

Regeringens skrivelse

2021/22:267



Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Skr.
2021/22:267

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 juni 2022

Magdalena Andersson

Ardalan Shekarabi
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse redovisar regeringen en fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Av åtgärds paketet för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor som regeringen presenterade i juni 2021 framgår att regeringen vartannat år ska lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av arbetet. Den 22 april 2022 redovisade Jämställdhetsmyndigheten sin rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656). Rapporten ligger till grund för denna skrivelse.

Regeringen kan mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens rapport konstatera att utvecklingen på hela området mäns våld mot kvinnor är svårbedömd. Regeringen kan dock utifrån de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten har följt upp sammantaget konstatera att det syns vissa positiva tendenser under strategiperioden, bl.a. vad gäller återfallsförebyggande insatser och utsatthet för våld.

Ytterligare indikatorer behövs för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt när det gäller det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling. Enligt regeringens bedömning är det också angeläget att förebyggande metoder och arbetssätt inom området tas fram och utvärderas.

Detta är den första skrivelsen där regeringen redovisar en fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Skrivelsen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	3
3	Uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	6
3.1	Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld.....	7
3.1.1	Centrala åtgärder under strategiperioden för att förebygga mäns våld mot kvinnor	8
3.1.2	Utvecklingen på området utifrån indikatorerna.....	12
3.2	Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn.....	17
3.2.1	Centrala åtgärder under strategiperioden för förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd	18
3.2.2	Utvecklingen på området utifrån indikatorerna.....	25
3.3	Effektivare brottsbekämpning	28
3.3.1	Centrala åtgärder under strategiperioden för en effektivare brottsbekämpning.....	29
3.3.2	Utvecklingen på området utifrån indikatorerna.....	33
3.4	Förbättrad kunskap och metodutveckling.....	39
3.4.1	Centrala åtgärder under strategiperioden för förbättrad kunskap och metodutveckling	40
3.4.2	Utvecklingen på området utifrån indikatorerna.....	42
3.5	Det regionala arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.....	43
4	Övergripande slutsatser.....	45
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juni 2022.....	50

Sveriges regering är feministisk och jämställdhet mellan kvinnor och män är en prioriterad fråga. Det riksdagsbundna målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Mäns våld mot kvinnor är det yttersta uttrycket för ojämställdhet mellan könen. För att förebygga och bekämpa våldet är det centralt att öka jämställdheten i samhället. Kvinnor ska ha samma möjligheter som män till ett arbete, en egen försörjning och till makt över sitt eget liv. För att mäns våld mot kvinnor ska upphöra måste det även ske ett brett arbete för att motverka maskulinitetsnormer och föreställningar om manlighet som kan leda till våldsamhet. Det behövs fortsatt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har därför avsatt örönmärkta medel för detta ändamål.

Detta är den första skrivelsen där regeringen redovisar en fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Skrivelsen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna. Av åtgärdsprogrammet för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor som regeringen presenterade i juni 2021 framgår att regeringen vartannat år ska lämna en skrivelse till riksdagen med redovisning av arbetet. Detta åtagande upprepas i regeringens åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023. Jämställdhetsmyndigheten har fått i uppgift enligt sin instruktion att vartannat år redovisa en fördjupad uppföljning av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Jämställdhetsmyndighetens ansvar att följa upp arbetet med mäns våld mot kvinnor har därmed förtydligats. Den 22 april 2022 redovisade Jämställdhetsmyndigheten sin rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656). Rapporten ligger till grund för denna skrivelse.

2 En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Regeringen överlämnade den 21 november 2016 skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10) till riksdagen. I skrivelsen ingick en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och ett riktat åtgärdsprogram. Strategin gäller för perioden 2017–2026. Det första åtgärdsprogrammet gällde för perioden 2017–2020.

Genom en långsiktig strategi och ett riktat åtgärdsprogram lades grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor. Strategin betonar särskilt förebyggande insatser och mäns delaktighet. Strategin omfattar alla delar av det jämställdhetspolitiska delmålet att

mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategins tillämpningsområde är därför alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympling och tvångsäktenskap. Strategin omfattar vidare prostitution och människohandel för sexuella ändamål liksom kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning. Strategin riktar sig mot våld som kvinnor och flickor utsätts för på grund av sitt kön. Den riktar sig också mot våld som kvinnor och flickor utsätts för i särskilt hög grad eller som generellt sett har särskilt svåra konsekvenser för kvinnor och flickor. Även män och pojkar kan vara utsatta för våld från närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Omvänt kan kvinnor och flickor utsätta närstående för våld, exempelvis i en hederskontext, och begå brott som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Insatser inom strategin syftar även till att motverka detta. Den nationella strategin omfattar i samtliga delar hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Med undantag för frågor om prostitution och människohandel, som behandlas i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, överensstämmer den nationella strategin i stort med tillämpningsområdet för Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (2011) – även känd som Istanbulkonventionen – som är det mest heltäckande och utförliga internationella människorättsinstrumentet på sitt område. Målsättningarna i den nationella strategin är:

- Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld
- Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn
- Effektivare brottsbekämpning
- Förbättrad kunskap och metodutveckling.

I december 2021 presenterade regeringen sitt andra åtgärdsprogram inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Åtgärdsprogrammet gäller under perioden 2021–2023 och består av 99 åtgärder som omfattar insatser för att såväl förebygga våld som att ge stöd och skydd till utsatta. Det innehåller även insatser för att skärpa lagstiftningen. Av åtgärdsprogrammet framgår att den inriktning och de överväganden som redogörs för i den nationella strategin kvarstår. I åtgärdsprogrammet beskrivs fyra utvecklingsområden där regeringen avser förstärka insatserna. De utvecklingsområden som pekas ut är följande:

- **Särskild sårbarhet**
Utsatthet för våld kan förvärras av olika omständigheter, som starka beroendeförhållanden till den eller dem som utövar våldet. När personer som redan befinner sig i en särskilt sårbar situation utsätts för våld kan behoven och förutsättningarna se

annorlunda ut, och det kan finnas svårigheter att få samhällets skydd och stöd. Åtgärdsprogrammet fokuserar på följande grunder till särskild sårbarhet:

- funktionsnedsättning
 - äldre
 - utrikes födda kvinnor
 - hbtqi
 - skadligt bruk och beroende
 - ekonomisk utsatthet.
- **Utsatthet efter separation**
För många våldsutsatta upphör inte våldet trots att personen har lyckats lämna relationen, s.k. eftervåld. Det är av största vikt att samhället ser till att säkerställa skyddet och stödet för våldsutsatta även efter en separation. Ekonomin kan vara ett sätt för våldsutövare att utöva kontroll, vilket kan leda till problem med försörjningen lång tid efter separationen.
 - **Våld i ungas partnerrelationer**
Unga personer är i större utsträckning utsatta för brott i nära relationer än äldre. Erfarenheter från aktörer som möter våldsutsatta unga behöver tas tillvara, för att utveckla förebyggande insatser och tidigt fånga upp unga våldsutövare.
 - **Utsatthet för hot och övergrepp på nätet**
Hot och övergrepp som sker på nätet är oacceptabelt. Flera myndigheter har tagit fram kunskapsunderlag som beskriver utsattheten online. Mer behöver göras. Arbetet mot att människor utsätts för hot och övergrepp på nätet är därför ett utvecklingsområde för regeringen.

Regeringen anger vidare i åtgärdsprogrammet att den fortsatt avser prioritera två områden inom ramen för arbetet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Dessa två områden är hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.

Regeringen har under strategiperioden arbetat aktivt för att skapa en långsiktig och hållbar struktur för stöd, organisation och uppföljning. Styrningen och samordningen av arbetet har stärkts på såväl nationell som regional och lokal nivå. Jämställdhetsmyndigheten har den centrala rollen i att stödja och följa upp arbetet med strategin på nationell nivå. Inom ramen för budgetpropositionen för 2022 permanentade regeringen medlen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck, i syfte att åtgärderna ska bli långsiktiga och för att aktörerna inom området bättre ska kunna planera sin verksamhet.

Regeringen har arbetat aktivt med att utveckla samverkan mellan nyckelaktörer i genomförandet av strategin, t.ex. har flera myndighetsgemensamma uppdrag getts. Bland annat har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten ett gemensamt uppdrag om förbättrad upptäckt av våld i nära

relationer, ett uppdrag som samordnas av Jämställdhetsmyndigheten. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län (det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck) och sex andra myndigheter fått ett gemensamt uppdrag om att förebygga och bekämpa könsstämpning av flickor och kvinnor. Socialstyrelsen och Statens skolverk har ett gemensamt uppdrag om att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga, där särskilda insatser bl.a. ska riktas mot barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen har vidare permanentat länsstyrelsernas regionala uppdrag inom mäns våld mot kvinnor från 2021. Regeringen har också beslutat att permanenta den verksamhet som nu bedrivs av kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, och samtidigt gett Länsstyrelsen i uppdrag att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (A2020/02708). Centrumet ska vara sektorsövergripande och stödja kommuner och regioner att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck genom att utveckla ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete.

Regeringen ska agera med full kraft för att bryta segregationen och tränga tillbaka det våld och den brottslighet som hotar samhällsgemenskapen. Arbetet mot mäns våld mot kvinnor är en del av regeringens bredare brottsförebyggande arbete, som beskrivs i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). Alla myndigheter ska ha de verktyg, anställda och befogenheter som behövs för att bekämpa kriminalitet.

3 Uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

I detta kapitel redovisas utvecklingen inom respektive målsättning i den nationella strategin utifrån de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten har redovisat i rapporten Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656). Målsättningarna i strategin är delvis överlappande och regeringen har därför valt att redovisa ett par av indikatorerna under en annan målsättning än i Jämställdhetsmyndighetens rapport. För varje målsättning redogörs vidare för särskilt centrala åtgärder som har vidtagits under strategiperioden. Uppföljningen omfattar huvudsakligen perioden 2017–2021. Den inleds alltså vid den tidpunkt då den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor började gälla. I vissa fall redovisas data från tidigare år för att sätta statistiken i ett sammanhang och möjliggöra för en djupare analys.

År 2017 tog Socialstyrelsen fram ett förslag på indikatorer för att följa upp regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (A2019/00493). I november 2021 fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att beskriva och analysera utvecklingen inom området mäns våld mot kvinnor utifrån ett antal indikatorer. Jämställdhets-

myndigheten har utgått från de indikatorer som Socialstyrelsen tidigare föreslagit. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att det inte går att följa upp alla indikatorer som ingick i Socialstyrelsens förslag på grund av begränsningar i datakällorna.

Skr. 2021/22:267

3.1 Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld

Strategins första målsättning handlar om att i högre grad förhindra att våld över huvud taget uppstår samt att förmå män och pojkar som utövar våld att upphöra med det. Den avser både insatser som riktas till hela befolkningen och insatser som riktas till grupper som enligt bästa tillgängliga kunskap har förhöjd risk att utöva eller utsättas för våld (s.k. universell respektive selektiv prevention).

I den nationella strategin beskrivs att för att åstadkomma en övergång från ett reaktivt till ett proaktivt angreppssätt för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra fordras ett bredare och mer konstruktivt engagemang av män och pojkar än tidigare samt en uppgörelse med normer som rättfärdigar våld och begränsningar av kvinnors och flickors handlingsutrymme och livsval (skr. 2016/17:10).

Indikatorer som följs upp av Jämställdhetsmyndigheten:

- Andel elever i årskurs 9 som är benägna att använda våld om en annan elev kallade den för något dumt (Skolundersökningen om brott, Brottsförebyggande rådet, Brå)
- Andel unga (16–25 år) som instämmer med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller (Jämställdhetsundersökningen, Statistiska centralbyrån, SCB)
- Andel elever i årskurs 9 som uppger att de har blivit tafsade eller tagna på ett sexuellt sätt mot sin vilja, eller blivit tvingade till att göra något som de upplevde som sexuellt, under de senaste 12 månaderna (Skolundersökningen om brott, Brå)
- Andel i befolkningen som uppger att de utsatts för misshandel föregående kalenderår (Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brå)
- Andel i befolkningen som uppger att de utsatts för sexualbrott föregående kalenderår (NTU, Brå)
- Antal individer som avlidit till följd av dödligt våld i parrelation per år (Officiell statistik över konstaterade fall av dödligt våld, Brå)
- Andel avslutade verkställigheter av klienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall i partnervåld, som har fullföljt ett program mot relationsvåld under verkställighet i frivård eller anstalt (Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården)
- Andel avslutade verkställigheter av klienter i Kriminalvården som bedöms ha låg, medelhög eller hög risk för återfall i sexualbrott, som har fullföljt ett program mot sexualbrott under verkställighet i frivård eller anstalt (Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården)
- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen)

3.1.1 Centrala åtgärder under strategiperioden för att förebygga mäns våld mot kvinnor

Kunskapen om verkningsfulla metoder och arbetssätt är begränsad

Jämställdhetsmyndigheten har kartlagt användningen av verkningsfulla metoder och arbetssätt för att förebygga våld. Arbetet genomfördes tillsammans med organisationerna MÅN och Unizon. Jämställdhetsmyndigheten har uppdaterat Inget att vänta på, en handbok för våldsförebyggande arbete med barn och unga som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) först publicerade 2015. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att kunskapen om verkningsfulla metoder och arbetssätt ännu är begränsad och att universellt (primärpreventivt) våldsförebyggande arbete som försöker förändra stereotypa genusnormer och främja mer jämställda relationer mellan kvinnor och män är relativt nytt i Sverige. Ett framträdande resultat av en studie som har tagits fram på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten är att majoriteten av de universella våldspreventiva insatserna som görs i Sverige antingen inte har utvärderats över huvud taget, eller så har utvärderingarna varit av mindre god kvalitet, vilket omöjliggör bedömning av programmets effekt (Franzén, A. och Gottzén, L., Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt, 2020). Forte konstaterar i en åiterrapportering till regeringen att det även saknas forskning avseende brottspreventiva effekter av insatser som riktas mot personer som uppvisar riskfaktorer för våld (S2021/05814). Statskontoret har överlämnat rapporten Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin till regeringen (A2020/00238). Statskontoret bedömer att det genomgående saknas utvärderade och beprövade metoder och arbetssätt när det gäller att förebygga mäns våld mot kvinnor. I syfte att bl.a. främja en evidensbaserad utveckling på området har regeringen den 2 juni 2022 beslutat om ett nationellt våldsförebyggande program (A2022/00839).

Återfallsförebyggande åtgärder behöver utvecklas

Socialstyrelsen har granskat de fall när ett barn har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld eller när en vuxen dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående (Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021, 2022). Ett centralt utvecklingsområde som Socialstyrelsen har identifierat för att förhindra det dödliga våldet handlar om att utveckla det våldsförebyggande arbetet riktat till personer som utövat våld mot närstående. Till detta hör, anser Socialstyrelsen, att utveckla metoder och arbetssätt inom de verksamheter som kommer i kontakt med våldsutövare.

I mars 2017 tillsatte regeringen en utredning om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. Utredningens uppdrag var att analysera effekterna av insatserna samt föreslå hur arbetet med våldsutövare kan utvecklas och stärkas. Utredningen överlämnade den 29 maj 2018 sitt betänkande Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (SOU 2018:37). Regeringen överlämnade mot bakgrund av betänkandet propositionen Förebyggande av våld i nära relationer (2020/21:163). Pro-

positionen innehöll förslag på flera lagändringar som syftar till att förebygga våld och andra övergrepp i nära relationer. Därefter har det i socialtjänstlagen (2001:453) införts en bestämmelse om att det till socialnämndens uppgifter hör att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och i patientsäkerhetslagen (2010:659) har det införts bestämmelser om att barns behov av information, råd och stöd särskilt ska beaktas inom hälso- och sjukvården om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har det införts en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till Polismyndigheten som rör en enskild eller en närstående till den enskilde i syfte att förebygga att det mot den närstående begås ett allvarligare vålds-, frids- eller sexualbrott. Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2021. Permanenta medel har avsatts från och med 2021 för utveckling av kommunernas arbete med anledning av förändringen i socialtjänstlagen (5 kap. 11 a § SoL), som innebär att socialnämnderna får ett tydligt ansvar att arbeta förebyggande med personer som utövar våld i nära relation.

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen fick 2021 i uppdrag att ta fram information och vägledning till berörda myndigheter, däribland kommuner och regioner, om ansvaret som kommunernas socialnämnder har att verka för att personer som utövar våld eller andra övergrepp mot närstående ska upphöra med det (A2021/01538). Uppdraget fortsätter under 2022.

I ovan nämnda betänkande (SOU 2018:37) föreslogs även inrättandet av ett centrum för samordning och kunskapsutveckling kring förändringsarbete med våldsutövare. I november 2021 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en nationell samordning och kunskapsutveckling avseende återfallsförebyggande arbete med personer som utsätter närstående för våld kan utvecklas inom myndigheten (A2021/02083).

Kriminalvården har under strategiperioden haft regeringens uppdrag att utveckla myndighetens arbete med att förebygga återfall i våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott. Kriminalvården har bl.a. tagit fram behandlingsprogrammet Predov (preventing domestic violence) som vänder sig till personer som utsätter närstående för våld. I syfte att möjliggöra en effektutvärdering av Predov i frivilliga verksamheter gav regeringen den 2 juni 2022 Kriminalvården i uppdrag att utreda och ta fram en plan för hur programmet kan spridas till kommuner och regioner (A2022/00841).

Inom ramen för länsstyrelsernas permanenta uppdrag på området mäns våld mot kvinnor (SFS 2021:995) har myndigheten i vissa län bidragit till utvecklingen av samlokaliserade stödverksamheter för våldsutövare (länsstyrelsernas årsredovisningar 2021).

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar i sin rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656) att det återfallsförebyggande arbetet är i behov av fortsatt kunskaps- och metodutveckling. Det gäller även uppföljning och forskning, inte minst kopplat till unga våldsutövare.

Sexuella trakasserier och sexuellt våld förekommer inom alla yrken och sektorer

De många metoo-upproppen under hösten 2017 och framåt visade att sexuella trakasserier och sexuellt våld mot kvinnor och flickor förekommer inom alla yrken och sektorer. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder som syftar till att motverka sexuella trakasserier och sexuellt våld. Till exempel fick statliga universitet och högskolor i det gemensamma regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att synliggöra sitt förebyggande och främjande arbete för att motverka sexuella trakasserier. Universitets- och högskolerådet (UHR) fick också i uppdrag att samlat synliggöra lärosätenas arbete för att förebygga sexuella trakasserier samt deras arbete när de fått kännedom om misstänkta sexuella trakasserier. UHR lyfter i sin redovisning att vittnesmålen från kvinnliga akademiker som samlades under #akademiuppropet har synliggjort att sexuella trakasserier är ett allvarligt problem som högskolesektorn ännu inte har löst, men även att vittnesmålen har lett till att insatser har påbörjats. UHR konstaterar att lärosätena upplever att den största utmaningen i arbetet mot sexuella trakasserier är den akademiska strukturen och kulturen. Vad gäller arbetslivet gav regeringen Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket uppdrag om att ta fram information och genomföra utbildningsinsatser till arbetsgivare för att stärka det förebyggande och kompetenshöjande arbetet mot sexuella trakasserier (Ku2018/00556, Ku2018/00557). Utsatthet för våld på arbetsplatsen är stor inom flera kvinnodominerade yrkesgrupper, däribland socialt arbete och hälso- och sjukvården. Undersökningar visar att 20 procent av unga kvinnor mellan 16–29 år i arbetet har utsatts för sexuella trakasserier från tredje man, vilket innebär att förekomsten av sexuella trakasserier från tredje man utgör ett betydligt större problem än sexuella trakasserier från arbetsgivare och andra arbetstagare (SOU 2021:94, s. 237 f). Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86) bedömde mot denna bakgrund att Arbetsmiljöverket bör få i uppdrag att ta fram information som förklarar arbetsgivarens ansvar i arbetet mot våld och trakasserier från tredje part, arbetsgivarens ansvar när våld och trakasserier som är arbetsrelaterat sker utanför arbetet samt hur arbetsgivare kan arbeta med dessa frågor och frågor om våld och trakasserier i allmänhet. Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (2021:94) bedömde också att arbetstagares skydd mot trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man behöver förstärkas. I slutbetänkandet, Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:34), föreslås bl.a. att diskrimineringslagen förtydligas så att det klart framgår att arbetsgivare även ska vara skyldiga att arbeta aktivt mot trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man.

En granskning som genomfördes av Skolinspektionen 2017 visar att ett normmedvetet perspektiv ofta saknas i undervisningen om sex och samlevnad samt att våld inte alltid problematiseras (Sex- och samlevnadsundervisning, 2018). Vidare framhåller Skolverket i sin inriktning för arbetet med jämställdhetsintegrering att sexuella trakasserier är vanligt förekommande i skolmiljö och att de även riktas mot pojkar, ofta med homofoba inslag. Skolverket anser att kunskapen om kön, makt och våld behöver vara en del i kompetensen hos vuxna som undervisar och hos övrig skolpersonal. Vidare behövs ökad kunskap om pojkars våld mot

Insatser för att förverkliga en samtyckeskultur

År 2018 trädde samtyckeslagstiftningen i kraft (se vidare avsnitt 3.3.1 Samtyckeslagstiftning). Regeringen har genomfört flera insatser för att förverkliga en samtyckeskultur i samhället. Regeringen har bl.a. beslutat om förstärkta skrivningar om sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen. De förstärkta skrivningarna i läroplanerna betonar bl.a. att undervisningen i detta kunskapsområde ska ske återkommande och bidra till att främja elevernas hälsa och välbefinnande samt stärka deras förmåga att göra medvetna och självständiga val. Skolan har en viktig roll i att bidra till att skapa en samtyckeskultur, där sex bygger på ömsesidig frivillighet och sexuella trakasserier inte normaliseras. Läroplansändringarna ska börja tillämpas hösten 2022. Regeringen har även beslutat om ett nytt examensmål inom vissa lärarutbildningar för att blivande lärare ska ges bättre förutsättningar att kommunicera och reflektera kring frågor som rör identitet, sexualitet och relationer.

I syfte att förebygga sexualbrott och stödja potentiella offer för sexualbrottslighet har Brottsoffermyndigheten haft i regeringsuppdrag att ta fram en webbaserad utbildning och en lärarhandledning om den nya sexualbrottslagstiftningen. Inom ramen för uppdraget skulle Brottsoffermyndigheten även ta fram och sprida information om lagstiftningen till relevanta målgrupper. Hösten 2018 genomförde Brottsoffermyndigheten en kampanj om den nya sexualbrottslagstiftningen och lanserade även webbplatsen frivilligtsex.se. Närmare sju av tio unga i åldrarna 18–25 år har fått information om lagstiftningen genom kampanjen. Under 2020 lanserade Brottsoffermyndigheten en webbaserad utbildning och en lärarhandledning. Myndigheten har i uppdrag att fortsatt sprida det informations- och utbildningsmaterial som har tagits fram tidigare. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2022.

Stärkt jämställdhets- och kvinnofridsarbete på lokal och regional nivå

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har, med stöd av regeringen, bedrivit ett utvecklingsarbete sedan 2018 för att stärka jämställdhets- och kvinnofridsarbetet lokalt, regionalt och nationellt. Det övergripande syftet med SKR:s kvinnofridsatsning har varit att öka kunskap och kapacitet i kommuner och regioner så att bl.a. det våldsförebyggande arbetet utvecklas och stödet till våldsutsatta utvecklas. SKR:s redovisningar visar att tillskottet av resurser möjliggör en betydande förstärkning av stödet till utveckling av kvinnofridsarbetet, exempelvis har stödet till regionala stöd- och samverkansstrukturer öppnat nya möjligheter för lokal och regional samverkan med länsstyrelsernas utvecklingsledare på kvinnofridsområdet. Regeringen fortsätter att stödja den pågående satsningen 2021–2023 om att stärka jämställdhets- och kvinnofridsarbete på lokal och regional nivå, med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.

Telefonlinje för att förebygga sexuellt våld

Preventell är en nationell telefonlinje, vid Karolinska universitetssjukhuset, för att förebygga sexuellt våld. Målgruppen är personer med självupplevt riskbeteende, tvångsmässig upptagenhet av sexuella tankar och handlingar, sexuellt intresse för barn och impulser att tvinga någon till sex. Som en del i förstärkningen av det våldsförebyggande arbetet har regeringen skapat långsiktiga förutsättningar för ökad kunskap inom området och för Preventell.

3.1.2 Utvecklingen på området utifrån indikatorerna**Stor skillnad mellan könen i attityder till användning av våld och jämställdhet**

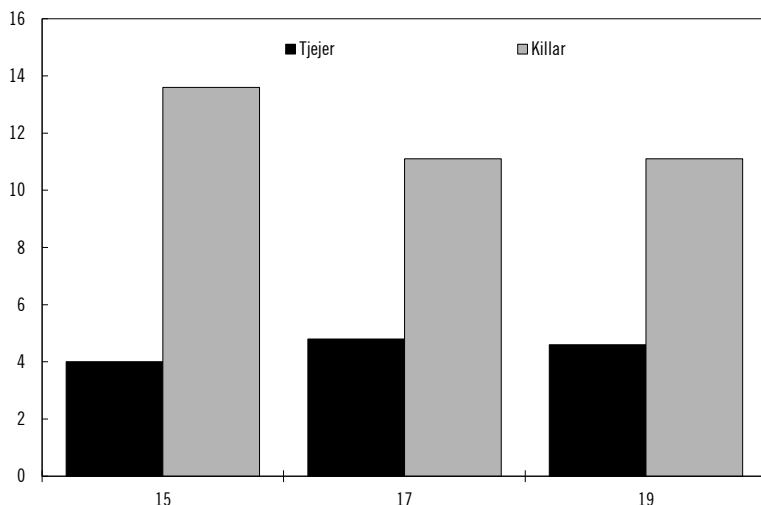
Socialstyrelsen framhåller i rapporten Förslag på indikatorer för uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (2018) att det är viktigt att skapa en förståelse för hur normer kring maskulinitet samt flickor och kvinnors självbestämmande formas i olika sammanhang. Det är särskilt viktigt vid formandet av pojkar och unga mäns identitet för att motverka föreställningar om våld och hot om våld som legitima uttryck för manlighet. Arbetet har även beröringspunkter med arbetet för att motverka hbtqi-fobi. Det handlar bl.a. om att förändra maskulinitetsnormer och nedvärderingar av exempelvis egenskaper som traditionellt tillskrivs som kvinnliga. Det har även visat sig finnas ett samband mellan attityder och värderingar kring jämställdhet, maskulinitet och våld.

Jämställdhetsmyndigheten hänvisar till Brås studie Skolundersökningen om brott och konstaterar att andelen pojkar i årskurs 9 som anger att de är benägna att använda våld om en annan elev kallade dem för något dumt är högre än andelen flickor. År 2017 och 2019 syns en tendens till att pojkar uppger detta i något lägre grad än 2015, men eftersom skillnaden ligger inom felmarginalen går det inte att säga med säkerhet att det har skett någon förändring.

Diagram 3.1 Andel elever i årskurs 9 som uppger att de är benägna att använda våld om en annan elev kallade den för något dumt

Skr. 2021/22:267

Andel



Anmärkning: Frågan i enkäten lyder: "Om en två år yngre elev kallar mig något dumt, så kommer jag att slå till den eleven".

Källa: Skolundersökningen om brott, Brå.

Den nationella ungdomsenkäten, som har genomförts av MUCF vart tredje år sedan 2004, visar att mellan 2015 och 2018 minskar andelen flickor som instämmer i något stereotypiskt påstående om jämställdhet eller könsroller från ca 25 procent till 18 procent. För pojkar finns en viss tendens till att andelen minskar från 44 till 42 procent. Skillnaden ligger dock inom felmarginalen.

Det kan konstateras att det finns en stor skillnad mellan könen för båda indikatorerna. Det är ett mönster som också syns i Jämställdhetsmyndighetens attitydundersökning om jämställdhet från 2019, som visar på stora skillnader mellan unga kvinnor och unga män i flera frågor som rör jämställdhet. I undersökningen framkommer bl.a. att unga män i högre grad än unga kvinnor instämmer i påståendena "Vi lever i ett jämställt samhälle" och "Många kvinnor överdriver hur ojämnt kvinnor behandlas i Sverige".

Normer och värderingar förändras långsamt och utvecklingen behöver därför följas noga under flera år framöver.

Högre andel flickor än pojkar anger att de hade blivit tagna på mot sin vilja eller tvingade att göra något sexuellt

Av den nationella strategin framgår det att förskolan och skolan har ett viktigt uppdrag att förmedla kunskap i frågor om sexuellt våld och trakasserier samt grundläggande värderingar utifrån mänskliga rättigheter.

Under perioden 2015–2019 var det en betydligt högre andel flickor än pojkar i årskurs 9 som angav att de hade blivit tagna på mot sin vilja eller tvingade att göra något sexuellt under det senaste året enligt Brås studie Skolundersökningen om brott. Andelen flickor som svarade att de blivit

tagna på eller tvingade att göra något som de upplevde som sexuellt under det senaste året ökade från 24 procent 2015 till 28 procent 2017. Motsvarande siffror för pojkarna var sex respektive åtta procent. Datainsamlingen år 2017 skedde efter metoo. Den ökade uppmärksamheten och medvetenheten om sexuella trakasserier och övergrepp efter metoo kan ha bidragit till ökningen hos både flickor och pojkar. Andelen flickor som angav att de hade blivit tagna på mot sin vilja eller tvingade att göra något sexuellt under det senaste året minskade till drygt 21 procent 2019. Om nedgången till 2019 års nivå innebär en nedåtgående trend återstår att se genom fortsatta mätningar.

Viss minskning av självrapporterad våldsutsatthet

Ett framgångsrikt förebyggande arbete bör bidra till att förekomsten av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer minskar.

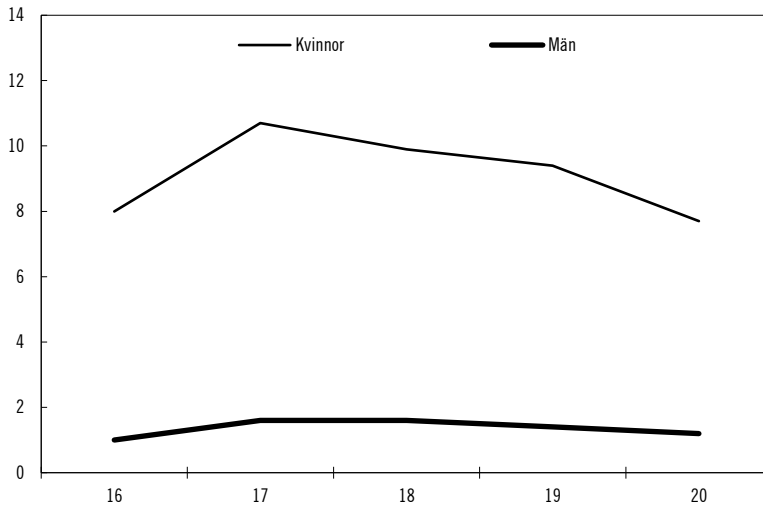
Enligt NTU, ökade kvinnors självrapporterade utsatthet för misshandel något mellan 2016 och 2018 från 2,3 till 2,8 procent, men har därefter minskat och uppgår 2020 till 2,2 procent. Detta avser kvinnor i befolkningen mellan 16–84 år. Sett i ett längre tidsperspektiv var utsattheten för misshandel något högre 2016–2020 jämfört med perioden 2006–2015. För samtliga år under strategiperioden är den självrapporterade utsattheten för misshandel bland kvinnor högst i den yngsta åldersgruppen (16–19 år). Enligt uppföljningsintervjuerna till NTU var bostaden brottsplats i 43 procent av brottshandlingarna 2018 och 49 procent 2019 när kvinnor utsattes för misshandel. Även mäns självrapporterade utsatthet för misshandel ökade något mellan 2016 och 2019, men minskade kraftigt under 2020. Majoriteten av misshandelsbrott mot män 2018 och 2019 utfördes på allmän plats och det är sannolikt att nedgången 2020 till stor del kan förklaras av coronapandemin och minskad närvaro i offentliga miljöer. Enligt uppföljningsintervjuerna var gärningspersonen en man vid ca 80 procent av brottshandlingarna 2018, oavsett om brottsoffret var kvinna eller man. Även 2019 uppges gärningspersonen ha varit en man vid en tydlig majoritet av handlingarna, oavsett den utsatta personens kön. Dock var andelen större när män utsattes jämfört med när kvinnor utsattes (89 respektive 83 procent).

Andelen kvinnor som anger att de har utsatts för sexualbrott minskar sedan 2017 enligt NTU. Det ska dock ses mot bakgrund av att utsattheten för sexualbrott bland kvinnor ökade kraftigt mellan 2014 och 2017, från 3,4 procent till 10,7 procent. Mellan 2006 och 2012 var andelen utsatta i genomsnitt 2,5 procent. Sexualbrott innefattar ett brett spektrum av brott – allt från lindrigare brott såsom kränkande sexuella kommentarer, till mycket allvarliga brott såsom våldtäkt.

Diagram 3.2 Andel individer 16–84 år som uppgett att de utsatts för sexualbrott

Skr. 2021/22:267

Andel



Källa: NTU, Brå.

Unga kvinnor mellan 20 och 24 år är den åldersgrupp där högst andel uppger att de har utsatts för sexualbrott. År 2017 uppgav 35,8 procent i denna grupp att de har utsatts för sexualbrott. Därefter har andelen minskat och 26,9 procent uppgav att de utsattes för sexualbrott under 2020. Generellt sett är yngre mer utsatta än äldre, vilket gäller för både kvinnor och män. Brå har studerat utvecklingen och belyst orsaker till ökningen av självrapporterad utsatthet för sexualbrott i rapporten Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017 (Brå 2019:5). Brå konstaterar i rapporten att den polisanmälda sexualbrottsligheten nästan uteslutande består av brott mot kvinnor.

När det gäller ökningen av utsatthet för sexualbrott i NTU talar de analyser som har gjorts för att det till en betydande del handlar om en ökad benägenhet bland kvinnor att tala öppet om utsatthet för sexuella ofredanden och att detta får en särskilt stor effekt i en frågeundersökning som NTU. Exakt hur stor del av ökningen av polisanmälda brott och självrapporterad utsatthet som en ökad anmälnings- och rapporteringsbenägenhet svarar för och hur mycket som kommer av en faktisk ökning går inte att säga. Det är möjligt att bilden kan bli tydligare om ökningarna som man ser de senaste åren kan följas under en något längre tid. Det finns alltså skäl, enligt Brå, att noga följa den fortsatta utvecklingen av anmälda och rapporterade brott, liksom omgivande samhällsfaktorer som kan påverka utvecklingen när det gäller sexualbrott.

Andelen män som utsätts för sexualbrott är betydligt lägre än för kvinnor, men visar en liknande utveckling med en ökning under andra halvan av 2010-talet och en minskning 2019 och 2020 jämfört med 2017 och 2018.

Omfattningen av dödligt våld i parrelation varierar mellan åren

För att säkerställa att rätt åtgärder sätts in för att förhindra dödligt våld behövs tillförlitlig information om det dödliga våldet samt dess utveckling över tid. Brå publicerar årligen statistik över konstaterade fall av dödligt våld. Statistiken baseras på en granskning av samtliga anmälningar avseende mord, dråp, barnadråp samt vållande till annans död och terroristbrott som omfattar fall där det kunnat konstateras att dödligt våld med stor sannolikhet var dödsorsaken.

Enligt Brås statistik utgör kvinnor den övervägande majoriteten av de personer som har dödats till följd av våld av en förövare som de var eller tidigare hade varit i en nära relation med. Mellan 2017 och 2021 var det 76 kvinnor som avled till följd av dödligt våld utfört av en nuvarande eller tidigare partner. Antalet varierade mellan 10 och 22 under perioden. Eftersom det handlar om relativt små tal och kort uppföljningstid är det svårt att utläsa en trend. Sett i ett längre tidsperspektiv har antalet fall av dödligt våld mot kvinnor av nuvarande eller tidigare partner minskat, särskilt i relation till befolkningmängden (Brå 2017:5).

Antalet män som dött till följd av dödligt våld där mannen var eller hade varit i en nära parrelation med gärningspersonen låg över hela perioden 2017–2021 mellan en och fyra män, i genomsnitt tre per år och totalt 15. Under 2021 dog fyra män till följd av dödligt våld i en parrelation.

Socialstyrelsen ska under vissa förutsättningar genomföra utredningar, bl.a. när en vuxen har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående. Av den senaste rapporten (Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021, 2022) framgår att Socialstyrelsen har identifierat brister i samhällets skyddsnät, bl.a. inom socialtjänsten, polisen och Kriminalvården och hälso- och sjukvården med flera. För att komma till rätta med bristerna behövs mer aktivt, skyndsamt och samordnat agerande från berörda samhällsaktörer. Socialstyrelsen konstaterar att hela kedjan av åtgärder behöver fungera för att det ska vara möjligt att förebygga denna typ av allvarliga brott.

Återfallsförebyggande program för våldsutövare har ökat

I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor nämns det återfallsförebyggande arbetet med våldsbrottsdömda som ett avgörande utvecklingsområde för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Andelen fullföljda återfallsförebyggande program i Kriminalvårdens regi ger en indikation på hur det våldsförebyggande arbetet som riktas till män som har utövat våld bedrivs, så kallad indikativ prevention. Kriminalvården tar fram de indikatorer som mäter hur stor del av partner-vålds- respektive sexualbrottsklienter som har genomfört återfallsförebyggande program inom ramen för verkställigheten. Uppgifterna baseras på Kriminalvårdsregistret. Klienterna behöver inte vara dömda för t.ex. sexualbrott för att ingå i programmet, utan endast ha bedömts ha medelhög eller hög risk för att begå denna typ av brott. Klienter kan också ingå i både partnervålds- och sexualbrottsgruppen och kan även ha avslutat flera verkställigheter under ett år.

Siffror på redovisad detaljnivå är inte tillgängliga bakåt i tiden, men Kriminalvården bedömer att antalet genomförda partnervåldsprogram och sexualbrottsprogram har ökat mellan 2019 och 2020 med 20 respektive 32

procent. Kriminalvården anger att myndigheten trots ett högt belägningsläge och hantering av coronapandemin under 2020 har prioriterat de återfallsförebyggande åtgärderna. Under 2020 har utfasning av gamla och infasning av nya partnervålds- respektive sexualbrottsprogram genomförts.

Mellan 2020 och 2021 ökade andelen klienter som fullföljt riktade program inom både fängelse och frivård. Även andelen klienter som deltagit i program ökade under perioden. Skyddstillsyn är den frivårdsform där flest klienter deltar och fullföljer återfallsförebyggande program för partnervåld respektive sexualbrott. Deltagande och fullföljande är lägre inom frivårdsformerna intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) och villkorlig frigivning med övervakning. Inom IÖV är grupperna klienter som fullföljer program för liten för att redovisas. Inom villkorlig frigivning med övervakning ökar andelen klienter som fullföljer program.

Deltagande och fullföljande av återfallsförebyggande program inom Kriminalvården ser ut att öka mellan 2019 och 2021. Siffrorna tyder på en positiv utveckling gällande den indikativa våldspreventionen i Kriminalvårdens regi, men det behövs fortsatta mätningar för att kunna fastställa om detta är en utveckling som håller i sig.

I syfte att säkerställa att de återfallsförebyggande insatserna är effektiva och ändamålsenliga, behöver effekterna av Kriminalvårdens program utvärderas. Ovan nämnda uppdrag till Kriminalvården (se s.9) syftar till att möjliggöra en bredare och djupare förståelse av effekterna av Kriminalvårdens behandlingsprogram Predov. Samtidigt behövs en mer heltäckande bild av det våldsförebyggande arbetet inom fler områden, bl.a. förebyggande arbete inom skola och kommunala verksamheter. Regeringen har inrättat ett nytt statsbidrag som ska fördelas enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Bidraget riktar sig till ideella organisationer, kommuner och regioner och syftar till att stärka det våldsförebyggande arbetet och att främja utvecklingen av evidensbaserade insatser.

Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare har ökat

Mellan 2019 och 2021 har andelen kommuner som erbjuder stödsamtal till personer som har utövat våld mot en närstående ökat. I juni 2021 infördes en ny bestämmelse i SoL där det framgår att det hör till socialnämndernas uppgifter att arbeta förebyggande med personer som utövar våld i nära relation genom bl.a. stödjande samtal. Detta gör indikatorn särskilt relevant att fortsatt följa upp. Statistiken behöver dock kompletteras för att möjliggöra för analys av kvalitet i och effekten av verksamheterna.

3.2 Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldutsatta kvinnor och barn

Strategins andra målsättning handlar om att förbättra möjligheterna att upptäcka våld och våldsutövare samt att förstärka skyddet och stödet för de kvinnor och barn som har utsatts för våld. Med stöd avses alla former av stöd, inklusive vård och behandlingsinsatser.

Indikatorer som följs upp av Jämställdhetsmyndigheten:

- Andel sexualbrottsändelser som den brottsutsatta uppger har polis-anmälts (NTU - uppföljningsintervjuer, Brå)
- Antal anmälda brott, köp av sexuell tjänst (Anmälda brott, Brå)
- Antal anmälda brott, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (Anmälda brott, Brå)
- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder skyddat boende med biståndsbeslut till våldsutsatta vuxna (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen)
- Andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområden har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen)
- Andel pedagogisk personal i grundskolan som svarar instämmande på frågan om det finns tydliga rutiner om anmälningskyldighet (Skolenkäten, Skolinspektionen)

3.2.1 Centrala åtgärder under strategiperioden för förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd

Fler aktörer har utvecklat sitt arbete med ökad upptäckt av våld

Under strategiperioden har flera satsningar gjorts för att möjliggöra ett långsiktigt och verkningsfullt arbete för förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta.

Flera aktörer har blivit involverade i arbetet med att upptäcka och agera mot mäns våld mot kvinnor. Ett exempel är uppdraget till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten om förbättrad upptäckt av våld i nära relationer (S2018/03696). Sedan arbetet med att genomföra den nationella strategin påbörjades har fler aktörer utvecklat sitt arbete med ökad upptäckt av våld och samhällsansvaret för skydd och stöd har på så sätt förtydligats.

Ökade förutsättningar för en kunskapsbaserad utveckling

En central aktör i arbetet är Socialstyrelsen, som ska stödja genomförandet av den nationella strategin. En rapport från Socialstyrelsen visar att användningen av standardiserade bedömningsmetoder inom området våld i nära relationer har ökat avsevärt, från 12 procent 2010 till 90 procent 2019. Utvecklingen utmärker sig i jämförelse med andra närliggande fält inom det sociala arbetet. Socialstyrelsen bedömer att myndighetens kunskapsstöd ger ökade förutsättningar för en kunskapsbaserad utveckling av arbetet inom vård och omsorg med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Här ingår stöd för vård och omsorg i arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck utifrån bästa tillgängliga kunskap.

I Statskontorets utvärdering av den nationella strategin (A2020/00238) konstateras att frågor om mäns våld mot kvinnor inte har fångats upp av strukturen för kunskapsstyrning i hälso- och sjukvården. Statskontoret

anser att behov av kunskap inom hela området mäns våld mot kvinnor, både inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, på sikt bör rymmas inom det råd för kunskapsstyrning av vård och omsorg som samlas vid Socialstyrelsen.

Ökade samtal till den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet är en annan viktig resurs i arbetet med den nationella strategin. NCK driver bl.a. den nationella stödtelefonen för våldsutsatta, Kvinnofridslinjen. Samtalen till stödtelefonen har ökat avsevärt sedan 2017. Ökningen har inte kunnat sättas i samband med coronapandemin utan det är en trend som har pågått i flera år. Viktiga orsaker tros vara att mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer har uppmärksammats mer i samhället, att kunskapen och engagemanget från myndigheter och medier har ökat och att allt fler känner till den nationella stödtelefonen. Riksdagen har i enlighet med förslag från regeringen beslutat om en permanent ökning av medlen för driften av den nationella stödtelefonen för våldsutsatta från och med 2022, för att ge verksamheten som bedrivs vid NCK långsiktiga och goda förutsättningar.

För att alla grupper som omfattas av den nationella strategin ska ha lika goda möjligheter att få stöd har Uppsala universitet fått i uppdrag att stärka och utveckla verksamheten med den nationella stödtelefonen för våldsutsatta. Särskilt fokus ligger på kvinnor och flickor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer eller befinner sig i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål (A2019/01272). Uppsala universitet har också fått i uppdrag att starta en pilotverksamhet med att tillhandahålla tillgång till en nationell stödtelefon som riktar sig till män och att tillhandahålla tillgång till stödtelefon för icke-binära personer och personer med transerfarenhet (A2021/02054).

År 2017 fick Uppsala universitet i uppdrag att ta fram ett uppdaterat kunskapsunderlag om våld i samkönade relationer och annat våld mot hbtq-personer. Underlaget skulle fokusera på unga bisexuella kvinnor, transpersoner som utsätts för partnervåld och unga hbtq-personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Som ett resultat av uppdraget har NCK tagit fram rapporten "Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt" (2018:1).

Permanent statsbidrag till civilsamhällesorganisationer inom brottsofferområdet

Regeringen har under strategiperioden aktivt stärkt förutsättningarna för kvinno- och tjejjourernas arbete. Enligt Socialstyrelsens årliga uppföljningar av statsbidragen har medlen framför allt använts till insatser som samtalsstöd, rådgivning, informationsinsatser och stöd till kvinnor och tjejer i deras kontakt med myndigheter.

Regeringen har beslutat om en ny förordning (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet. I den nya förordningen sammanförs fyra befintliga statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer inom brottsofferområdet. Förutsättningarna förbättras även för organisationerna

genom att en del av bidraget fördelas som organisationsbidrag och genom att bidraget blir tvåårigt. Att bidragen på området fördelas enligt en samlad förordning bedöms också bidra till en effektivare hantering och administration av bidraget för både organisationerna och Socialstyrelsen. För att organisationerna ska ha goda förutsättningar för ett långsiktigt arbete har regeringen ökat och permanentat statsbidragen till kvinno- och tjejjourer, deras riksorganisationer samt andra organisationer som arbetar med liknande stöd till våldsutsatta. Från 2022 och framåt avsätts 150 miljoner kronor årligen för ändamålet.

Fortsatt arbete behövs inom områdena skyddade personuppgifter och frågor som rör vårdnad, boende och umgänge

Trots skyddade personuppgifter lever många våldsutsatta kvinnor och deras barn med en ständig hotbild. De flesta har blivit röjda en eller flera gånger av olika myndigheter och av hälso- och sjukvården. Barns umgänge med en våldsutövande pappa är en stor säkerhetsrisk både för barnet och för mamman. Många kvinnor upplever att samhällets skydd och stöd upphör efter att de har beviljats skyddade personuppgifter. Regeringen har inlett en dialog med berörda aktörer för att diskutera hur situationen för våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter kan förbättras.

Jämställdhetsmyndigheten har på uppdrag av regeringen genomfört en kartläggning av hur uppgifter om våld eller andra övergrepp beaktas i mål om vårdnad, boende eller umgänge (Uppgifter om våld är inget undantag, 2022). Uppgifter om våld eller andra övergrepp förekommer enligt Jämställdhetsmyndigheten i 64 procent av de granskade målen. Jämställdhetsmyndigheten anser att kartläggningen visar flera brister, bl.a. beträffande riskbedömningar. Förra året beslutades en rad lagändringar rörande vårdnad, boende och umgänge (prop. 2020/21:150). Ändringarna innebär bl.a. att barnets rätt till information och till delaktighet stärks, att socialnämnden i ett förfarande om vårdnad, boende eller umgänge ska få möjlighet att höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande samt att skyddet för barn som riskerar att fara illa stärks. Regeringen har även tillsatt en utredning som ska se över behovet av författningsändringar för att stärka skyddet för barn när det uppkommer fråga om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning. Av direktiven till utredningen framgår att situationen då barnet befinner sig i ett skyddat boende eller då barnet, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse särskilt bör uppmärksammas (dir. 2021:70).

Fortsatta insatser krävs på områdena våld i ungas parrelationer och våld mot hbtqi-personer

Brå har haft i uppdrag att studera vilka åtgärder som kan vidtas i samhället för att motverka våld i nära relationer bland unga och att övergripande sammanställa vad forskningen säger om orsaksmekanismerna bakom sådant våld (Brå 2021:15). Brå konstaterar att våld i ungas parrelationer inte uppmärksammas tillräckligt och pekar på att rutinmässiga frågor bör

ställas i högre grad än idag, exempelvis av hälso- och sjukvården, elev- och studenthälsan samt barn- och ungdomspsykiatri. Brå kommer fram till att relevanta samhällsaktörer brister i stödet till målgruppen och presenterar ett antal strategiska åtgärder för att stärka samhällets förmåga. Bland annat föreslår Brå åtgärder och insatser för hbtqi-personer och extra sårbara grupper samt att rättsväsendets arbete mot ungas parrelaterade våld stärks.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja våldsförebyggande insatser riktade till unga i parrelationer. I uppdraget ingår att fördela medel till civilsamhällesaktörer som bedriver relevant arbete på området (A2021/02318). Under 2021 har Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för uppdraget samverkat med stiftelsen 1000 Möjligheter och organisationen MÄN. Vidare har Stockholms universitet fått medel och uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten att påbörja forskningsprojektet Våld i ungas nära relationer – stödbehov hos utsatta och utövare med fokus på särskilt utsatta grupper.

Folkhälsomyndigheten genomförde 2017 en befolkningsundersökning om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR2017). Studien är den första svenska befolkningsundersökningen om SRHR där frågan om sexuell identitet och transerfarenhet har ställts. Resultaten visar att kvinnor – oavsett sexuell läggning – är mer utsatta för alla typer av sexuella trakasserier, övergrepp och våld. Homo- och bisexuella kvinnor rapporterade också i stor utsträckning att de har utsatts för sexuella övergrepp och våld. Bisexuella kvinnor var allra mest utsatta för alla former av sexuella övergrepp, från trakasserier till påtvingat samlag. Även homosexuella män var utsatta för alla former av sexuella övergrepp och sexuellt våld. Studien visar att elva procent av kvinnor och en procent av män har utsatts för försök till samlag genom fysiskt våld eller hot om fysiskt våld. Även detta är vanligare bland homosexuella, bisexuella och transpersoner. Exempelvis hade 30 procent av homosexuella kvinnor varit utsatta och 10 procent av homosexuella män.

Ökat fokus på arbetsgivares roll i att upptäcka våldsutsatthet

SKR har påbörjat ett arbete med att samla stöd till arbetsgivare för att uppmärksamma våldsutsatthet hos medarbetare. Många kommuner och regioner har egna lokala rutiner för arbetsgivarens åtgärder vid våld i en medarbetares nära relation, men det finns en efterfrågan av ett samlat nationellt stöd på området. Regeringen har också gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat förtryck påverkar arbetslivet. Jämställdhetsmyndigheten ska samla och sprida kunskap genom ett praktiskt metodstöd riktat till arbetsgivare. Metodstödet ska fungera vägledande både vad gäller förebyggande arbete och hur arbetsgivare kan agera vid misstanke om att en arbetstagare är utsatt (A2022/00389).

Ökat fokus på arbetsgivare för att uppmärksamma våldsutsatthet hos medarbetare kan leda till att fler våldsutsatta upptäcks och får tillgång till stöd och hjälp. Regeringen har därför inlett en dialog med arbetsmarknadens parter om hur arbetet för att upptäcka och stötta anställda som utsatts för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan bedrivas.

Stärkt fokus på arbetet mot prostitution och människohandel

Den 8 februari 2018 beslutade regeringen om en nationell handlingsplan mot prostitution och människohandel (S2018/00905). Syftet med handlingsplanen är att förebygga och motverka prostitution och människohandel för alla ändamål samt att bidra till ett bättre skydd och stöd för personer som är utsatta för människohandel. Åtgärderna som presenteras i handlingsplanen delas in i åtta olika insatsområden, bl.a. förstärkt samordning mellan myndigheter och andra aktörer och stärkt förebyggande arbete.

Jämställdhetsmyndigheten har, förutom ett nationellt samordningsuppdrag i frågor som rör prostitution och människohandel, i uppdrag att stärka sitt förebyggande arbete och genomföra insatser för att säkra skydd och stöd till utsatta inom prostitution och människohandel. Under 2022 har regeringen stärkt arbetet ytterligare, bl.a. med anledning av ett ökat behov av stärkt samordning och ökade insatser inom arbetet mot prostitution och människohandel samt sexuell exploatering av barn i samband med kriget i Ukraina och de personer som flyr från kriget till Sverige. En del av medlen har gått till informationsinsatser med syftet att informera om och förebygga riskerna för att utnyttjas i människohandel.

Polismyndigheten är nationell rapportör i frågor som rör människohandel och lämnar årligen en lägesrapport till regeringen. I den senaste lägesrapporten avseende 2020 skriver Polismyndigheten att året dominerades av coronapandemin där gränsrestriktionerna för resande påverkade utvecklingen av den gränsöverskridande människohandeln och ledde till att färre brott om människohandel anmäldes. De flickor och kvinnor som rekryterades till Sverige för prostitutionsändamål under 2020 kom i första hand från Rumänien och Nigeria.

Att minska efterfrågan på köp av sexuella tjänster är särskilt prioriterat i arbetet. Det är framför allt män som köper sex i Sverige. Det framgår av såväl befolkningsstudier som intervjuer med de verksamheter som möter personer med erfarenheter av prostitution. Knappt en av tio män uppgav i Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie från 2017 att de någon gång hade gett ersättning för sexuella tjänster. Motsvarande siffra för kvinnor var 0,5 procent. Enligt Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning av prostitution och människohandel (2021) beskriver de verksamheter och myndigheter som möter köpare av sexuella tjänster att sexköparna är en relativt heterogen grupp, där individerna beskrivs som ett tvärsnitt av den manliga befolkningen. En viss ökning av yngre män som köper sexuella tjänster har uppfattats av polis och rättsväsendet under senare år. Av eleverna i gymnasiets årskurs tre som sålt sex uppgav 65 procent att köparen var under 25 år (Unga, sex och internet efter #metoo, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, 2021).

Aktivt arbete för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck

Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland har i flera år haft en central roll i arbetet med att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen Östergötlands arbete har bidragit till att stärka statliga och kommunala verksamheters förmåga på området. I syfte att ge verksamheten mer stabila förutsättningar att utveckla Sveriges arbete mot heders-

relaterat våld och förtryck har regeringen beslutat att permanenta den verksamhet som nu bedrivs av kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, och samtidigt gett Länsstyrelsen i uppdrag att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (A2020/02708).

Det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland driver en stödtelefon för yrkesverksamma. Under 2021 har det inkommit 817 ärenden till stödtelefonen, vilket är en marginell ökning i förhållande till 2020 men utgör samtidigt en minskning jämfört med 2018 och 2019 års ärenden. Utifrån 2021 års ärenden (via stödtelefonen) framhåller kompetensteamet bl.a. att det funnits information om att 159 personer uppgett oro för, att det funnits planer på eller att de har genomgått barn- eller tvångsäktenskap. Motsvarande siffra var 157 personer för år 2020, 204 personer för 2019, 220 personer för 2018 och 139 personer för 2017.

I utredningen Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9) har utredaren undersökt domar och beslut om utreseförbud. För 2020 hittades 15 domar från förvaltningsrätterna som rör ansökningar om utreseförbud (31 a § LVU). När det gäller 2021 rörde det sig om 22 domar. Totalt har 35 barn (samtliga flickor) meddelats utreseförbud enligt 31 a § LVU under 2020 och 2021. Utredaren framhåller att en begränsning med kartläggningen av antalet domar är att förvaltningsrätter i flera fall har fattat beslut rörande tillfälliga utreseförbud utan att beslutet finns i rättsdatabaserna. Dessa beslut ingår därför inte i angiven statistik om antal domar om utreseförbud.

Det finns alltjämt stora utmaningar kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Den mest omfattande kartläggningen av utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck som har gjorts är kartläggningen Heder och samhälle - Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar (2019) som genomfördes av Örebro universitet 2017–2018. I studien redovisas en kartläggning av det hedersrelaterade våldets uttryck, former och mekanismer bland ungdomar i årskurs nio i Stockholm, Göteborg och Malmö. Kartläggningen visade att mellan 7 och 9 procent av ungdomarna som deltog i studien levde med hedersnormer relaterade till våld, och mellan 10 och 20 procent med hedersnormer relaterade till oskuld.

Att barn och vuxna förs eller kvarhålls utomlands mot sin vilja är allvarligt. Från Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden vid Utrikesdepartementet (UD-KC) finns statistik beträffande ärenden om familjerelaterat tvång som har inkommit till UD. Dessa ärenden omfattar personer som, i en heders- eller patriarkal kontext har förts ut eller kvarhålls av närstående i utlandet. Under 2020 inkom totalt 72 sådana ärenden. Ärendena rörde 134 individer varav 88 var barn. Antalet ärenden 2020 var färre än 2019 då totalt 114 ärenden rörande 211 individer, varav 138 barn, inkom. Enligt uppgifter från UD-KC kan den lägre ärendeinströmmningen under 2020 sannolikt kopplas till coronapandemin. Under 2018 var motsvarande siffra 104 ärenden (214 individer, varav 138 barn). De ärenden som UD har hanterat har rört både ärenden där det framkommit uppgifter om en konkret risk för barn- eller tvångsäktenskap och ärenden där det framkommit uppgifter om att det rört sig om en s.k. uppfostrings-

resa. Den absoluta majoriteten av ärendena om familjerelaterat tvång som UD hanterar har koppling till länder i Mellanöstern och på Afrikas horn.

Sammantaget kan det konstateras att det alltså finns stora utmaningar kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och regeringen har därför ett aktivt arbete på området. Regeringen avsatte 225 miljoner kronor under 2021 och 125 miljoner kronor under 2022 och 80 miljoner kronor under 2023 specifikt för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ingår även i andra satsningar mot mäns våld mot kvinnor som regeringen gör.

Regeringen har stärkt arbetet för att bekämpa könsstymning av flickor och kvinnor

I juni 2018 beslutade regeringen om en handlingsplan mot könsstymning av flickor och kvinnor (S2018/03931). I samband med beslut om handlingsplanen fick flera myndigheter uppdrag på området. Under 2021 intensifierades arbetet och flera myndigheter fick ett gemensamt uppdrag om att genomföra åtgärder för att förebygga och bekämpa könsstymning av flickor och kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten ska bedriva arbete i syfte att arbetssätt och metoder för förebyggande arbete mot könsstymning utvecklas. Socialstyrelsen, Migrationsverket, Rättsmedicinalverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska vidare kartlägga behovet av kunskaphöjande insatser och utvecklade arbetssätt och genomföra dessa med stöd och samordning av Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland.

Andelen ärenden till Nationella kompetensteamets stödtelefon som avser oro för, misstanke om eller konsekvenser av könsstymning ökade från 30 till 51 ärenden under 2021. Majoriteten av dessa samtal har rört oro för könsstymning. Samtalen har inkommit främst från skola, socialtjänst och förskola. I de flesta ärenden från socialtjänst är det barnets skola eller förskola som har gjort en orosanmälan.

Regeringen stödjer utvecklingen av en god och jämlik vård för personer som har utsatts för sexuellt våld eller könsstymning. I detta ingår medel till regionerna för att de ska säkerställa att det finns en tydlig vårdkedja för personer som har blivit utsatta för sexuellt våld eller könsstymning. Regionerna ska arbeta för att kunskapen hos vårdens medarbetare ökar i syfte att bättre kunna upptäcka sexuellt våld och könsstymning, särskilt i de fall kvinnan söker för andra symptom. Vidare ska vårdens bemötande av målgruppen förbättras och hänsyn ska tas till de särskilda behov som kan uppstå efter sexuellt våld och könsstymning. Patienter, inklusive de med en komplex problematik, ska erbjudas vård baserad på bästa möjliga kunskap. Detta kan vid behov innefatta både somatisk och psykiatrisk specialiserad vård.

Lagförslag om skyddat boende

Regeringen har även tillsatt utredningar av central betydelse för arbetet med den nationella strategin, bl.a. utredningen om stärkt barnrättsperspektiv i skyddat boende (dir. 2016:08). Regeringen har aviserat att ett lagförslag kommer att läggas fram i syfte att införa skyddat boende som en ny placeringsform i socialtjänstlagen (2001:453), med tillståndsplikt och

höjda kvalitetskrav samt förslag för att stärka barnrättsperspektivet i skyddade boenden. Insatsen skyddat boende till våldsutsatta personer (oftast kvinnor) och deras barn är i dag inte tydligt lagreglerad och det saknas specifika kvalitetskrav och krav på tillstånd. Barn i skyddat boende får inte alltid sina rättigheter i form av stöd, insatser från hälso- och sjukvården liksom skolgång tillgodosedda. Det är därför nödvändigt att stärka barnrättsperspektivet till barn som följer med en våldsutsatt vårdnadshavare till skyddat boende. De lagförslag som regeringen avser att lägga fram bygger på det som har framkommit i betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112). Genom reglering av skyddat boende blir det möjligt att styra kompetens och målgruppsanpassning i verksamheten för exempelvis personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag kartlagt kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende (A2022/00528). Länsstyrelsernas regionala kartläggningar visar att det finns grupper och livssituationer där kommunerna möter svårigheter i att hitta lämpligt skyddat boende, bl.a. våldsutsatta kvinnor med missbruks- och beroendeproblematik och våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning, både fysisk, psykisk och intellektuell.

Vad gäller hbtqi-personer är det få kommuner som beskriver att de möter eller har erfarenheter av skyddsplaceringar för målgruppen. De kommuner som har sådan erfarenhet anser att det vanligtvis går bra att hitta lämpligt boende, men det kan ta tid att hitta en plats. Särskilt gäller detta för hbtqi-personer som är män eller har transerfarenhet. Bilden bekräftas av RFSL, som påpekar att det är viktigt att se att hbtqi-gruppen är heterogen och att behoven ser olika ut. De anser att kunskaperna har ökat på senare år bland skyddade boenden och att fler uppger att de tar emot målgruppen. Däremot är det svårt att veta hur kompetensen ser ut i praktiken, enligt organisationen.

3.2.2 Utvecklingen på området utifrån indikatorerna

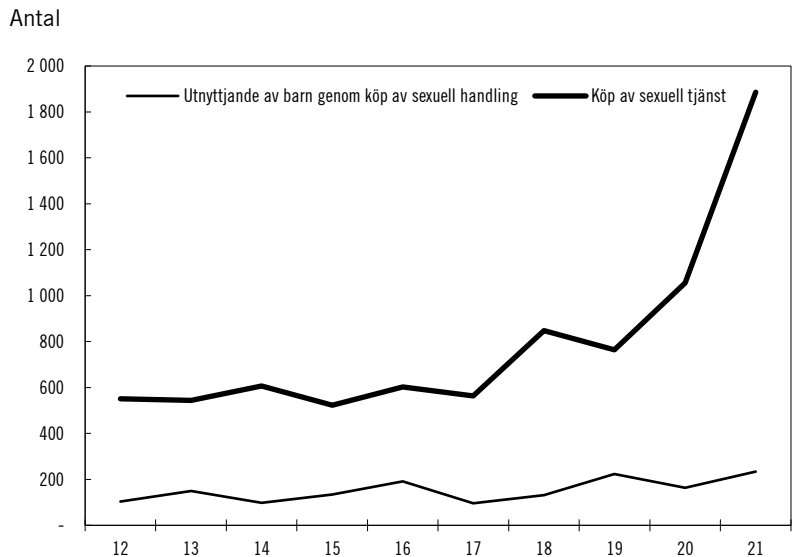
Få kvinnor anmäler att de utsatts för sexualbrott

Enbart en mindre del av våldsutsattheten kommer till offentlighetens kännedom, vilket innebär att antalet anmälda våldsbrott enbart ger en uppfattning om det polisanmälda våldet. Sexualbrott är den brottstyp som anmäls i minst utsträckning av samtliga brottstyper som redovisas i NTU. Andelen händelser avseende sexualbrott mot kvinnor som uppges vara polisanmälda 2018 och 2019 var endast tio procent. Motsvarande siffra för män redovisas inte i studien eftersom antalet observationer bland män som besvarade uppföljningsintervjufrågor om sexualbrott är för litet. Resultat från uppföljningsintervjuer avseende 2020 har ännu inte publicerats.

Kraftig ökning av anmälda brott som gäller köp av sexuell tjänst och viss ökning av utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling

Köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling är så kallade spaningsbrott, dvs. att polisen i första hand får kännedom om brott genom att de själva söker upp brottet. Antalet anmälda brott speglar därför i första hand omfattningen och inriktningen på polisens arbete. Antalet anmälda brott av köp av sexuell tjänst har ökat kraftigt sedan 2017, särskilt under 2021. Anmälda brott beträffande utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling har varierat kring en relativt stabil nivå de senaste tio åren.

Diagram 3.3 Antal anmälda brott, köp av sexuell tjänst respektive utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling



Källa: Officiell kriminalstatistik, Brå.

Socialtjänsten fortsätter utveckla skydd och stödinsatser till våldsutsatta

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, ska våldsutsatta som söker stöd i socialtjänsten eller identifieras inom dess olika målgrupper erbjudas stöd och insatser av socialtjänsten (se 7 kap. 1 § SOSFS 2014:4). Skyddat boende är en viktig insats för den som behöver skydd från våld och övergrepp. Socialnämnden ska vid behov erbjuda våldsutsatta personer stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredningen och riskbedömningen.

Indikatorn Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder skyddat boende med biståndsbeslut till våldsutsatta vuxna, baseras på frågor i Öppna jämförelser. År 2020 togs dessa frågor bort ur enkäten, eftersom det 2019 uppmättes så höga andelar, 98 respektive 92 procent. Då indikatorn inte har fortsatt att mätas går det inte att säga något om utvecklingen, men då andelen 2019 var mycket hög kan det antas att andelen kommuner som erbjuder skyddat boende till våldsutsatta vuxna fortsatt är hög. Den tidig-

are statistiken från Öppna jämförelser ger dock inte information om hur många eller vilka våldsutsatta vuxna som i realiteten får en plats. Då indikatorn inte längre går att följa upp genom Öppna jämförelser går det inte att på sikt följa upp om coronapandemin har påverkat i vilken utsträckning kommunerna erbjuder skyddat boende.

Socialnämnden ska fastställa var i verksamheten ansvaret ligger för att utreda, fatta beslut i och följa upp ärenden som gäller våldsutsatta eller barn som har bevittnat våld. Andelen kommuner som har uppdaterade skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen är utsatt för våld varierar beroende på vilka av socialtjänstens verksamhetsområden som avses. Flest kommuner har uppdaterade skriftliga rutiner inom verksamhetsområdena Våld i nära relationer, missbruks- och beroendevården, ekonomiskt bistånd samt barn och unga, medan färre kommuner har detta inom LSS. Se även avsnitt 3.2.1 Ökade förutsättningar för en kunskapsbaserad utveckling.

För de flesta verksamhetsområden inom socialtjänsten syns en ökning av andelen kommuner som har aktuella skriftliga rutiner under perioden 2017–2020, för att därefter minska för samtliga verksamheter till 2021. År 2020 togs svarsalternativet ”Ej aktuellt, området finns inte inom vår socialtjänst” bort ur enkäten, vilket skulle kunna påverka jämförbarheten med tidigare år. I enkäten har en del kommuner också lämnat kommentarer om att coronapandemin har gjort att rutiner inte har följts upp, vilket skulle kunna förklara trendbrottet. Det återstår därför att se om utvecklingen vänder efter att effekterna av coronapandemin har avtagit.

Tabell 3.1 Andel kommuner och stadsdelar där socialtjänstens verksamhetsområden har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relation

Procent

Verksamhetsområde	2017	2018	2019	2020	2021
Ekonomiskt bistånd	52	59	59	58	55
Missbruks- och beroendevården	50	55	55	60	52
Socialpsykiatri	41	48	47	52	43
Barn och unga	50	53	58	59	53
LSS-barn	40	43	46	47	38
LSS-vuxen	40	43	46	48	38
Äldreomsorg	37	43	44	50	40
Våld i nära relationer - vuxen	53	57	57	63	56

Anmärkning: För Stockholms stad och Göteborgs stad beräknas andelen för stadsdelar och, för Göteborg stad 2021, för socialförvaltningar. För övriga landet beräknas andelen för kommuner.

Källa: Öppna jämförelser, Socialstyrelsen.

Pedagogisk personal har mer kunskap om anmälan till socialtjänsten om barn som far illa

Andelen pedagogisk personal i grundskolan som anser att det finns tydliga rutiner om anmälningsskyldighet vid misstanke om att barn utsätts för våld har ökat successivt mellan 2015 och 2021. För 2019/2020 och 2021 anger ungefär lika många kvinnor (83 procent respektive 85 procent) som män (82 procent respektive 84 procent) att de anser att det finns tydliga rutiner. Av de som anger annat kön eller ej vill uppge kön instämmer 73 respektive 74 procent.

Diagram 3.4 Andel pedagogisk personal i grundskolan som svarar instämmande på frågan om det finns tydliga rutiner om anmälningsskyldighet



Anmärkning: Y-axeln startar vid 70
Källa: Skolenkäten, Skolinspektionen.

3.3 Effektivare brottsbekämpning

Strategins tredje målsättning handlar om effektivare bekämpning av brott som rör mäns våld mot kvinnor, dvs. främst förbättringar i rättsväsendets ingripande mot brott.

Indikatorer som följs upp av Jämställdhetsmyndigheten:

- Andel handlagda våldtäktsbrott uppdelat efter ålder som lett till personupplärning per år (personuppläringsprocenten) (Officiell statistik, Brå)
- Andel handlagda brott av köp av sexuell tjänst som lett till personupplärning per år (personuppläringsprocenten) (Officiell kriminalstatistik, Brå)
- Andel handlagda brott av utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling av barn som lett till personupplärning per år (personuppläringsprocenten) (Officiell kriminalstatistik, Brå)

- Andel handlagda brott av grov kvinnofridskränkning som lett till personupplärning per år (personupplärningsprocenten) (Officiell statistik, Brå)
- Andel handlagda brott av kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (grooming) som lett till personupplärning per år (personupplärningsprocenten) (Officiell statistik, Brå)
- Andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per polisregion (Cåbra, Åklagarmyndigheten)
- Genomströmningstid (mediantid) från framställan till beslut avseende kontaktförbud per polisregion (Cåbra, Åklagarmyndigheten)

3.3.1 Centrala åtgärder under strategiperioden för en effektivare brottsbekämpning

Den brottsbekämpande kapaciteten har förstärkts

De brottsbekämpande myndigheterna har vidtagit flera åtgärder under strategiperioden för att förbättra och effektivisera utredningar av sexualbrott och brott i nära relation. I mars 2017 beslutade Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gemensamt att införa arbetsmetoden Ett utvecklat bästa arbetssätt för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Enligt Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens gemensamma granskning av handläggningen av våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna (2019) hade de kammare och polisområden som i större utsträckning arbetade efter metodstödet Ett utvecklat bästa arbetssätt en högre lagföringsandel över tid än övriga.

Den brottsbekämpande kapaciteten har förstärkts genom att Polismyndigheten under de senaste åren har fått betydligt höjda anslag, vilket har gjort att myndigheten har kunnat anställa mer personal. Den pågående utbyggnaden av Polismyndigheten har inneburit att myndigheten har kunnat förstärka den resurs som arbetar med utredning av brott i parrelation, våldtäkt och brott mot barn. Under 2020 rekryterades ca 350 nya medarbetare på området. Myndigheten riktar också ökad uppmärksamhet mot att säkerställa att metodstödet Ett utvecklat bästa arbetssätt följs. I detta syfte har riktade, kompetenshöjande insatser genomförts för nyckelfunktioner inom den brottsutredande verksamheten, liksom andra typer av utbildningsinsatser. Regelbundet görs också kvalitativa uppföljningar av ärenden för att se att metodstödet tillämpas. Utifrån dessa uppföljningar blir det möjligt att vid behov rikta kompetenshöjande insatser mot olika organisatoriska enheter för att åtgärda brister.

Effektiva utredningar och korrekt bemötande

Brott i parrelation är ett prioriterat område i både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Utredningar om sådana brott bedrivs inom Polismyndigheten i allmänhet vid särskilda sektioner för brott i nära relation. Vid Åklagarmyndigheten leds utredningarna oftast i särskilda åklagarteam med bl.a. seniora åklagare med särskild utbildning och erfarenhet. I polisens och åklagares obligatoriska grundutbildning ingår utbildning om brott i nära relation. Åklagarmyndigheten har tagit fram en handbok om hand-

läggningen av brott i nära relation. Dessa åtgärder syftar till att säkerställa att utredningarna bedrivs på bästa sätt, vilket innefattar bevissäkring. Under 2021 hade Åklagarmyndigheten en särskild satsning gällande mäns våld mot kvinnor som handlar om att säkerställa effektiva och robusta utredningar samt korrekt bemötande av brottsoffer.

Åklagarmyndigheten har beslutat om en inriktning för det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering 2022–2025, särskilt vad gäller mäns våld mot kvinnor, ett arbete som följs upp av myndighetens centrala ledningsgrupp.

Den 1 januari 2022 trädde nya regler i kraft som innebär att möjligheterna att använda berättelser som lämnats vid tidiga förhör utökas. De nya reglerna kan stärka arbetet mot våld i nära relationer genom att en målsägandes tidiga uppgifter i större utsträckning kan återopas som bevis vilket kan bidra till fler fällande domar. Den 1 juni 2022 togs det förbud som tidigare har funnits mot beslag av meddelanden mellan en misstänkt och en närstående bort (prop. 2021/22:119). Sådana meddelanden kan utgöra viktig bevisning i förundersökningar om mäns våld mot kvinnor. Förbudet innebär bl.a. att beslag av sådana meddelanden många gånger inte har kunnat göras i t.ex. förundersökningar om grov kvinnofridskränkning.

Av regleringsbrevet för 2022 framgår att Åklagarmyndigheten ska följa upp tillämpningen av lagstiftningen om kontaktförbud och redovisa åtgärder för att tillämpningen ska vara enhetlig och effektiv.

Insatser för förbättrade utredningar av hedersrelaterad brottslighet

Under hösten 2017 inrättades ett nationellt kompetensnätverk mot hedersrelaterad brottslighet vid Polismyndigheten som bidrar med kunskap och stöd i brottsutredningar. Polismyndigheten har under 2019 och 2020 också tagit fram ett uppdaterat metodstöd för myndighetens arbete på området samt genomfört kompetenshöjande insatser för förundersökningsledare och andra beslutsfattare i samtliga polisregioner. Det har också införts en särskild markering i it-stödet för brottsutredningar för brott med misstänkt hedersmotiv. Syftet är att tidigt identifiera möjliga hedersbrott för att säkerställa att rätt åtgärder vidtas initialt, under den fortsatta utredningen och i skyddsarbetet med de utsatta.

Under 2020–2021 har Åklagarmyndigheten på olika sätt satsat på att öka kompetensen i utredningar av hedersrelaterad brottslighet. Det finns en särskild rättslig vägledning (tidigare handbok) och myndigheten lanserade 2020 nya tillhörande metodstöd inom området. Samtliga allmänna kamrarna och Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet har numera särskilt utsedda hedersåklagare. En åklagare som är särskild nationell ämnesspecialist tillträdde i början av 2021.

Sedan 2021 pågår ett myndighetsgemensamt uppdrag om information och vägledning i arbetet mot hedersrelaterad brottslighet (A2020/02649). Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland ansvarar för uppdraget som bedrivs i samverkan med Barnafriid vid Linköpings universitet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Socialstyrelsen. Målet med uppdraget är att främja tillämpningen av de nya bestämmelserna kring barnäktenskap, utreseförbud och straffskärpningsgrund för hedersrelat-

erade brott. Detta arbete förväntas kunna bidra till att förebygga och bekämpa hedersrelaterad brottslighet samt att barn och unga har kännedom om sina rättigheter och vet vart de kan vända sig om de är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterad brottslighet.

Samtyckeslagstiftning

Den 1 juli 2018 ändrades lagstiftningen när det gäller sexualbrott, så att lagstiftningen nu bygger på avsaknad av frivillighet i stället för förekomst av våld, hot eller en särskilt utsatt situation. Gränsen för straffbar gärning går nu vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. Det krävs alltså inte längre att gärningsmannen har använt sig av våld eller hot, eller utnyttjat ett offers särskilt utsatta situation, för att kunna dömas för t.ex. våldtäkt. Det infördes också två nya brott, oaksam våldtäkt och oaksamt sexuellt övergrepp. Vidare skärptes minimistraflet för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn till fängelse i fem år. Samtidigt stärktes det straffrättsliga skyddet vid sexualbrott mot barn vid oaksamhet hos gärningsmannen i fråga om barnets ålder genom att gränsen för vad som ska anses vara oaksamt sänktes.

2018 års sexualbrottsreform innebär bl.a. att en sexköpare som känner till eller är oaksam i förhållande till att en person inte deltar frivilligt, t.ex. om personen befinner sig i en särskilt utsatt situation till följd av människohandel, kan dömas för våldtäkt respektive oaksam våldtäkt.

Antalet anmälningar av våldtäkter har ökat stadigt de senaste åren, bl.a. i samband med metoo-rörelsen. Denna ökning har fortsatt sedan den nya samtyckeslagstiftningen trädde i kraft. I samband med den nya lagstiftningen har också flera informationskampanjer och utbildningar bedrivits, vilka bör ha bidragit till anmälningsförändringen.

Brå har gjort en första uppföljning av tillämpningen av den nya samtyckeslagstiftningen (Brå 2020:6). Det mest tydliga resultatet som framträder i uppföljningen är att antalet åtal och fällande domar för våldtäkt har ökat markant sedan lagändringen. Uppföljningen avser fällande domslut i tingsrätt med huvudbrott våldtäkt, grov våldtäkt och oaksam våldtäkt mot kvinna. Antalet fällande domar ökade från 190 domar 2017 till 333 domar 2019, en ökning med 75 procent. Nya typer av fall har gått till domstol. Efter införandet av den nya lagen om samtycke har även antalet anmälda våldtäktsbrott ökat men ökningen är inte större än under tidigare år. Det är enligt Brå ändå rimligt att tro att lagändringarna har bidragit till att antalet anmälningar om våldtäkt fortsätter att öka från redan höga nivåer i spåren av metoo-rörelsen.

Enligt Brå är en positiv följd av lagändringen att personer som har utsatts för ett sexuellt övergrepp nu har större möjlighet att få rättslig upprättelse genom att anmäla brottet. På sikt har lagen potential att bidra till förändrade normer kring sex och samtycke. Därmed kan lagen i förlängningen ge effekt inte bara genom fler rättsliga åtgärder, utan också genom att våldtäktsbrotten blir färre. För detta krävs dock att kunskapen om lagstiftningen sprids i samhället, och att en samtyckeskultur skapas på alla nivåer i samhället.

Stärkt straffrättsligt skydd

Regeringen har genomfört och aviserat ett flertal initiativ för att stärka det straffrättsliga skyddet mot mäns våld mot kvinnor. Den 1 januari 2022 trädde lagändringar i kraft som bl.a. innebär att minimistraflet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjdes och att förtal och grovt förtal numera kan ingå i fridskränkingsbrotten. Samtidigt skärptes även straffet för överträdelse av kontaktförbud.

Preskriptionstiden för våldtäktsbrott och könsstympningsbrott som begåtts mot en person som inte fyllt 18 år avskaffades 2020. Det gäller också för brott som begåtts före tidpunkten för lagens ikraftträdande men som då inte hade preskriberats. Samtidigt utökades också kriminaliseringen av barnpornografibrottet på så sätt att det vid skildring av barn i pornografisk bild räcker att gärningsmannen borde ha misstänkt att barnet var under 18 år. Vidare skärptes minimistraflet för grovt barnpornografibrott.

År 2020 infördes en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv som innebär att domstolarna, vid bedömningen av straffvärdet, som en försvarande omständighet, särskilt ska beakta om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Det infördes också ett särskilt barnnäkenskapsbrott som kan ge fängelse i högst fyra år och som inte ställer krav på olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet. Samtidigt infördes ett utreseförbud som innebär att om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige. Om någon för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud kan personen dömas till fängelse i högst två år. Den 1 juni 2022 infördes också ett nytt brott i brottsbalken med beteckningen hedersförtryck. Brottet innebär bl.a. att en särskild strängare straffskala införs för den som upprepat begår vissa brottsliga handlingar mot en person med ett hedersmotiv. Straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år.

Den 1 juli 2021 trädde barnfridsbrottet i kraft. Barnfridsbrottet innebär att det är straffbart att utsätta ett barn för att bevittna vissa brottsliga gärningar, såsom vålds- och sexualbrott, i nära relation.

Den 1 juli 2020 trädde lagändringar i kraft som syftade till att stärka möjligheterna för Kriminalvården att vidta kontroll- och stödåtgärder avseende dem som frigges villkorligt från ett fängelsestraff. Lagändringarna innebär bl.a. att övervakningstiden efter villkorlig frigivning har förlängts, att möjligheten att föreskriva villkor om vad som ska gälla efter den villkorliga frigivningen har utökats och att möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet under den villkorliga frigivningen har utvidgats. Enligt de nya reglerna kan Kriminalvården fatta beslut om elektronisk övervakning av den frigivne för att kontrollera att en föreskrift följs.

Sedan lagstiftningen mot människohandel infördes i början av 2000-talet har en rad skärpningar och förbättringar skett. Senast trädde den 1 juli 2018 lagändringar i kraft genom vilka de s.k. otillbörliga medlen förtydligades, straffansvar för brott mot en person som är under arton år ska gälla

även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder och minimistraflet för människohandel, mindre grovt brott, skärptes.

Den 1 januari 2020 skärptes straffskalan för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Genom lagändringen togs böter bort ur straffskalan och brottets beteckning ändrades från köp av sexuell handling av barn till utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.

Den 13 april 2022 beslutade regeringen propositionen Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar (prop. 2021/22:231) med förslag för att skärpa synen på sexualbrott. I propositionen föreslås bl.a. att straffskalorna för ett flertal sexualbrott ska skärpas. Bland annat föreslås att minimistraflet för våldtäkt och våldtäkt mot barn ska höjas från två års fängelse till tre års fängelse, att minimistraflet för köp av sexuell tjänst ska höjas från böter till fängelse och att minimistraflet för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling ska höjas från fängelseminimum till fängelse i sex månader.

Den 24 februari 2022 beslutade regeringen att en särskild utredare får i uppdrag att bl.a. se över det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar av barn i åldern 15–17 år, särskilt i förhållande till utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Utredaren ska också bl.a. överväga en ny straffskärpningsgrund för brott med hatbrottsmotiv mot kvinnor. Senast den 24 augusti 2023 ska utredaren redovisa sitt uppdrag.

Den 29 oktober 2021 gavs även en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att lämna förslag på hur det straffrättsliga skyddet mot psykiskt våld kan stärkas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2022.

3.3.2 Utvecklingen på området utifrån indikatorerna

Av den nationella strategin framgår att brottsbekämpning vid bl.a. våld och sexualbrott behöver effektiviseras, bl.a. ska uppkläringen av våldtäkter öka. En indikator redovisas uppdelat per polisregion (gällande kontaktförbud).

Personupplklaringsprocenten för ett antal sexualbrott ingår bland indikatorerna som Jämställdhetsmyndigheten har valt för målsättningen effektivare brottsbekämpning. Statistiken över personupplklarade brott omfattar handlagda brott där minst en misstänkt person har lagförts för brottet under året genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats. Personupplklaringsprocenten redovisar andelen personupplklarade brott av samtliga handlagda brott under samma redovisningsperiod.

Som konstateras i Jämställdhetsmyndighetens rapport kan det vara svårt att dra slutsatser om rättsväsendets effektivitet utifrån personupplklaringsprocenten. Förutsättningarna att klara upp ett brott varierar mellan olika brottstyper och för vissa typer av brott kan det vara svårt att öka personupplkläringen även om utredningsarbetet förbättras. Brås utvärdering av sexualbrottsgruppen i Stockholm Nord (Brå 2021:7) visar t.ex. flera fördelar med en särskild utredningsgrupp, såsom ökad kvalitet och kortare utredningstider, samtidigt som antalet ärenden som redovisas till åklagare bara har ökat marginellt sedan gruppen inrättades. Det beror enligt Brå på

att det finns bevisproblem i många våldtäktsärenden, vilket är svårt för den utredande enheten att påverka.

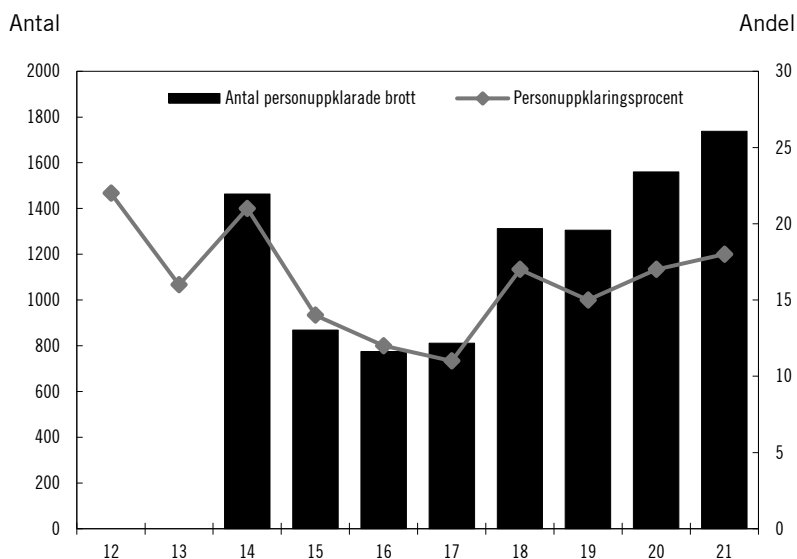
För brottstyper med ett litet antal handlagda brott kan relativt små förändringar ha relativt stor påverkan på måtten. Det gäller exempelvis utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling och kontakt för att träffa ett barn i sexuell syfte. Därutöver kan enstaka anmälningar med många brott och andra enstaka händelser ge upphov till stora förändringar i personupplklaringsprocenten. Personupplklaringsprocenten påverkas också av hur många brott som anmäls och handläggs med beslut under året. Polisen kan förbättra sitt utredningsarbete och öka antalet ärenden som redovisas till åklagare, utan att det leder till en högre personupplklaringsprocent om antalet anmälningar som har handlagts har ökat ännu kraftigare. Personupplklaringsprocenten kan dock vara ett användbart mått på hur stor andel av anmälande kvinnor som får uppleva att gärningspersonen blir åtalad eller lagförd genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det blir en grov uppskattning, eftersom det troligtvis finns målsäganden som har blivit utsatt för flera av brotten som ingår i statistiken under redovisningsperioden. För att bredda bilden av brottbekämpningen redovisas även utvecklingen av antalet personupplklarade brott nedan. Statistiken över handlagda brott reviderades 2014 vilket innebär att statistik för antalet personupplklarade brott enbart finns från och med 2014.

Antalet personupplklarade våldtäkter har ökat kraftigt under strategiperioden

I det följande redovisas personupplklarade våldtäkter sammantaget, till skillnad från i Jämställdhetsmyndighetens rapport där statistiken är uppdelad på ålder. Antalet personupplklarade våldtäkter ökade från 811 till 1 738 mellan 2017 och 2021 vilket motsvarar mer än en fördubbling. Ökningen ska dock ses mot bakgrund av att antalet personupplklarade våldtäkter minskade åren dessförinnan. Införandet av samtyckeslagstiftningen har sannolikt bidragit till ökningen vad gäller våldtäkt mot vuxna (samtycket gäller endast vuxna) fram till och med 2019; enligt Brås uppföljning av tillämpningen av samtyckeslagen bidrog lagändringarna 2018 till ökningen av antalet åtal och fällande domar avseende våldtäkt mellan 2017 och 2019 (Brå 2020:6). Utvecklingen av personupplklaringsprocenten liknar den för antalet personupplklarade brott, se diagram 3.5 nedan.

Diagram 3.5 Handlagda våldtäktsbrott som har lett till personuppläring

Skr. 2021/22:267



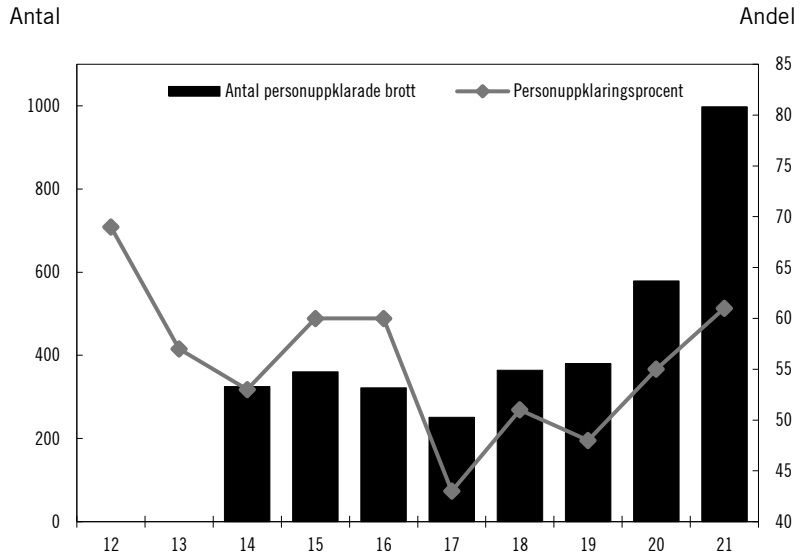
Anmärkningar: Redovisning av antal handlagda brott som personupplärats startade 2014. Sättet att mäta personuppläringens procent justerades samtidigt, men då justeringen innebär en marginell påverkan på resultatet är det möjligt att jämföra personuppläringens procent över längre tid. Våldtäktsbrott i den här statistiken inkluderar våldtäkt (6 kap. 1 §) och våldtäkt mot barn (6 kap. 4 §) (oaktsam våldtäkt är inte inkluderat).

Källa: Officiell kriminalstatistik, Brå.

Kraftig ökning av personupplärade sexköpsbrott

Antalet personupplärade brott avseende köp av sexuell tjänst har ökat mycket kraftigt under strategiperioden, särskilt under 2021. Mellan 2017 och 2021 ökade antalet från 251 till 998 brott vilket motsvarar ca 300 procent. Även personuppläringens procenten har ökat under strategiperioden, dock inte lika mycket. Att personuppläringens procenten är väsentligt högre än för exempelvis våldtäkt beror på att bevisläget för brott avseende köp av sexuell tjänst ofta är mycket gott då anmälan i regel upprättas av polis i samband med ett ingripande.

Polismyndigheten har under de senaste åren genomfört kompetenshöjande insatser för polispersonal i polisregionerna gällande människohandel för sexuella ändamål, koppleri och köp av sexuell tjänst. Det har lett till ökade insatser mot köp av sexuell tjänst vilket i sin tur har bidragit till en ökning av antalet anmälda brott. För att arbeta effektivt mot prostitutionsrelaterade brott följer Polismyndigheten utvecklingen på olika internetforum.

Diagram 3.6 Handlagda köp av sexuell tjänst som har lett till personupplärning

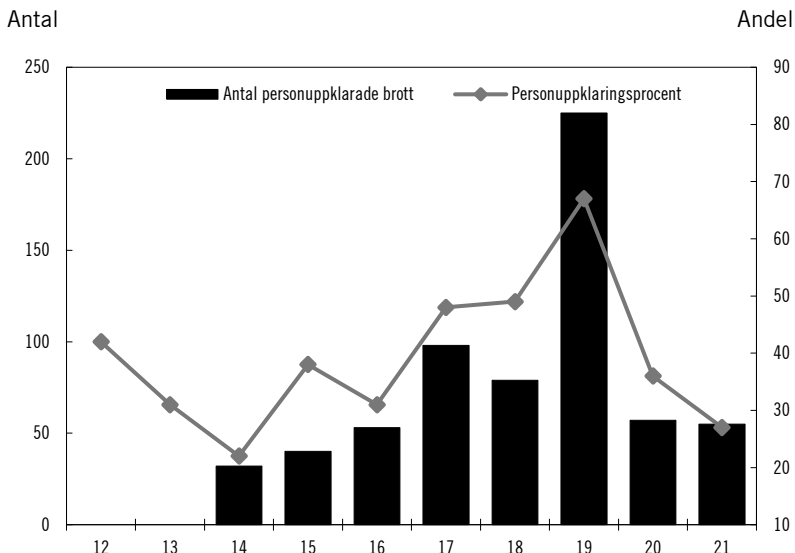
Anmärkning: Axeln som visar personuppläringsprocent startar vid 40. Redovisning av antal handlagda brott som personupplärats startade 2014. Sättet att mäta personuppläringsprocent justerades samtidigt, men då justeringen innebär en marginell påverkan på resultatet är det möjligt att jämföra personuppläringsprocent över längre tid.

Källa: Officiell kriminalstatistik, Brå.

Köp av sexuell handling av barn är en relativt liten brottstyp; de senaste tio åren uppgår antalet anmälda brott till mellan ca 100 och 230 brott per år. Av det följer att även antalet personupplärade brott är relativt litet. Det kan innebära kraftiga årliga variationer vilket också syns i diagram 3.7 nedan (2019 förekom ett enskilt ärende med många brott). I likhet med sexköpsbrott är personuppläringsprocenten relativt hög. Det är svårt att utläsa en trend över antalet personupplärade brott under strategiperioden. Brå har på uppdrag av regeringen studerat hur rättsväsendet tillämpar förbudet mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (Brå 2022:4). Brå konstaterar att de barn som utnyttjas anmäler det sällan själva, varför det krävs att polisen och socialtjänsten arbetar uppsökande för att identifiera utnyttjade barn och få gärningsmän dömda. Ett uppsökande arbete där kontakter mellan förövare och barn kan motverkas och brott upptäckas är enligt Brå särskilt viktigt på digitala forum, exempelvis så kallade sugardejtingsidor. Idag bedrivs det enligt Brå väldigt lite sådant arbete av polisen och socialtjänsten.

Diagram 3.7 Handlagda köp av sexuell handling av barn som har lett till personupplikring

Skr. 2021/22:267



Anmärkning: Axeln som visar personupplikringsprocent startar vid 10. Redovisning av antal handlagda brott som personupplikrats startade 2014. Sättet att mäta personupplikringsprocent justerades samtidigt, men då justeringen innebär en marginell påverkan på resultatet är det möjligt att jämföra personupplikringsprocent över längre tid.

Källa: Officiell kriminalstatistik, Brå.

Personupplikring av övriga brott i uppföljningen

Antalet personupplikrade brott avseende grov kvinnofridskränkning har minskat både åren innan och under strategiperioden. Även antalet anmälda brott har minskat över tid. Personupplikringsprocenten för brottet grov kvinnofridskränkning har mellan 2017 och 2021 legat på en relativt jämn nivå, mellan ca 16 och 18 procent. Brotten lagförs emellertid ofta under annan rubricering, som misshandel eller olaga hot. I ett längre perspektiv har dock personupplikringsprocenten minskat, vilket Brå lyfter i rapporten *Grov kvinnofridskränkning – Brottets hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017* (Brå 2019:8). Rapporten visar att det är flera, samverkande faktorer rörande tillämpningen inom rättsväsendet som ligger bakom minskningen 1998–2017 och att det har skett en överflyttning till andra brott, framför allt misshandel. Den fortsatta uppföljningen av strategin mot mäns våld mot kvinnor bör därmed omfatta även anmäld misshandel mot kvinnor och andra relevanta mått, t.ex. anmälda brott om olaga hot.

Vad gäller brottet kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (grooming) är antalet handlagda brott mycket litet, ca 120–220 brott per år. Det gör det svårt att göra en meningsfull analys av utvecklingen av personupplikringen.

Stor skillnad över landet i andel beviljade kontaktförbud

Kontaktförbud innebär att en person som hotar eller trakasserar en annan person förbjuds att besöka och kontakta denne. Ofta kan det handla om kvinnor som förföljs av män de har haft en nära relation med.

Jämställdhetsmyndigheten redovisar indikatorn uppdelat per polisregion. Indikatorn visar att det finns betydande skillnader mellan olika åklagarkammare under strategiperioden vad gäller beviljande av kontaktförbud. I dagsläget är det inte möjligt att avgöra hur stor andel av sökta och beviljade kontaktförbud som rör ärenden om våld eller andra brott i nära relation. Åklagarmyndighetens bedömning är dock att en majoritet av alla ärenden gällande kontaktförbud rör brott i nära relation. Även om det på ett generellt plan verkar sannolikt att majoriteten av kontaktförbuden rör brott i nära relation kan det dock vara så att vissa åklagarkammare, såsom de nationella åklagarkammarna, främst hanterar andra typer av ärenden, vilket gör jämförelsen mellan olika åklagarkammare svår enligt Jämställdhetsmyndigheten.

Åklagarkammare i vissa polisregioner har ökat andelen beviljade kontaktförbud 2014–2021, medan andra kammare har beviljat i lägre grad än tidigare (se tabell 3.2). Under perioden 2014–2021 syns ingen utveckling av medeltalet av beviljade kontaktförbud för hela landet som ligger på mellan 29 och 31 procent årligen.

Tabell 3.2 Andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per polisregion

Procent

Polisregion	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord	34	33	33	36	36	36	45	34
Bergslagen	32	32	33	31	29	38	35	34
Mitt	26	29	24	26	26	28	26	29
Stockholm	30	28	27	24	24	25	25	25
Öst	31	28	25	26	27	29	27	29
Väst	33	33	30	33	35	34	35	28
Syd	31	31	32	33	32	33	31	30
Övriga	14	11	10	4	0	0	12	18
Riket	31	30	29	30	30	31	31	29

Källa: Cåbra, Åklagarmyndigheten.

Det finns en stor skillnad i vilken utsträckning kontaktförbud beviljas mellan olika åklagarkammare. Mellan 2014 och 2018 har skillnaden mellan åklagarkammare i olika polisregioner ökat. Några regioner har minskat, några ligger stabilt och några har ökat i andel beviljade kontaktförbud. Mellan 2020 och 2021 ser skillnaderna ut att börja minska, då de regioner som har legat högst minskar andelen beviljade kontaktförbud. Skillnaden mellan de regioner som har högst respektive lägst värden rör sig mellan 8 och 12 procentenheter under strategiperioden. Rikstäckande åklagarkammare, som organisatoriskt inte tillhör någon av ovanstående regioner, ligger lägst vad gäller beviljade kontaktförbud. Till dessa hör bland andra Särskilda åklagarkammaren och de nationella

åklagarkamrarna, Riksenheten för miljö- och arbetsmål och Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet. För dessa kammare ligger andelen 2014 på 14 procent, för att successivt minska till 0 procent 2018 och 2019. Därefter ökar andelen till 12 procent 2020 och 18 procent 2021. Som ovan nämnts handlägger de rikstäckande åklagarkamrarna främst andra typer av ärenden än brott i nära relation och kontaktförbud. Sett till enskilda åklagarkammare är skillnaderna större än när jämförelse görs mellan polisregionerna. För 2021 hade de åklagarkammare med lägst värden 18 respektive 20 procent beviljade kontaktförbud, medan de med högst värden hade 44 respektive 41 procent beviljade kontaktförbud. År 2016, året innan strategiperiodens början, var skillnaderna mellan det lägsta och det högsta värdet 40 procentenheter.

Skillnaden i procentenheter mellan den åklagarkammare med lägst andel beviljade kontaktförbud och den med högst steg mellan 2015 och 2019. Mellan 2019 och 2021 har skillnaderna dock minskat. Det verkar också som att färre ärenden hanterades under perioden 2019–2021 än mellan 2015–2018.

Tiden från registrering av ansökan gällande kontaktförbud till beslut skiljer också mellan olika regioner. Generellt ligger genomströmningstiden relativt jämnt under strategiperioden och varierar mellan 3–6 dagar. Mellan 2020 och 2021 verkar genomströmningstiden öka för de flesta regioner. Det kan kopplas till att Åklagarmyndigheten den 1 oktober 2020 kom med en ny rekommendation om antal dagar inom vilket beslut ska ha fattats (ÅFS 2011:6). Särskilda åklagarkammaren har under perioden 2017–2021 haft kortast genomströmningstid och 2021 var medianvärdet en dag från registrering till beslut. Samtidigt har Särskilda åklagarkammaren under samma period lägst andel beviljade kontaktförbud av samtliga åklagarkammare.

Det har dock skett en ökning de senaste två åren och det bör också noteras att antalet lagförda för olika brott i parrelation vid Särskilda åklagarkammaren de senaste åren har varit väldigt lågt (fem ärenden per år de senaste två åren). För samma period beslutades det om tio kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten har under 2022 tagit fram ett nytt uppföljningsverktyg för kontaktförbud som möjliggör för varje åklagarkammare att följa resultaten såvitt gäller handläggning av kontaktförbud.

3.4 Förbättrad kunskap och metodutveckling.

Strategins fjärde målsättning handlar om behov av förbättrad kunskap och metodutveckling. Med det avses kunskap om mäns våld mot kvinnor hos allmänheten samt berörda yrkesgrupper och beslutsfattare på alla samhällsnivåer, liksom utveckling av metoder och arbetssätt för att motverka våldet genom forskning, utvärdering och uppföljning. Som framgår ovan har regeringen beslutat ett stort antal insatser som resulterar i bättre kunskap och metoder.

Indikatorer som följs upp av Jämställdhetsmyndigheten:

- Andel kommuner som under det senaste året har genomfört fortbildning om våld i nära relationer till handläggare som utreder barn som

har utsatts för eller bevittnat våld av närstående eller handläggare som utreder vuxna som har utsatts för våld av närstående (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen)

- Andel kommuner som har genomfört utbildning om våld i nära relationer under det senaste året till handläggare som utreder barn som har utsatts för eller bevittnat våld av närstående eller handläggare som utreder vuxna som har utsatts för våld av närstående (Öppna jämförelser, Socialstyrelsen)

3.4.1 Centrala åtgärder under strategiperioden för förbättrad kunskap och metodutveckling

Insatser för stärkt kompetens

Att yrkesverksamma som möter personer som kan ha utsatts för våld har kompetens att upptäcka våldsutsatthet och kunskap om hur de ska agera kan vara livsavgörande. För att öka kunskapen och kompetensen bland yrkesverksamma som i sitt yrke kommer i kontakt med personer som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck har regeringen givit en rad uppdrag. Det handlar t.ex. om att yrkesverksamma inom socialtjänst och hälso- och sjukvård ska ha den kunskap och kompetens som krävs för att upptäcka fall av hedersrelaterat våld och förtryck och kunna agera. Vidare har Statens skolverk fått i uppdrag att stärka det systematiska arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det ska göras genom kunskapshöjande insatser och stöd till olika personalgrupper inom förskolan och skolan.

Socialstyrelsen är huvudansvarig myndighet för det så kallade kompetensstödsuppdraget, som syftar till att tillhandahålla och kvalitetssäkra kunskaps- och metodstöd om våld i nära relationer till kommuner, regioner och ideella organisationer. Kompetensstödsuppdraget har pågått sedan 2012. Socialstyrelsen ska enligt uppdraget tillhandahålla och kvalitetssäkra kunskaps- och metodstöd, så kallat kompetensstöd, i samverkan med Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) och Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn vid Linköpings universitet. Socialstyrelsen, NCK, Barnafrid, länsstyrelserna och Jämställdhetsmyndigheten ska samverka om förbättrad kunskap och metodutveckling.

Socialstyrelsen har tagit fram flera kunskapsstöd och utbildningsmaterial inom ramen för sina uppdrag att stödja utvecklingen av arbete inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor. Bland annat har ett bedömningsstöd för socialtjänsten avseende arbete med barn som är eller kan vara utsatta för hedersrelaterat våld tagits fram.

Länsstyrelserna har i uppdrag, att i samverkan med Socialstyrelsen, ge regionalt kompetensstöd till kommuner i syfte att underlätta genomförandet av nationell kunskap och stimulera långsiktigt utvecklingsarbete (S2020/01591). Även ideella föreningar och stiftelser ska erbjudas stöd.

Fortsatta behov av mer kunskap

År 2020 tog Socialstyrelsen fram ett kunskapsstöd i form av en rapport, *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer*, som beskriver fjorton behandlingsmetoder för våldsutövare. Socialstyrelsens rapport visar att det saknas tillräckligt vetenskapligt stöd i forskningslitteraturen för att någon behandlingsmetod ska kunna rekommenderas som den som i första hand bör användas. Rapporten visar att metoderna vanligen fokuserar på en analys av individens våldsbeteende och träning av färdigheter att hantera tankar och känslor och att kommunicera i en nära relation. Metoderna är också främst riktade mot impulsivitet och situationsbundet våld. I rapporten skriver Socialstyrelsen vidare att metoderna inte är lika tydligt inriktade på instrumentellt våld och makt- och kontrollvåld, dvs. när våldet innebär en mer systematisk begränsning av en partners frihet och livsutrymme. Socialstyrelsen ser ett behov av att undersöka möjligheten att utveckla nya och annorlunda metoder för makt- och kontrollvåld, då detta är något som behandlare anser sig sakna i sitt arbete. Socialstyrelsen pekar i rapporten på behovet av mer kunskap om att arbeta med familjer där hedersrelaterat våld och förtryck förekommer, genom att utvärdera sådana verksamheter under förutsättning att de har den utsattes säkerhet som överordnat mål. Socialstyrelsen pekar även på behovet av mer kunskap om stödet till den utsatta när en separation från släkten behöver upprätthållas samt långsiktig uppföljning och utvärdering av metoder för att hjälpa en ung människa till ett självständigt liv utan kontakt med familjen. Socialstyrelsen understryker i rapporten behovet av att utvärdera och jämföra effekterna av olika behandlingsmetoder på olika typer av våld.

Socialstyrelsen bedömer i sin årsredovisning för 2019 att allt fler kommuner arbetar med att utveckla kvaliteten och att arbetet mot våld i nära relationer har blivit mer synliggjort och prioriterat hos kommuner och regioner. Samtidigt konstaterar Socialstyrelsen att olika kommuner och regioner har kommit olika långt med att skapa långsiktiga förändringar. Socialstyrelsen bedömer att det därmed finns fortsatt behov av kontinuerlig kompetensförsörjning, men också handlingsplaner, rutiner och systematisk uppföljning.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar i sin rapport *Våldsförebyggande insatser* ger resultat att de flesta av regeringens uppdrag handlar om kunskapsbaserat arbete och förbättrad samverkan och styrning. Det finns ett övergripande fokus på barnets rätt och barnets bästa, hedersrelaterat våld och förtryck samt hbtqi-personers rättigheter. Sett till mängden uppdrag är det enligt Jämställdhetsmyndigheten ett mindre antal som omfattar ett fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer, flickors och unga kvinnors utsatthet för våld samt funktionshinderperspektivet.

Framtagna kunskapsstöd behöver användas och följas upp

Statskontorets kartläggning av den nationella strategin visar att det är en stor utmaning för myndigheterna att se till att de kunskapsstöd, metoder och arbetssätt som myndigheter tar fram och sprider också implementeras i verksamheterna. Statskontoret bedömer att arbetet skulle bli effektivare om det fanns ett mer konkret stöd till kommuners och regioners arbete med att få genomslag för nya arbetssätt och för att kunskap ska komma till

praktisk användning. Statskontoret drar slutsatsen att Jämställdhetsmyndigheten kan ta en större roll i att följa upp användningen av kunskap och följa upp implementeringen och användningen av kompetensstödet. Även rapporten Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021 (2022) pekar på att det inte råder någon brist på ändamålsenliga regelverk och kunskapsstöd utan att det främst är i tillämpningen som arbetet brister. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har fått i uppdrag att analysera och bedöma hur kompetensstödet har uppfyllt de övergripande målen och bidragit till att målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Uppdraget ska redovisas 30 november 2023.

Att ta fram och kvalitetssäkra nya metoder för yrkesverksamma är ett långsiktigt utvecklingsarbete. Sedan den nationella strategin beslutades 2016 har regeringen tagit flera initiativ i denna riktning som kan förväntas resultera i förbättrade metoder först på några års sikt. Det avser bl.a. utvecklingen av våldsförebyggande insatser, förutsättningarna för att upptäcka våld och regionala stödstrukturer.

Examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer

En annan central åtgärd är att regeringen har infört examensmål om kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer för vissa yrkesexamina i examensordningen, bilaga 2 högskoleförordning (1993:100). Ändringarna gäller fr.o.m. den 1 juli 2018 och avser utbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn, t.ex. de utbildningar som leder till juristexamen, läkarexamen, sjuksköterskeexamen och socionomexamen. För att berörda lärosäten ska ha tillgång till så bra kunskap som möjligt på området har Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att erbjuda utbildningsinsatser och kunskapsstöd för lärare och andra utbildningsansvariga vid universitet och högskolor, i frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (A2020/02655). Frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap, könsstympning av kvinnor, våld mot barn samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål och hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer ingår i uppdraget. Uppdraget gavs första gången 2018 och utbildningarna skulle då genomföras i samverkan med Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK). I det nuvarande uppdraget ingår även Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum). Jämställdhetsmyndigheten samarbetar även med andra relevanta högskolor och universitet och Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland.

3.4.2 Utvecklingen på området utifrån indikatorerna

Fortbildning för handläggare som utreder barn eller vuxna som utsatts för eller bevittnat våld

Det saknas träffsäkra indikatorer för att följa målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling. Jämställdhetsmyndigheten har ändå redovisat två indikatorer som det finns data för från Öppna jämförelser, i syfte

att kunna ge en bild av utvecklingen på området. Öppna jämförelser är ett verktyg för att ge kommuner och regioner stöd i deras utvecklingsarbete.

Andelen kommuner som enligt Öppna jämförelser genomför fortbildning för handläggare som utreder barn eller vuxna som utsatts för eller bevittnat våld ökade något under perioden 2016–2020. År 2016 erbjöd 79 procent av kommunerna fortbildning för handläggare som utreder barn och 84 procent för de som utreder vuxna. År 2020 låg motsvarande andelar på 94 respektive 96 procent. År 2021 har andelen sjunkit till 83 respektive 86 procent.

Andelen kommuner vars personal har genomgått vidareutbildningar på högskolenivå för handläggare är lägre. Skillnaden mellan vidareutbildningar för handläggare som utreder barn och för de som utreder vuxna har ökat under strategiperioden. År 2016 var andelen kommuner vars personal genomgått vidareutbildning på högskolenivå för barnhandläggare 20 procent och för vuxenhandläggare 22 procent. År 2020 var motsvarande andelar 27 respektive 35 procent. Under 2021 syns en nedåtgående trend.

Det är sannolikt att nedgången för respektive indikator under 2021 beror på coronapandemin, då möjligheterna att delta i fortbildningar med fysiska träffar var begränsade.

3.5 Det regionala arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

År 2017 fick länsstyrelserna i uppdrag att inom sina respektive län stödja genomförande och uppföljning av regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (S2017/07420). Länsstyrelserna har en viktig roll som samordnare av det lokala och regionala arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Resurserna till länsstyrelsernas arbete mot mäns våld mot kvinnor har permanentats från och med 2021 i syfte att ytterligare stärka de långsiktiga förutsättningarna att stödja genomförandet i länen av den nationella strategin. Länsstyrelsernas uppgifter framgår av förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Statskontoret föreslår förbättrad samordning mellan förebyggande uppdrag

I Statskontorets utvärdering av regeringens nationella strategi bedömer myndigheten att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar i form av resurser och annan styrning att arbeta för strategins genomförande i länen. Strategin har också bidragit till att göra länsstyrelsernas roll som samordnare i länen tydligare. Därtill har samordningen mellan länsstyrelserna blivit bättre sedan länsstyrelserna inrättade en nationell samordnare för sitt uppdrag om mäns våld mot kvinnor.

Av undersökningen framgår att förutsättningarna ser olika ut mellan olika länsstyrelser. Det finns strukturella skillnader mellan länen, såsom länets befolkningsmässiga storlek och antalet kommuner, som påverkar länsstyrelsernas möjligheter att arbeta för strategins genomslag.

Kommuner och regioner är viktiga samverkansaktörer för länsstyrelsernas arbete. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har goda förutsättningar att arbeta gentemot socialtjänsten, men att det är svårare för länsstyrelserna att nå in i skolan som är en viktig arena för det förebyggande arbetet. De kan nå vissa verksamheter, främst elevhälsan, men det är svårare att nå ledningsnivå inom skolan. Vad gäller hälso- och sjukvården bedömer Statskontoret att det varierar hur väl länsstyrelserna lyckas få genomslag för strategin. Olika länsstyrelser har också lyckats olika väl med att dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS). I länsstyrelsernas årsredovisningar för 2021 syns en förstärkning av samverkan med RSS. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna kan förbättra sina förutsättningar att nå ut med strategin genom att samordna sig internt mellan de olika förebyggande uppdragen, exempelvis det brottsförebyggande arbetet. En samordning kan underlätta kontakten med kommunerna och minska risken för att kommunerna blir överbelastade. Flera länsstyrelser lyfter i sina årsredovisningar för 2021 att ett sådant arbete har påbörjats. Länsstyrelserna lyfter själva fram att de behöver arbeta mer med ledningsnivån i kommuner och regioner.

En annan slutsats i rapporten är att kunskapskedjan inom området behöver fungera bättre. Myndigheterna behöver prioritera insatser som syftar till att yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner praktiskt ska använda kunskaper som sprids. Statskontoret bedömer att kommuner och regioner behöver stöd för att använda den kunskap som finns och pekar på att det framför allt är länsstyrelserna som har i uppdrag att stödja hur arbetet med mäns våld mot kvinnor genomförs i kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna behöver ge bättre stöd, och att de kan dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna i det arbetet. Statskontoret föreslår att länsstyrelserna fokuserar mer på att stödja kommuner och regioner att använda den kunskap, de arbetssätt och de metoder som finns.

Fokus på kunskaps- och metodstöd

Vad gäller länsstyrelsernas arbete med att förebygga våld har olika former av kunskaps- och metodstöd, så kallat kompetensstöd, varit den vanligast förekommande insatsen under 2018–2020. Flertalet länsstyrelser har i sina årliga verksamhetsredovisningar rapporterat insatser som innefattar att höja kunskap och kompetens kring att förebygga mäns våld mot kvinnor hos mottagande aktörer. Det rör sig om en bredd av insatser såsom utbildningsinsatser och medverkande och anordnande av konferenser.

Handboken Inget att vänta på, som ger en konkret vägledning för hur ett systematiskt och kunskapsbaserat våldsförebyggande arbete kan bedrivas, har använts av en majoritet av länsstyrelserna.

Länsstyrelserna bedömer att kommunernas förutsättningar för att ta emot det stöd som länsstyrelserna erbjuder ser olika ut, bl.a. eftersom kommunerna är olika stora. Detta lyfts också fram i Statskontorets undersökning. En viktig förutsättning för ett effektivt våldsförebyggande regionalt arbete är att det finns en strategisk mottagare på lokal nivå. Enligt Jämställdhetsmyndighetens rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656) kan en tydligare nationell styrning, exempelvis genom riktade medel, vara ett sätt att stärka förutsättningarna att ta emot stödet på

lokal nivå. Regeringen har den 2 juni 2022 inrättat ett nytt statsbidrag som ska fördelas enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete.

Enligt Jämställdhetsmyndighetens rapport finns det behov av att utveckla uppföljningen av det våldsförebyggande arbetet på regional och lokal nivå, bl.a. genom att utveckla indikatorer för att mäta resultat och effekter av det arbete som bedrivs. Det saknas ett enhetligt system för uppföljning för länsstyrelserna och lokala aktörer. Det pågår ett utvecklingsarbete hos länsstyrelserna för att ta fram fler indikatorer bl.a. för det våldsförebyggande arbetet på regional nivå.

För 2022 och framåt ska länsstyrelserna enligt förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet, av det arbete som har utförts inom respektive län. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en bedömning av vilka resultat och effekter som har uppnåtts, en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området. Länsstyrelsen ska samråda med Jämställdhetsmyndigheten om vilken redovisning som behövs.

4 Övergripande slutsatser

Detta är den första skrivelsen där regeringen redovisar en fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Regeringen avser återkomma vartannat år till riksdagen med en uppföljning av arbetet. Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande samhällsproblem som får stora konsekvenser för de drabbade. Det behövs därför ytterligare och regelbundna uppföljningar för att kunna ge en mer träffsäker bild av utvecklingen på området mäns våld mot kvinnor.

Regeringen kan mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656) konstatera att utvecklingen på hela området mäns våld mot kvinnor är svårbedömd. Regeringen kan dock utifrån de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten har följt upp sammantaget konstatera att det syns vissa positiva tendenser under strategiperioden, bl.a. vad gäller återfallsförebyggande insatser och utsatthet för våld. Inom flera indikatorer är utvecklingen dock svår att tolka. Uppföljningen visar att det sker förändringar på flera områden utifrån indikatorerna mellan 2019 och 2021. För vissa indikatorer bedöms coronapandemin ha påverkat utvecklingen. Det kan enligt Jämställdhetsmyndigheten handla om kapacitet och prioriteringar inom ramen för olika verksamheter eller möjligheter för respondenter i urvalsundersökningar att svara utan att övervakas av en eventuell våldsutövare. Kommande uppföljningar utifrån utvalda indikatorer förväntas ge tydligare svar på om coronapandemin har påverkat utvecklingen.

Indikatorerna för den nationella strategins första målsättning om andel elever som är benägna att använda våld om en annan elev kallade den för något dumt och andel elever som instämmer med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller visar på en svag utveckling och som i de flesta fall ligger inom felmarginalen. Det är därför inte möjligt att dra

några säkra slutsatser om utvecklingen på detta område. De redovisade indikatorerna och Jämställdhetsmyndighetens attitydundersökning från 2019 visar dock stora skillnader i attityder till jämställdhet mellan unga kvinnor och unga män. Normer och värderingar är något som förändras långsamt och utvecklingen behöver därför följas under ett flertal år.

Det har vidare skett en viss nedgång de senaste åren när det gäller utvecklingen av självrapporterad utsatthet för vissa brott (misshandel, sexualbrott och att bli tagen på mot sin vilja eller tvingad att göra något sexuellt). I ett längre tidsperspektiv har även antalet konstaterade fall av dödligt våld mot kvinnor av en nuvarande eller tidigare partner minskat.

Indikatorerna som mäter det återfallsförebyggande arbetet i Kriminalvårdens verksamheter visar under de senaste två åren på en positiv utveckling. Andelen klienter med risk för återfall i partnervåld eller sexualbrott som fullföljer återfallsförebyggande program ökar. Kriminalvården har ställt om en stor del av denna verksamhet till digitala träffar till följd av coronapandemin. Det blir därför särskilt viktigt att följa dessa indikatorer under kommande år för att se om den positiva trenden kvarstår efter coronapandemins särskilda förutsättningar.

Det är svårt att identifiera någon tydlig trend utifrån flera av indikatorerna inom strategins andra målsättning som syftar till att mäta tillgången till stöd och skydd samt rutiner för upptäckt av våld. För de flesta verksamhetsområden inom socialtjänsten syns en ökning av andelen kommuner som har aktuella skriftliga rutiner under perioden 2017–2020, för att därefter minska för samtliga verksamheter till 2021. Antalet anmälda köp av sexuell tjänst, som är ett spanings- och ingripandebrott där polisens arbete har stor betydelse för hur många brott som anmäls, har dock ökat kraftigt under strategiperioden. Det visar på att Polismyndigheten i större utsträckning arbetar aktivt mot denna brottslighet. Anmälningsbenägenheten när det gäller sexualbrott är alltså låg. Endast 10 procent av kvinnor utsatta för sexualbrott uppgav att händelsen hade polisanmälts i NTU:s uppföljningsintervjuer avseende utsatthet 2018 och 2019. Resultat från uppföljningsintervjuer avseende år 2020 har ännu inte publicerats.

När det gäller den tredje målsättningen om effektivare brottsbekämpning har antalet personupplärade våldtäkter och köp av sexuell tjänst ökat kraftigt under strategiperioden. När det gäller våldtäkt har även andelen personupplärade brott ökat. För vissa brott syns ingen tydlig trend när det gäller upplärning, och för vissa brott är antalet brott för få för att dra några slutsatser om utvecklingen. Skillnaden mellan i vilken grad olika åklagarkammare beviljar kontaktförbud minskar.

Utvecklingen mot den fjärde målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling går i dagsläget inte att mäta på ett tillförlitligt sätt eftersom det saknas indikatorer kopplade till målsättningen. Av de indikatorer som redovisas i denna uppföljning går det dock att se en positiv utveckling för större delen av strategiperioden, dock inte 2021, bl.a. vad gäller andelen kommuner som genomför utbildning för handläggare som utreder barn eller vuxna som har utsatts för eller bevittnat våld.

Det regionala arbetet har utvecklats enligt Statskontoret som menar att den nationella strategin har bidragit till att göra länsstyrelsernas roll som samordnare i länen tydligare. Samordningen mellan länsstyrelserna har blivit bättre sedan länsstyrelserna inrättade en nationell samordnare för sitt

uppdrag om mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten redovisar att olika former av kunskaps- och metodstöd, så kallat kompetensstöd, har varit den vanligast förekommande insatsen av länsstyrelserna under 2018–2020. Det finns enligt Jämställdhetsmyndigheten behov av att utveckla uppföljningen av det våldsförebyggande arbetet på regional och lokal nivå, bl.a. genom att utveckla indikatorer för att mäta resultat och effekter av det arbete som bedrivs.

Fortsatt uppföljning och vidareutveckling av indikatorer behövs

Mäns våld mot kvinnor spänner över alla samhällsområden och samhällsnivåer. Uppföljning av god kvalitet är en förutsättning för att bedöma genomförda insatser och politikområdets utveckling. Som konstaterats i denna skrivelse utgår uppföljningen av området mäns våld mot kvinnor utifrån ett urval av indikatorer. Ytterligare indikatorer behövs för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt avseende det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling. Det kan finnas befintliga mått som kan fungera som indikatorer, vilka bör ingå i kommande uppföljningar. Regeringen bedömer därför att det är angeläget att Jämställdhetsmyndigheten, i dialog med andra aktörer på området, fortsätter sitt pågående arbete med att vidareutveckla indikatorerna för att utvecklingen på området mäns våld mot kvinnor ska kunna mätas och bedömas på ett än mer tillförlitligt sätt. Det är också angeläget att kommande uppföljningar i den mån det är möjligt speglar de utvecklingsområden som pekas ut i regeringens åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.

Det pågår arbete som förväntas bidra till kommande uppföljningar av den nationella strategin. Till exempel har ett arbete initierats för att utveckla statistiken inom patientregistret till att omfatta primärvården. Patientregistret innehåller uppgifter om skador till följd av övergrepp av annan person och tillstånd kopplade till könsstympning. Socialstyrelsen har lämnat ett förslag om att patientregistret ska kompletteras med uppgifter från primärvården till regeringen. Förslaget har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Gällande det brottsbekämpande arbetet försvåras uppföljningen i dag av att det saknas möjligheter att följa ärenden genom rättskedjan. Europarådets expertgrupp GREVIO uppmanar de svenska myndigheterna att slutföra det pågående arbetet med att införa ärendehanteringssystem som skulle göra alla brott som rör mäns våld mot kvinnor spårbara från anmälan till dom (GREVIO, Baseline evaluation report Sweden, 2019, paragraf 55). Regeringen bedömer att det är ett angeläget utvecklingsområde. Genom det pågående arbetet inom ramen för rättsväsendets digitalisering utvecklar myndigheterna för närvarande det sista steget i ett ärendeflöde som medger spårbarhet på brott och brottsmisstankar från registrering till domslut. Systemutvecklingen slutförs under 2022, men den nya änderapporteringen kommer att implementeras successivt hos domstolarna. Heltäckande data baserat på det nya systemet som kan användas för statistik och uppföljning av våld mot kvinnor bedöms finnas tillgänglig först för kalenderåret 2024. Ny statistik kommer därmed vara möjlig att utveckla tidigast 2025.

Vad gäller hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning kvarstår utmaningar i att mäta utsatthet. Det finns stora svårigheter i att mäta hur många som är utsatta, bl.a. på grund av så kallad småtalsproblematik i urvalsundersökningar och att det rör en särskilt utsatt grupp som ofta är svår att nå med konventionella statistiska undersökningar och metoder. Det saknas även en nationell omfattningskartläggning. Kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland har fått i uppdrag att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid myndigheten. Av uppdraget framgår att det till centrumets verksamhet ska höra att regelbundet undersöka omfattningen av hedersvåld i Sverige samt utvecklingen av samhällets insatser på området.

Regeringens åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor fokuserar bl.a. på hbtqi-personers särskilda utsatthet. Alla aktörer som har uppdrag inom den nationella strategins område behöver beakta de förutsättningar och den kunskap som finns gällande hbtqi-personer. Vid kommande uppföljningar av nationella strategin bör hbtqi-personers våldsutsatthet ingå i den mån det är möjligt.

Förebyggande metoder och arbetssätt behöver tas fram och utvärderas

På uppdrag av regeringen har Statskontoret i rapporten Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin (2021:3) följt upp och analyserat myndigheternas arbete med den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor. Statskontoret har även analyserat styrningen inom området, bedömt hur samverkan har påverkats av den nationella strategin samt analyserat hur arbetet och samverkan kan utvecklas vidare och effektiviseras. Sammantaget bedömer Statskontoret att nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna har fått inom området har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och samverkar i större utsträckning. Statskontoret bedömer dock att det finns utrymme att förbättra arbetet och samverkan ytterligare. Statskontorets utredning indikerar att myndigheterna i sitt arbete med att genomföra strategin bara i begränsad omfattning tar hänsyn till vissa av utgångspunkterna för strategin. Det gäller utgångspunkterna om att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer, funktionshinderperspektiv, hbtqi-personers rättigheter samt större uppmärksamhet på flickors och unga kvinnors utsatthet för våld.

Statskontorets analys visar att kunskapskedjan inom området mäns våld mot kvinnor behöver fungera bättre. Många myndigheter arbetar med att ta fram och sprida kunskap inom området, men Statskontoret bedömer att det råder brist på utvärderade förebyggande metoder och arbetssätt inom området. Statskontoret bedömer också att det behövs bättre insatser för att yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner ska kunna använda kunskapen.

Enligt regeringens bedömning är det angeläget att förebyggande metoder och arbetssätt inom området tas fram och utvärderas. Regeringen bedömer att dessa metoder och arbetssätt behöver anpassas och följas upp över tid för att se till att yrkesverksamma kan använda kunskapen. Inom ramen för det nationella våldsförebyggande programmet har regeringen

därför inrättat ett statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Jämställdhetsmyndigheten prövar frågor om bidrag enligt aktuell förordning (2022:722). Statsbidraget syftar till att stärka det våldsförebyggande arbetet och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser. Ideella organisationer, kommuner och regioner kommer bl.a. att kunna söka bidrag för att utvärdera sitt våldsförebyggande arbete. Skr. 2021/22:267

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Ardalán Shekarabi

Regeringen beslutar skrivelse Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor