(6), s. 684–702.
- Kaufman, Michael. (2001) *Effective Education With Boys and Young Men to Help End Violence Against Women*. Report to the Government of Ontario, Canada.
- Kelly, L, Hagemann-White, C, Meysen, T, Römkens, R (2011) *Realising Rights. Case studies on state responses to violence against women and children in Europe*. London: London Metropolitan University, Child and Woman Abuse Studies Unit.
- Kelly, L, Westmarland, N, Chalder-Mills, J. (2010) *Respect, Domestic violence perpetrator programmes; what counts as success*, Briefing note 1.
- Kriminalvården (2009) *Män som dödar kvinnor de har barn med. Förövarna och de överlevande barnen*. Författare Runeson, B., & Lysell, H. Projektnummer 2009:117. Norrköping: Kriminalvårdens Utvecklingsenhet.
- Kriminalvården (2010) *Utvärdering av partnerkontakt kopplat till IDAP*. Norrköping: Kriminalvårdens Utvecklingsenhet.
- Kriminalvården (2012) *Behandlingsprogrammet IDAP i Kriminalvården. Utvärdering av återfall i brott för programdeltagare 2004–2007*. Norrköping: Kriminalvården, Utvecklingsenheten.
- Kriminalvården (2013) *Behandlingsprogrammet ROS i Kriminalvården. Utvärdering av återfall i brott för programdeltagare 2002–2009*. Norrköping: Kriminalvården, Utvecklingsenheten.
- Kropp, P. R. och Hart, S. D. (2000) *The Spousal Assault Risk Assessment (SARA) Guide: Reliability and Validity in Adult Male Offenders*. Law and Human Behaviour, 24, s. 101–118.

- Lindgren, M. Pettersson, K-Å och Hägglund, B. (red.) (2004) *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Stockholm: Jure förlag AB.
- Lindholm, K. (2011), "Lärande och motstånd i räddningstjänsten", kapitel 11 i *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lindholm, Kristina (red.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Logan, T.K., Cole, J. & Shannon, L. (2007) *A mixed-methods examination of sexual coercion and degradation among women in violent relationships who do and do not report forced sex*. *Violence Vict* 2007;22:71–94.
- Logan, T.K., Walker, R. & Cole, J. (2013) *Silenced Suffering. The Need for a Better Understanding of Partner Sexual Violence*. Trauma Violence Abuse dec 2013.
- Lundgren, E. (2004), *Våldets normaliseringsprocess*, Stockholm: Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige.
- Lundgren, E. Heimer, G. Westerstrand, J. & Kalliokoski, A-M. (2001) *Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Stockholm: Brottsoffermyndigheten. Fritzes Offentliga Publikationer.
- Länsstyrelsen i Stockholm (2014) *Skyddat boende för hedersvåldutsatta personer – slutrapport av stöd till utveckling 2006–2014*. Författare Reyes, M-P. Rapport nr. 2014:18. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholm (2014), *Kvinnofridssamordnare – utredning av en nyckelfunktion*. Rapport 2014:13. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholm (2015) *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra – länsstyrelsernas samordning av insatser*. Rapport nr 2001:01. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholm.
- Länsstyrelsen Östergötland (2011) *Det handlar om kärlek – ett projekt om barn och ungas rättigheter*. Delrapport 2011. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Länsstyrelsen Östergötland (2011) *Våga göra skillnad. En vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck och/eller som riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja*. Rapport: 2011:14. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.

- Länsstyrelsen Östergötland (2013) *Det handlar om kärlek – ett projekt om barn och ungas rättigheter*. Slutrapport 2013. Rapport 2013:8. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Länsstyrelsen Östergötland (2015) *Nationella Kompetensteamet – delrapport*. Rapport nr. 2014:31. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Länsstyrelsen Östergötland (2015a) *Att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck – slutredovisning av länsstyrelsernas uppdrag att främja och lämna stöd till insatser*. Rapport 2015:6. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Länsstyrelsen Östergötland (2015b) *Våga se. En vägledning för stöd, vård och skydd av flickor och kvinnor som är eller riskerar att bli könsstympade*. Rapport 2015:16. Linköping: Länsstyrelsen i Östergötlands län.
- Mattsson, T. (2013) *Motstånd och neutralisering. Kön, makt och professionalitet i arbetet med våld i nära relationer*. i Socialvetenskaplig tidskrift nr 3–4, 2013, s. 150–167.
- Montoya, C. C & Miller, A. C. (2009) *The Role of Veterinarians and Other Animal Welfare Workers in Reporting of Suspected Child Abuse* i, A.Linzey (Ed.) *The Link Between Animal Abuse and Human Violence*. Sussex: Academic Press s. 273–280.
- Moynihan, M:M, Banyard, V.L, Alison C. Cares, Potter, S. J, Williams, LM, Stapleton JG, (2014) *Encouraging Responses in Sexual and Relationship Violence Prevention, What Program Effects Remain 1 Year Later?*, J Interpers Violence 2015 30: 110 originally published online 20 May 2014, SAGE.
- MUCF (2014), *Inget att vänta på, Handbok för våldsförebyggande arbete med barn och unga*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- MUCF (2015) *Unga, maskulinitet och våld Slutrapportering av uppdrag om attityder till maskulinitet och jämställdhet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Münger, A-C (2009) *Att förebygga och förhindra mäns våld i nära relationer inom Östergötlands län. Kvinnors upplevelser och erfarenheter av uppbrottsprocessen – en kunskapsöversikt och intervjustudie om kvinnors egna berättelser om sitt uppbrott (FoU-rapport 56:2009)*. Linköping: Linköpings kommun.

- Nationellt råd för kvinnofrid (2003), *Råd för kvinnofrid till regeringen*. Slutrapport från Nationellt Råd för Kvinnofrid. Näringsdepartementet.
- National Center for Injury Prevention and Control (2003), *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States*, Atlanta (GA), Centers for Disease Control and Prevention.
- NCK (2008) *Guide för omhändertagande efter sexuella övergrepp*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2008) *Handbok för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp. NCK-rapport 2008:1*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2010a) *Att fråga om våldsutsatthet som en del av anamnesen*. NCK-rapport 2010:4. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2011) *Att ställa frågan om våld – ett utbildningsmaterial för hälso- och sjukvården*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2013) *Våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2013:1 Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2013) *Redovisning av regeringsuppdraget ”Utvärdering av utbildningar” (U2011/5671/JÄM)*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2014) *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. NCK-rapport 2014:1 Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2015) *Verksamhetsberättelse 2014. Uppsala universitet*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- NCK (2015a) *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen (U2011/3939/JÄM)*. Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala Universitet.
- Nectoux, M., Mugnier, C., Baffert, S., Albagly, M., Thélot, B. (2010), *Évaluation économique des violences conjugales en France (An Economic Evaluation of Intimate Partner Violence in France)*, Santé Publique 22(4): s. 405–416.

- Nilsen, P. (red) (2014) *Implementering av evidensbaserad praktik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Nilsson I. & Wadeskog A. (2008), ”Det är bättre att stämma i bäcken än i ån; Att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga”, Skandias stiftelse Idéer för livet.
- Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2008a) *Handbok i socioekonomiska bokslut*, SEE & NUTEK.
- Nilsson I. & Wadeskog A. (2011) *Socioekonomi – vad är det?* www.seeab.se
- Nilsson, I. (2013), *Helhetssyn och långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*, Skandia Försäkringsaktiebolag.
- Nilsson, G. (2009) *Könsmakt eller häxjakt? Antagonistiska föreställningar om mäns våld mot kvinnor*. Lund: Lunds universitet, Institutionen för kulturvetenskaper.
- Nylén, L. (2014) *Rättsväsendet – polisens, åklagarens och domstolens roller* i Heimer, G. Björck, A. & Kunosson, C. (red.) *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson (2006) *Från manlig rättighet till lagbrott: Prostitutionsfrågan i Sverige under 30 år*. Kvinnovetenskaplig tidskrift 4/06.
- Olsson, H. (2011) *Det farliga men viktiga lyssnandet*, kapitel i *Hur går hon? Om att stödja misshandlade kvinnors uppbrottsprocesser*, Enander, V. och Holmberg, C. (red.). Lund: Studentlitteratur.
- Olver, M. E., Stockdale, K. C., Wormith, J. S. (2011) *A Meta-Analysis of predictors of offender Treatment Attrition and Its Relationship to Recidivism*, Journal of Consulting and Clinical Psychology 79 (1), s. 6–21.
- Orchowski, L.M., Uhlin, B.D., Probst, D.R., Edwards, K.M. & Anderson, T. (2009) *An assimilation analysis of clinician-assisted emotional disclosure therapy with survivors of intimate partner sexual assault* Psychotherapy Research 2009 19:3 s. 293–311.
- Palm, K. (2008). *Det riskabla engagemanget: Om regenerativ utveckling av mänskliga resurser, eldsjälar och ledarskap i radikal utveckling*. Stockholm: Institutionen för industriell ekonomi och organisation, KTH.

- Pearlman, L. A., & Saakvitne K. W (1995) *Trauma and the Therapist: Countertransference and Vicarious Traumatization in Psychotherapy with Incest Survivors*. New York: W.W. Norton & Company.
- Pease, R. & Pringle K. (2002) *A Man's World: Changing Men's Practices in a Globalized World*. London: Zed Press. FN (1993).
- Pease, B. (2008) *Engaging Men in Men's Violence Prevention: Exploring the Tensions, Dilemmas and Possibilities*, School of Health and Social Development Deakin University.
- Petersson, G. (2006) *Närvarande mödrar och tillräckligt frånvarande fäder. Om socialtjänstens bedömningar av föräldrars omsorg*. Socialvetenskaplig tidskrift, vol. 13, s. 51–65.
- Pincus, I. (2002), *The Politics of Gender Equality Policy*, Örebro Studies in Political Science 5.
- Polismyndigheten i Västra Götaland (2013) *Polismyndighetens granskning av kvinnor som dödas av män i nära relation*. Polismyndigheten i Västra Götaland (2013).
- Polismyndigheten (2014) Förstudierapport. *Utveckling av arbetsmetoder vid utredning av våldtäkter*. Rikspolisstyrelsen.
- Pope, H. & Stefansen, K. (2006) *Kjonn og vold*. I Lorentzen, J. & Mühleisen, W. (red) *Kjønnsforskning: en grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 207–217.
- Potter, S. J., Moynihan, M. M., Stapleton, J. G. & Banyard, V. L. (2009) *Empowering bystanders to prevent campus violence against women*. Violence Against Women 15, s. 106–121.
- Priebe, G. (2009) *Adolescents' experiences of sexual abuse; prevalence, abuse characteristics, disclosure, health and ethical aspects*. Lund: Lunds universitet.
- Pringle, K. (2006) *En fallstudie av bruket och missbruket av intersektionalitet*. I Sandell, K. & Mulinari, D. (red.) *Feministiska interventioner. Berättelser om och från en annan värld*. Stockholm: Atlas Akademi, s. 21–53.
- Radford, L & Hester, M. (2006) *Mothering Through Domestic Violence*. London: Jessica Kingsley.

- Ramböll (2015) *Belysning och analys av det nationella kunskapsstödjande arbetet vid NCK och Länsstyrelsen Östergötlands Kompetensteam*, Rapport .
- Rasmussen, I. Strøm, S. Sverdrup, S. Vennemo, H. (2012), *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Rapport 2012/41. Oslo, Vista Analyse AS.
- Regeringen (2004) *Regeringens insatser för ungdomar som riskerar hedersrelaterat våld*. Faktablad Ju 04.17, november 2004. Justitiedepartementet.
- Regeringen (2014) *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*. Enheten för diskrimineringsfrågor, Arbetsmarknadsdepartementet.
- RESPECT (2012) *The Respect Accreditation Standard*. London: RESPECT.
- RFSL (2015) synpunkter på *Utkast till en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* Stockholm, 150213.
- Rikskriscentrum (2015) *Årsstatistik*.
- Roks (2010) *Fruimporten fortsätter. Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer*. Stockholm: Riksorganisationen för kvinnor- och tjejjourer i Sverige, Roks rapport 2/2010.
- Roks (2015) *Årsstatistik*.
- Rothmans, E, Butchart, A, Cerdá, M. *Intervening with perpetrators of intimate partner violence: a global perspective*, World Health Organization.
- Rådestad I, Rubertsson C, Ebeling M, Hildingsson I. (2004) *What factors in early pregnancy indicate that the mother will be hit by her partner during the year after childbirth? A nationwide Swedish survey*. *Birth*.31(2):84–92.
- Rädda Barnen (2015) *Brott mot barn – om hur våldsutsatta barn drabbas när förundersökningen drar ut på tiden*, Rapport, Stockholm.
- Rönblom, M. (2002) *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Umeå universitet.
- Saunders, D. (1988) *Woman Battering or Mutual Combat? I*: K.Yllö & M. Bograd. Red. *Feminist Perspectives on Wife Abuse*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

- SCB (2007) *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad hösten 2006*. Rapport 2007:1. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Schlytter A. & Linell H. (2008) *Hedersrelaterade traditioner i en svensk kontext. En studie av omhändertagna flickor*, FoU Nordväst, Forskningsrapport 2008:2.
- Schlytter A., Högdin S., Ghadimi M., Sjöberg-Backlund Å. & Rexvid D (2009) *En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad – omfattning och karaktär*. Stockholms stad.
- Schlytter A., Rexvid D., Celepli Ö. & Nasih B. (2011) *Heder och det civila samhällets metoder*. Allmänna Arvsfonden.
- Schlytter, A. (2004) *Rätten att själv få välja*. Studentlitteratur: Lund.
- Scott, K. L. och Crooks, C. V. (2004) *Effecting Change in Maltreating Fathers: Critical Principles for Intervention Planning*. Clinical Psychology: Science and Practice 11 (1), s. 95–111.
- SIDA (2004) *Ending gender-based violence: A call for global action to involve men. A summary of research prepared by: Harry Ferguson, Jeff Hearn, Øystein Gullvåg Holter, Lars Jalmert, Michael Kimmel, James Lang, Robert Morrell*. Stockholm: SIDA.
- Simmons, A, C. Lehmann, P. (2007) *Exploring the Link Between Pet Abuse and Controlling Behaviors in Violent Relationships* i Journal of Interpersonal Violence 22 (9), s. 1211–1222.
- Sjögren, M., Berg, L., Hyllander, K. & Söderström, P. (2013) *Före han slår: om effektiva våldsförebyggande metoder med genusperspektiv*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- SKL (2007) *Den kommunala finansieringsprincipen*, informationsmaterial daterat 2007-04-16. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2012), *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2013) *Positionspapper för kvinnofrid och mot våld i nära relationer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2014) *Yttrande ”Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49)”* diariernr. 14/4032, yttrande daterat 2014-11-14.

- Skolverket(2013) *Till rektor Om skolans ansvar vid hedersrelaterat våld.*
- Skolverket (2015) *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda; Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar.* Ett stödmaterial. Stockholm: Skolverket.
- Slattery, S. M., & Goodman, L. A. (2009) Secondary traumatic stress among domestic violence advocates: Workplace risk and protective factors. *Violence Against Women* 15(11): s. 1358–1379.
- Socialstyrelsen (2006), *Kostnader för våld mot kvinnor. En samhälls-ekonomisk analys.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006a) *Insatser mot hedersrelaterat våld –resultatutvärderingar i andra länder. Sammanställning av rapporten Insatser mot æresrelateret vold.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009) *Socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn, Utveckling och prövning av standardiserade bedömningsinstrument.* Slutrapport till regeringen 1 december 2009. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009), *Alla kommuners ansvar – våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010) *Behandling av män som utövar våld i nära relationer – en utvärdering.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011) *Sällan sedda. Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med funktionsnedsättning.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011a) *Skylla sig själv? – Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med missbruks- eller beroendeproblem.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012) *Om implementering.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013) *Könsperspektiv i det försäkringsmedicinska beslutsstödet.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014) *Blånader och silverhår.* Utbildningsmaterial om våld mot äldre kvinnor. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014) *Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.* Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2014) *Öppna jämförelser 2014. Stöd till brottsoffer. Nationella resultat, metod och indikatorer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014) *Kartläggning av interventioner som rör äldre personer som utsätts för våld i en nära relation*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014) *Dödsfallsutredningar 2012–2013. Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015) *Våld. Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015a) *Kompetenshöjande åtgärder till hälso- och sjukvården om kvinnlig könsstympning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015b) *Partnerkontakt: Säkerhetsarbete med våldsutsatta personer när våldsutövaren går i behandling – en studie av en försöksverksamhet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från 20 analyser av statlig styrning och organisering*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2014) *Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall*. Rapport 2014:19. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2015) *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*. Rapport 2015:9. Stockholm: Statskontoret.
- Statens folkhälsoinstitut (2010) *Bemötande av våldsutsatta kvinnor som tillhör de nationella minoriteterna*. Slutredovisning av regeringsuppdrag verk 2008/332.
- Steen, A. (2003) *Mäns våld mot kvinnor – ett diskursivt slagfält. Reflektioner kring kunskapsläget*. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Research Report No 13, Department of Sociology, Göteborg University.
- Stenson, K. (2004) *Men's Violence Against Women. A challenge in antenatal care*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Stern, S. Fliedner, J., Schwab, S. Iten, R. (2013), *Costs of Intimate Partner Violence: Summary*, Federal Office for Gender Equality (FOGE), Berne.

- Svensson, L mfl. Apel (2013) *Forskning & Utveckling. Program för Hållbar Jämställdhet: Resultat och effekter av ett utvecklingsprogram*. Slutrapport från följeforskningen 2008–2013.
- SKR, (2014) *Bygg bra före*. En undersökning av kommunernas förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor. Stockholm: Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund.
- STIRITUP (2015) stiritup.eu/app-and-resources/
- Tryggare Sverige (2014) Tryggare Sveriges kartläggning av dödligt våld mot kvinnor i nära relation.
- Tryggare Sverige (2015) Granskning av kontaktförbud.
- UN Women (2012) *Handbook for National Action Plans on Violence Against Women*. New York: UN Women, www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/7/handbook-for-national-action-plans-on-violence-against-women, 2015-04-17.
- Ungdomsstyrelsen (2009) *Se mig! Unga om sex och internet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen (numera MUCF).
- Ungdomsstyrelsen (2009) *Gift mot sin vilja*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:5. Stockholm: Ungdomsstyrelsen (numera MUCF).
- Ungdomsstyrelsen (2010) *Hon hen han: en analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:2. Stockholm: Ungdomsstyrelsen (numera MUCF).
- Ungdomsstyrelsen (2013) *Unga och våld – en analys av maskulinitet och förebyggande verksamheter*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen (numera MUCF).
- Ungdomsstyrelsen (2012) *Utsatt – unga sex och internet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen (numera MUCF).
- Unizon (2015) *Kvinnofridsbarometern 2015. En undersökning av kommunernas arbete mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer*. April 2015. Stockholm: Unizon.
- Unizon (2015a) *Årsstatistik*.
- Wade, A. (1997) Small acts of living: Everyday resistance to violence and other forms of oppression. *Contemporary Family Therapy* 19(1): s. 23–39.

- Wade, A. (2007) *Despair, Resistance, Hope*, i C. Flaskas, I. McCarthy & J. Sheehan (Eds.), *Hope and Despair in Narrative and Family Therapy: Adversity, Forgiveness and Reconciliation*. Hove: Brunner-Routledge.
- Wade, A. (2012) *VÅLDsamt. Översatt föreläsning och dokumentation från seminarie med Allan Wade 17–18 januari 2012*. Gunnel E Vidén, Plan Sju kommunikation AB.
- Walby, S. (2004), *The Cost of Domestic Violence*, London, Department of Trade and Industry, Women and Equality Unit.
- Walker, L., M. Flood, and K. Webster. (2008.) *Violence against women*. In *Understanding health*, H. Keleher and C. MacDougall, s. 352–66. New York: Oxford University Press.
- Ward, K. J. (2000) *Evaluation 1999/2000. Mentors in violence prevention*. Boston: Northeastern University Center for the Study of Sport in Society.
- Ward, K. J. (2001) *2000–2001 MVP Evaluation Report*. Boston: Northeastern University Center for the Study of Sport in Society.
- WAVE (2012) *Country report 2012. Reality Check on Data Collection and European Services for Women and Children Survivors of Violence. A Right for Protection and Support?* Wien: Women Against Violence Europe, www.wave-network.org, 2015-04-17.
- Weinehall, K. (1997) *Att växa upp i våldets närhet. Ungdomars berättelser om våld i hemmet*. Umeå: Umeå universitet.
- Weinehall (2011) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Polisens hantering av en brottslig handling*, Pedagogiska rapporter från Pedagogiska institutionen, Umeå universitet 2011, Nr 85.
- Weisz, Arlene N, Black Beverly M, (2009) *Programs to reduce teen dating violence & sexual assault*, Columbia University Press.
- Wells, L. Lorenzetti, L. Carolo, H. Dinner, T. Jones, C. Minerson, T. & Esina, E. (2013) *Engaging men and boys in domestic violence prevention: Opportunities and promising approaches*. Calgary, AB: The University of Calgary, Shift Wells.
- Wendt Höjer, M. (2002), *Rädslans politik. Våld och sexualitet i den svenska demokratin*, Stockholm: Liber.

- Wendt, M. (2010) *Våldtäkt som demokratiproblem: Förändring och stabilitet i politik och debatt I Nationellt Centrum för Kvinnofrid Sju perspektiv på våldtäkt Rapport 2010:2* Uppsala: Uppsala Universitet och Akademiska Sjukhuset.
- White, H. A. (2003) *Refusing to Blame the Victim for the Aftermath of Domestic Violence*, Nicholson v Williams is a Step in the Right Direction, *Family Court Review*, 41 (4), s. 527–532.
- WHO (2002) *World report on violence and health*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2003) Rothmans, E. Butchart, A. Cerdá, M. *Intervening with perpetrators of intimate partner violence: a global perspective*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2004) *The economic dimensions of interpersonal violence*. Genève: World Health Organization.
- WHO. (2009) *Violence prevention: the evidence: Changing cultural and social norms that support violence*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2010) *European report on preventing violence and knife crime among young people, Addressing Intimate Partner Violence and Sexual Violence Among Adolescents: Emerging Evidence of Effectiveness*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2010) *Preventing intimate partner and sexual violence against women. Taking action and generating evidence*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2013) *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence*. Genève: World Health Organization.
- WHO (2014) *Global status report on violence prevention 2014* Genève: World Health Organization.
- Victorian Community Council Against Violence (2004), *Family Violence IS a Workplace Issue: Workplace Models to Prevent Family Violence*. Melbourne: the Victorian Community Council Against Violence, State of Victoria., October 2004.
- Wikan, U. (2004) *En fråga om heder*. Stockholm: Ordfront.

- Wikman, S. (2012) *Våld i arbetslivet. Utveckling, uppmärksamhet och åtgärder*. Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr. 30. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Villagómez, E. (2010), *The economic and social costs of domestic violence against women in Andalucía, Spain*, Almenara Estudios Económicos y Sociales.
- Williams Crenshaw, K. (1993) *Mappin the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. University of California, Los Angeles.
- Williams, O. (1998) *Healing and confronting the African American Male who batters*. In R. Carrillo, & J. Tello (Eds.), *Family violence and men of color: Health the wounded male spirit* (pp. 74–94). New York: Springer Publishing.
- Winter, Søren C. (2003) *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*, i Peters, B. G. & Pierre, J (red.): *Handbook of Public Administration*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, s. 212–222.
- Woodrow, A. C. och Bright, D. A. (2011) *Effectiveness of a Sex Offender Treatment Programme: A Risk Band Analysis*, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology 55(1): s. 43–55.
- Zhang, T., Hoddenbagh, J., McDonald, S., Scrim, K. (2013), *An Estimation of the Economic Impact of Spousal Violence in Canada 2009*, Department of Justice Canada, Ottawa.
- Åberg, L. (2014) *Sommarens skiraste ljus*. Kvinnorättsförbundet.
- Åklagarmyndigheten(2012) *Våldtäkt mot vuxen – kvaliteten i den brottsutredande verksamheten*.
- Åklagarmyndigheten(2013) *Tillsynsrapport*. Utvecklingscentrum Göteborg.
- Åklagarmyndigheten(2014) *Tillsynsrapport*. Utvecklingscentrum Göteborg.
- Överlien, C. (2010) *Children Exposed to Domestic Violence. Conclusions from the Litterature and Challenges Ahead* i Journal of Social Work. 10(1): s. 80–97.

Överlien, C. (2015) *Föreläsning av Carolina Överlien på Internationella brottsofferdagen 22 februari 2015*, där icke-publicerad forskning från stiritup.eu redogjordes för.

Kommittédirektiv 2014:25

Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en samlad nationell strategi för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin ska utgöra en grund för uppföljning och utvärdering av regeringens insatser för att nå detta mål.

Utredaren ska

- utvärdera i vilken utsträckning de insatser som har genomförts under innevarande mandatperiod mot mäns våld mot kvinnors har lett till att ny kunskap och nya metoder och förhållningssätt införlivats i myndigheters ordinarie verksamhet,
- utarbeta mål på både lång och kort sikt samt lämna förslag till hur dessa ska följas upp,
- analysera och bedöma behovet av att inom befintlig myndighetsstruktur samla och sprida kunskap och erfarenheter av arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor samt utvärdera insatser och ge konsultativt stöd till myndigheter och andra relevanta aktörer på området.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 maj 2015.

Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av de fyra delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Övriga mål handlar om jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet samt jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Arbetet för att nå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har hög prioritet. Arbetet omfattar inte enbart det våld som drabbar kvinnor i nära relationer utan även det våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Det gäller t.ex. sexuellt våld och andra sexuella övergrepp som drabbar kvinnor i någon annans bostad eller på allmän plats. Mäns våld mot kvinnor förekommer även i samband med hedersrelaterat våld och förtryck, giftermål mot någons vilja, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Våldet som riktas mot kvinnor drabbar kvinnor i alla åldrar och samhällsklasser och förekommer oavsett nationalitet eller etnisk, religiös och kulturell tillhörighet eller sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Utvecklingen av arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Sedan början av 1990-talet har frågan om mäns våld mot kvinnor haft en framskjuten plats i jämställdhetspolitiken. Första gången som våld mot kvinnor lyftes upp som en mer fristående jämställdhetsfråga var 1990 i den jämställdhetspolitiska propositionen Olika på lika villkor (prop. 1990/91:113). I stället för att som tidigare behandla frågan inom området hälsa och sociala frågor beskrevs mäns våld mot kvinnor i propositionen som en fråga om obalans i maktförhållanden mellan kvinnor och män. I den jämställdhetspolitiska propositionen Delad makt delat ansvar (prop. 1993/94:147) formulerades ett jämställdhetspolitiskt delmål om frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld. År 1993 tillsatte regeringen en kommission med uppdrag att se över frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Kommissionen, som antog namnet Kvinnovåldskommissionen, utgick från våldsutsatta kvinnors egna erfarenheter. Kommissionen foku-

serade särskilt på mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Kommissionens betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) innehöll bl.a. en beskrivning av våldets mekanismer och bakomliggande orsaker. Betänkandet låg till grund för de förslag som lämnades i propositionen Kvinnofrid (prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250). Med anledning av propositionen infördes brottsrubriceringarna grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning i brottsbalken, och det blev straffbart att köpa sexuella tjänster. Kvinnofridsreformen innebar också att ett flertal myndigheter fick gemensamma uppdrag att enskilt eller i samverkan öka ansträngningarna för att förebygga våld mot kvinnor.

År 2000 inrättade regeringen ett Nationellt råd för kvinnofrid med uppgift att vara ett rådgivande organ till regeringen och uppmärksamma frågor som belysts i propositionen Kvinnofrid. Rådet var verksamt i tre år. År 2003 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att följa upp och ur ett könsmaktsperspektiv utvärdera de myndighetsgemensamma uppdrag som gavs till enskilda myndigheter med anledning av den nämnda propositionen. Utredningen antog namnet Utredningen om kvinnofridsuppdragen och lämnade 2004 betänkandet Slag i luften (SOU 2004:12). I betänkandet konstaterades att mäns våld mot kvinnor inte ses som ett eget kompetens- eller kunskapsområde och att bristande samsyn och samarbete myndigheter emellan är ett stort problem vid hantering av frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Utredningen ansåg bl.a. att arbetet måste institutionaliseras och systematiseras samt tillföras tillräckliga resurser. I den jämställdhetspolitiska utredningens betänkandet Makt att forma samhället och sitt eget liv (SOU 2005:66) föreslogs nya mål för jämställdhetspolitiken, däribland målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Målen beslutades av riksdagen 2006 (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257).

Regeringen uppdrog 2012 åt en nationell samordnare mot våld i nära relationer att åstadkomma en kraftsamling mot våld i nära relationer, bl.a. genom att samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet (dir. 2012:38, Ju 2012:05). I samordnarens uppdrag ingår också att aktivt verka för förbättrad samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas.

Samordnarens uppdrag omfattar alla som kan utsättas för våld i en nära relation, dvs. kvinnor, män, flickor, pojkar, barn och homosexuella, bisexuella och transpersoner. I uppdraget understryks emellertid att det framför allt är kvinnor som drabbas av detta våld. Den nationella samordnaren spelar en central roll när det gäller att se över hur det konkreta och förebyggande arbetet bäst kan samordnas och utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2014.

Insatser för att nå målet

Under föregående och innevarande mandatperiod har betydande resurser fördelats för olika åtgärder för att nå de jämställdhetspolitiska delmålen där delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra haft högsta prioritet. År 2007 presenterade regeringen en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). Brottsförebyggande rådet (Brå) har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat bedömning har handlingsplanen inneburit att berörda myndigheter lagt stor vikt vid mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck i sitt arbete, dock i mindre utsträckning vid våld i samkönade relationer. Handlingsplanen har inom de flesta berörda professioner bidragit till en ökad medvetenhet och en förhöjd kunskapsnivå. Den har också lett till en bättre struktur för arbetet både inom och mellan myndigheter. Enligt Brå har handlingsplanen också bidragit till att flera nya verksamheter påbörjats och att befintliga utvecklats samt att kunskaper om bra arbetsmetoder förmedlats och prövats i många olika sammanhang. Den stora framtida utmaningen är enligt Brå att säkerställa att kunskapen, arbetssätten och verksamheterna överlever och utvecklas. Dessa slutsatser har varit utgångspunkten för de nya insatser som beslutats av regeringen under perioden 2011–2014. Åtgärderna i handlingsplanen har följts upp med nya åtgärder i syfte att ny kunskap, nya arbetsmetoder och förhållningssätt ska integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet. En viktig del av dessa satsningar är uppföljningar av pågående utvecklingsarbete, fortsatta utbildningsinsatser samt utveckling och kvalitetssäkring av arbetsmetoder till stöd och skydd av våldsutsatta kvinnor. En

annan del i arbetet är fortsatt kunskapsutveckling och forskning om mäns våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld och andra sexuella övergrepp.

Uppdraget

Under innevarande mandatperiod har regeringen utvecklat och fördjupat de omfattande satsningar som genomfördes under förra mandatperioden inom området mäns våld mot kvinnor. Utredaren ska utvärdera i vilken utsträckning ny kunskap och nya arbetsmetoder och förhållningssätt har införlivats i berörda myndigheters ordinarie verksamhet till följd av satsningarna på området under 2010–2013.

Mål på kort och lång sikt och uppföljning av målen

Regeringen anser att det finns behov av en nationell strategi för att ange mål för den framtida inriktningen av samhällets insatser för att nå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Syftet är att tillsammans med de erfarenheter och resultat som den nationella samordnaren mot våld i nära relationer redovisar öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området.

Strategin ska omfatta mäns våld mot kvinnor i en nära relation och det våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Strategin ska även omfatta en utvecklad målstruktur som bidrar till ett långsiktigt arbete där nya insatser bättre kan följas upp. Strategins innehåll ska bygga på resultat av tidigare insatser och utvärderingar, den utvärdering som ska ske inom ramen för uppdraget och de erfarenheter och analyser som den nationella samordnaren mot våld i nära relationer redovisar.

Utredaren ska i dialog med berörda myndigheter, organisationer och aktörer föreslå långsiktiga och kortsiktiga mål i strategin i syfte att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. De långsiktiga och kortsiktiga målen ska syfta till ett strategiskt arbete för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt fungera som ett redskap för att genomföra ett resultatstyrt och kunskapsbaserat arbete på området. Inom ramen för uppdraget ska utredaren även ta fram underlag till nulägesbe-

skrivningar och föreslå resultat- och processindikatorer för uppföljningen av målen. Utredaren ska också i sitt arbete uppmärksamma homosexuella, bisexuella och transpersoners utsatthet för våld i nära relationer.

Behov av en samlad struktur för kunskapsutveckling och kunskapsöverföring samt stöd till aktörer på området?

Insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor rör olika politikområden och utförs av flera myndigheter och aktörer. Några av dessa aktörer har nationella uppdrag för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, däribland Nationellt Centrum för Kvinnofrid vid Uppsala Universitet (NCK) och Länsstyrelserna i Östergötlands och Stockholms län. Härutöver har även flera myndigheter uppdrag av regeringen på området såsom Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten och Brottsförebyggande rådet. Flera tidigare utredningar har pekat på behovet av ytterligare kunskapscentra eller kompetensteam med uppgifter som överlappar eller gränsar till mäns våld mot kvinnor. Det rör t.ex. äktenskap mot någons vilja och insatser för att hjälpa och stödja kvinnor och barn som kommer till Sverige på grund av anknytning som far illa (SOU 2012:35 och SOU 2012:45). Utredaren ska därför analysera och bedöma behovet av att inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen samla kunskap och kompetens, utvärdera insatser, genomföra utbildningar och ge stöd till myndigheter för att säkerställa att kunskapsnivån fortsätter att höjas och att befintlig kunskap får ökat genomslag samt att arbetsmetoder fortsätter att utvecklas inom ramen för arbetet med våld mot kvinnor. I detta ingår att belysa de funktioner som i dag har nationella uppgifter på området såsom NCK, Länsstyrelsen i Stockholms och Länsstyrelsen i Östergötlands län. Utredaren ska, i denna del av uppdraget, ta hänsyn till eventuella förslag som lämnas av den nationella samordnaren mot våld i nära relationer om hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och andra relevanta aktörer samt samråda med den nationella samordnaren mot våld i nära relationer. Om något av förslagen som lämnas har ekonomiska konsekvenser, ska utredaren beräkna och redovisa dessa samt lämna förslag till finansiering.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utrednings-väsendet samt ta del av relevant forskning. En delredovisning med en bedömning av de särskilda insatser som har genomförts på området under 2010–2013 ska redovisas senast den 31 juli 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 maj 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:114

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (U 2014:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 juli 2014

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 februari 2014 kommittédirektiv (dir. 2014:25) om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (dir. 2014:25). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget delredovisas senast den 31 juli 2014.

Tiden för att delredovisa uppdraget förlängs. Uppdraget ska i stället delredovisas den 15 oktober 2014.

(Utbildningsdepartementet)

Pågående utredningar på Regeringskansliet

Här nedan redovisas några av de utredningar som pågår på Regeringskansliet och som även delvis berör områden i denna utredning:

Jämställdhetsutredningen (U 2014:06)¹

Regeringen har sedan 2007 genomfört en omfattande satsning på jämställdhet. Totalt 2,6 miljarder kronor har satsats på jämställdhetsintegrering och olika insatser för att stimulera, utveckla och skynda på förändringsarbete för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetsutredningen har fått i uppdrag att:

- Beskriva och analysera utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män de senaste 10 åren på nationell och regional nivå. Beskrivningen ska ses i ljuset av samhällsutvecklingen under perioden.
- Analysera om jämställdhetspolitiken har genomförts och följts upp på ett effektivt sätt och lägga förslag på om hur genomförandet och uppföljningen kan effektiviseras.
- Se över de jämställdhetspolitiska målen och indikatorerna och bedöma om det finns behov av att justera eller förtydliga dessa.
- Utredningen ska redovisa sitt arbete senast 15 augusti 2015.

¹ Dir. 2014:55.

Utredningen om ett stärkt och självständigt civilsamhälle (U 2014:04)²

I uppdraget till utredningen ingår bland annat att lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras.

Utredningen ska redovisa sitt arbete senast 29 februari 2016.

Utredningen om översyn om tvångsvård av barn (S 2012:07)³

Syftet med utredningen är att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga som tvångsvårdas enligt LVU.

Utredningen ska bland annat göra en övergripande översyn av bestämmelserna om tvångsvård av barn och unga enligt LVU. Av direktiven framgår att även vissa frågor som rör socialtjänstlagen. Genom tilläggsdirektiv har utredningen dessutom fått uppdraget att se över olika placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran enligt SoL och LVU och att lämna förslag till flera alternativ än vad som finns i dag

Utredningen ska redovisa sitt arbete senast 15 juni 2015.

En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform Vårdnadsutredningen (Ju 2014:14)⁴

En särskild utredare ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform. Utredaren ska följa upp och undersöka hur reglerna har fungerat i praktiken och om syftet med reformen – att stärka barnrättsperspektivet – har uppnåtts. En annan huvuduppgift för utredaren är att kartlägga och analysera orsakerna till ökningen av antalet vårdnadsmål. I uppdraget ingår att ta ställning till bl.a.:

- om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras,
- hur föräldrars möjligheter att nå en samförståndslösning i mål om vårdnad, boende och umgänge kan utvecklas och förbättras,

² Dir. 2014:40.

³ Dir. 2012:79.

⁴ Dir. 2014:84.

- hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det förekommit allvarligt våld i familjen,
- om det behöver införas särskilda forumregler för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter, och
- om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge.
- Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 oktober 2016.

Sexualbrottsutredningen (Ju 2014:21)⁵

I uppdraget och översynen ingår bland annat att överväga om det bör införas en samtyckesbaserad regleringsmodell och om det bör införas ett särskilt straffansvar för oaktsamhetsbrott avseende våldtäkt. Utredningen ska också granska hur de brottsbekämpande myndigheterna och rättsväsendet i övrigt hanterar ärenden om våldtäkt. Det gäller bland annat bemötande och stöd till brottsoffer. Utredningen ska bl.a.:

- göra en översyn av våldtäktsbrottet,
- genomföra en praxisgenomgång i syfte att kartlägga hur våldtäktsbrottet har tolkats och tillämpats,
- lämna förslag på hur en reglering för ett särskilt straffansvar för oaktsamhetsbrott avseende våldtäkt bör utformas,
- överväga om det bör införas en samtyckesbaserad regleringsmodell för våldtäkt,

⁵ Dir. 2014:123.

- granska och analysera hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder ärenden om våldtäkt och hur rättsväsendet i övrigt hanterar sådana ärenden,
- analysera orsakerna till att så få våldtäktsanmälningar leder till åtal och fällande dom,
- överväga åtgärder för hur rättsväsendet ytterligare kan förbättra sitt arbete inom området,
- lämna de förslag till författningsändringar eller andra åtgärder som behövs, och
- redovisa de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Regeringen beslutade i november 2014 att 2014 års sexualbrottsutredning (Ju 2014:21) ska ombildas till en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)⁶

En särskild utredare ska göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Utredaren ska också analysera för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera vilka områden som är särskilt angelägna för kartläggningen,
- bedöma omfattningen och beskriva karaktären av eventuella avvikelser vid rättstillämpningen i förhållande till barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt,
- analysera orsakerna till eventuella avvikelser och, när det gäller tydliga avvikelser, lämna förslag till åtgärder samt vid behov före-

⁶ Dir. 2013:35.

slå kompletteringar och förtydliganden i lagstiftningen för att förstärka barnets rättigheter,

- analysera erfarenheter i andra länder, både i länder som har och inte har inkorporerat barnkonventionen, och
- analysera konkreta skillnader inom barnrättsområdet mellan Sverige och länder som har barnkonventionen inkorporerad.

Mot bakgrund av att regeringen nu påbörjar arbetet med att göra barnkonventionen till svensk lag får utredaren genom dessa tilläggsdirektiv ett utökat uppdrag.

Utredaren ska:

- lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen,
- belysa vilka principer som kan bli aktuella vid en eventuell konflikt mellan barnkonventionens bestämmelser och svensk lagstiftning, samt hur barnkonventionens bestämmelser kan få genomslag vid en sådan konflikt,
- belysa vilken vägledning som kan behövas för uttolkning av konventionen, och
- lyfta fram vilka åtgärder i övrigt som kan behöva vidtas vid en inkorporering av barnkonventionen.

Uppdraget förlängs och ska i sin helhet redovisas senast 28 februari 2016.

Förteckning över de myndigheter och organisationer m.fl. som utredningen träffat

Utredningen har inhämtat synpunkter, kunskaper och erfarenheter genom möten med ett stort antal aktörer på myndigheter och olika organisationer som arbetar inom området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, i denna bilaga återfinns dessa. Utöver det har vi också haft möten med våldsutsatta kvinnor.

Utredningens möten med ministrar

Utredningen har träffat jämställdhetsminister Åsa Regnér vid ett flertal tillfällen, samt justitieminister Morgan Johansson vid ett tillfälle.

Utredningens möten med departement och utredningar

Utredningen har genomfört enskilda möten med ett olika tjänstemän vid Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet.

Utredningen har genomfört ett flertal möten med Jämställdhetsutredningen. Utredningen har också haft möten med utredningen om tvångsvård av barn samt Sexualbrottsutredningen.

Referensgruppsmöten

Två möten har genomförts under utredningstiden, 27 januari 2015 och 17 mars 2015, med referensgrupp bestående av representanter från myndigheter och organisationer. I referensgruppen medverkade följande aktörer.

Myndigheter i referensgruppen

Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Länsstyrelsen Stockholm, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Polisen, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Åklagarmyndigheten.

Organisationer i referensgruppen

Brottsofferjouren, Föreningen Tillsammans, Huskurage, Kvinnors Nätverk, Män för jämställdhet, RFSL, RFSU, Rikskriscentrum, Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige, Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime, Rädda Barnen, Sveriges Kvinno-lobby, Tjejers rätt i samhället, Tryggare Sverige, Unizon

Utredningens enskilda möten med myndigheter och organisationer

I utredningen har vi genomfört ett eller flera enskilda möten med representanter från följande myndigheter:

Arbetsmiljöverket, Arvsfonden, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Riksrevisionen, Polisen, Skolverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting, Universitetskanslerämbetet, Åklagarmyndigheten.

I utredningen har vi genomfört ett eller flera enskilda möten med representanter från följande organisationer:

Alla kvinnors hus, Brottsofferjouren, Föreningen Tillsammans, Huskourage, Kvinnojouren Skövde, Kvinnors nätverk/Linna mottagningen, Manscentrum, RFSU, Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige, Roks, Sveriges Kvinnolobby, Tryggare Sverige, Tjejjouren i Väst, Sollentuna kvinnojour, UN-Women, Unizon.

Med några av dessa myndigheter och organisationer har vi haft flera möten och träffar. Till dessa hör bland annat Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren, Polisen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Roks, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket, Socialstyrelsen, Unizon, Åklagarmyndigheten.

Utredningens möten med kommuner och landsting

Utredningen har genomfört möten med representanter från följande enskilda kommuner: Borås, Botkyrka, Gävle, Göteborg, Kalmar, Kiruna, Luleå, Malmö, Norrköping, Sotenäs, Stockholm, Södertälje, Tjörn, Västerås, Örebro.

Utredningen har genomfört möten med representanter från följande enskilda landstingskommunala verksamheter: Hortlax vårdcentral, Kvinnokliniken i Norrköping, Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV).

Utredningen har medverkat vid ett antal möten med politiska beredningar eller församlingar som samordnas genom SKL, nämligen följande:

- Politikerinformation för samtliga förtroendevalda inom SKL:s politiska organisation.
- Nationella Samverkansgruppen för Kunskapsstyrning.
- Sjukvårdsdelegationen.
- Beredningen för Primärvård och äldreomsorg.
- Beredningen för Socialpolitik och individomsorg.

Utredningen har medverkat vid flera av träffarna för SKL:s kvinnofrids nätverk för kommuner och landsting, där mellan 60–90 representanter från kommuner och landsting deltog. Dessutom har utredningen träffat Samverkan mot våld, Kraftfält Norr.

Utredningens möten med länsstyrelserna

Utredningen har genomfört enskilda möten med representanter från Dalarnas län, Norrbotten län, Västra Götalands län, Örebro län, Östergötland län. På de olika mötena med länsstyrelserna har det även ingått medverkade representanter från bland annat hälso- och sjukvården, polisen, socialtjänsten samt organisationer i respektive län.

Utredningen har också medverkat vid flera tillfällen på länsstyrelsernas nätverk i arbetet mot våld i nära relationer samt länsstyrelsernas nätverk i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, där samtliga länsstyrelser finns representerade.

Utredningens möten med Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid

Vi har medverkat vid flera möten med nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid under utredningstiden.

Utredningens möten med nationella samordnare

Utredningen har träffat nationella samordnaren mot våld i nära relationer och nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården.

Utredningens medverkan vid konferenser m.m.

Utredningen har också medverkat på en mängd större konferenser för yrkesverksamma och aktörer som verkar på området.

Omfattning av utsatthet

Diagramförteckning som visar omfattning av utsatthet för bl.a. misshandel, sexualbrott och hot

I denna bilaga har vi samlat de diagram som återfinns i kapitel 2, samt även ytterligare några diagram som ingår i SCB:s uppföljning av indikatorer för det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Källor för de följande diagrammen är dels anmäld misshandel samt NTU. Källdata återfinns hos SCB¹ samt i Brå (2014).

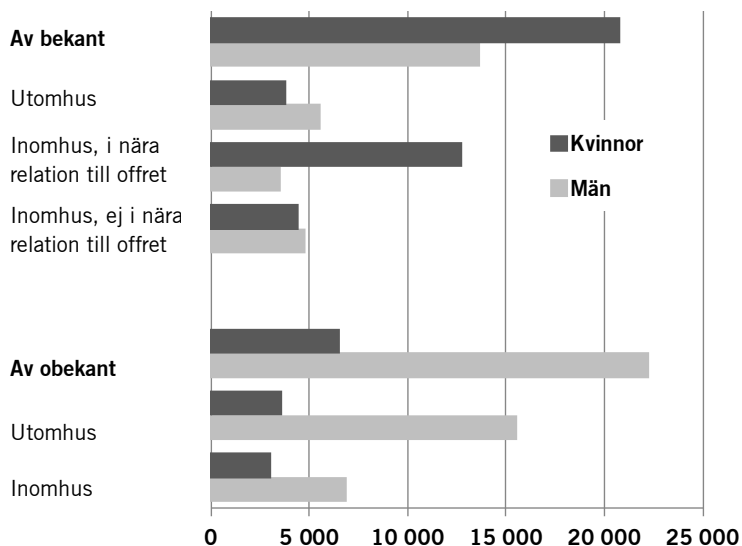
Förteckning över figurer

Figur 2.3 i kapitel 2	Anmäld misshandel 2013 av personer i åldern 18 år och äldre
Figur 2.4 i kapitel 2	Personer 16–79 år utsatta för sexualbrott efter ålder och kön 2013
Figur 2.5 i kapitel 2	Andel av befolkningen som uppgav att de blev utsatta för fysiskt våld i form av misshandel och sexualbrott, eller/och hot, trakasserier och verbala kränkningar i en nära relation under 2012. Särredovisning för kön och ålder.
Figur 1	Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013: Totalt (1 253 000 skattade händelser)

¹ www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Temaomraden/Jamstalldhet/Indikatorer/Mans-vald-mot-kvinnor-ska-upphora/

- Figur 2 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013: Bostad (214 000 skattade händelser)
- Figur 3 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013: Arbete/Skola (304 000 skattade händelser)
- Figur 4 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013: Allmän plats (622 000 skattade händelser)
- Figur 5 Personer 16–79 år utsatta för hot efter relation till förövaren 2013
- Figur 6 Personer som känner oro för att utsättas för överfall eller misshandel efter ålder 2013
- Figur 7 Personer som känner sig otrygga vid utevistelse sen kväll efter ålder 2013

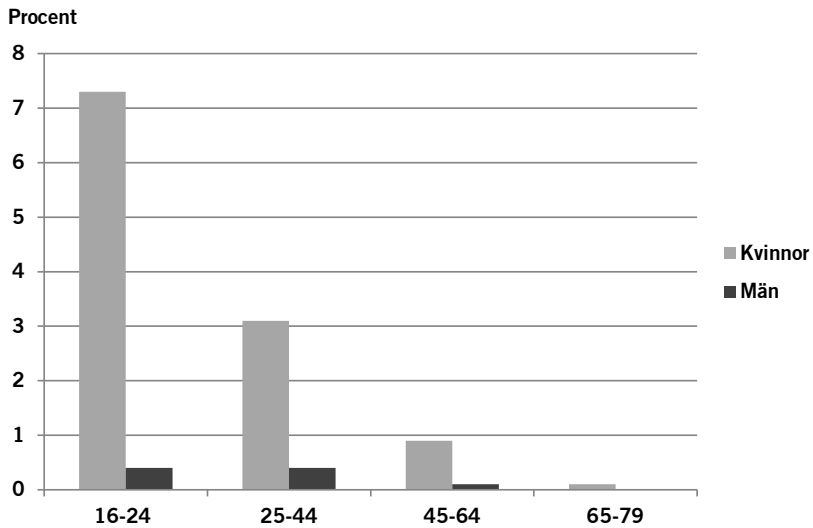
Figur 2.3 i kapitel 2 Anmäld misshandel 2013 av personer i åldern 18 år och äldre



Källa: Anmälda brott, Brottsförebyggande rådet (Brå).

I figur 2.3 framgår antal anmälda fall av misshandel, uppdelat på kön, relation mellan offer och förövare samt plats för brottet.

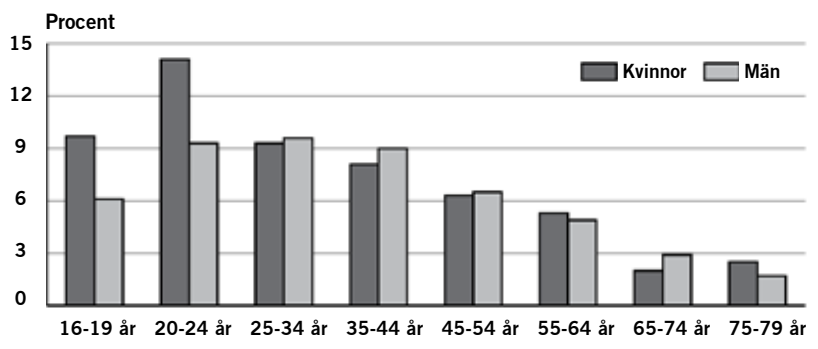
Figur 2.4 i kapitel 2 Personer 16–79 år utsatta för sexualbrott efter ålder och kön 2013



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Figur 2.4 visar personer 16–79 år som i NTU angivit att de utsatts för sexuellt ofredade, tvång eller angrepp under föregående år. Med sexualbrott avses alla former av sexualbrott mot personer 16 år och äldre.

Figur 2.5 i kapitel 2 Andel av befolkningen som uppgav att de blev utsatta för fysiskt våld i form av misshandel och sexualbrott, eller/och hot, trakasserier och verbala kränkningar i en nära relation under 2012. Särredovisning för kön och ålder



Källa: Nationella trygghetsundersökningen, Brå.

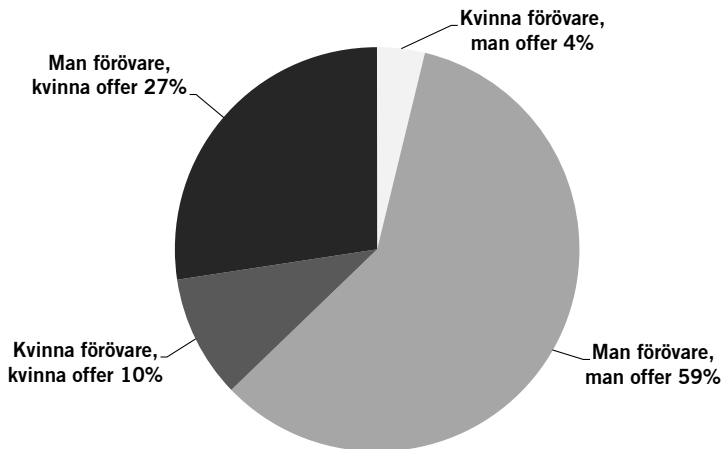
Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013

Kön Förövare/offer	Bostad	Arbete/skola	Allmän plats	Annan plats	Misshandel totalt
Kvinna förövare, man offer	10,4	3,6	1,7	3,2	3,8
Man förövare, man offer	21,8	43,0	77,8	69,1	59,0
Kvinna förövare, kvinna offer	8,4	18,8	5,4	12,9	9,8
Man förövare, kvinna offer	59,4	34,6	15,1	14,8	27,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totalt antal skattade händelser	214 000	304 000	622 000	113 000	1 253 000

Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

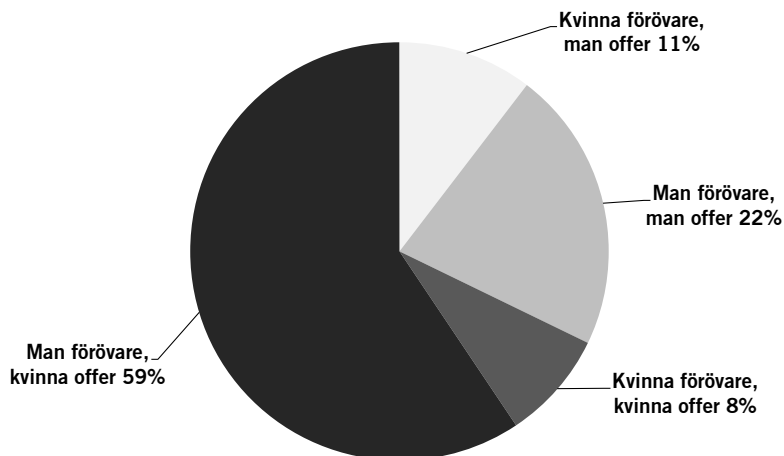
Här nedan följer siffrorna ovan presenterade i form av cirkeldiagram.

Figur 1 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats 2011–2013: Totalt (1 253 000 skattade händelser)



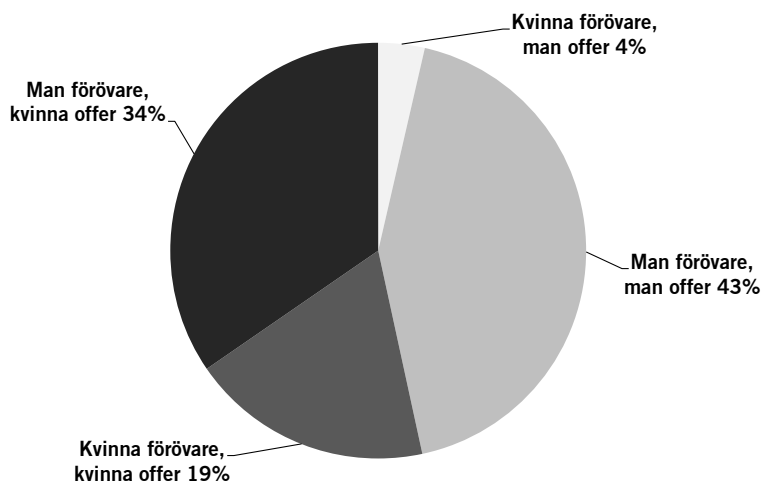
Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Figur 2 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats
2011–2013: Bostad (214 000 skattade händelser)



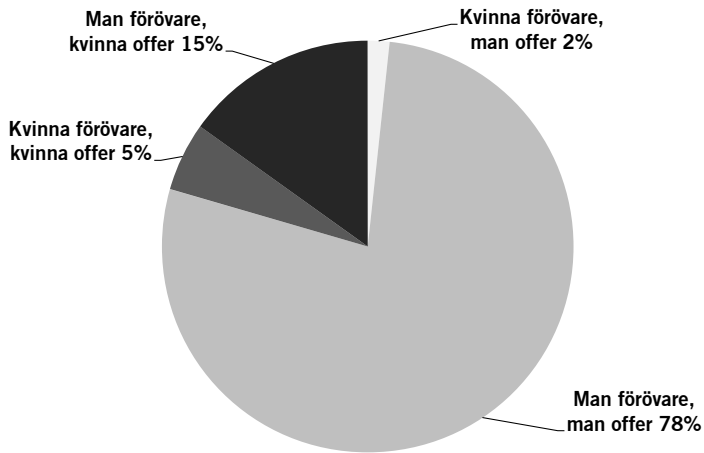
Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Figur 3 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats
2011–2013: Arbete/Skola (304 000 skattade händelser)



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

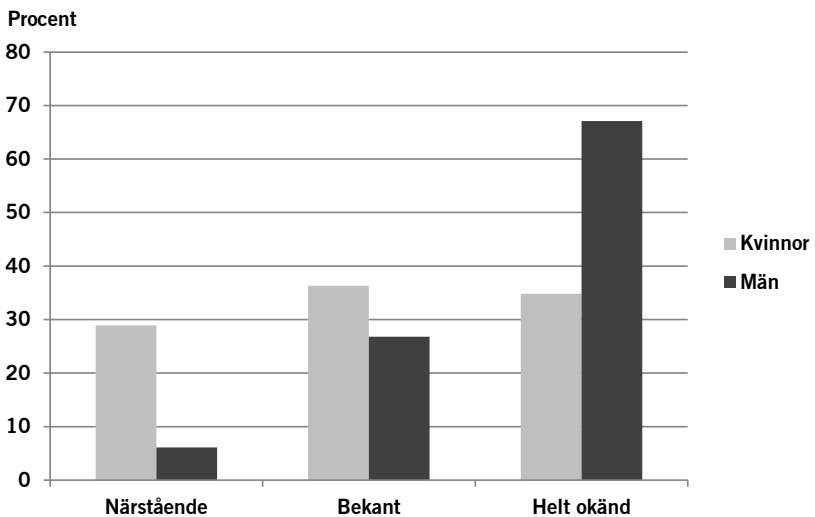
Figur 4 Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats
2011–2013: Allmän plats (622 000 skattade händelser)



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Personer 16–79 år utsatta för hot efter relation till förövaren 2013

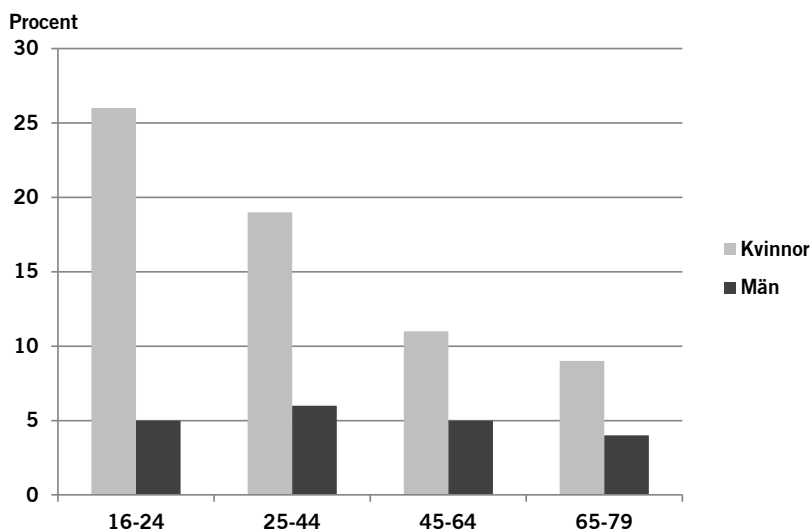
Figur 5 Personer 16–79 år utsatta för hot efter relation till förövaren 2013



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Personer som känner oro för att utsättas för överfall eller misshandel efter ålder 2013

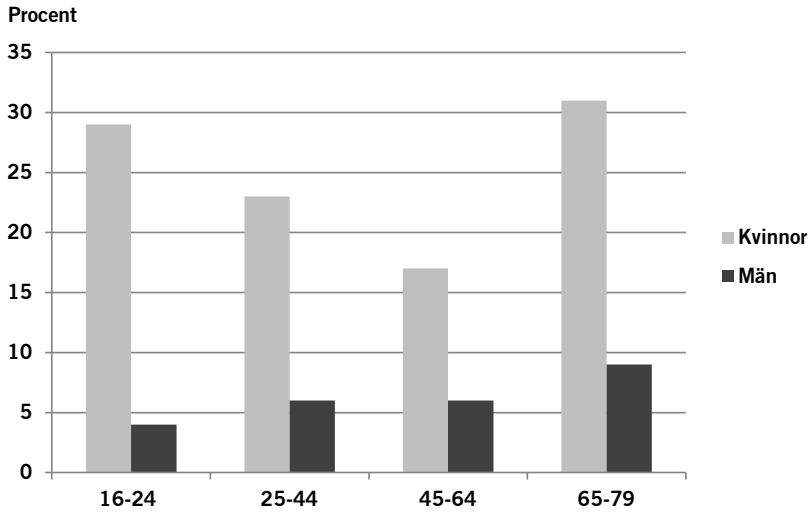
Figur 6 Personer som känner oro för att utsättas för överfall eller misshandel efter ålder 2013



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Personer som känner sig otrygga vid utevistelse sen kväll efter ålder 2013

Figur 7 Personer som känner sig otrygga vid utevistelse sen kväll efter ålder 2013



Källa: Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå.

Passivitetens prislapp.
En belysning av de socioekonomiska
effekterna av mäns våld mot kvinnor
i nära relationer

Ingvar Nilsson

Ingvar Nilsson, nationalekonom, OFUS & SEE.

1	Inledning.....	421
2	Metod.....	421
3	Händelsen.....	422
3.1	Inledning.....	423
3.2	Margaretha får kortvariga synliga skador men drabbas av långvariga effekter	424
3.2.1	Inledning	424
3.2.2	Kognitiva funktionsnedsättningar.....	425
3.2.3	De första dygnet	426
3.2.4	Den närmaste tiden därefter	427
3.2.5	På lite längre sikt	428
3.2.6	Det fortsatta livet	429
3.3	Kostnader för Margaretha	430
3.3.1	En misshandel som enbart leder till kortvariga skador	430
3.3.2	Den mer omfattande misshandelns kostnader ...	432
3.3.3	Långsiktiga effekter.....	433
4	Misshandeln ur förövarens perspektiv.....	435
4.1	Inledning.....	435
4.2	Gripande och utredning	436
4.3	Åtal, huvudförhandling och dom.....	436
4.4	Påföljd och fängelse	437
4.5	Tiden efter detta.....	438
4.6	Kostnader för Gunnar som är förövare	439
4.6.1	Kortsiktiga effekter	439
4.6.2	Långsiktiga effekter – två olika scenarion.....	440
5	Misshandeln ur barnens perspektiv.....	443
5.1	Inledning.....	443
5.2	Dottern Hanna – svårigheter i skolan och därefter i vuxenlivet.....	444
5.2.1	Perioder av sjukskrivning eller arbetslöshet	444

5.2.2	Reducerad livslön	445
5.3	Sonen Pontus – en besvärlig uppväxt	446
6	Slutfaser och reflektioner framåt	448
6.1	Att stämma i bäcken.....	448
6.2	Ett kommunalt perspektiv på detta.....	449
6.3	Några viktiga tankar detta väcker	450

Bilaga

Bilaga: Kalkylmodellen	452
------------------------------	-----

1 Inledning

Jag har fått i uppdrag av utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (U 2014:03, dir. 2014:25) att göra socioekonomiska beräkningar som kan illustrera kostnaderna för mäns våld mot kvinnor i nära relationer.

Det som skildras i denna rapport är ett fiktivt men realistisk fall som visar hur mäns våld mot kvinnor kan se ut i nära relationer och vilka socioekonomiska effekter som kan uppstå kring offren – både kvinnan och barnen – och förövaren i en familj.

Den kunskap om effekterna och deras ekonomiska konsekvenser som återfinns i denna rapport kommer från ett flertal studier jag och mina kollegor de senaste åren genomfört kring våld, kriminalitet och missbruk. Beräkningarna utgår också från en nationalvetenskaplig praxis som genomförts på vitt skilda fält under flera decennier och som kan studeras närmare i verk såsom *Samhällsekonomska analys av Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson (2008)*. Även om jag här avgränsar mig enbart till en enskild dramatisk händelse, kan analysen breddas till att både omfatta effekter liksom förlopp över längre tid.

2 Metod

Den kalkylmodell som här används har utvecklats av mig och nationalekonomen Anders Wadeskog under mer än 30 års tid. Den består av en databas med prislista och en Excellbaserad räknescenariomodell. Den följer sedvanlig praxis för samhällsekonomska kalkyler med två modifikationer. För det första fördelar jag effektpanoramats på olika samhällsaktörer och för det andra redovisar jag även finansiella effekter. Arbetet med modellen består av tre steg; identifiera, kvantifiera och värdera effekter – i det här fallet av mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Modellen jag använder redovisas som bilaga i slutet av rapporten *Misshandeln ur brottsoffrets perspektiv*.

3 Händelsen

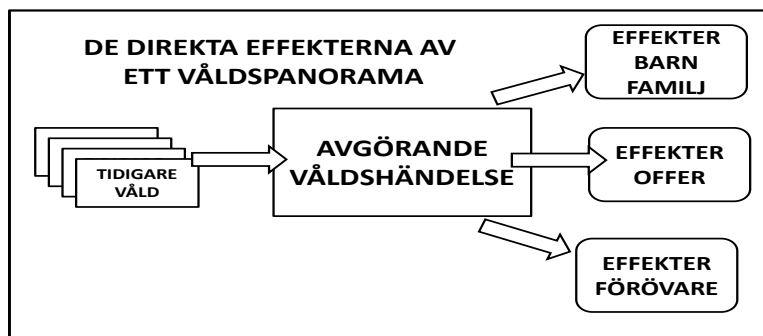
Gunnar och Margaretha lever tillsammans som gifta sedan drygt 15 år. Gunnar är i dag 41 år och ingenjör med vägbyggnad som specialitet. Margaretha är högstadielärare och 35 år. De har två barn: Hanna 13 år och Pontus 7 år.

Äktenskapet är som de flesta äktenskap. Med en grundläggande skillnad. Gunnar är mycket svartsjuk, kontrollerande och aggressiv – verbalt och fysiskt. Vid ett antal tillfällen innan den händelse som jag här analyserar inträffar har han misshandlat Margaretha, några gånger mycket allvarligt så att hon under olika förevändningar behövt söka sjukvård och bli sjukskriven. Våldet har efter hand accelererat. Det jag här ska beskriva är en mer dramatisk händelse – kulmen av flera års förtryck – då Gunnar misshandlar Margaretha så allvarligt att hon efter ett stort antal sparkar och slag mot kropp och huvud medvetlös faller omkull på köksgolvet. Händelsen har uppmärksammats av grannar som tillkallat polis och ambulans.

Förloppet utgör kulmen på en sekvens av händelser som illustreras i figur 1 nedan och som jag i denna rapport kommer att beskriva ur fyra olika perspektiv: I samtliga fall kommer jag att lägga fokus på de socioekonomiska konsekvenserna av dessa händelser

- Huvudhändelsen ur offrets (Margarethas) perspektiv
- De tidigare våldshändelserna ur offrets (Margarethas) perspektiv
- Huvudhändelsen ur förövarens (Gunnars) perspektiv
- Huvudhändelsen ur barnens perspektiv

Figur 1 De direkta effekterna av ett våldspanorama



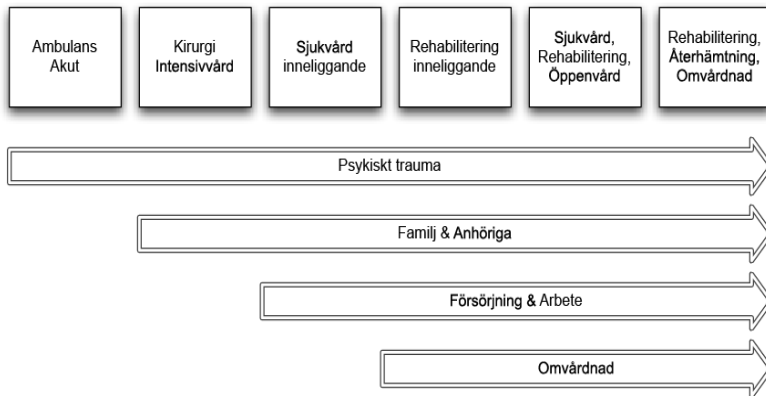
3.1 Inledning

Då ambulansen anländer till lägenheten ligger Margaretha blodig och medvetslös i köket. Hon har fått slag och sparkar såväl mot huvudet som mot kroppen. Det blöder ymnigt. Polisen är på plats. Ambulanspersonalen tar sig an Margaretha, kontrollerar andning, puls och medvetandegrad. Polisen omhändertar och griper Gunnar. Socialtjänsten tillkallas för att ta hand om barnen.

Det är i detta läge oklart exakt hur allvarligt skadad Margaretha är. Är det livshotande, är det invalidiserande eller är det mindre allvarligt? Oavsett svaret på denna fråga inträffar nu en rad händelser.

Lite förenklat kan dessa händelser i stort skildras med hjälp av figur 2. Den inleds med en akut fas – ambulans och akutmottagning. Därefter kommer en kortare eller längre slutenvårdsfas, med eller utan kirurgiska insatser. Detta följs av en rehabiliteringsfas i sluten- eller öppenvårdsform som därefter, vid behov, övergår i någon form av omvårdnadsfas.

Figur 2 Händelseförloppet vid den allvarligaste våldshändelsen



Under detta förlopp uppstår vid sidan av de fysiska skadorna ett antal psykiska och sociala konsekvenser. Den våldsutövande maken Gunnar kommer att ställas inför rätta och barnen påverkas både på kort och på lång sikt. Men låt oss nu fokusera på effekterna för offret – Margaretha. Hon kommer att bli till föremål för en mängd olika insatser inom sjukvården vilket illustreras i figuren ovan. Men det kommer också att uppstå kortare eller längre perioder då hon måste få sin försörjning ordnad eftersom hon inte kan arbeta. Slutligen uppstår på längre sikt större eller mindre omvårdnadsbehov av olika slag, allt beroende på skadans art. Låt oss nu se på förloppet mer i detalj.

3.2 Margaretha får kortvariga synliga skador men drabbas av långvariga effekter

3.2.1 Inledning

Margaretha blir medvetlös och det ser inledningsvis ut som att hennes skador är relativt begränsade. Det visar sig dock att hon har fått en hjärnskada som länge, förmodligen livslångt, påverkar hennes liv. Hon har fått vad man kallar **kognitiva funktionsnedsättningar** och posttraumatiskt stressyndrom, PTSD.

En misshandel som leder till död eller invalidiserande skador som är synliga och extremt dramatiska får ofta uppmärksamhet i media.

Det är dock viktigt att komma ihåg att av hela gruppen av personer som drabbas av hjärnskador utgör lätta skador den övervägande delen. I gruppen lätta hjärnskador är det en mindre del som får bestående problem, ofta uttryckta som kognitiva funktionsnedsättningar. Per 100 000 invånare i Sverige får årligen 300 personer en diagnosticerad traumatisk hjärnskada. Av dessa får 80 procent lätta hjärnskador och orsaken kan variera stort. Många sådana skador dokumenteras eller diagnosticeras inte, varför mörkertalet kan vara stort.

3.2.2 Kognitiva funktionsnedsättningar

Eftersom det för den oinsatte kan vara svårt att förstå innebörden av en kognitiv funktionsnedsättning och eftersom detta berör en stor och ofta osynlig grupp gör jag här en utvikning för att beskriva detta. Begreppet kognition beskrivs av Hjälpmedelsinstitutet på följande sätt:

Kognition handlar om de processer som sker i hjärnan då vi tar emot, bearbetar och förmedlar information. Många personer har kognitiva nedsättningar vilket ofta leder till stora problem i vardagen. Det kan vara svårigheter med uppmärksamhet, att planera, bristande tidsuppfattning eller problem med minnet. Den kognitiva förmågan kan påverkas bl.a. av utvecklingsstörning, förvärvade hjärnskador, neuropsykiatriska tillstånd, demenssjukdomar, whiplashskador och psykiska funktionsnedsättningar.

Då man till följd av yttre våld drabbas av kognitiva funktionsnedsättningar kan detta yttra sig genom olika symptom, känslor och beteenden:

Huvudvärk, förvirring, ljus- och eller ljudkänslighet, tinnitus, suddigt seende eller dubbelseende, rastlöshet, insomningssvårigheter, sänkt tempo i tankeverksamhet, koncentrations och minnesproblem, nedsatt kommunikationsförmåga, trötthet, irritabilitet, ångest och depression.

Detta gör att vardagen inte alltid kommer att fungera som tidigare och den som drabbas av detta kan ha svårt att känna igen sig själv. Omgivningen förstår inte alltid riktigt vad som hänt och hur det är relaterat till den ursprungliga våldshändelsen. Sammantaget kan vardagen för denna typ av våldsoffer te sig på följande sätt:

Man kan ha funktionshinder när det gäller att ta initiativ, planera, organisera och skapa struktur i vardagen, motivera sig själv. Sådant som vanligtvis kräver ytterst liten tankekraft, ett rutinmässigt mönster, kan bli ett stort hinder i vardagen. I mötet med omgivningen kan det tolkas som man inte vill, fast det egentligen handlar om att man inte kan.

Vid kognitiva störningar av kroppsuppfattningen kan man ha stressöverkänslighet, att man har mycket lätt att bli stressad, man kan ständigt gå på högvarv eller det kan ta lång tid att varva ned till normalläge, vilket förbrukar mycket energi som kan vara en bidragande orsak till att man ofta känner sig trött och sällan utvilad. Sömnrytmstörningar kan också vara vanliga, den inre klockan som reglerar sömnen har blivit störd och man somnar inte när man vanligtvis ska göra det vilket gör att det kan vara besvärligt att komma upp på morgonen.

Ofta har personer med kognitiva minnesstörningar svårigheter med närminnet men även att ta fram lagrade minnen, problem att koncentrera uppmärksamheten på väsentliga saker samt nedsatt förmåga att bearbeta information. Detta leder till att man har svårt att lära sig nya saker, det tar tid bland annat på grund av brister i koncentrationsförmågan och svårigheter att fokusera uppmärksamheten.

Tankestörningar i inlevelseförmågan innebär att man inte förstår att andra tänker andra saker än man själv och att man inte kan förstå att andra har känslor. Det handlar om en oförmåga att se saker från en annans människas perspektiv vilket gör att för omgivningen ses dessa personer som ego-centriska och med brister i den sociala kompetensen.

Jag pratar alltså om en tämligen omfattande problematik där man inte alltid ser kopplingen mellan ursprungshändelsen och det beteende en person uppvisar. Denne har drabbats av ett osynligt funktionshinder med för resten av livet funktionsnedsättande konsekvenser.

3.2.3 De första dygnet

Margaretha blir medvetslös av de slag och sparkar hon fått. Hon transporteras av ambulans till sjukhusets akutmottagning. Hon undersöks av läkare som röntgar hjärnan med datortomografi. Hon vaknar upp ur sin medvetslöshet men får ligga kvar ett eller ett par dygn under övervakning och för observation. Hon är orolig och frågar efter sina barn.

Man konstaterar kontusionsblödningar i hjärnvävnaden men inget krav på neurokirurgisk åtgärd. Eftersom Margaretha inte visar

fysiska synliga neurologiska skador ser man inget rehabiliteringsbehov. Man liknar detta vid en svår hjärnskakning. Efter något dygn får hon åka hem. Hennes föräldrar och väninnan som varit hos henne skjutsar hem henne. Hon är trött, chockad och allmänt mörbultad. Hon mår illa och kräks då och då. Mentalt befinner hon sig i ett sorts förvirrat chocktillstånd.

Samtidigt är hon lättad. Hon tycker att hon trots allt kommit lindrigt undan och inser att hon kunnat råka betydligt värre ut. Händelsen blir för henne ett sorts uppvaknande då hon förstår att hennes liv är i fara om hon stannar i relationen med Gunnar.

Det hon, eller andra, inte tänker på är att dessa – just nu osynliga – hjärnskador och PTSD kan ge bestående effekter. Därutöver har hon drabbats av minimala blödningar i nervvävnaden som inte visualiseras så lätt på röntgen men kan ge upphov till kognitiva effekter.

3.2.4 Den närmaste tiden därefter

Margaretha blir sjukskriven en lång tid efter detta. Hon vistas hemma, går inte så ofta ut. Ständigt orolig för att Gunnar ska dyka upp. Ständigt oroad för hur barnen ska ta det hela. Hon börjar också på allvar fundera över hur tiden efter skilsmässan ska bli ekonomiskt och praktiskt. Hon är nedstämd men ber inte om hjälp eller stöd. Hon kallas till återbesök på vårdcentralen där man inte hittar något anmärkningsvärt. Margaretha fortsätter att vara sjukskriven.

Hennes allmäntillstånd gör att hon vare sig orkar arbeta eller ha sociala kontakter. Hon börjar dra sig undan. I sin oro låter hon en del av irritationen gå ut över barnen vilket i efterhand skapar skuld-känslor hos henne. I stort är hon tacksam att hon kommit ganska lindrigt undan och inte blev värre misshandlad. Hon får erbjudanden om att komma till kommunens stödcentrum för brottsoffer och ges kontaktuppgifter till brottsofferjouren. Hon utnyttjar inte dessa erbjudanden. Inte heller besöker hon kommunens kvinnojour.

Hon kallas till polisen som vid flera tillfällen förhör henne i egen-skap av målsägare. Detta blir för henne en obehaglig upplevelse där hon på nytt tvingas erinra sig vad som hänt. Först under rättegången erhåller hon ett målsägarbiträde.

Så småningom kommer hon tillbaka till sitt jobb som lärare. Dock är det inte riktigt som vanligt. Margaretha är nedstämd och inte den gamla vanliga Margaretha man brukar möta. Hon fungerar sämre än vanligt och hon blir lätt trött. Inte minst på grund av ljudnivån i klassrummet. Hon har koncentrationssvårigheter och har problem att behålla fokus längre stunder. Särskilt svårt för henne blir att planera sina lektioner.

Hennes kompisar – både på jobbet och fritiden – är förstående och deltagande. Allteftersom tiden går börjar man dock tröttna på ”den nya Margaretha”. Detta blir början på en process där Margaretha allt mer drar sig undan till en mer eller mindre självvald isolering. Detta spås på av att hon till följd av skilsmässan tvingas byta ner sig till en mindre och mer trångbodd bostad. Hon och barnen går varandra allt mer på nerverna. Det märkliga är att ingen, inte ens Margaretha, kopplar detta till den misshandel hon råkat ut för.

3.2.5 På lite längre sikt

Allt som skett blir början till en utförsbacke i livet för Margaretha. Hennes arbetsförmåga blir allt sämre och hon får en hel del samarbetssvårigheter på jobbet – med kollegor, eleverna och elevernas föräldrar. Det blir särskilt besvärligt för henne att hantera konflikter.

Margaretha blir stresskänslig och har svårt att hantera omställningar och nya situationer. Hennes närminne sviktar och hennes inlärningsförmåga har försämrats. Hon tenderar att hantera detta genom att bli passiv och tar nästan inga initiativ, vare sig i jobbet eller socialt. Hon blir lätt uttröttad och har mycket mindre uthållighet än förr, både fysiskt och mentalt.

Hon känner inte igen sig själv. Det gör inte heller hennes föräldrar, barn eller vänner. Detta leder utåt till att hennes ensamhet och isolering tilltar. Inåt leder detta till att självförtroende och självkänsla sviktar. Hennes självbild håller inte längre. Hon känner sig kränkt och osäker på vem hon egentligen är. Man kan nästan tala om en existentiell kris.

Detta leder nu till psykiska följd effekter. Hon blir orolig och rädd. Hon vill inte och vågar inte gå ut som förr. Särskilt inte kring helger och på kvällar. Margaretha drabbas av ångest och till slut depression.

Ett antal månader efter den allvarliga våldshändelsen besöker hon vårdcentral och därefter öppenvård psykiatri där hon får medicin mot depressionen och kurativa samtal som stöd. Under en period går hon i samtalsterapi. Även om hon tycker att detta inte hjälper särskilt mycket.

Det mesta av detta har sina orsaker i den kognitiva funktionsnedsättning som är en följd av den – i varje fall inledningsvis osynliga – hjärnskada hon drabbats av. Ingen ser dock kopplingen mellan misshandeln och det som nu drabbat Margaretha. Till detta finns många förklaringar. Bristen på kompetens liksom stuprörstänkandet i de olika organisationerna – ingen har en helhetssyn kring Margaretha och hennes problem och sjukvården bedömer att skadesymtomen bör vara av övergående natur och följer ej heller upp dessa. Jag utgår i det här fallet från att vården inte ställer några frågor om våldsutsatthet eller har några rutiner för att upptäcka indikationer på våldsutsatthet.

Till och med då Margarethas psykiska hälsa försämras och hon har regelbundna kontakter inom psykiatri missar man den kognitiva delen av hennes problematik. Detta leder till en process av onda cirklar då de psykiska problemen förstärker effekterna av den kognitiva funktionsnedsättning och vice versa. Att ej bli förstådd och att ej få förklarat för sig vilka nedsättningar som finns och hur man ska bemästra dem bidrar ytterligare till den negativa spiralen. I detta skede kunde situationen ha bromsats med rätta kognitiva utredningar och rehabiliteringsinsatser och med rätt stödinsatser för att bearbeta det våld hon under många år har levt i. Men för Margaretha fortsätter den negativa utvecklingen med oförminskad, eller rentav ökad, fart.

3.2.6 Det fortsatta livet

Margarethas framtida liv omgestaltas till följd av att inga kognitiva utredningar eller rehabiliteringsinsatser ges. Hon har alltså en osynlig eller i varje fall ännu inte upptäckt lätt hjärnskada som helt förändrar hennes förutsättningar i livet. En sorts reglerfunktion i hjärnan har satts ur spel eller i varje fall helt förändrats. Hennes liv utmärks av sviktande arbetsförmåga och bristande självinsikt. Hennes själv-

bild stämmer inte med omvärldens bild av henne. Hon drabbas av upprepade krisreaktioner och depressioner.

Margaretha arbetar nu långt under sitt tidigare kapacitetstak och klarar inte längre av att behålla sitt jobb. Hon klarar inte av stress, förändring eller omställningar. Hon har stora samarbetsproblem och kommer lätt i konflikt med arbetskamrater. Hon prövar flera andra arbetsuppgifter inom skolan men misslyckas ständigt. Handläggare inom försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst vrider sina händer i förtvivlan. De förstår inte vad det är för fel. Alla rehabiliteringsinsatser man gör misslyckas.

Margaretha får under långa perioder lönebidragsanställning som fungerar ett tag, sedan misslyckas hon på nytt. Under andra perioder går hon arbetslös och sjukskriven ibland med sjukpenning och ibland med försörjningsstöd. Hon får smärtreaktioner och depressioner som gör att hon med stor täthet besöker vårdcentral och öppenvård psykiatri. Hon intar stora mängder läkemedel.

Socialt har Margaretha svårt att behålla sina vänner. Hon isolerar sig alltmer från dem. Allt detta påverkar de båda barnens skolarbete och på sikt även deras skolresultat. Margaretha drabbas både av skam- och skuld känslor. Hon känner sig i största allmänhet misslyckad. Man skulle kunna säga att hennes liv kommer att präglas av torftighet och på gränsen till social om än kanske inte ekonomisk misär. Hon återvänder aldrig i full omfattning till arbetslivet. Så småningom erhåller hon permanent sjukersättning – helt eller delvis. Hon blir en storkonsument av olika former av sjukvård – somatisk såväl som psykiatrisk.

3.3 Kostnader för Margaretha

3.3.1 En misshandel som enbart leder till kortvariga skador

Innan denna avgörande händelse inträffar har Margaretha ett antal gånger utsatts för olika former av verbal och fysisk misshandel av Gunnar. Som i så många andra fall har detta blivit en accelererande process där våldet efter hand tilltagit i styrka.

En typisk sådan händelse inträffar i anslutning till en helg. Han anklagar Margaretha för olika saker. Hon försöker inledningsvis hantera detta genom att undvika och gå åt sidan, vilket bara retar upp Gunnar ännu mer. Hårda ord övergår till slag. Först med öppen hand

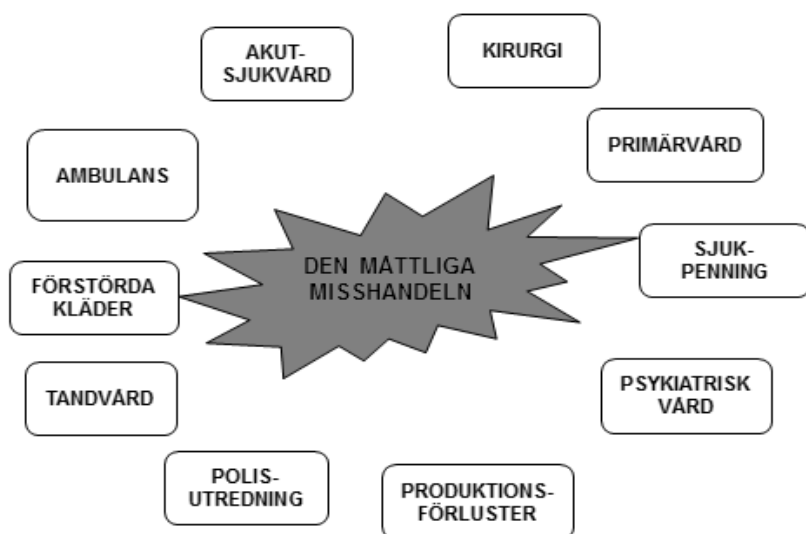
sedan med knytnäve. Han rycker och sliter i hennes kläder. Kläder slits sönder. Barnen försöker stoppa sin pappa. De låser sedan in sig på sina rum.

Det slutar många gånger med att Margaretha får ta sig till vårdcentralen eller akuten för att få vård. Ibland får hon ligga kvar ett dygn för observation, men oftast kan hon åka hem igen samma kväll. Hon uppger alla möjliga olika skäl utom just att hon blivit slagen. Skadorna kan handla om knäckta revben, spräckt käke, avslagna tänder. Och naturligtvis mängder med blåmärken.

Detta leder till upprepade återbesök på vårdcentral, utskrivning av medicin och sjukskrivning från arbetet. Hon remitteras också till kurator på vårdcentralen och öppenvårdspsykiatrin. Margaretha försöker så gott hon kan sminka över synliga blåmärken och ha tröjor med långa ärmar. Men hon stannar ofta hemma från jobbet efter den här typen av händelser. Vid två av dessa tillfällen tillkallas polis, men utredningarna läggs ned. En orosanmälan för barnen skickas vid ett tillfälle från polisen till socialtjänsten.

Det totala effektpanoramamat illustreras i figur 3 nedan.

Figur 3 Effekterna av en "måttlig" misshandel då offret klarat sig från både synliga och osynliga hjärnskador



Hur kostnaderna för detta scenario fördelas på olika samhällsaktörer ser vi i tabell 1 nedan.

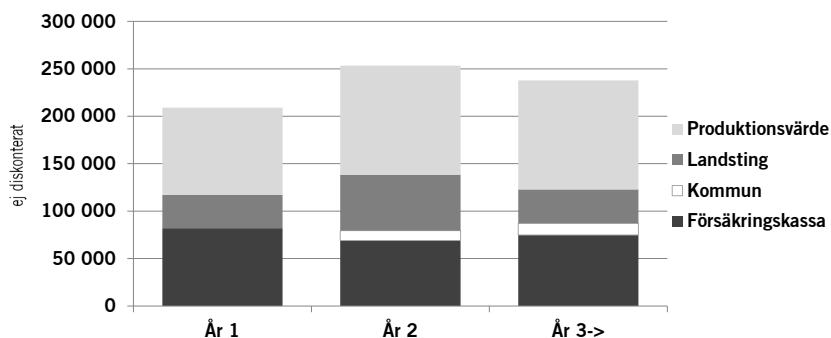
Tabell 1 Kostnaderna för en "måttlig misshandel" utan kroniska effekter för offret.

	Extern kostnad	Därav reall
Måttlig misshandel		
Effekter		
Akut somatisk vård	15 000 kr	15 000 kr
Kirurgisk vård	30 000 kr	30 000 kr
Primärvård	8000 kr	8000 kr
Psykiatrisk vård	3000 kr	3000 kr
Sjukskrivning	36 000 kr	
Produktionsförluster	78 000 kr	78 000 kr
Polisutredning m.m.	30 000 kr	30 000 kr
Skadegörelse	3000 kr	3000 kr
Summa externa kostnader	203 000	167 000

3.3.2 Den mer omfattande misshandelns kostnader

Den avgörande händelsens kostnader under de tre första åren illustreras i diagrammet nedan. Vi ser de att de årligen uppgår till mellan 200 000 och 250 000 kronor. Det är värt att notera att det inte är sjukvårdskostnaderna (dvs. landstinget) som är de dominerande kostnaderna. En av aspekterna kring just denna form av misshandel är att effekterna i stora stycken är osynliga för just sjukvården. De stora effekterna uppstår i form av produktionsförluster (Margaretha kan inte arbeta) och kostnader för försörjning (sjukpenning på försäkringskassan). Kommunens kostnader är i detta sammanhang mer eller mindre försumbara.

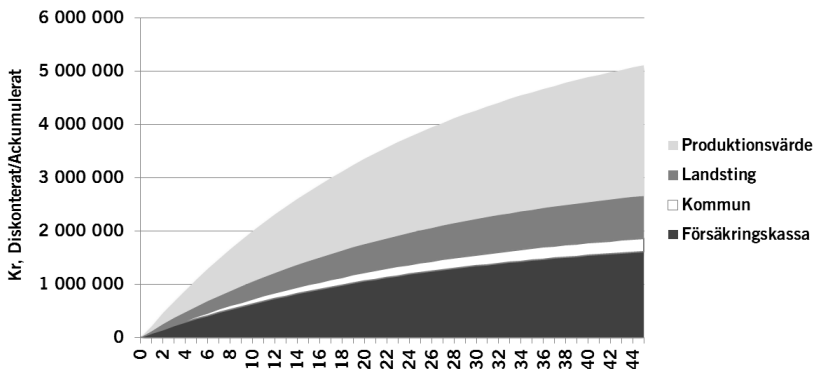
Figur 4 De kortsiktiga kostnaderna för offer med kognitiva skador under år 1–3



3.3.3 Långsiktiga effekter

På lång sikt uppgår de totala kostnaderna för Margarethas del till cirka fem miljoner kronor. Dessa kostnader är i princip fördelade på tre olika delar. Den första utgörs av de produktionsförluster som uppstår till följd av hennes kognitiva funktionsnedsättning och PTSD, totalt cirka 2,5 miljoner kronor för hela perioden. Den andra delen handlar om hennes sjukvårdskonsumtion – främst primärvård och psykiatri till följd av de direkta och indirekta effekterna av denna funktionsnedsättning. Denna uppgår till cirka 800 000 kronor. Den tredje delen består dels av försäkringskassans kostnader för först sjukpenning och därefter sjukersättning, dels av kommunens periodvisa försörjningsstödsinsatser.

Figur 5 De långsiktiga ackumulerade kostnaderna för offer med kognitiva skador



I tabell 2 nedan beskrivs de ackumulerade (summerade) kostnaderna vid olika tidpunkter efter våldshändelsen diskonterade till nuvärde. Sammanfattningsvis är de dominerande kostnaderna för Margarethas del de direkta och indirekta effekterna på arbetsförmågan som följer av den kognitiva funktionsnedsättning hon drabbats av som ett resultat av våldshändelsen.

Tabell 2 De långsiktiga ackumulerade kostnaderna för offer med kognitiva skador

	1 år	2 år	5 år	15 år	30 år	45 år
Arbetsförmedling	0	0	0	0	0	0
Försäkringskassa	82 000	148 365	348 225	867 524	1 348 426	1 615 454
Kommun	0	9 976	42 650	127 547	206 168	249 822
Landsting	35 150	91 917	187 258	434 982	664 390	791 772
Rättsväsende	0	0	0	0	0	0
Övriga	0	0	0	0	0	0
Produktionsvärde	92 000	202 577	509 438	1 306 759	2 045 127	2 455 117
Summa	209 150	452 836	1 087 571	2 736 812	4 264 111	5 112 165

4 Misshandeln ur förövarens perspektiv

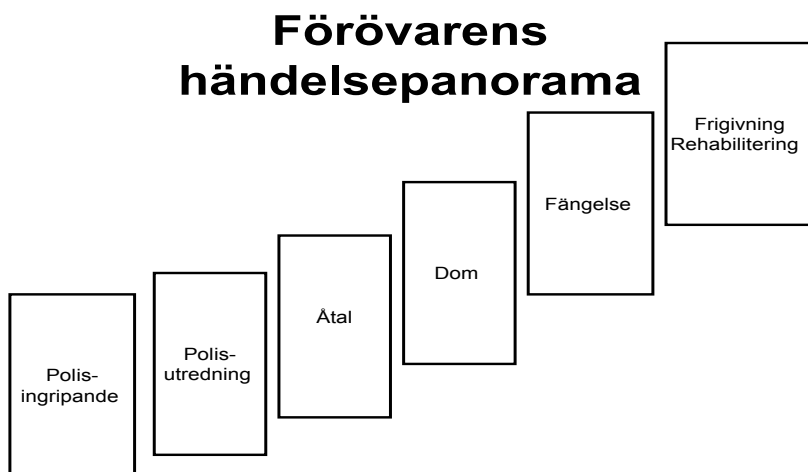
4.1 Inledning

Ovan har vi fått en bild av hur Gunnars våld mot Margaretha kan se ut samt vilka socioekonomiska konsekvenser detta kan leda till ur offrets perspektiv. I detta avsnitt kommer jag mer preciserat att beskriva vilka effekter detta leder till ur förövarens perspektiv.

Gunnar, vår förövare, har inte innan denna händelse blivit till föremål för insatser från rättsväsendets sida med anledning av att han utövat våld. Detta trots att han historiskt sett har utövat våld mot Margaretha såväl som mot tidigare flickvänner vid ett flertal tillfällen. Som så ofta när det gäller våld i nära relationer har förövaren trots upprepat våldsanvändande varit osynlig för de rättsliga och sociala myndigheterna.

I figur 6 nedan illustreras ur förövarens perspektiv händelseförloppet som följer av denna misshandel. Det börjar alltså med att Gunnar grips. En polisutredning inleds under vilken Gunnar först anhålls och därefter häktas. Åtals väcks, huvudförhandling äger rum i domstol och dom faller. Han avtjänar sitt straff och får erbjudande om en rehabiliteringsprocess för sitt våldsanvändande. Han frigges, varefter livet kan gestalta sig på lite olika vis för Gunnar, beroende på hur han agerar fortsättningsvis.

Figur 6 Förövarens händelsepanorama



4.2 Gripande och utredning

En polispatrull anländer till platsen. Man inleder vittnesförhör och samlar in bevis på platsen i form av foton och videoupptagningar. Möjligen sker en rättsteknisk undersökning på plats. Eventuella spår säkras. Man förhör också målsägaren (offret Margaretha) på sjukhuset.

Polispatrullen griper Gunnar som förs till polisstation. Kort inledande förhör hålls. Därefter förs Gunnar till arrest. Följande morgon sker ett mer omfattande förhör. En förundersökning har formellt inletts. Under tiden har offrets skador dokumenterats på akutmottagningen och ett rättsintyg kring detta begärts.

Dessa inledande åtgärder leder till att åklagare, som är förundersökningsledare, anhåller Gunnar. Efter förhör finns underlag för åklagare att göra en häktningsframställan. En offentlig försvarare begärs och förordnas. Inom några få dygn transporteras Gunnar av Kriminalvårdens transporttjänst till häktningsförhandling där han häktas på sannolika skäl misstänkt för misshandel alternativt grov misshandel. Han förflyttas nu till Kronobergshäktet. En personutredning förordnas av tingsrätten och utförs av frivårdsinspektörer inom Kriminalvården.

Under förundersökningsledarens ledning sker nu ett utredningsarbete hos polisen. Förhör äger rum med vittnen och även med den misstänkte (Gunnar). Teknisk undersökning äger rum (DNA, skor, fibrer, fingeravtryck m.m.). Under förhören med Gunnar medverkar den utsedde offentlige försvararen.

4.3 Åtal, huvudförhandling och dom

I slutet av denna process under vilken Gunnar delvis sitter häktad, väcker åklagaren åtal. Stämningsansökan skickas från tingsrätten till den tilltalade på häktet. Huvudförhandling sker inom två veckor efter det att åtal väckts.

Inför rättegången sker en stor mängd administrativa åtgärder hos tingsrätten såsom kallande av vittnen. Under huvudförhandling medverkar domare, nämndemän, notarie, försvarsadvokat, målsägarbiträden, vittnen, målsägare, anhöriga m.fl.

Inför huvudförhandlingen har inhämtats yttranden från frivården och socialtjänsten. Huvudförhandlingen tar ungefär en dag att genom-

föra och dom kommer att meddelas inom en vecka. I väntan på dom kvarhålls Gunnar i häktet. Dom meddelas skriftligt. Gunnar överklagar domen till hovrätten. Detta leder en förnyad huvudförhandling, vilken i huvudsak innebär att hovrätten tittar på film från tingsrättsförhandlingen.

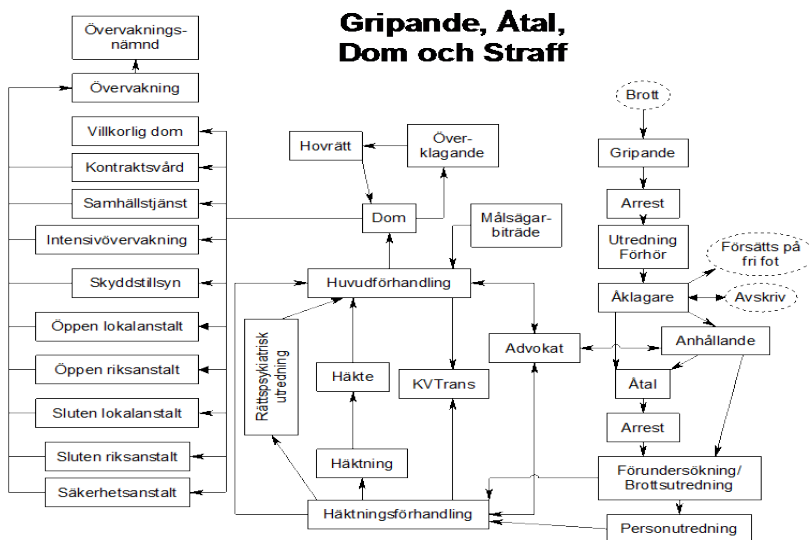
4.4 Påföljd och fängelse

Gunnar döms till åtta månaders fängelse vilket innebär att han, om allt löper normalt, kommer att frisläppas efter två tredjedelar av strafftiden. Han döms också att betala ett skadestånd till offret (Margaretha). Efter det att dom meddelats förs Gunnar via häktet till anstalt.

På anstalten erbjuds Gunnar att ta del i Integrated Domestic Abuse Programme. På anstalten genomförs en så kallad verkställighetsplanering och han får besök av frivården för att så småningom förbereda utslussning. I slutet av strafftiden får han, via vistelse på öppen anstalt, villkorlig frigivning med övervakning.

Så här långt är detta ett komplext och sammansatt förlopp med ett mycket stort antal aktörer och personer involverade. Detta leder naturligtvis till att det uppstår betydande kostnader för berörda samhällsaktörer, främst polis, åklagarväsende, domstol samt kriminalvård och därefter socialtjänst. Förloppet i stort sammanfattas i figur 7 nedan.

Figur 7 Samhällsaktörer som bär kostnader och är involverade i förövarens rättsprocess och återinträde efter slutförd straff



4.5 Tiden efter detta

Då Gunnar frigges inleds en ny fas av hans liv. Han bär med sig ett skadestånd från domen. Han har en besvärlig bostadssituation (Margaretha har begärt och erhållit skilsmässa), han har inte heller något arbete eller annan försörjningskälla. Hans frigivning har förbättrats av frivården och det finns en plan för hans fortsatta liv i frihet. Han står nu inför ett vägskäl i sitt liv – lite tillspetsat ett best case och ett worst case.

I **best case** bestämmer han sig för att grundläggande ändra sitt liv och sitt våldsamma beteende. Han får hjälp med en anställning som stöds av lönebidrag under större delen av första året. Anställningen går sedan över till ordinarie anställning. Han får hjälp med boende med socialt kontrakt som sedan övergår till ett eget kontrakt. För Gunnar blir denna händelse en engångsföreteelse som inte kommer att upprepas.

I **worst case** utgår vi från att Gunnar, efter sin frigivning, inte återfaller till brott i framtiden men att denna händelse direkt eller indirekt leder till att han aldrig riktigt får fotfäste på arbetsmark-

naden. Detta leder till att han inom överskådlig framtid tar sig fram via lönebidrag och får hjälp med sitt boende i olika former av sociala kontrakt eller i bostäder tillhandahållna av socialtjänsten.

Det bör sägas att jag här valt att räkna på två scenarios med tämligen godartat förlopp. Scenarios utan återfall i våld. Det finns en hel del som talar för att Gunnar kan komma att upprepa sitt våldsamma beteende men kanske tillsammans med en annan kvinna. Det kan också bli ännu värre så att han kommer att söka upp terrorisera eller rentav misshandla Margaretha. Det finns många olika scenarios som är ”värre” än de jag här räknat på. Men utifrån en sorts försiktighetsprincip (inte överdriva effekterna) har jag valt dessa två.

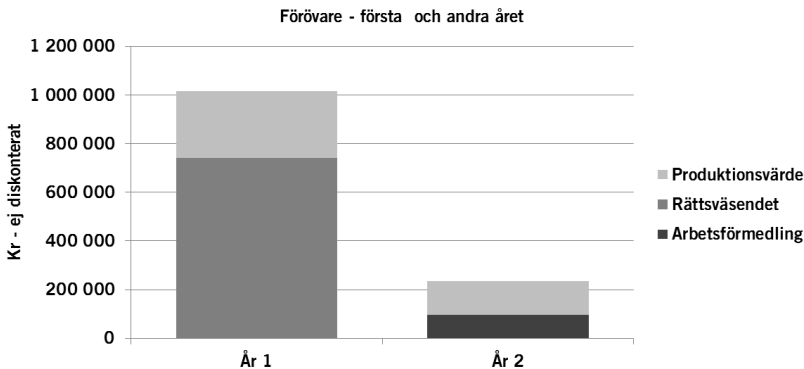
4.6 Kostnader för Gunnar som är förövare

4.6.1 Kortsiktiga effekter

Kostnaderna för förövaren är naturligtvis av helt annat slag än för de offer vi studerat. Jag har här utgått från att Gunnar upptäcks, grips och döms till fängelse. Detta har självklart vissa kortsiktiga effekter, men också långsiktiga.

På kort sikt uppgår kostnaderna under första året till cirka 1 miljon kronor, uppdelat på cirka 740 000 kronor inom rättsväsendet och 275 000 kronor i produktionsbortfall. Merparten av kostnaderna för rättsväsendet, cirka 500 000 kronor, består av kostnader inom Kriminalvården.

Figur 8 Kostnaderna under år 1 & 2 för förövare som drabbas av fängelsestraff



Under det andra året frigges Gunnar från sitt fängelsestraff, men det uppstår restkostnader i form av delvis förlorad produktion och försörjningskostnader/lönebidrag. De totala samhällskostnaderna under det andra året uppgår till drygt 200 000 kronor.

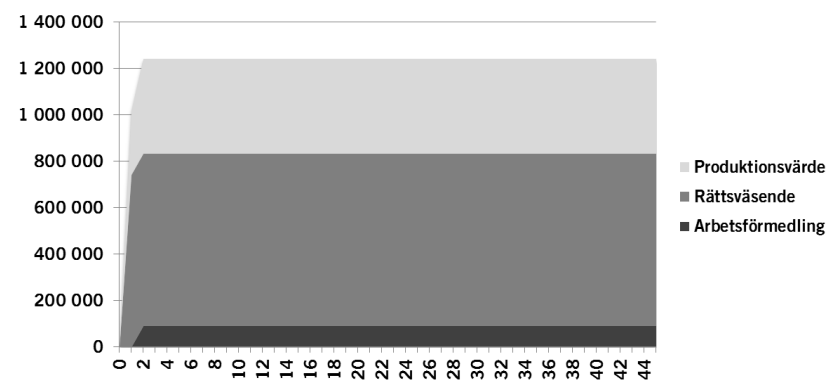
4.6.2 Långsiktiga effekter – två olika scenarion

Vad som händer med Gunnar på lång sikt kan variera beroende på hur mycket detta är en engångshändelse eller inte. Jag räknar återigen på två olika alternativ: best case och worst case.

Best case

I best case blir denna händelse ett uppvaknande och en varningssignal för Gunnar som leder till att han bestämmer sig för att detta ska inte upprepas. Detta betyder att efter de inledande trassligheterna med att efter fängelsetiden ta sig tillbaka till samhället och arbetslivet som jag ovan skildrat i kalkylens år 2, kommer han framöver att leva sitt liv som en ”normalmedborgare”. Det uppstår inga nya långsiktiga kostnader till följd av händelsen. Detta alternativ ser ut på följande sätt:

Figur 9 Långsiktiga ackumulerade effekter för förövaren – best case



I tabellen nedan syns att inga kostnader tillkommer efter det andra året. De samlade kostnaderna landar på 1.2 miljoner kronor.

Tabell 3 Långsiktiga ackumulerade effekter för förövaren – best case

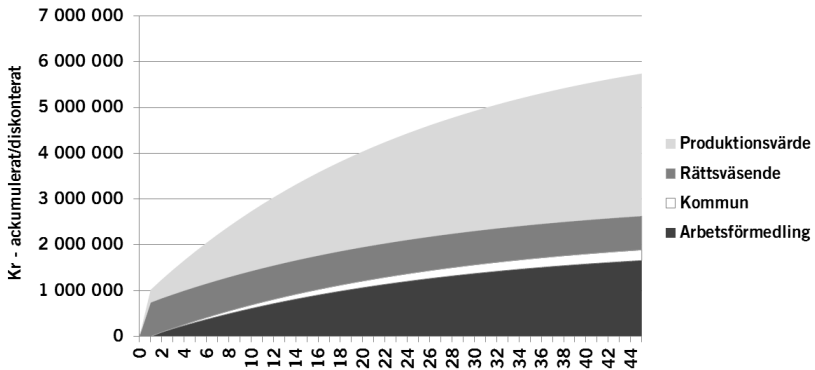
	1 år	2 år	5 år	15 år	30 år	45 år
Arbetsförmedling	0	92 308	92 308	92 308	92 308	92 308
Försäkringskassa	0	0	0	0	0	0
Kommun	0	0	0	0	0	0
Landsting	0	0	0	0	0	0
Rättsväsende	740 900	740 900	740 900	740 900	740 900	740 900
Övriga	0	0	0	0	0	0
Produktionsvärde	276 000	408 692	408 692	408 692	408 692	408 692
Summa	1 016 900	1 241 900	1 241 900	1 241 900	1 241 900	1 241 900

Worst case

I detta scenario kommer Gunnar aldrig fullt ut tillbaka till samhället och särskilt inte till arbetsmarknaden.

De totala långsiktiga kostnaderna uppgår till knappt cirka 6 miljoner kronor. Den dominerande delen utgörs av de produktionsförluster som uppstår till följd av att han inte riktigt får fotfäste på arbetsmarknaden efter sin fängelsestid. Dessa kostnader uppgår till drygt 3 miljoner kronor eller 55 procent av de totala kostnaderna. Arbetsförmedlingens kostnader uppgår till knappt 1 miljon kronor (bl.a. kostnaderna för lönebidragsanställningar) medan rättsväsendets totala kostnader utgörs av kostnaderna från första året.

Figur 10 Långsiktiga ackumulerade effekter för förövaren – worst case



Samma uppgifter om de ackumulerade kostnaderna återkommer i tabellen nedan fördelade på ett antal olika tidpunkter. En intressant reflektion är att samhällskostnaderna kring denna typ av brott inte domineras av rättsväsendets kostnader som man kanske skulle kunna tro, utan av de direkta och indirekta kostnader som uppstår till följd av att Gunnar efter strafftiden inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden. Detta ger ett intressant socioekonomiskt perspektiv på konsekvenserna av framgång eller misslyckanden till följd av Kriminalvårdens rehabiliteringsinsatser.

Tabell 4 Långsiktiga ackumulerade effekter för förövaren – worst case

	1 år	2 år	5 år	15 år	30 år	45 år
Arbetsförmedling	0	92 308	305 776	860 434	1 374 082	1 659 292
Försäkringskassa	0	0	0	0	0	0
Kommun	0	0	31 413	113 035	188 621	230 592
Landsting	0	0	0	0	0	0
Rättsväsende	740 900	740 900	740 900	740 900	740 900	740 900
Övriga	0	0	0	0	0	0
Produktionsvärde	276 000	408 392	776 926	1 733 711	2 619 753	3 111 740
Summa	1 016 900	1 241 900	1 855 015	3 448 080	4 923 355	5 742 524

5 Misshandeln ur barnens perspektiv

5.1 Inledning

När barn utsätts för att bevittna att deras pappa misshandlar deras mamma en eller flera gånger leder det naturligtvis till en mängd effekter på dessa barn – psykologiskt och socialt. Det går naturligtvis inte att med säkerhet säga vad som händer. Det beror på det enskilda barnet och vilka härbärgerande strukturer som finns kring dessa barn. Forskning visar att många barn drabbas på många olika sätt av att uppleva våld mot sin mamma. Jag kan här inte peka på några säkra effekter, jag kommer att presentera två tänkbara och inte helt ovanliga utfall.

Det första för dottern som först till följd av det hon upplever drabbas av skolvårigheter som därefter speglas i hennes oförmåga att som vuxen att ta sig in i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet.

Det andra scenariot handlar om sonen som till följd av det han upplevt får en svår och besvärlig skoltid med mängder med insatser från skola och socialtjänst för att kunna växa upp och som vuxen få/ta en plats i samhället.

Det är viktigt att komma ihåg att detta enbart är exempel på vad som kan ske. De är dock inga ytterlighetsexempel utan tämligen vanliga effekter för barn som utsätts för trauma under uppväxten.

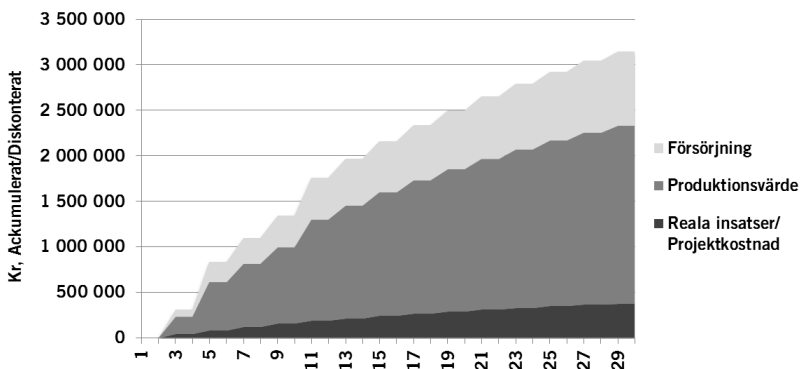
5.2 Dottern Hanna – svårigheter i skolan och därefter i vuxenlivet

5.2.1 Perioder av sjukskrivning eller arbetslöshet

Hanna som är 13 år när den allvarligaste våldshändelsen inträffar lyckas – trots det som inträffat – fullfölja sin skolgång, men med tämligen måttliga betyg. Hon lyckas efter gymnasietiden komma in på arbetsmarknaden som de flesta andra i sin årskull och hon når också upp till en årslön som motsvarar hennes utbildning och kompetens. Men till följd av det trauma hon bär med sig av att ha bevittnat faderns upprepade misshandlar bär hon med sig en skörhet som på arbetsmarknaden leder till fler perioder av kortvarigt utanförskap än den genomsnittliga arbetstagaren. Hon klarar inte av besvärliga situationer på en arbetsplats, i all synnerhet inte sådana som handlar om konflikter. Detta leder till att hon gång på gång lämnar sitt arbete på ett eller annat vis. Under dessa perioder kan hon inte bidra med arbete till BNP och hon behöver också försörjas liksom hon behöver en del insatser i form av stöd, vård och rehabilitering från olika offentliga aktörer.

I diagrammet nedan syns att de långsiktiga kostnaderna för detta uppgår till tre miljoner kronor. Merparten även här utgörs av produktionsförluster, knappt 2 miljoner kronor. Försörjningskostnaderna uppgår för perioden till cirka 800 000 kronor. Kostnaderna för de reala insatserna blir cirka 350 000 kronor.

Figur 11 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under trettio år till följd av återkommande perioder av sjukskrivning och arbetslöshet kopplad till viss sidoproblematik



Motsvarande siffror återfinns i tabellen nedan. I denna kalkyl har jag antagit att försäkringskassan är den part som står för försörjningskostnader i form av sjukpenning.

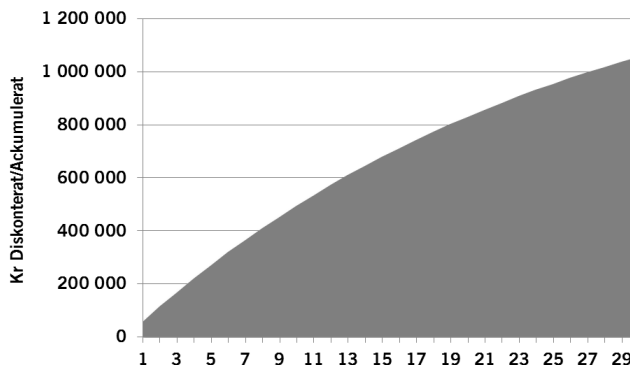
Tabell 5 De socioekonomiska ackumulerade effekterna fördelat på aktörer under trettio år till följd av återkommande perioder av sjuk-skrivning och arbetslöshet kopplad till viss sidoproblematik

Netto allt	1 år	4 år	10 år	20 år	30 år
Arbetsförmedling	0	9 246	33 004	62 055	80 014
Försäkringskassa	0	86 908	382 038	711 871	894 691
Kommun	0	0	0	0	0
Landsting	0	24 655	88 010	165 481	213 371
Rättsväsende	0	0	0	0	0
Övriga	0	0	0	0	0
Produktionsvärde	0	186 391	837 682	1 559 559	1 955 225
Summa	0	307 199	1 340 733	2 498 967	3 143 302

5.2.2 Reducerad livslön

Ett annat alternativ för Hanna är att hon till följd av de effekter som hennes upplevelser lett till får betydligt sämre skolresultat än vad hon annars skulle kunnat få. Hon underpresterar till följd av sitt trauma. Detta leder till att hon i och för sig fullgör skolan i tid, men på en lägre resultatnivå än vad hon skulle kunnat med rätt stöd. Detta leder till att hon kommer in i ett yrke med lägre inkomst än annars. Hennes genomsnittliga månadslön är cirka 15 procent lägre än vad som skulle vara möjligt utan denna händelse. Privat leder detta till lägre livsinkomst och lägre konsumtionsstandard. Samhällsekonomiskt innebär det att vi kollektivt tappar 15 procent av hennes produktionsförmåga. Det ackumulerade resultatet av detta visas i diagram 8 nedan. Det leder till ackumulerade produktionsförluster på cirka 1,4 miljoner kronor.

Figur 12 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under trettio års tid till följd av 15 % lägre lönenivå (produktionsvärde) – ingen sidoproblematik



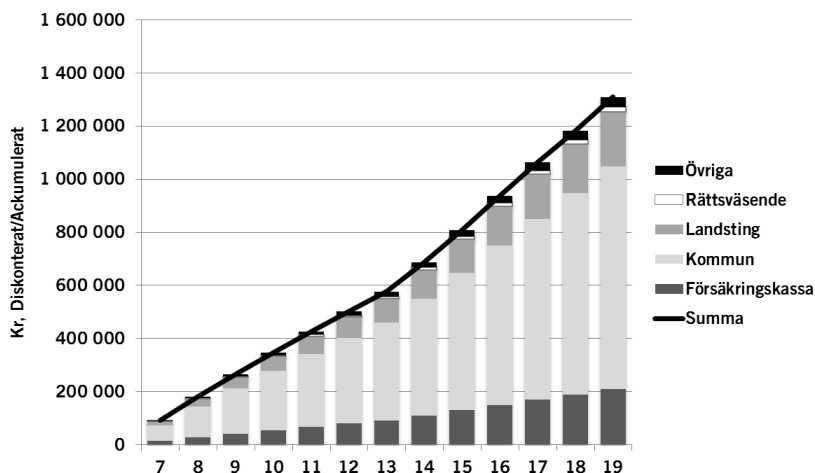
Årligen tappar samhället ungefär 17 000 kronor i direkta skatter och 23 000 kronor i icke inbetalda avgifter till socialförsäkringssystemet. På trettio år ger detta (odiskonterat) 500 000 kronor i skatteförluster och 690 000 kronor i förluster för socialförsäkringssystemet.

5.3 Sonen Pontus – en besvärlig uppväxt

Sonen Pontus är sju år när den allvarligaste våldshändelsen inträffar och han reagerar på ett helt annat vis än dottern Hanna. Han agerar ganska kraftigt ut sina reaktioner på det han upplevt under hela den resterande skoltiden. Detta leder till ett brett knippe av insatser från både skolans och socialtjänstens sida under hela uppväxten. I mera måttlig form under låg- och mellanstadietiden för att bli riktigt problematiskt under högstadietiden och gymnasieperioden. Det handlar om assistenter i skolan, specialpedagoger och kuratorsstöd. Socialtjänsten sätter in kontaktfamilj, korttidsboende hos avlastningsfamilj, kortare vistelser på institution m.m. Periodvis kommer han till följd av sitt utagerande beteende i kontakt även med polis och övriga delar av rättsväsendet.

Men alla dessa insatser leder till att Pontus trots allt klarar av att gå genom skolan med godkända betyg för att därefter i vuxenlivet komma in på arbetsmarknaden och få ett helt vanligt liv. Kostnaderna för detta under skoltiden illustreras i diagrammet nedan.

Figur 13 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under perioden 7–19 år till följd av omfattande skolproblem och sociala problem



Vi ser då, vilket illustreras mer i detalj i tabellen nedan, den totala kostnaden för detta under hans uppväxt uppgår till drygt 1,3 miljoner kronor varav den största delen – mer än 850 000 kronor – drabbar kommunen.

Tabell 6 De socioekonomiska ackumulerade effekterna under perioden 7–19 år till följd av omfattande skolproblem och sociala problem fördelat på olika tidpunkter

Netto allt	7 år	8 år	9 år	10 år	14 år	19 år
Arbetsförmedling	0	0	0	0	0	0
Försäkringskassa	14 875	29 178	42 931	56 154	115 459	216 104
Kommun	59 025	115 780	170 352	222 825	458 150	857 516
Landsting	14 475	28 393	41 776	54 644	112 355	210 293
Rättsväsende	1 295	2 540	3 737	4 889	10 052	18 814
Övriga	2 645	5 188	7 634	9 985	20 530	38 427
Produktionsvärde	0	0	0	0	0	0
Summa	92 315	181 079	266 430	348 498	716 546	1 341 153

6 Slutfaser och reflektioner framåt

6.1 Att stämma i bäcken

Den totala kostnaden för det som i denna berättelse händer Margaretha, Gunnar och deras barn uppgår, lite beroende på vilka scenarios vi ser framför oss, till någonstans mellan 6 och 10 miljoner kronor. Det är mycket pengar. Till detta kommer naturligtvis det mest centrala – det mänskliga lidande som uppstår för alla parter.

Det intressanta är att då den här typen av händelser inträffar finns det alltid resurser för att ingripa i akuteskedet. Det finns nästan alltid ”obegränsad tillgång” till polis, sjukvård samt socialtjänst och insatser från andra aktörer från samhällets sida när skadan väl är skedd.

Men vad skulle hänt om vi agerat i förväg? Om vi hade sett tecknen och vidtagit lämpliga förebyggande åtgärder – generella eller riktade.

Denna typ av långsiktiga insatser kostar alltid och effekterna av det man gör är sällan kända i förväg. Insatserna är dessutom ofta förknippade med osäkerhet och stundtals ett visst risktagande – det kan ju gå fel. Det intressanta är alltså att se på de kostnader man nu är beredd att ta i relation till kostnaderna för att inte agera. Detta kallar jag att anlägga ett socialt investeringsperspektiv på situationen.

Av erfarenhet vet jag att det är utomordentlig enkelt att ta reda på vad kostnaden för en insats är – både preventiva insatser och mer akuta insatser. Det är betydligt svårare att ta reda på vad icke-inter-

ventionsscenariot kostar. Dels därför att det rent kalkylmässigt är mycket komplext och kräver mycket förkunskaper, men även för att man faktiskt inte vet vad som kommer att inträffa om man inget gör. I denna rapport har jag i exemplets form visat på prislappen för ett sådant icke-interventionsalternativ. Det är dyrt att inte agera.

6.2 Ett kommunalt perspektiv på detta

Vi har ovan sett vilka de tänkbara ekonomiska konsekvenserna är av en specifik situation. Vad skulle hända om vi översatte den till en kommunal situation? Jag har valt Södertälje en stad med cirka 90 000 invånare något under en procent av rikets befolkning.

2013 inkom 504 anmälningar om våld av detta slag till polisen (polisens statistik). Av dessa ledde 86 stycken till frihetsberövande och av dessa ledde 33 stycken till häktning. Man kan på goda grunder anta att en häktning innebär att våldet har varit av grövre art. Låt oss nu (utifrån försiktighetsprincipen) göra tre antaganden. Det ena är att endast hälften av häktningsfallen leder till effekter av det slag jag här studerat (16 st). Och den andra är att endast i hälften av dessa fall finns barn med i bilden (8 st). Det tredje är att förövarna i hälften av dessa fall slipper undan och inte döms (8 st) Vad skulle de totala samhällskostnaderna uppgå till om vi använder oss av det exempel vi här redovisat?

Tabell 7 Räkneexempel Södertälje kommun

	Genomsnittskostnad (kr)	Totalkostnad (kr)
Offer	5 112 165	81 794 640
Förövare	3 492 212	27 937 696
Barn	2 242 228	17 937 820r
Summa	10 846 605	127 670 156

Till att börja med ser vi att den genomsnittliga händelsen av det slag jag ovan kalkylerat kring leder till en samhällskostnad på nästan 11 miljoner kronor – och att det för Södertäljes del med alla de försiktighetsantaganden jag gjort (jag har i kalkylen bortsett från effekterna av 488 anmälningar varav 72 lett till frihetsberövande) leder

till samhällskostnader på drygt 127 miljoner kronor. Södertäljes befolkning uppgår till knappt en procent av rikets. Om Södertälje är riksrepresentativt (vilket jag inte vet något om) skulle det för Sveriges del handla om cirka 13 miljarder kronor.

6.3 Några viktiga tankar detta väcker

Denna rapport är framtagen med mycket små resurser och under mycket kort tid. Kalkylerna bygger främst på data från tidigare studier jag genomfört kring kostnader för våld. Dock väcker detta ett antal frågor som är viktiga inför framtiden:

- Det finns ett stort behov av att ta fram bättre, mer omfattande och mer detaljerade underlag kring samhällets kort- och långsiktiga kostnader för mäns våld mot kvinnor – inte bara för offren utan också ur ett förövar- och familjeperspektiv. Vi talar förmodligen om samhällskostnader i flermiljardsklassen.
- Det är väldigt påtagligt då man gör en översiktlig studie som denna att det finns mängder men andra scenarier och alternativ man skulle vilja beräknas och som tid och ambitionsnivå inte medgivit. Andra scenarios för offer, förövare och barn.
- Naturligtvis skulle man också vilja gå ytterligare på djupet med att se vilka socioekonomiska effekter som uppstår på nationellt nivå för att komma närmare förståelsen för hur stort samhällsproblem detta handlar om.
- Det behövs helt enkelt rimliga och begripliga prislappar på vad dagens icke interventionsalternativ kostar – passivitetens prislapp.
- Denna typ av underlag skulle, vid sidan av alla andra underlag kunna visa hur förebyggande arbete inte bara rent mänskligt är en klok sak utan också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är en god affär.
- Det förefaller vara klokt att anlägga ett långsiktigt socialt investeringsperspektiv i stället för ett kortsiktigt kostnadsperspektiv kring dessa frågor.

- Det tycks vara viktigt att bryta dagens korsiktighets- och stup-rörstänkande kring denna typ av frågor för att i stället uppnå långsiktighet och helhetssyn och därmed både skapa en bättre situation för berörda människor samtidigt som man sannolikt skapar betydande samhällsvärden.
- Inte minst är det viktigt att se vilka omfördelningseffekter som uppstår mellan olika offentliga aktörer för att se var det ur ett strikt ekonomiskt perspektiv finns vinnare och förlorare då man anlägger ett socialt investeringsperspektiv. Erfarenheten är att den som gör den sociala investeringen sällan är en vinnare och därför inte alltid har ekonomiska incitament att göra detta trots att det samhällsekonomiskt vore mycket lönsamt. Därför bör man både skapa sig en uppfattning om storleksordningen på dessa omfördelningseffekter och en bild av hur de ska kunna hanteras.

Ur mitt perspektiv skulle en angelägen fråga vara att gå vidare på djupet med frågorna ovan för att på så sätt skapa djupare kunskap kring detta och kunna förse våra beslutsfattare med bättre beslutsunderlag inför framtiden. Det är ofta bättre att stämma i bäcken och intervensera i tid. Det blir dyrt att avstå och vänta – både rent mänskligt och rent ekonomiskt.

Bilaga: Kalkylmodellen

Identifiera det totala effektpanoramats

Den kalkylmodell som här används har utvecklats av mig och nationalekonomen Anders Wadeskog under mer än 30 års tid. Den består av en databas med prislista och en Excellbaserad räknenumrä. Den följer sedvanlig praxis för samhällsekonomiska kalkyler¹ med två modifikationer. För det första fördelar vi effektpanoramats på olika samhällsaktörer och för det andra redovisar vi även finansiella effekter. Arbetet med modellen består av tre steg; identifiera, kvantifiera och värdera effekter – i det här fallet av våld i nära relationer.

Det första steget är alltså att identifiera effektpanoramats – vilket principiellt illustreras i den tämligen svåröverskådliga bilden på nästkommande sida. En svåröverskådlighet som speglar den verklighet man möter i denna typ av situationer. Ofta har många olika aktörer och professioner varit involverade i en allvarlig våldshändelse såsom den som beskrivs i denna rapport. I regel utan att samverka med varandra på ett mer systematiskt vis. De insatser som görs uppfattas ofta som fragmenterade. Man skulle kunna säga att få ser helheten i den enskildes situation, då det inte är ovanligt att människor som berörs har haft kontakt med 20, 30, 40 eller fler olika yrkesutövare i olika organisationer och professioner. Alla med olika perspektiv på och kunskap om deras problem. Det som för den ene är ett ordningsproblem i skolan är för den andre en neuropsykiatrisk problematik. Det som uppfattas som ett missbruksproblem på ett ställe ser hos en annan aktör ut som övergrepp och misshandel. Polisen ser kriminalitet och bostadsföretaget störning och uteblivna hyror. Få har kunskap om eller ser helheten i dessa människors liv.

¹ Se källförteckning på rapportens sista sida för mer information.

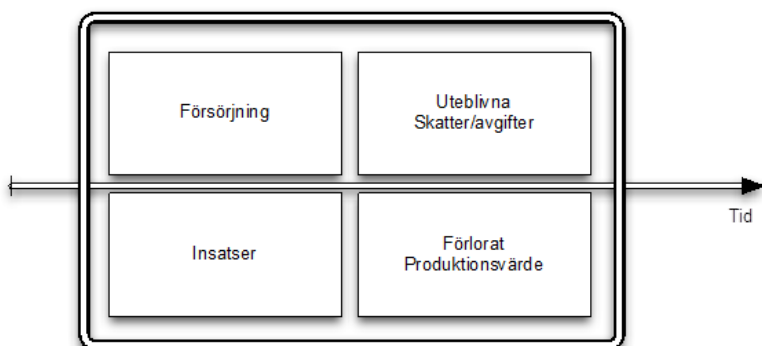
- Vi identifierar med hjälp av nätverkskartan ovan alla olika effekter som uppstår.
- Därefter kvantifierar vi alla dessa effekter.
- Slutligen prissätter vi dessa. För att kunna göra detta måste vi skaffa oss en bild av priset på alla de olika insatser och effekter som kan bli aktuella till följd av det fenomen vi studerar.

Nedan visar vi ett utdrag ur en sådan prislista som utgör underlaget för denna studie. Detta har vi byggt samman i den kalkylmodell vi använt i denna studie och som bygger på mer än 30 års arbete med denna typ av frågor. I den fullständiga prislistan ingår cirka 200–300 variabler omfattande ett tiotal stora samhällsaktörer.

Kedja	Aktör	Enhet	Aktivitet	Sort	Pris	Real
Försörjning	Arbetsförmedling	Af	Akassa	Månad	13000	0
Försörjning	Arbetsförmedling	Af	Aktivitetsstöd	Månad	6700	0
Försörjning	Arbetsförmedling	Af	Utredning Af	Tillfälle	30000	1
Boende	Försäkningskassan	Fk	Bostadsbidrag	Månad	2500	0
Försörjning	Försäkningskassan	Fk	Sjukpenning 100%	Månad	13000	0
Försörjning	Försäkningskassan	Fk	Utredning Fk	Tillfälle	45000	1
Sysselsättning	Kommunen	Socialtjänsten	Arbetsutredning	Månad	9000	1
Barn	Kommunen	Socialtjänsten	BarnUtredKorn	Tillfälle	42000	1
Boende	Kommunen	Socialtjänsten	Behandlingshem	Månad	60000	1
Boende	Kommunen	Socialtjänsten	Funktionsbedömning	Tillfälle	3000	1
Försörjning	Kommunen	Socialtjänsten	Försörjningsstöd	Månad	7500	0
Sysselsättning	Kommunen	Socialtjänsten	Rehabplan	Tillfälle	3000	1
Sysselsättning	Kommunen	Socialtjänsten	Sysselsättningsprojekt	Månad	5000	1
Sysselsättning	Kommunen	Socialtjänsten	Utredning	Tillfälle	5000	1
Boende	Kommunen	Socialtjänsten	Utredning boende	Tillfälle	2000	1
Missbruk	Kommunen	Socialtjänsten	Utredning Ornhändertagande	Tillfälle	20000	1
Missbruk	Kommunen	Socialtjänsten	Utredning Soc	Tillfälle	10000	1
Missbruk	Kommunen	Socialtjänsten	Öppenvård	Månad	10000	1
Somatisk vård	Landssting	Akutsjukvård	Akutmottagning	Tillfälle	5000	1
Somatisk vård	Landssting	Akutsjukvård	Operation Lätt	Tillfälle	10000	1
Somatisk vård	Landssting	Akutsjukvård	Operation Medel	Tillfälle	20000	1
Barn	Landssting	BUP	Terapi	Månad	2000	1
Barn	Landssting	BUP	Utredning BUP	Tillfälle	10000	1
Somatisk vård	Landssting	Primärvård	Läkarbesök	Tillfälle	1500	1
Medicinering	Landssting	Primärvård	Medicin Primv	Månad	1000	1
Somatisk vård	Landssting	Primärvård	Skoterskebesök	Tillfälle	800	1
Medicinering	Landssting	Psykiatri	Medicin Psyk	Månad	1000	1
Psykivård	Landssting	Psykiatri	Psykakut	Tillfälle	4000	1
Psykivård	Landssting	Psykiatri	Psykiatrisk öppenvård	Tillfälle	1500	1
Psykivård	Landssting	Psykiatri	Utredning	Tillfälle	5000	1
Somatisk vård	Landssting	Specialistsjukvård	Läkarbesök	Tillfälle	2000	1
Somatisk vård	Landssting	Specialistsjukvård	Specialistvård lätt	Tillfälle	4000	1
Somatisk vård	Landssting	Specialistsjukvård	Specialistvård tung	Tillfälle	8000	1
Brott och Straff	Rättsväsendet	Kronofogde	Inkassoärende	Tillfälle	500	1
Brott och Straff	Rättsväsendet	Kronofogde	Utredning Kf	Tillfälle	5000	1
Brott och Straff	Rättsväsendet	Polisen	Polisingr	Tillfälle	4000	1
Brott och Straff	Ovriga	Allmänhet	InbrottKostrAllm	Tillfälle	2000	1
Brott och Straff	Ovriga	Försäkringsbolag	InbrottSkadaReglOw	Tillfälle	14000	1
Försörjning	Ovriga	Forakdrar	Bidrag	Månad	3000	0

Olika typer av effekter och kostnader

Frågan blir då, vilka är komponenterna i denna kostnads massa? De består av följande delar:



- Det förlorade produktionsvärdet. Detta uppstår till följd av att människor som skulle kunna arbeta (helt eller delvis) inte tas i anspråk och deras bidrag till folkhushållet (det som ibland kallas deras BNP-bidrag) därmed uteblir. Denna kostnad brukar beräknas som den lönekostnad en arbetsgivare är beredd att betala för att anställa den person det gäller.
- I våra kalkyler använder vi – utifrån försiktighetsprincipen – regelmässigt en mycket låg lönekostnad som utgångspunkt för kalkylen. Till detta kommer arbetsgivarens så kallade lönekostnadspåslag som tillsammans med lönen utgör den totala lönekostnaden.
- Kostnader för olika insatser i form av prevention, vård eller rehabilitering som riktas mot den person det gäller. Detta kallar vi reala kostnader. I våra kalkylmodeller beaktar vi normalt mellan 150 och 250 variabler som vi identifierat, kvantifierat och pris-satt och som fångar ett brett panorama av olika insatser som kan bli aktuella kring den grupp som studeras.
- Den tredje gruppen av kostnader uppstår för att människor kanske inte kan försörja sig själva eller sitt hushåll till följd av det våld som de drabbats av. Det kan handla om behov av allt från sjuk-

penning, via aktivitetsersättning eller ekonomiskt bistånd till Akassa och sjukersättning.

- Dessa kostnader brukar kallas finansiella kostnader eller transfereringar och anses normalt sett inte höra hemma i en samhälls-ekonomisk kalkyl. Vi väljer ofta att även redovisa dessa kostnader, men att särskilja dem från de s.k. reala kostnaderna – dvs. produktionsbortfallet och kostnaderna för olika insatser.
- Den fjärde gruppen är de uteblivna skatter och avgifter som uppstår som en följd av detta. Även dessa utgör en finansiell kostnad eller transferering. Till skillnad från försörjningskostnaderna redovisar vi endast sällan dessa typer av finansiella effekter trots att de i olika offentliga aktörers beslutsfattande spelar en stor roll inte minst då det gäller omfördelning av kostnadsansvar mellan stat, kommun och landsting kring olika frågor.

Fördela kostnaderna på olika samhällsaktörer

Men detta räcker inte. I traditionella samhälls-ekonomiska kalkyler brukar man nöja sig med att beskriva vilka effekter som uppstår för samhället i stort. Men detta är inte alltid ett relevant svar för en enskild aktör i samhället som kommun, försäkringskassa eller polis, som kanske är mer intresserad av att få veta hur det påverkar just den egna verksamheten. Därför delar vi upp kostnaderna på sex olika samhällssegment illustrerade i figuren nedan.

KOSTNADERNAS FÖRDELNING PÅ SAMHÄLLSSEKTORER



Några av dessa segment är också tydliga organisationer såsom kommun eller arbetsförmedling. Andra består av flera olika delsegment såsom rättsväsendet som består av bl.a. polis, åklagarväsende, domstolsväsende och kriminalvård. I kategorin övriga ryms bl.a. företag, allmänhet, familj, CSN, kronofogdemyndigheten etc.

Några bärande principer

Vi har gjort denna typ av kalkyler i 30 år. Under den tiden har vi etablerat ett antal bärande principer för vårt arbete. Den första av dessa är att **alltid ligga i underkant i våra beräkningar – försiktighetsprincipen.**

Den andra principen är att **ta bort sådant som i och för sig kanske är viktigt men som kan vara diskutabelt eller svårt att mäta i kalkylen.** Exempel på detta är:

- Indirekta effekter på tredje man och den sociala omgivningen – den sociala smittan.
- Indirekta effekter på nästa generation – det sociala arvet
- Diffusa och etiskt svåråtkämpliga effekter som rädsla lidande, smärta, för tidig död, försämrad livskvalitet.

- Diffusa spridningseffekter som fler väktare, säkerhetsdörrar, preventionskostnader i stort.
- Diffusa effekter på samhället i stort såsom minskad tillit, otrygghet, sämre relationer (det man i ekonomisk teori kallar ett urgröpt socialt kapital).

En tredje viktig ansats är att vara medveten om att resultaten handlar om **storleksordningar och inte exakta resultat**, oavsett hur ambitiösa vi är. Området är för komplext för att göra anspråk på att ha den exakta sanningen. Det är bättre att ha en bild av storleksordningar kring kostnader (och vara medveten om att det är just detta) än att inte ha någon aning alls eller bara gissa och tycka. Vi gör alltså på intet vis några anspråk på att sitta på en Sanning med stort S, eller ens att vi någonsin kommer att komma fram till sanningen. Detta är ett synsätt och en metod för att steg för steg komma något närmare sanningen.

Att räkna om till nuvärde – diskontering

Effekter av våld liksom många andra fenomen uppstår under lång tid. Ibland flera decennier framåt. Detta betyder att framtida effekter måste kunna omvandlas till nuvärde. Detta gör man genom att diskontera dessa effekter till nuvärde med en viss procentsats. Vi använder oss ofta av värdet 4 procent. Detta innebär att framtida effekter i kalkylen får mindre tyngd än nutida.

Det svårämbara

En del av den ovan presenterade försiktighetsprincipen är att i våra kalkyler här inte ta med faktorer och effekter som i sig kan anses vara viktiga men som trots detta är svåra att prissätta, eller där metoderna att prissätta kan anses vara tveksamma eller rentav tvivelaktiga av praktiska (t.ex. otrygghet) eller etiska (t.ex. värdet av för tidig död) skäl.

Sådana faktorer brukar ibland kallas ”svårämbara” (på engelska intangibles). Inom näringslivets tjänstesektor brukar sådana faktorer tillmätas stor betydelse då ett företag ska värderas. De kallas då im-

materiella tillgångar. Exempel på detta är varumärke, patent, kompetens och andra icke materiella tillgångar.

Alla dessa är naturligtvis faktorer av stor betydelse då våldets effekter ska värderas. Inom nationalekonomin finns också metoder för att värdera de flesta av dessa faktorer. Dock kan många av dessa metoder diskuteras och även ifrågasättas, bl.a. ur ett etiskt perspektiv.

Vi har därför genomgående valt att lyfta ut dessa faktorer ur vår kalkyl för att inte riskera att hamna i diskussioner kring sådana frågor som kan avleda fokus från studiens huvudlinje – de direkt mätbara effekterna av utanförskapet. En konsekvens av detta är att de resultat och de värden vi får kring våldets effekter därmed blir mindre än de totala effekterna om även dessa svårämbare faktorer skulle medräknas. Vi underskattar som en följd av detta, och den ovan redovisade försiktighetsprincipen, i våra kalkyler systematiskt våldets ekonomiska effekter.

KÄLLFÖRTECKNING

- Hultkrantz Lars & Nilsson Jan-Eric, *Sambällsekonomisk analys*, Studentlitteratur, 2008
- Nilsson & Wadeskog, 2008, *Handbok i socioekonomiska bokslut*, SEE & NUTEK.
- Nilsson & Wadeskog, *Handbok till en förenklad socioekonomisk analysmodell*, SEE & Idéer för Livet/Skandia, 2010
- Nilsson & Wadeskog, *Gatuväldets ekonomi, del 1 – individer och förlopp*, SEE & Hjärnkraft, 2011
- Nilsson & Wadeskog, *Gatuväldets ekonomi, del 2 – effekter på kommun och samhälle – fallet Södertälje*, SEE & Hjärnkraft, 2012

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En anpassad anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]

- En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.

Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn,
enskildas klagomål och det allmänna
ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot
kvinnor och hedersrelaterat våld och
förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]