



2024:9

DAGS ATT PRIORITERA DET VÅLDSFÖREBYGGANDE ARBETET

En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, april 2024

Rapport 2024:9

Dnr: ALLM 2023/37

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Annika Karlsson

Telefon 031-392 90 00

INNEHÅLL

Förord	5
Sammanfattning	6
Det våldsförebyggande arbetet behöver prioriteras och rättssäkerheten måste stärkas.....	6
En uppföljning av arbetet för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra	10
Inriktningen för arbetet med uppföljningen pekas ut i den nationella strategin	10
Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att följa upp den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	11
Läsanvisningar	13
Mäns våld mot kvinnor är fortsatt ett stort samhällsproblem	15
Män och pojkar utsätter kvinnor och flickor för våld i nära relationer	15
Sexualbrott och sexuella trakasserier har minskat över tid.....	17
Omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck börjar framträda men utvecklingen är fortfarande svår att följa	18
Omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål är svår att följa eftersom riskgrupper sällan nås av befolkningsstudier.....	19
Det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas hos kommuner och statliga myndigheter ..	21
De flesta insatser för att främja samtycke och förebygga våld är inriktade på barn och unga Kommunerna har stort fokus på det lagstadgade ansvaret, vilket begränsar förutsättningarna för det våldsförebyggande arbetet.....	24
Arbetet med våldsutövare behöver utvecklas för att nå fler män	29
Rättssäkerheten behöver stärkas för våldutsatta	33
Om fler utsatta ska få frågor om våld behöver arbetssätten utvecklas	33
Arbetet med stöd och skydd måste stärkas för att garantera kvinnors och barns skydd och säkerhet	39
Regionkoordinatorerna är avgörande för arbetet med stöd och skydd till utsatta inom prostitution och människohandel	43
Rättsväsendets prioriteringar får negativa konsekvenser för brottsbekämpning	45
Små förändringar i personuppleringen för misshandelsbrott i nära relationer	45
Försämringar har skett i arbetet mot våldtäktsbrott.....	47
Begränsat genomslag för lagstiftning om hedersrelaterad brottslighet	48
Upptäckt av prostitution och människohandel för sexuella ändamål är beroende av polisens prioriteringar	50
Begränsat genomslag för lagstiftning om människohandel.....	52

Yrkesverksamma behöver mer anpassad kunskap.....	56
Fortsatta insatser krävs för att öka kunskapen hos yrkesverksamma som kan komma i kontakt med våldsutsatta	56
Statliga utvecklingsmedel har bidragit till att förbättra kvaliteten i kommuners och regioners arbete	61
Behov av utveckling av evidensbaserade arbetssätt och bättre uppföljning.....	63
Det våldsförebyggande arbetet behöver prioriteras och rättssäkerheten måste stärkas.....	66
Målsättning 1: Den nationella strategin har skapat strukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor men fler våldsförebyggande insatser behövs.....	66
Målsättning 2: Allt fler får frågan om våldsutsatthet, men när samhället brister i sitt stöd får det allvarliga konsekvenser för individen	67
Målsättning 3: Mäns våld mot kvinnor måste prioriteras om rättsväsendet ska nå målsättningen om effektiv brottsbekämpning.....	68
Målsättning 4: Viktigt att fortsätta med kunskaps- och metodutveckling samt att sprida kunskapen i samhället	69
Summary	72
Violence prevention must be prioritised and the rule of law must be strengthened.....	72
Referenser	76

FÖRORD

Mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av ett ojämställt samhälle och ett allvarligt samhällsproblem. Under mars 2024 mördades flera kvinnor och en flicka, där den misstänkta förövaren är en man/pojke som de haft en nära relation till. Trots satsningar på att förebygga mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer så har det bara skett en liten minskning av dödsfallen under senare år. När det gäller dödligt våld i ungas partnerrelationer syns ingen minskning. Utöver det psykiska, sexuella och fysiska våld som kvinnor och barn utsätts för av män som de har en nära relation till, utsätts de också för våld i hederskontext och utnyttjas av män i prostitution och människohandel.

Föreliggande rapport är en uppföljning och analys av vidtagna åtgärder och olika samhällsaktörers arbete med det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Den tar avstamp i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor samt utgår från det senaste åtgärdsprogrammet som gällde åren 2021–2023. Rapporten, som är myndighetens tredje uppföljning av delmålet, tar även avstamp i vår senaste uppföljning som redovisades i april 2022.

Delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är långt ifrån uppnått. Samtidigt bedömer vi att det skett en positiv utveckling gällande arbetet utifrån den nationella strategin då fler kommuner byggt upp grundstrukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Nya bestämmelser har resulterat i ett ökat fokus på att verka för förändringsarbete med våldsutövare och fler aktörer frågar om våldsutsatthet. Fortfarande finns stora brister inte minst gällande upptäckt, stöd och skydd till våldsutsatta. Det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas för att den nationella strategins ambition om ett proaktivt förhållningssätt i arbetet mot mäns våld mot kvinnor ska få genomslag.

Lena Ag
Generaldirektör
April 2024

SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten ska vartannat år redovisa en fördjupad uppföljning av det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I uppföljningen ska resultat av vidtagna åtgärder redovisas och analyseras. Rapporten ska utgöra ett underlag för regeringens skrivelse till riksdagen av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Utgångspunkten för arbetet med uppföljningen har varit den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och åtgärdsprogrammet för perioden 2021–2023 som regeringen tog fram i relation till strategin. I rapporten följer Jämställdhetsmyndigheten upp arbetet mot mäns våld mot kvinnor utifrån den nationella strategins fyra målsättningar. Regeringen har under de senaste åren prioriterat arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det är därför ett särskilt fokus på dessa områden i uppföljningen. Rapporten har också ett särskilt fokus på arbetet på kommunal nivå.

Det våldsförebyggande arbetet behöver prioriteras och rättssäkerheten måste stärkas

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att arbetet utifrån den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor fortsätter att utvecklas och att flera aktörer bidrar till ett verkningsfullt arbete. Många av Sveriges kommuner har byggt upp grundstrukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, men det finns allvarliga brister, framför allt i stödet och skyddet till våldsutsatta. Det finns också stora skillnader över landet i hur arbetet bedrivs. Därtill behöver kommunernas våldsförebyggande arbete prioriteras och fler arbetssätt för att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare behöver utvecklas. Även om det gjorts framsteg så behöver arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel fortsätta att stärkas. Uppföljningen visar också att avsaknaden av tillräckliga prioriteringar inom rättsväsendet riskerar att försämra effektiviteten i brottbekämpningen.

Den nationella strategin har skapat strukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, men fler våldsförebyggande insatser behövs

Det våldsförebyggande arbetet är en central utgångspunkt för den nationella strategin och arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndighetens slutsats är att arbetet med den nationella strategin har bidragit till att skapa en struktur för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, men att det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas. Uppföljningen visar att kommunernas arbete i stor utsträckning utgår från det lagstadgade ansvaret om stöd och skydd till våldsutsatta samt att verka för att våldsutövare ska ändra sitt beteende. Kommunerna behöver i högre grad prioritera det universella våldsförebyggande arbetet, det vill säga tidigt förebyggande insatser. Därtill behöver arbetet på kommunal nivå stärkas för att öka likvärdigheten i hela landet och i

högre grad inkludera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel samt särskilt utsatta grupper.

Arbetet med att bygga en samtyckeskultur, där principen om att alla sexuella handlingar ska vara frivilliga, är en del av ett brett våldsförebyggande arbete. Myndighetens analys visar att mycket av arbetet med att bygga en samtyckeskultur riktar sig till barn och unga. Myndigheten menar att det är viktigt att även vuxna inkluderas som målgrupp i arbetet. Nya bestämmelser i socialtjänstlagen har inneburit att kommunerna fått ett utökat ansvar för att verka för att stödja våldsutövare att förändra sitt beteende. Uppföljningen visar att lagändringen tycks ha resulterat i ett ökat fokus och medvetenhet om det kommunala ansvaret. Det är dock problematiskt att kompletteringen av socialtjänstlagen endast tar sikte på våld från en närstående och därmed inte ger kommunerna en skyldighet att arbeta återfallsförebyggande med personer som utnyttjar andra i prostitution, trots att detta är ett prioriterat område i den nationella strategin.

Allt fler får frågan om våldsutsatthet, men när samhället brister i sitt stöd får det allvarliga konsekvenser för individen

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att fler yrkesverksamma ställer frågor om våld till följd av att fler aktörer arbetar med verktyg för att upptäcka och bedöma risken för våldsutsatthet. Flera myndigheter har börjat se frågan om våld i nära relationer som en arbetsgivarfråga. Det kvarstår dock arbete för att rutinmässigt ställa frågor om våld och utveckla både arbetssätt och metoder. Uppföljningen visar att det finns stora skillnader mellan och inom kommuner i arbetet med upptäckt av våld. Identifieringen av våldsutsatta barn och våldsutsatta personer som befinner sig i en särskilt utsatt livssituation är fortfarande eftersatt. Dessutom är det få kommuner som arbetar med att upptäcka unga som är utsatta för sexuell exploatering och människohandel. Vi menar även att det behöver utvecklas nya metoder och arbetssätt som kan användas av kommuner för upptäckt av våldsutövare.

Uppföljningen visar att stödet och skyddet till våldsutsatta fortfarande brister med allvarliga konsekvenser för individen och samhället i stort. Många av Sveriges kommuner har utvecklat en grundstruktur för arbetet med stöd och skydd, men det finns fortfarande allvarliga brister som drabbar våldsutsatta kvinnor och barn. Inte minst gäller detta i relation till utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt utredningar av barn som upplever våld. Många kommuner saknar också rutiner för att säkra skolgången för barn i skyddat boende. På flera håll saknas det också grundläggande kunskaper om människohandel och brottsoffrens rättigheter inom socialtjänsten. Därtill måste myndigheter fortsatt utveckla sitt arbete för att säkerställa att skyddade personuppgifter inte röjs och att barns bästa omhändertas i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Staten, regioner och kommuner behöver stärka rättssäkerheten för att garantera samhällets stöd och skydd till individer som utsätts för våld.

Mäns våld mot kvinnor måste prioriteras om rättsväsendet ska nå målsättningen om effektiv brottsbekämpning

Jämställdhetsmyndigheten menar att arbetet för en effektivare brottsbekämpning bör få högre prioritet och en tydligare styrning. Rättsväsendets arbete mot mäns våld mot kvinnor är viktigt för brottsbekämpningen i samhället, för att förebygga våld och

identifiera brottsoffer samt för att lagföra och motivera våldsutövare att söka stöd. Polisen har under de senaste åren haft ett stort fokus på att bekämpa gängkriminaliteten. Detta är viktigt även utifrån målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, då våld mot kvinnor, sexualbrott samt prostitution och människohandel förekommer i dessa miljöer. Dock kan vi se att fokuset på gängkriminaliteten har påverkat arbetet mot mäns våld mot kvinnor negativt, inte minst Polisens förebyggande arbete. Då mäns våld mot kvinnor finns i alla samhällsgrupper, i alla delar av landet menar vi att detta samhällsproblem behöver prioriteras för att nå strategins målsättning om en effektivare brottsbekämpning.

Uppföljningen visar att mediantiden för handläggning av kontaktförbud har gått upp från fem till sju dagar på två år, med fortsatt variation över landet. Jämställdhetsmyndigheten menar att åklagarkamrarna behöver prioritera arbetet och föreslår därför att regeringen ger Åklagarmyndigheten i uppdrag att återrapportera hur arbetet med likvärdigheten och mediantiden för handläggning av kontaktförbud utvecklas. Dessutom tycks ny och förändrad lagstiftning inom hedersrelaterade brott och människohandel ha haft begränsade resultat. Vi menar att det behövs specialistkompetens, stödjande strukturer och uppföljning för ökad tillämpning av lagstiftning om hedersrelaterad brottslighet och prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Sverige uppvisar också få fällande domar gällande människohandel för sexuella ändamål. Vår analys av detta visar att det finns svårigheter i tillämpningen av människohandelslagstiftningen.

Viktigt att fortsätta med kunskaps- och metodutveckling samt att sprida kunskapen i samhället

Jämställdhetsmyndighetens slutsats är att mycket kunskap har utvecklats genom åtgärder kopplade till den nationella strategin. Det finns dock områden där det behövs mer kunskap, inte minst om mäns våld mot kvinnor i särskilt utsatta livssituationer. Kunskaps- och metodutvecklingen behöver också implementeras bättre bland yrkesverksamma för att bidra till förändring i arbetet med att förebygga våld eller ge stöd till utsatta. Detta kräver att kommuner och regioner prioriterar kompetensutveckling för personal som kan komma i kontakt med våldsutsatta. Det har skett en positiv utveckling för att fortbilda och vidareutbilda socialtjänsthandläggare, som utreder våldsutsatta vuxna och barn, om våld i nära relationer. Kunskaps- och metodstöd till andra verksamheter inom kommuner är inte lika omfattande. Uppföljningen visar också att kommuner har olika kapacitet för detta arbete. Därför är det viktigt att myndigheter i högre grad än idag bistår kommunerna i att använda kunskaper och metoder och att arbetet anpassas till lokala förutsättningar.

Problemet med att det i stor utsträckning saknas evidensbaserade metoder och arbetssätt kvarstår. Detta försvårar arbetet med att omsätta kunskap i praktiken både inom det tidigt förebyggande arbetet och arbetet med stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn. Inom det våldsförebyggande arbetet saknas evidensbaserade metoder och arbetssätt, inte minst gällande hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Därför behöver befintliga metoder utvecklas och utvärderas. Jämställdhetsmyndigheten föreslår att vi får i uppdrag att ta fram ett förslag på organisation för praktisknära tillämpad forskning för att intensifiera framtagandet av verkningsfulla metoder och arbetssätt. Det behövs en samverkansorganisation som kan

samla olika aktörer för att utveckla nya arbetssätt för att sedan testa, utvärdera och förvalta dessa för att fler verkningfulla metoder och arbetssätt mot mäns våld mot kvinnor ska kunna utvecklas, implementeras och förvaltas.

Gällande utvecklingen av indikatorer har arbetet gått framåt, men det krävs fortsatt arbete både för att följa delmålet och analysera arbetet med den nationella strategin. För arbetet med den nationella strategin är ett flertal indikatorer under utveckling. Detta sker bland annat genom den kommunenkät om mäns våld mot kvinnor som redovisas i denna uppföljning. Det behövs fler indikatorer inom det våldsförebyggande arbetet, upptäckt av våld, stöd och skydd samt kunskaps- och metodutveckling. Jämställdhetsmyndigheten föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att förbereda och implementera ett system för registerinhämtning av uppgifter från socialtjänstens verksamhet som gäller våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

De senaste årens utveckling inom uppdraget om ökad upptäckt av våld har gjort att fler personer som möter de statliga myndigheter som ingår i uppdraget får frågor om våldsutsatthet och i viss utsträckning om våldsutövande. När uppdraget efter 2024 övergår i myndigheternas förvaltning är det viktigt att arbetet följs upp över tid. Jämställdhetsmyndigheten föreslår därför att myndigheterna inom uppdraget om ökad upptäckt av våld får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur de årligen ska rapportera resultaten av upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande samt hur de hänvisat personer till rätt instans.

EN UPPFÖLJNING AV ARBETET FÖR ATT MÄNS VÅLD MOT KVINNOR SKA UPPHÖRA

Mäns våld mot kvinnor är ett stort samhällsproblem som behöver förebyggas och bekämpas för att Sverige ska nå jämställdhet. Därför har jämställdhetspolitiken målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. För att stärka arbetet med målet har regeringen tagit fram en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att vartannat år redovisa och analysera resultat av åtgärder som myndigheter och andra aktörer vidtagit för att uppnå målet.¹ Detta för att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Inriktningen för arbetet med uppföljningen pekas ut i den nationella strategin

Den tioåriga nationella strategin togs fram för att öka kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Den utgör också en del i arbetet med att leva upp till Sveriges åtaganden i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbulkonventionen. Strategin berör alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den omfattar även kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi. Strategin bygger på fyra målsättningar. Den första handlar om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld. Därefter följer målsättningen om förbättrad upptäckt och stärkt skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn. Den tredje målsättningen handlar om att skapa en effektivare brottsbekämpning genom förebyggande insatser och att stärka rättsväsendets arbete. Den fjärde målsättningen inbegriper förbättrad kunskap hos allmänheten, berörda yrkesgrupper och beslutsfattare om verkningsfulla metoder och arbetssätt för att motverka våldet.²

Kopplat till den nationella strategin finns ett åtgärdsprogram för åren 2021–2023.³ Här beskrivs utvecklingsområden samt de nya åtgärder som har beslutats om inför eller under 2021. Regeringen specificerar även att hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, inklusive att motverka efterfrågan av köp av sexuella tjänster, är fortsatt prioriterade områden inom arbetet mot mäns våld mot kvinnor. I juni 2022 presenterades även ett våldsförebyggande program med syfte att stärka förutsättningarna för det proaktiva förhållningssätt som den nationella strategin har ett genomgripande fokus på.⁴ Programmet lyfter bland annat att genom permanenta satsningar på nationella

¹ SFS 2021:966.

² Skr 2016/17:10.

³ A2021/02397.

⁴ Regeringskansliet 2022.

och regionala aktörer så utvecklas en långsiktig stödstruktur för det våldsförebyggande arbetet och programmet pekar särskilt ut Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll. Alla dessa dokument visar riksdagens och regeringens prioriteringar som vägleder oss i uppföljningen av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att följa upp den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

I den nationella strategin framgår att ett effektivt och strategiskt arbete kräver fördjupade uppföljningar. Sådan uppföljning ska ge regeringen förslag på åtgärder för att nå strategins målsättningar, identifiera nya utvecklingsbehov, förbättra samverkan och ge en samlad bedömning för att bättre styra arbetet mot mäns våld mot kvinnor.⁵ Detta framgår även i åtgärdsprogrammet, som pekar ut att uppföljningen ska utvecklas för att regeringen och berörda aktörer ska ha bästa möjliga kunskap om utsatthet och insatser för att kunna utforma och bedriva ett verkningsfullt arbete.⁶ I linje med detta förtydligade regeringen 2021 Jämställdhetsmyndighetens instruktion med att vi vart annat år ska lämna en fördjupad uppföljning av arbete om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁷

Vägval i uppföljningen och grunder för bedömning av arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Vår tolkning av instruktionsuppdraget utgår från de behov som regeringen har framfört i den nationella strategin och i åtgärdsprogrammet. Det huvudsakliga syftet är därför att redovisa och analysera resultat av vidtagna åtgärder för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Tillsammans med indikatorer ska denna redovisning och analys ge en samlad bedömning av arbetet mot målet. Den nationella strategin är utgångspunkten för vår analys då detta är den huvudsakliga åtgärden som regeringen har satt in för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Åtgärder är aktiviteter som myndigheter eller andra aktörer har vidtagit utifrån den nationella strategin. Det kan utgöras av våldsförebyggande insatser, att ta fram och sprida kunskapsmaterial, olika stödjande insatser, skydd för kvinnor och barn som utsatts för våld, bidrag till kommuner eller civilsamhälle samt rättsväsendets arbete med brottsbekämpning. Ett annat exempel är jämställdhetsintegrering där flera myndigheter i regeringens utvecklingsprogram om jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) lyfter målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra i sina inriktningar för arbetet.⁸ Totalt har regeringen initierat knappt 400 åtgärder, i form av lagstiftning, utredningar och regeringsuppdrag, som har bäring på genomförandet av strategin. Därutöver kan kommuners, regioner, företag och civilsamhället bidra till arbetet genom olika insatser. Vårt arbete tar dock utgångspunkt i åtgärder som regeringen kan påverka och som är ett resultat av riksdagen och regeringens politik.

Resultat i denna rapport förstås utifrån Ekonomistyrningsverkets verksamhetslogik där verksamhet producerar mätbara resultat som kan antas leda till slutmålet.⁹ Det våldsförebyggande arbetet syftar till att nå slutmålet om att mäns våld mot kvinnor ska

⁵ Skr 2016/17:10.

⁶ A2021/02397.

⁷ SFS 2021:966.

⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2023b.

⁹ Ekonomistyrningsverket 2016.

upphöra. På detta sätt skapas också förutsättningar för att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv vilket är det huvudsakliga målet för jämställdhetspolitiken.¹⁰ Vår bedömning av åtgärderna och om ett visst område behöver ytterligare fokus baseras därför på om resultaten kan förväntas bidra till att uppnå målet. Redovisningen och analysen av resultat av vidtagna åtgärder ska också bidra till att identifiera vilka områden som behöver ytterligare fokus, inklusive vilka strukturella förutsättningar och konkreta åtgärder som behöver utvecklas för att arbetet ska kunna bedrivas med god kvalitet på lokal, regional och nationell nivå.

Utgångspunkt för valet av åtgärder

Åtgärderna som redovisas och analyseras i rapporten utgår ifrån den nationella strategins fyra målsättningar om *ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd för våldsutsatta kvinnor och barn, effektivare brottsbekämpning samt förbättrad kunskap och metodutveckling*. Analysen kompletteras även med en diskussion utifrån indikatorer. Utöver det så består underlaget av forskning, rapporter, utredningar och annan statistik. Inom ramen för arbetet med uppföljningen har vi också beställt tre underlagsrapporter som beskrivs nedan. Dessa finns även som bilagor.

Det förebyggande arbetet är helt centralt i strategin och en grundläggande förutsättning för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Bland annat nämner den nationella strategin åtgärder riktade till breda grupper av befolkningen. Utvecklingen av en samtyckeskultur är en viktig del i detta arbete och har intensifierats sedan 2018 då den svenska sexualbrottslagstiftningen förändrades så att alla sexuella handlingar ska vara frivilliga och bygga på samtycke. En analys fokuserar därför på detta område. Den nationella strategin pekar också på vikten av att begränsa det upprepade våldet genom att förebygga återfall i våld. Det återfallsförebyggande arbetet utgör därför ytterligare en del som vi valt att analysera. Den nationella strategin påtalar att arbetet måste ske på samtliga nivåer i samhället.¹¹ Ett stort ansvar för det förebyggande arbetet läggs också på landets kommuner som ansvariga för socialtjänst, stadsplanering, trygghetsfrågor, familjerådgivning och skolan.¹² Därför har vi valt att fokusera en av våra underlagsrapporter på kommunernas våldsförebyggande arbete, samt arbetet med stöd och skydd. Underlagsrapporten har tagits fram av Håkan Leifman, och Camilla Pettersson vid Karolinska institutet och är delvis baserad på vår kommunenkät som tagits fram i samverkan med länsstyrelserna. En detaljerad metodbeskrivning finns i studien.

Inom målsättningen förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd för våldsutsatta kvinnor och barn har vi först valt att fokusera på upptäckten av våld. Olika samhällssektorer har de senaste åren arbetat mer intensivt för att upptäcka våldsutsatthet då detta är centralt för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹³ Kommunerna har genom socialtjänsten ett primärt ansvar för att erbjuda stöd och skydd till våldsutsatta. Därför är det också viktigt att följa upp detta arbete. Detta görs dels genom egna analyser av kommunernas arbete, dels genom en fördjupande underlagsrapport. Rapporten är framtagen av Cecilia Kjellgren vid Linnéuniversitetet och har fokus på förutsättningar,

¹⁰ Skf 2016/17:10.

¹¹ Skf 2016/17:10.

¹² A2021/02397; Skf 2016/17:10

¹³ Skf 2016/17:10.

hinder och behov för arbete med upptäckt, stöd och skydd på lokal nivå, i detta fall i fyra kommuner i Västerbottens län.

En effektivare brottsbekämpning av mäns våld mot kvinnor syftar främst på förbättringar i rättsväsendets ingripande mot brott. I denna analys fokuserar vi därför på rättsväsendets utveckling de senaste åren kopplat till våld i nära relationer, sexualbrott, prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck. Utöver dessa analyser så tittar vi även på förutsättningar för att lagstiftningen ska få genomslag. Detta gör vi genom en underlagsrapport som Anna Sonnsjö Andersson vid Lunds universitet har gjort. Studien syftar till att analysera kriminaliseringen av människohandel för sexuella ändamål och bidra till fördjupad förståelse för åklagarnas och domstolarnas praktiska hantering av brottet.

Målsättning om förbättrad kunskap och metodutveckling är en förutsättning för det förebyggande arbetet, ökad upptäckt av våld, bättre stöd och skydd samt en effektivare brottsbekämpning. Med utgångspunkt i den nationella strategin fokuserar vi analysen på kunskap hos yrkesgrupper, utveckling av stöd för kompetensförsörjning samt behov av utveckling av metoder och arbetssätt.¹⁴ Vi beskriver även fortsatta kunskapsluckor som vi bedömer är centrala att åtgärda för ett mer verkningsfullt arbete.

Regeringen har under de senaste åren prioriterat arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.¹⁵ Dessa prioriterade områden får därför särskilt fokus i de flesta analyser i uppföljningen. Fokuset kring kommunernas arbete som vi har valt i denna rapport kompletteras också Statskontorets uppföljning av den nationella strategin.¹⁶ Deras rapport tog utgångspunkt i statens styrning medan denna rapport analyserar arbetet som till stora delar sker inom det kommunala självstyret. På detta sätt skapar vi en mer heltäckande bild av arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Läsanvisningar

Rapportens struktur utgår från den nationella strategins fyra målsättningar. Inledningsvis beskrivs dock utvecklingen inom målet genom kapitlet Mäns våld mot kvinnor är fortsatt ett stort samhällsproblem. Detta för att ge en överblick av omfattningen av utsatthet för vissa former av våld i nära relationer, sexualbrott, förekomsten av prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.

Därefter följer kapitlet, Det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas hos kommuner och statliga myndigheter. Kapitlet behandlar förflyttningen mot en etablerad samtyckeskultur, kommunernas våldsförebyggande arbete samt det återfallsförebyggande arbetet som sker i kommuner och vid myndigheter. Delar av kapitlet bygger på underlagsrapporten *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor*. Härnäst följer kapitlet, Rättssäkerheten behöver stärkas för våldsutsatta, som fokuserar på arbetet som görs för att upptäcka våld samt ge stöd och skydd till våldsutsatta. Detta kapitel bygger delvis på underlagsrapporten *Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i Västerbottens län*.

I det femte kapitlet, Rättsväsendets prioriteringar får negativa konsekvenser för brottsbekämpning, beskrivs arbetet inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna och övriga delar av rättsväsendet. Kapitlet bygger delvis på underlagsrapporten

¹⁴ Skr 2016/17:10.

¹⁵ A2021/02397.

¹⁶ Statskontoret 2021.

Människohandel för sexuella ändamål. Därefter följer kapitlet, Yrkesverksamma behöver mer anpassad kunskap, som behandlar målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling. Målsättningen är till stora delar en spegling av arbetet inom övriga målsättningar. Vi kommer därför framför allt beskriva de behov av kunskapsutveckling och implementering som vi identifierat i arbetet med rapporten.

I det sista kapitlet, Det våldsförebyggande arbetet behöver prioriteras och rättssäkerheten måste stärkas, presenteras rapportens bedömningar kring arbetet med målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och hur arbetet inom respektive målsättning för den nationella strategin har utvecklats. Kapitlet innehåller även ett antal förslag på åtgärder.

MÄNS VÅLD MOT KVINNOR ÄR FORTSATT ETT STORT SAMHÄLLSPROBLEM

Många kvinnor och barn utsätts dagligen för våld av män de har eller haft en nära relation till. Våldet kan vara fysiskt, psykiskt eller sexuellt. Män utsätter även kvinnor, flickor och hbtqi-personer som de inte har en nära relation till för sexuella trakasserier, våldtäkt, sexuell exploatering av flickor och utnyttjande av kvinnor i prostitution. De utsätter även kvinnor och barn för hedersrelaterat våld och förtryck. Varje gång en kvinna mördas av en man hon har eller har haft en nära relation till är ett stort misslyckande för samhället. Mäns våld mot kvinnor behöver därför förebyggas och bekämpas.

Män och pojkar utsätter kvinnor och flickor för våld i nära relationer

Våld i nära relationer kännetecknas av att den som utsätter någon för våld och den som utsätts har en förtroendefull relation. Våldet kan vara fysiskt, psykiskt eller sexuellt. Barn och andra närstående med behov av omsorg kan även utsättas för försummelse. I texten nedan är statistik gällande fysiskt våld och hot i fokus. Eftersom mörkertalet i relation till polisanmälda brott i nära relation är stort så används självrapporterad utsatthet som källa, men även här antas mörkertalet vara stort.¹⁷

Kvinnor och män, flickor och pojkar utsätts för våld eller hot där förövaren oftast är en man.¹⁸ Två procent av kvinnor och tre procent av män uppgav att de hade blivit utsatta för misshandel under 2022.¹⁹ Sedan 2018 har det skett en viss minskning av andelen kvinnor och män som uppgav att de under det senaste året har blivit misshandlade, men förändringarna över tid är små. Det som skiljer kvinnors och mäns utsatthet för misshandel åt är att kvinnor utsätts i större utsträckning än män för misshandel i hemmet och av någon hon känner. Män utsätts i högre grad på allmän plats av okända personer. År 2022 utsattes 30 procent av de kvinnor som blivit utsatta för misshandel samma år, av en partner eller en före detta partner. Motsvarande siffra för män var sju procent.²⁰

Åtta procent av kvinnor och män uppgav att de under 2022 blivit utsatta för hot.²¹ Precis som vid misshandel så skiljer sig kvinnors och mäns utsatthet. Både kvinnor och män utsattes främst av okända, men det gäller i högre grad för män. Kvinnor utsattes i högre grad än män för hot i hemmet av personer som de känner. Av de kvinnor som under 2022 utsattes för hot angav 13 procent att detta utfördes, av en partner eller före detta partner. Motsvarande siffra för män var en procent.²²

Unga anger att de utsätts för fysiskt våld i större omfattning än äldre. Detta gäller både unga kvinnor och män. Det är också många barn som uppgav att de blivit utsatta för

¹⁷ Brottsförebyggande rådet 2014.

¹⁸ Brottsförebyggande rådet 2023a; 2024a.

¹⁹ Brottsförebyggande rådet 2023c.

²⁰ Brottsförebyggande rådet 2024a.

²¹ Brottsförebyggande rådet 2023c.

²² Brottsförebyggande rådet 2024a.

misshandel. I Brottsförebyggande rådets (Brå) skolundersökning bland niondeklassare uppgav 17 procent av flickor och 21 procent av pojkar att de blivit utsatta för misshandel under det senast året. Undersökningen anger inte gärningsperson men i Stiftelsen Allmänna Barnhusets liknande undersökning som också bygger på svar från elever i årskurs nio, framkommer att barn ofta utsätts för våld av vuxna, både föräldrar och andra vuxna.²³ I en fördjupad analys av Allmänna Barnhusets undersökning framkommer att nästan var tredje ung person som dejtat eller haft en relation hade varit utsatt för någon form av våld i nära relation.²⁴ Flickor och personer som identifierar sig som icke-binära var utsatta för alla former av våld i större utsträckning än pojkar. De största könsskillnaderna fanns vid utsatthet för sexuellt våld som var fyra gånger så vanligt bland flickor och icke-binära jämfört med pojkar. Det var också dubbelt så vanligt att flickor var utsatta för fysiskt våld i den nära relation jämfört med pojkar. Det digitala, psykiska våldet var vanligast, oavsett kön.

Flickor och kvinnor är fortsatt de vanligaste offren för dödligt våld i nära relationer

Kvinnor är de vanligaste offren för dödligt våld i nära relationer och gärningspersonen är oftast en man som har eller tidigare har haft en parrelation med kvinnan. 2023 dog 10 kvinnor eller flickor och inga män eller pojkar av våld som utövats av en nuvarande eller före detta partner. Andelen fall med kvinnligt offer i en parrelation motsvarade 30 procent av samtliga konstaterade fall av dödligt våld mot flickor och kvinnor.²⁵ Polisen uppger att det i flera polisregioner är fler kvinnor som dör till följd av våld där förövaren är en man som hon har eller har haft en relation med eller som begåtts av obekant, än personer som dör till följd av skjutvapenvåld.²⁶ Det finns heller inga geografiska skillnader gällande det dödliga våldet i nära relation, utan storstad, småstad och glesbygd är lika drabbade. Under den senaste femårsperioden har totalt 64 kvinnor eller flickor och 10 män eller pojkar dödats av en person som de har eller tidigare har haft en parrelation med.

Brå publicerar årligen statistik över konstaterade fall av dödligt våld utifrån en granskning av anmälningar där det kunnat konstateras att våld med stor sannolikhet var dödsorsaken. Det dödliga våldet i nära relationer minskar något över tid. I figur 1 visas det rullande fyraåriga genomsnittet över antalet personer som dödats i parrelationer. Utifrån statistiken kan konstateras att det dödliga våldet i nära relationer har legat relativt konstant mellan 90- och 00-talet, för att sedan minska något. Mellan 2018–2021 skedde återigen en uppgång men sedan har våldet minskat till i genomsnitt 14 personer som dödats i en parrelation. Detta är den i genomsnitt lägsta nivån som uppmätts under perioden.

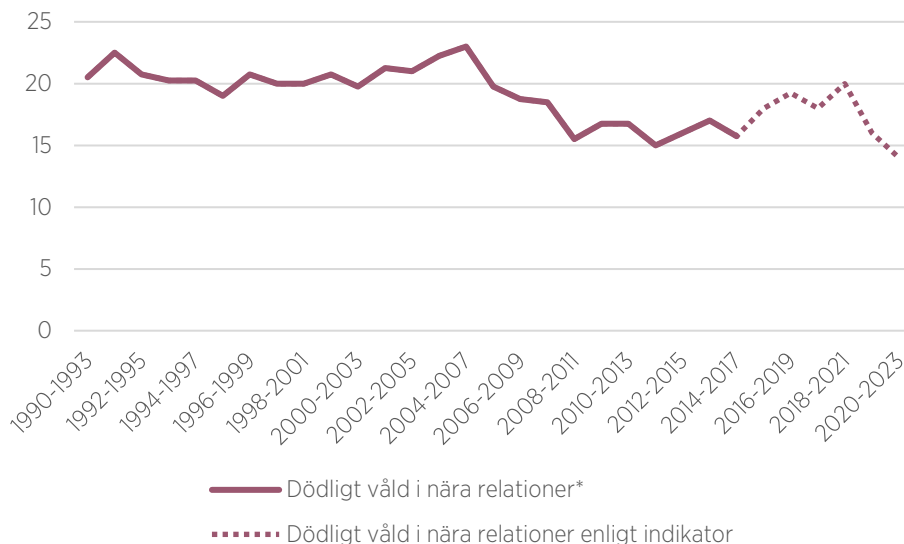
²³ Jernbro m.fl. 2023.

²⁴ Jernbro & Landberg 2024.

²⁵ Brottsförebyggande rådet 2024b.

²⁶ Polismyndigheten 2024.

Figur 1: Genomsnittligt antal personer som dödade i parrelation, rullande fyraårigt genomsnitt, 1990–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet, egen bearbetning.

* Statistiken kommer från Brottsförebyggande rådet (2019:6).

Utvecklingen som har skett av dödligt våld i parrelationer gäller dock inte flickor och unga kvinnor.²⁷ I en nyligen publicerad studie framgår att det dödliga våldet i ungas parrelationer har varit oförändrat de senaste 27 åren. Studien konstaterar att dödligt partnervåld bland unga nästan uteslutande drabbar flickor eller unga kvinnor, vilket gäller allt dödligt våld i nära relationer med undantag för när barn dödas.

Sexualbrott och sexuella trakasserier har minskat över tid

Sexualbrott innehåller en stor bredd av brott, från kränkande sexuella kommentarer till mycket allvarliga brott som våldtäkt. Likt våld i nära relationer så är utsattheten för sexualbrott vanligare bland kvinnor än män och vanligare bland unga än äldre. Gärningspersonen är också oftast en man.²⁸ Sedan 2017 har andelen personer, både kvinnor och män, som uppger att de utsatts för ett sexualbrott under det senaste året minskat. 2017 uppgav 11 procent av kvinnor och två procent av män att de blivit utsatta för sexualbrott. Motsvarande siffra för 2022 var åtta procent för kvinnor och en procent för män.²⁹ Framför allt beror minskningen på att flickor och unga kvinnor, i åldern 16–24 år, i lägre utsträckning än tidigare uppger att de blivit utsatta för sexualbrott.

En typ av sexualbrott är sexuella trakasserier på arbetet, vilket Arbetsmiljöverket kartlägger vartannat år.³⁰ Likt sexualbrott har andelen kvinnor som uppger att de blivit utsatta för sexuella trakasserier minskat. Från 2017 till 2021 har det skett en nedgång bland kvinnor som utsatts för sexuella trakasserier av chefen, en medarbetare eller annan

²⁷ Caman & Skott 2023.

²⁸ Brottsförebyggande rådet 2023a; 2023b.

²⁹ Brottsförebyggande rådet 2023c.

³⁰ Arbetsmiljöverket 2022.

person under det senaste året från 14 procent till 10 procent.³¹ Under samma period har andelen män som utsatts för sexuella trakasserier varit två procent. Det är också vanligare att unga personer, både kvinnor och män, utsätts för sexuella trakasserier även om unga kvinnor är den grupp som utsätts oftast. Utsattheten för sexuella trakasserier är också högre för personer med lägre inkomst och det är högre risk att utsättas om personen tillhör en minoritet på sin arbetsplats.³² En studie om sexuella trakasserier har också visat hur detta leder till en sämre ekonomisk jämställdhet.³³ Detta då kvinnor och män, som är i minoritet på en könsdominerad arbetsplats byter arbete om de eller en kollega av samma kön utsätts för sexuella trakasserier. För kvinnor innebär detta ett byte, från en mansdominerad till en kvinnodominerad arbetsplats, ofta en negativ löneutveckling.

Vid sidan av Arbetsmiljöverket så kartlägger Brå flickors och pojkars utsatthet för tafsande och tvång att utföra något sexuellt. Detta presenteras som en indikator från deras skolundersökning som elever i årskurs 9 besvarar vartannat år.³⁴ 2021 angav 24 procent av flickorna och sex procent av pojkarna att de blivit utsatta för tafsande och tvång att utföra något sexuellt. Till skillnad från sexuella trakasserier och sexualbrott bland vuxna kan vi inte se någon lika tydlig nedgång över tid. Undantaget är 2017 då Brå uppmätte en högre nivå av utsatthet hos både flickor och pojkar. 28 procent av flickorna och åtta procent av pojkarna angav då att de blivit utsatta för tafsande och tvång att utföra något sexuellt. I uppföljningen av målet om jämställd utbildning visar Jämställdhetsmyndigheten vilka konsekvenser som otrygghet och sexuella trakasserier får för möjligheten till utbildning. Utsattheten inverkar inte bara på känslan av trygghet utan också arbetsmiljön, förmågan att fokusera på skoluppgifter och den psykiska hälsan generellt.³⁵ Uppföljningen lyfter även att elever som anmäler kränkande behandling tycks ha en större sannolikhet att få upprättelse än elever som anmäler diskriminering och trakasserier inklusive sexuella trakasserier. Det finns därmed en risk att flickors utbildning påverkas i hög grad medan anmälningar utreds i lägre grad och de inte har samma möjligheter till upprättelse.³⁶

Omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck börjar framträda men utvecklingen är fortfarande svår att följa

Som Socialstyrelsen har konstaterat så är breda befolkningskartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck svåra att genomföra av metodologiska, etiska, tekniska och teoretiska skäl.³⁷ Ett sätt att komma runt detta har varit skolundersökningar som börjar ge en uppfattning kring omfånget bland barn, även om mörkertalet är stort. 2022 konstaterades att 19 procent av barnen i årskurs nio upplevde förväntningar på att vara oskuld fram till de ingår äktenskap.³⁸ Barn till utrikesfödda föräldrar, framför allt flickor, upplevde dessa förväntningar i störst utsträckning. Dessutom uppgav barn med

³¹ Arbetsmiljöverket 2022.

³² Folke & Rickne 2023.

³³ Folke & Rickne 2023.

³⁴ Indikatorn bygger på en sammansättning av två frågor: ”Har någon tafsat eller tagit på dig på ett sexuellt sätt fast du inte ville det under de senaste 12 månaderna?” samt ”Har du blivit tvingad till att göra något som du upplevde som sexuellt under de senaste 12 månaderna?”

³⁵ Hallberg 2016; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2020.

³⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2023e.

³⁷ Socialstyrelsen 2019a.

³⁸ Jernbro & Landberg 2024.

oskuldskrav att de också var utsatta för våld i högre utsträckning än andra barn. Framför allt uppgav flickor att de blev utsatta för mer allvarligt systematiskt fysiskt våld samt att de inte kunde välja partner fritt. Generellt uppgav två procent av barnen i undersökningen att de begränsades i sitt val av partner. Även detta var vanligare bland barn till utrikesfödda föräldrar. Både flickor och pojkar upplevde begränsningar kopplat till samkönade relationer, men flickor uppgav också att de i högre utsträckning behöver träffa en partner med samma etnicitet eller religion. Oskuldskraven på flickor kunde medföra stora negativa konsekvenser, så som hot, utfrysning, att bli utkastad och våld, om partnern inte accepteras av familjen.³⁹

Under 2021 gjorde Socialstyrelsen en uppskattning av antalet flickor och kvinnor i Sverige som är könsstympade. Uppskattningen visar att 63 000 kvinnor och 5 000 flickor kan vara könsstympade. Samtidigt konstaterades att mellan 13 000–23 000 flickor och kvinnor riskerar att utsättas för könsstympning.⁴⁰ I skolundersökningen som presenterades ovan uppgav 14 procent av barnen att det finns förväntningar på dem kring omskärelse eller könsstympning.⁴¹ Detta var framför allt vanligt bland barn till utrikesfödda föräldrar. Till stor del handlade det om omskärelser av pojkar av ickemedicinska skäl vilket inte definieras som ett hedersbrott. Detta kan ändå få negativa konsekvenser för pojkarna som utsätts.⁴²

Omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål är svår att följa eftersom riskgrupper sällan nås av befolkningsstudier

Det saknas idag tillförlitliga datakällor och regelbundna kartläggningar för att uppskatta och följa omfattningen av prostitution och människohandel. Riskgrupper nås sällan av befolkningsstudier, samtidigt som få brottsoffer kommer till myndigheternas kännedom. Många personer med erfarenhet av prostitution och människohandel är migranter och målgrupperna har ofta låg tillit till myndigheter.

Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel kommer årligen i kontakt med runt 200 potentiellt utsatta för människohandel för sexuella ändamål.⁴³ Samtidigt bedömer Polisen att sexuell exploatering förekommer på närmare 80 procent av landets 2000 thaimassagesalonger.⁴⁴ I den senaste omfattningskartläggningen från 2021 identifierades drygt 12 000 unika annonser på 32 olika webbplatser som explicit marknadsförde sexuella tjänster.⁴⁵ Antalet sidor hade då ökat sedan kartläggningen 2014, då endast tio webbplatser identifierades.⁴⁶

I Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie från 2017 uppgav 1,5 procent av flickor och kvinnor och en procent av pojkar och män i åldern 16–84 år att de någon gång har tagit emot ersättning för sex. Bland hbq-personer var andelen 7 procent.⁴⁷ I befolkningsstudien uppgav 0,5 procent av flickor och kvinnor och 10 procent av pojkar och män i

³⁹ Jernbro & Landberg 2024.

⁴⁰ Socialstyrelsen 2023.

⁴¹ Jernbro & Landberg 2024.

⁴² Edler m.fl, 2016.

⁴³ Jämställdhetsmyndigheten 2022c.

⁴⁴ Polismyndigheten 2023d.

⁴⁵ Detta säger dock inget om antalet personer, då samma person kan ligga bakom flera olika profiler och annonser.

⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2021b.

⁴⁷ Folkhälsomyndigheten 2019.

åldern 16–84 år att de någon gång har gett ersättning för sexuella tjänster.⁴⁸ I en större studie om unga och sexualitet 2020–2021, med ungdomar i årskurs 3 på gymnasiet, framkommer att andelen flickor och pojkar som exploaterats sexuellt ligger i linje med andelarna för kvinnor och män generellt. Skillnaden mellan flickor och pojkar var inte signifikant. Många hade även tidigare erfarenheter av sexuella övergrepp.⁴⁹

Personer med missbruksproblematik eller intellektuella eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland de som exploaterats sexuellt. Även htbqi-personer och kvinnor och flickor som vårdas inom Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS) är överrepresenterade.⁵⁰

Bedömning: Mäns våld mot kvinnor är fortsatt ett stort och allvarligt samhällsproblem. Därför menar vi att målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är långt ifrån uppnått.

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten 2019.

⁴⁹ Svedin m.fl. 2021.

⁵⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2021b.

DET VÅLDSFÖREBYGGANDE ARBETET BEHÖVER STÄRKAS HOS KOMMUNER OCH STATLIGA MYNDIGHETER

Den första målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld är den huvudsakliga utgångspunkten för arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Arbetet syftar till att i högre grad förhindra att våld över huvud taget uppstår samt att verka för att män och pojkar som utövar våld ska förändra sitt beteende. Viktiga aktörer i detta arbete är kommunerna där många har byggt upp en grundstruktur för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Kommunernas våldsförebyggande arbete gentemot allmänheten och specifika riskgrupper behöver emellertid stärkas. Analysen visar också på att mycket av det förebyggande arbetet som utförs nationellt är inriktat mot barn, unga och lärare i skolan.

De flesta insatser för att främja samtycke och förebygga våld är inriktade på barn och unga

Det universella våldsförebyggande arbetet, det vill säga tidigt förebyggande insatser riktade till breda grupper i befolkningen som syftar till att förändra skadliga normer och stereotypa föreställningar som rättfärdigar våld, är viktiga för att förebygga mäns våld mot kvinnor.⁵¹ Statistik om attityder till jämställdhet och könsroller kan indikera hur det våldsförebyggande arbetet går. En studie från Sverige har visat att pojkar som utövat våld mot flickor instämmer i stereotypa påståenden om maskulinitet och femininitet⁵² och studier från Australien visar på kopplingen mellan negativa attityder till jämställdhet och attityder som rättfärdigar våld.⁵³ Mer forskning behövs dock om sambandet mellan samhälleliga normer om genus och maskulinitet och mäns våld mot kvinnor.⁵⁴

Jämställdhetsmyndigheten vill fånga allmänhetens attityder till jämställdhet och våld genom Jämställdhetsundersökningen. För närvarande har vi dock tillgång till indikatorer från Brås skolundersökning och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) ungdomsenkät. Andelen elever i årskurs nio som inte tycker att det är fel att använda våld för att få respekt har varit den samma sedan 2015. Andelen flickor som inte tycker att det är fel att använda våld för att få respekt är lägre än andelen pojkar. Fyra procent av flickor och mellan åtta och tio procent av pojkar har uppgett detta i undersökningarna som gjorts från 2015 till 2021.⁵⁵ Dock har det skett en minskning mellan 2015 och 2021 bland pojkar som angav att de skulle använda våld om en annan elev kallade den för något dumt.⁵⁶

⁵¹ A2021/02397.

⁵² Ungdomsstyrelsen 2013.

⁵³ Webster m.fl. 2018.

⁵⁴ Vives-Cases m.fl. 2022.

⁵⁵ Brottsförebyggande rådet 2022b.

⁵⁶ Brottsförebyggande rådet 2022b.

I MUCF ungdomsenkät mäts stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller bland unga i åldern 16–25 år. I figur 2 framgår att det skett en minskning mellan 2015 och 2021 bland unga som instämmer i dessa påståenden. 2015 instämde 23 procent av flickor och unga kvinnor med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller samt 43 procent av pojkar och unga män. Dessa andelar hade till 2021 minskat till 10 procent för flickor och unga kvinnor och 35 procent för pojkar och unga män.

Figur 2: Andel unga (16–25 år) som instämmer med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller, fördelat på kön, 2015–2021.



Källa: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Färre pojkar och unga män instämmer alltså i stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller. Färre pojkar i årskurs nio uppger också att de skulle använda våld om en annan elev kallade den för något dumt. Det har också skett en halvering av andelen flickor och unga kvinnor som instämmer i stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller. Detta är en positiv utveckling, framför allt med avseende på att mycket av det universellt våldsförebyggande arbetet är inriktat på barn och unga i skolan. Regeringen har också initierat flera åtgärder för att stimulera det våldsförebyggande arbetet i samband med att den nya sexualbrottslagstiftningen, som bygger på att alla sexuella handlingar ska vara frivilliga och bygga på samtycke, infördes 2018.

Många informationsinsatser för en samtyckeskultur riktas mot lärare eller unga

Brottsoffermyndigheten har sedan våren 2021 haft i uppdrag att genomföra informationssatsningar om sexualbrottslagstiftningen och samtycke. I uppdraget ingick att sprida det informations- och utbildningsmaterial som myndigheten har tagit fram. Detta har genererat 91 000 besök på webbplatsen frivilligtsex.se 2022 vilket är fler än 35 000 så många besökare som 2021.⁵⁷ 2023 har 80 000 besökt frivilligtsex.se.⁵⁸ Andra webbplatser riktade till allmänheten som har information om bland annat samtycke är

⁵⁷ Brottsoffermyndigheten 2023.

⁵⁸ Brottsoffermyndigheten, brev 2024.

UMO, Youmo och informationsverige.se. UMO, som finansieras av kommuner och regioner i samverkan, är en webbplats som riktar sig till personer mellan 13 och 25 år. Webbplatsen innehåller flertalet sidor om samtycke, bland annat UMO-podden och informationsavsnitt om frågor relaterade till samtycke. Youmo och informationsverige.se riktar sig till nyanlända och asylsökande. Youmo är en del av UMO med fokus på nyanlända och asylsökande. Där finns information på fem språk samt på lättläst svenska. Informationsverige.se är länsstyrelsernas webbplats med information om Sverige, där finns också information om samtycke. Utvecklare för UMO och Youmo beskriver att webbplatserna fortfarande är välbesökta men att de numera i högre utsträckning sprider information genom TIKTOK eller andra sociala medier, där unga befinner sig.

Flera länsstyrelser lyfter i sina återrapporteringar för år 2023 att de på olika sätt arbetar för en samtyckeskultur, främst genom medverkan vid konferenser, föreläsningar och workshops. Målgrupper för detta har bland annat varit yrkesverksamma, elever, vårdnadshavare och andra vuxna som finns kring barn och ungdomar inklusive unga med intellektuella och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Därutöver har Länsstyrelsen Stockholm och Länsstyrelsen Skåne gett stöd till en utvärdering av Riksförbundet för sexuell upplysnings undervisningsmaterial *Vill du?*.⁵⁹

En av få samtyckessatsningar som vänder sig till vuxna är Jämställdhetsmyndighetens kampanj *Låt inte tystnaden tala* som lanserades hösten 2023. Kampanjen syftar till att få pojkar och män att säga ifrån när vänner och kollegor pratar om att exploatera andra sexuellt. Den del av kampanjen som riktar sig till vuxna inkluderar information om samtycke och sexualbrottslagstiftningen, hur arbetsplatsen kan arbeta samt konkreta tips hur män kan säga till någon som pratar om att betala för sexuella handlingar.⁶⁰

Statsbidrag och stöd till projekt som utvecklar en samtyckeskultur med fokus på unga

I det våldsförebyggande programmet från 2022 presenterade regeringen ett då nyinrättat statsbidrag, vars syfte är att stärka arbetet och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser.⁶¹ Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete fördelas enligt förordning av Jämställdhetsmyndigheten.⁶² Fyra organisationer har under 2023 fått medel till projekt eller verksamheter som syftar till att befästa en etablerad samtyckeskultur och flera av de beviljade projekten kommer utvärderas. Fokus för projekten även här att nå barn, ungdomar, skolpersonal och till viss del också vårdnadshavare med informationsinsatser och metodmaterial. Två av de beviljade projekten har fokus på unga med fysiska eller kognitiva funktionsnedsättningar där elever och personal i anpassad skola är målgrupp.

Skolans arbete för att främja en samtyckeskultur

Undervisningen inom kunskapsområdet sex och samlevnad bytte 2022 namn till sexualitet, samtycke och relationer. I läroplanerna framgår att kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck ska behandlas återkommande i utbildningarna. Skolan och även vuxenutbildningen ska

⁵⁹ Länsstyrelsen Skåne, brev 2024.

⁶⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2023h.

⁶¹ Regeringskansliet 2022.

⁶² SFS 2022:722

bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter samt förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke. I utbildningen ska maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck kritiskt granskas. Skolverket har publicerat webbkurser inom området för olika skolformer dock inte för vuxenutbildningen. Alla bygger på tidigare stödmaterial men materialet har omarbetats och kompletterats utifrån läroplansändringarna och Skolinspektionens granskning från 2018. Skolverket lyfter syftet med att koppla ihop arbetet med jämställdhet och undervisning om sexualitet, samtycke och relationer med arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁶³ Att elever får kunskap om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter lyfts som viktigt för att kunna bestämma över sin kropp, sexualitet och reproduktion. I arbetet behöver det också finnas en medvetenhet om att unga lever i olika kontexter, har olika bilder av sina rättigheter och därmed har olika begränsningar och möjligheter när det gäller sexuella och reproduktiva rättigheter.

I Folkhälsomyndighetens nationella handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter betonas att det är viktigt att det finns tillgång till stöd och kompetensutveckling för lärare och inom elevhälsan.⁶⁴ Kompetensutveckling inom kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer bör därför ses över. Detta för att skolans personal kontinuerligt ska kunna utveckla undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer samt att undervisningen regelbundet följs upp och kvalitetsgranskas. I arbetet är det av stor vikt att elevhälsan systematiskt inkluderas i utvecklingen av skolans arbete med sexualitet, samtycke och relationer samt att skolan ska arbeta för att använda kunskapsbaserade metoder för samtal om relationer, våld, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Vuxna behöver inkluderas som målgrupp i förändringsarbete

Vi kan konstatera att en rad aktörer arbetar för att bygga en samtyckeskultur. Genom bidrag och regeringsuppdrag har olika verksamheter startat och utvecklats så som frivilligtsex.se, webbutbildningar framtagna av Skolverket och informationsinsatser. Dessutom har länsstyrelserna spridit kunskap och Jämställdhetsmyndighetens statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete främjar utveckling och utvärdering av metodmaterial. Det mesta arbetet för att bygga en samtyckeskultur riktar sig dock till barn och unga eller till skolan. Det saknas i stor utsträckning insatser riktade till vuxna och vårdnadshavare. Vi menar att det är viktigt att alla vuxna, inte minst de med hemmavarande barn, själva är insatta i vad en samtyckeskultur innebär. Vikten av att inkludera vuxna i förändringsarbete för samtyckeskultur blir också tydligt då majoriteten av de som misstänks för våldtäkt är personer över 18 år och den vanligaste åldern på misstänkta gärningsmän är 25–34 år.⁶⁵ I dagsläget är det inte troligt att män i denna grupp träffats av de informationsinsatser som görs kring samtycke.

Kommunerna har stort fokus på det lagstadgade ansvaret, vilket begränsar förutsättningarna för det våldsförebyggande arbetet

En stor del av arbetet mot mäns våld mot kvinnor sker i Sveriges kommuner. Det universella våldsförebyggande arbetet utförs till stora delar inom skolan medan

⁶³ Skolverket 2024.

⁶⁴ Folkhälsomyndigheten 2023.

⁶⁵ Brottsförebyggande rådet 2023a.

socialtjänsten i hög utsträckning arbetar med våldsutsatta. I denna text fördjupar vi resonemangen kring kommunernas tidigt våldsförebyggande arbete och hur det relaterar till det stöd och skydd som kommunerna är ålagda att ge. Texten utgår dels från Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät som kartlägger kommuners arbete mot mäns våld mot kvinnor⁶⁶, dels från underlagsrapporten *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor* som finns som bilaga till denna rapport.

Många kommuner har en grundstruktur för arbetet mot mäns våld mot kvinnor

I kommunenkäten framkommer att många kommuner har byggt upp en grundstruktur för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. 74 procent av kommunerna som besvarat enkäten anger att de har politiskt beslutade styrdokument för arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och 68 procent anger att de har uppsatta mål för arbetet. Många kommuner har också minst en anställd, ofta på deltid som arbetar strategiskt eller samordnande mot mäns våld mot kvinnor. Dock finns det skillnader mellan kommuner både nationellt och mellan kommuner i samma län.⁶⁷ Det kan finnas flera förklaringar till detta men att kommunerna prioriterar arbetet olika och har olika förutsättningar där befolkningsstorlek påverkar arbetets struktur, är tydligt i materialet. Flera länsstyrelser lyfter att nedskärningar nu påverkar det kommunala arbetet mot mäns våld mot kvinnor negativt. De anger också att den försämrade ekonomin och indragna statsbidrag från Socialstyrelsen har gjort att många, framför allt mindre, kommuner inte längre har möjlighet att avsätta resurser till en samordningsfunktion för arbetet.⁶⁸

För att beskriva kommunernas förutsättningar för arbetet mot mäns våld mot kvinnor har forskare i en underlagsrapport till denna rapport tagit fram ett preventionsindex utifrån kommunenkäten. Detta index skulle kunna utvecklas till en indikator för arbetet med den nationella strategin på kommunal nivå. Indexet väger samman kommunernas förutsättningar, utifrån organisatoriska aspekter, insatser som genomförs och kompetens inom området, till en skala mellan 0 och 100 poäng.⁶⁹ I figur 3 framgår att det genomsnittliga värdet för Sveriges kommuner är 47 av 100 poäng, vilket beskriver att många kommuner har en struktur på plats men att den fortsatt behöver utvecklas för att täcka fler områden på ett mer systematiskt sätt. Den del av indexet som behandlar kommunernas organisatoriska förutsättningar mäter politiskt antagna styrdokument, uppsatta mål för arbetet i ordinarie styr- och ledningssystem, formaliserad samverkan med andra aktörer på strategisk nivå samt anställd personal som arbetar strategiskt eller samordnande. Denna del får också det högsta genomsnittliga värdet om 53 av 100 poäng, då många kommuner har en grundläggande organisation på plats. Dock utgår mycket av arbetet i denna organisation från det lagstadgade kravet på att ge stöd och skydd till personer utsatta för våld i nära relationer.⁷⁰ Resultaten från kommunenkäten visar också

⁶⁶ Enkäten togs fram i samverkan med länsstyrelserna. Den skickades ut till samtliga 290 kommuner och besvarades av 219 kommuner. Kommunerna som svarat var jämnt fördelade över landet och alla kommuntyper är representerade. Frågorna fokuserar på det strategiska och strukturerade våldsförebyggande arbetet och inkluderar områdena organisation och styrning, kartläggning och analys, insatser samt kunskaps- och metodstöd.

⁶⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

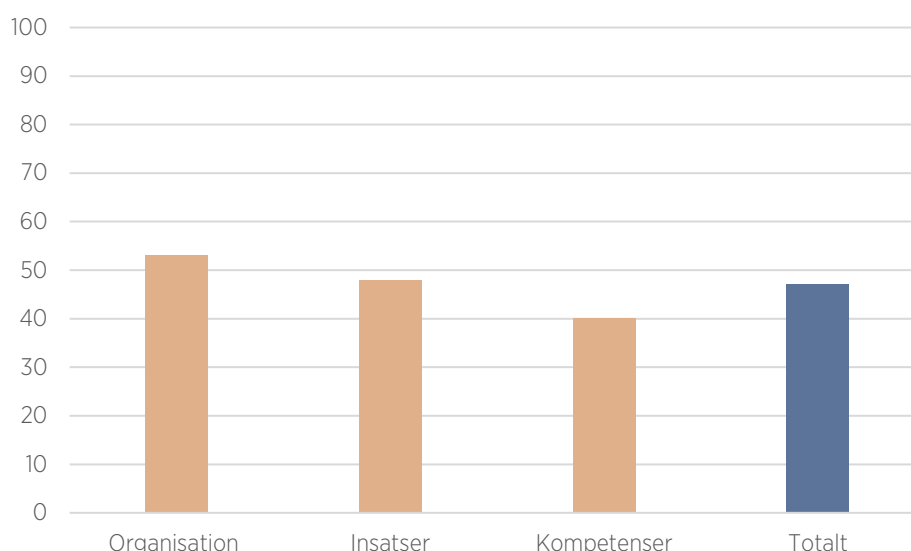
⁶⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2024e.

⁶⁹ Sammantaget består preventionsindex av tre kategorier med nio indikatorer som i sin tur består av totalt 19 frågor från kommunenkäten. Preventionsindexet är en sammanvägning av kategorierna. Såväl preventionsindex som de tre kategorierna har indexerats från 0–100. För vidare beskrivning kring indexet se bilaga 1.

⁷⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2023c.

att det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas och prostitution och människohandel inte alltid inkluderas i arbetet vilket delvis förklarar preventionsindexets låga genomsnittliga poäng.

Figur 3: Preventionsindex för att beskriva kommuners strukturella förutsättningar för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, totalt och fördelat på områden, 2023.



Källa: Jämställdhetsmyndigheten.

Gällande insatser som kommuner arbetar med så uppgår det genomsnittliga värdet till 48 av 100 poäng. Denna del mäter vilka typer av insatser mot mäns våld mot kvinnor som kommunerna arbetar med samt vilka specialiserade verksamheter för utsatta som de har. Det sista området hanterar kommunernas kompetensförsörjning. Inom denna del mäts om kommunerna har aktuella kartläggningar och analyser kopplat till det lokala arbetet samt på vilket sätt kommunerna ger kunskaps- och metodstöd. På denna del når kommunerna i genomsnitt 40 av 100 poäng. Generellt visar vår analys att mer åtgärder krävs för att stärka kommunernas universella våldsförebyggande arbete samt arbetet som riktas till riskgrupper, så kallad selektiv våldsprevention, då mycket av arbetet idag utgår ifrån det lagstadgade arbetet att ge stöd och skydd till våldsutsatta.

Mycket av kommunernas arbete utgår ifrån det lagstadgade arbetet med stöd och skydd till våldsutsatta

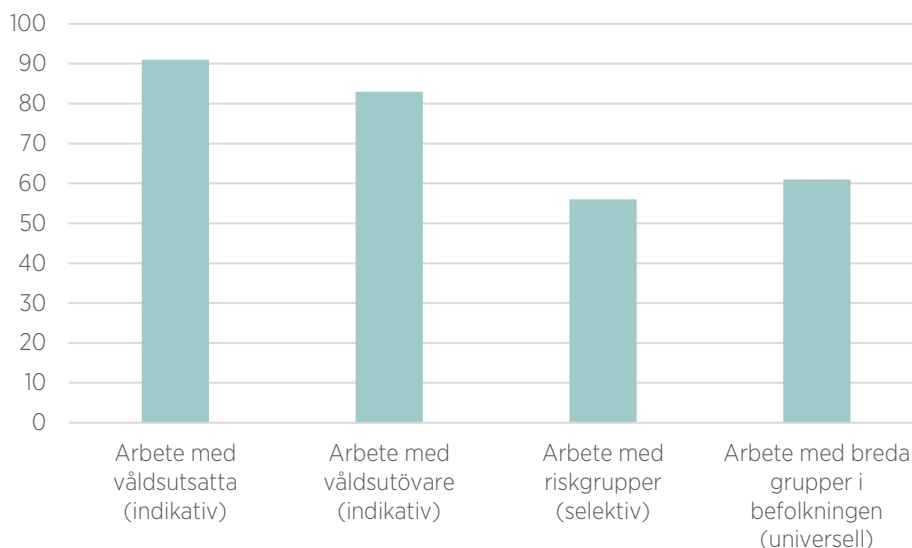
Många kommuner har alltså politiskt antagna styrdokument, uppsatta mål och beslut om samverkan på strategisk nivå för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. 76 procent av kommunerna har också en samordnare eller strateg anställd, ofta på deltid, för arbetet.⁷¹ Analysen visar att regeringens politik genom den nationella strategin har aktualiserat frågan och bidragit med nationell styrning vilket sannolikt har bidragit till denna utveckling. Liknande resultat har påvisats inom andra satsningar, som arbetet mot

⁷¹ Jämställdhetsmyndigheten 2023c.

användningen av alkohol, narkotika, doping, tobak och spel (ANDTS) eller för psykisk hälsa.⁷²

Kommunernas arbete är dock till stora delar knutet till socialtjänsten och deras arbete att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och stödja våldsutövare att förändra sitt beteende. Den centrala utgångspunkten för den nationella strategin är dock att våldet ska förebyggas. Därför menar vi att även om den nationella strategin har varit en bidragande förutsättning för att bygga upp en grundläggande struktur i många av landets kommuner så har den breda våldsförebyggande ansatsen i strategin inte fått samma genomslag. Detta illustreras i figur 4 där fördelningen mellan förebyggande områden specificeras utifrån kommunernas styrdokument om mäns våld mot kvinnor. Som framgår så arbetar kommunerna i högre utsträckning med våldsutsatta och våldsutövare, så kallad indikerad prevention, än med universella eller selektiva våldsförebyggande insatser.

Figur 4: Andelen kommuner där preventionsnivåer specificeras i styrdokument, fördelat på preventionsnivå, 2023.



Källa: Jämställdhetsmyndigheten.

Att många kommuners arbete mot mäns våld mot kvinnor huvudsakligen består av socialtjänstens arbete med våldsutsatta har gjort att det finns en svag koppling till andra förebyggande områden, så som det brottsförebyggande arbetet och kommunernas ANDTS-arbete.⁷³ Vår underlagsrapport visar att det finns en låg grad av samordning mellan det våldsförebyggande och brottsförebyggande arbetet. Till skillnad från arbetet mot mäns våld mot kvinnor så styrs det brottsförebyggande arbetet ofta från kommunledningen eller motsvarande centrala funktioner, vilket försvårar samverkan och samutnyttjande av resurser.⁷⁴ Exempelvis skulle lägesbilderna som ofta tas fram i det brottsförebyggande arbetet i högre utsträckning kunna inkludera hela området mäns våld mot kvinnor.

⁷² Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁷³ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁷⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

Kommunerna har stort fokus på våld i vuxnas partnerrelationer

I analysen framkommer att ett stort fokus för arbetet ligger på våld i nära relationer, framför allt när våldet förekommer i vuxna partnerrelationer.⁷⁵ Våld mot vuxna finns i större utsträckning med i kommuners politiskt beslutade styrdokument än vad våld mot barn eller hedersrelaterat våld och förtryck gör. Även när det gäller mål för arbetet i ordinarie styr- och ledningssystem är det vanligast att kommunerna uppger att målen inkluderar våld i vuxnas partnerrelationer. Därefter följer våld mot barn och unga som utövas av närstående vuxen samt hedersrelaterat våld och förtryck både mot vuxna och barn. Analysen visar också att prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt sexuell exploatering av barn inte har fått samma genomslag i kommunernas arbete.⁷⁶ Detta kan bero på att det finns brister i hur prostitution och människohandel inkluderas i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Stödet till kommunerna har inte alltid omfattat alla våldsområden som ingår i den nationella strategin och lagstiftningen om kommunernas ansvar för stöd och hjälp till brottsoffer är kopplat till våld i nära relationer och inte exempelvis till prostitution och människohandel.

Kommunernas organisatoriska förutsättningar är viktiga för insatserna som de bedriver

Genom kommunenkäten framkommer att det finns en koppling mellan kommunernas organisatoriska förutsättningar och de insatser som bedrivs, även om undantag också finns. Ambitioner för arbetet genom mål och styrdokument, i kombination med personal som arbetar strategiskt eller samordnande bidrar till att fler insatser genomförs.⁷⁷ Det är också större sannolikhet att insatser sker inom fler verksamhetsområden samt att kommunerna har ett utvecklat kunskaps- och metodstöd. Avsaknaden av tydliga prioriteringar eller en samordnare med tillgång till hela organisationen riskerar att leda till att den interna styrningen inte fungerar eller blir beroende av ett fåtal engagerade personer.⁷⁸ Relativt få kommuner arbetar dessutom med kartläggning och analys av problemområdena kopplat till mäns våld mot kvinnor vilket försvårar arbetet med insatser, kompetensutveckling och systematisk uppföljning.

När kommunerna sorteras utifrån preventionsindexet så framträder en stor spridning mellan kommunerna. En förklaring är att kommuner prioriterar arbetet mot mäns våld mot kvinnor olika. Även om frågan är prioriterad av politiken och kommunledningen kvarstår dock utmaningar med att få arbetet att genomsyra hela organisationen.⁷⁹ Flera kommuner vittnar om att trots kommunövergripande mål- och styrdokument är det i praktiken socialförvaltningen som arbetar med frågan. En förklaring till detta är bland annat att frågan inte tas upp i kommunledningsgruppen i den utsträckning som skulle behövas för en effektiv styrning. Samtidigt är frågan ständigt aktuell inom socialtjänsten. Chefer i kommunens olika verksamhetsområden har en viktig roll för att lyfta frågan till politiken och sätta frågan på agendan. En annan förklaring är befolkningsstorleken betydelse. Mindre kommuner uppvisar generellt lägre nivåer på preventionsindexet.

⁷⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁷⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2023c.

⁷⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁷⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁷⁹ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

Skillnaderna mellan små och stora kommuner finns på både nationell nivå och mellan kommuner inom samma län, vilket visar att större kommuner har enklare att bygga upp strukturer för verksamheten.⁸⁰ Dock framkommer också att mindre kommuner har enklare att inkludera hela verksamheten om de ges förutsättningar för att bygga upp en god struktur. Det är därför av stor vikt att myndigheter såsom Jämställdhetsmyndigheten, Brå och länsstyrelserna anpassar sitt stöd efter kommunernas förutsättningar för att också bidra till att jämna ut skillnaderna.

Arbetet med våldsutövare behöver utvecklas för att nå fler män

I den nationella strategin är ambitionen att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förebygga att våld utövas men också att våld upprepas. Arbetet med att förebygga att våldsutövare fortsätter att använda våld sker på olika nivåer i samhället. Sedan 2023 har Socialstyrelsen ett nationellt ansvar för att utveckla samordning och kunskapsutveckling gällande det återfallsförebyggande arbetet. Förändringar i socialtjänstlagen har inneburit att kommunerna fått ett utökat ansvar för att verka för förändringsarbete med våldsutövare. Andra aktörer, så som Polismyndigheten och Kriminalvården stärker också arbetet genom att implementera och utvärdera nya metoder. I följande avsnitt beskriver vi utvecklingen av det återfallsförebyggande arbetet.

Socialstyrelsens nationella samordning och stödverksamhet mot upprepat våld

I Socialstyrelsens arbete med den nationella samordningen av det återfallsförebyggande arbetet ingår att myndigheten ska utveckla metoder och arbetssätt, stödja implementering, sprida kunskap samt samordna och samverka med olika aktörer.⁸¹ Socialstyrelsen menar att samarbetet mellan myndigheter, kunskapscentra, forskare, organisationer och civilsamhälle kommer att stärka arbetet. I arbetet ingår även att stödja stödtelefonen *Välj att sluta*. Detta gör myndigheten genom statsbidrag till Manscentrum. Stödtelefonen tog 2023 emot drygt 850 samtal totalt.⁸² 47 procent av samtalskontakterna under 2022 kom från personer som utövat våld i nära relation, främst psykiskt våld.⁸³ 81 procent av de som uppgav att de utövat våld var män och 19 procent var kvinnor. Samtliga personer under 2022 som beskrev att de utövat våld hänvisades vidare till behandlingsverksamheter och mer än hälften av de som hänvisades till en verksamhet för våldsutövare tog kontakt. Enbart en person under 2022 beskrev att den utövat hedersrelaterat våld. I arbetet med stödtelefonen har också konstaterats att fler behöver nås, främst unga, äldre och hbtqi-personer.⁸⁴

Polisens insatser är centrala för att tidigt nå våldsutövare

Polisen har en viktig roll för att tidigt kunna motivera våldsutövare att ta emot hjälp för att förändra sitt beteende. I Polisens Metodstöd Brott i nära relation lyfts att det i en akut våldssituation kan finnas en ökad mottaglighet för att ta emot hjälp för att förändra sitt beteende.⁸⁵ Det är därför viktigt att i ett tidigt skede berätta för våldsutövaren vilka

⁸⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

⁸¹ Socialstyrelsen 2022b.

⁸² Socialstyrelsen 2024d.

⁸³ Länsstyrelsen Stockholm 2023.

⁸⁴ Länsstyrelsen Stockholm 2023.

⁸⁵ Polismyndigheten 2023b.

stödmöjligheter som finns och vilket stöd de kan erbjudas i förändringsarbetet. Polisens insatser mot mäns våld mot kvinnor möjliggör därför stödet till våldsutsatta och återfallsförebyggande arbete. Att Polisen har resurser för riktade insatser att motivera våldsutövare är viktigt, inte minst för att samverkan med kommuner ska fungera.

I relation till utövande av hedersrelaterat våld betonar Kriminalvården att samverkan med Polisen är viktig för exempelvis att identifiera klienter och för att tidigt få förståelse för klientens möjliga motiv.⁸⁶ Utövare av hedersrelaterat våld utsätts ofta för tryck och påverkan från omgivningen. Många gånger har de själva vuxit upp i en hederskontext vilket kan ha en negativ påverkan på deras möjligheter och motivation att förändra sitt beteende. Detta behöver vägas in vid polisens hot- och riskbedömningar så att den utsatta får ett fullgott skydd.

Flera KAST-verksamheter, som ger stödsamtal till personer som utnyttjar andra i prostitution, märker av att inflödet av personer som söker stöd påverkas av Polisens prioriteringar.⁸⁷ Detta blir särskilt påtagligt hos de mindre etablerade verksamheterna som ännu inte hunnit bli kända för allmänheten. När Polisen minskar antalet riktade insatser mot sexköpsbrott minskar även antalet personer som söker stöd. Verksamheterna är i hög grad beroende av polisens arbete mot sexköpsbrott då klienter i första hand hänvisas till verksamheten i samband med att de upptäcks.

Kriminalvårdens arbete med behandlingsprogram för våldsutövare

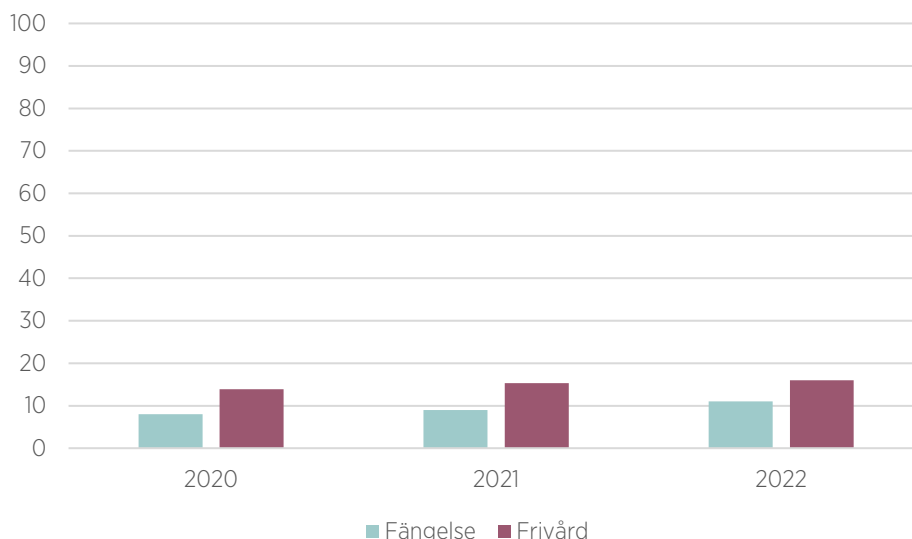
Kriminalvården har haft ett ansträngt läge under flera år och hanterat ett kraftigt stigande antal klienter och under 2022 blev situationen än mer ansträngd. Detta har påverkat myndighetens möjlighet att bedriva återfallsförebyggande arbete negativt. Myndigheten lyfter att det råder brist på personal som kan bedriva behandlingsprogram. Det finns även brist på lokaler både i frivården och på anstalt vilket påverkat det återfallsförebyggande arbetet.⁸⁸ Trots myndighetens ansträngda situation så visar statistik av genomförda program med klienter, som har bedömt risk att fortsätta utöva sexualbrott eller våld mot sin partner, en bibehållen eller positiv utveckling. I figur 5 illustreras andelen klienter som genomfört ett program mot sexualbrott. Mellan 2020 och 2022 har det skett en positiv utveckling där andelen klienter som genomfört ett återfallsförebyggande program mot sexualbrott vid fängelser har ökat från 8 procent till 11 procent. Motsvarande ökning inom frivården var från 14 procent till 16 procent.

⁸⁶ Kriminalvården 2020.

⁸⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2024b.

⁸⁸ Kriminalvården, brev 2023.

Figur 5: Andel klienter i Kriminalvården som har genomfört ett program mot sexualbrott, 2020–2022.



Källa: Kriminalvården.

Andelen klienter i fängelser som genomgått ett program mot återfall i relationsvåld mellan 2020–2022 har legat på 9 till 10 procent. I liknande verksamheter inom frivården ses en mindre ökning från 10 procent 2020 till 12 procent 2022.

Kommuners återfallsförebyggande arbete

Kommuner har ett stort ansvar för det våldsförebyggande arbetet. Sedan augusti 2021 har socialtjänstlagen kompletterats vilket gjort att kommunerna numera har ansvar att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Detta ansvar rör dock inte hela området mäns våld mot kvinnor utan inkluderar enbart våld som utövas mot en närstående.⁸⁹ Hedersrelaterat våld och prostitution och människohandel inkluderas enbart i de fall som våldsutövaren har en nära relation med den som utsätts.⁹⁰ Kommuner har enligt socialtjänstlagen därmed ingen uttalad skyldighet att arbeta återfallsförebyggande med andra personer, exempelvis de som utnyttjar andra i prostitution.

Sommaren 2023 fick länsstyrelserna ett treårigt uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser och främja erfarenhetsutbyten för yrkesverksamma som arbetar för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Flera av länsstyrelserna lyfter i sina åiterrapporteringar för år 2022 att kommunernas ansvar för återfallsförebyggande arbete fått genomslag i länen. Nästan alla länsstyrelser lyfter att de genomfört utbildningsinsatser för att informera om lagändringen. I åiterrapporteringarna för 2023 beskriver vissa att de har länsövergripande nätverk eller arbetsgrupper för kunskap- och erfarenhetsutbyte. Även

⁸⁹ Inte heller personer utsatta i prostitution och människohandel finns särskilt omnämnda i Socialtjänstlagen. I betänkandet *Ut ur utsatthet* (SOU 2023:97) föreslås att genom ett tillägg i 5 kap. 11 § SoL tydliggöra socialnämndens ansvar för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål.

⁹⁰ Socialstyrelsen 2023c.

i Socialstyrelsens öppna jämförelser ser vi denna positiva utveckling. 2019 uppgav 62 procent av svarande kommuner att de erbjöd stödsamtal, som föregåtts av ett biståndsbeslut, till våldsutövande män. 2023 var andelen 85 procent. Lagändringringen tycks alltså ha resulterat i ett ökat fokus och medvetenhet om det kommunala ansvaret att verka för förändringsarbete med våldsutövare. Dock finns fortsatt utmaningar i arbetet. Exempelvis framhåller Länsstyrelsen Stockholm att kommunerna i länet uttrycker sig ha behov av riskbedömningsinstrument och utredningsmallar för arbetet med våldsutövare samt bättre samverkan avseende våldsutövare mellan olika enheter inom socialtjänsten.⁹¹ Vidare påpekar Länsstyrelsen Blekinge att en hög arbetsbelastning inom socialtjänsten har medfört att en del kommuner inte informerar om att de även erbjuder stöd till våldsutövare.⁹²

Behovet av kunskap och stöd i arbetet med personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld är också stort. I Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät om våldsförebyggande arbete uppger 39 procent av de svarande kommunerna att de i hög grad har behov av kunskaps- och metodstöd för arbetet med våldsutövare och 44 procent uppger att de har behov till viss del.⁹³ Flera länsstyrelser lyfter att kommunerna behöver stöd i arbetet med att utreda och bedöma våldsutövande samt att motivera personer som utövat våld till att ta emot stöd. Detta blir också påtagligt när det gäller kommunernas återfallsförebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns mycket begränsade kunskaper om verkningfulla metoder avseende våldsutövare i en hederskontext, vilket försvårar för kommunerna. Det råder även en osäkerhet kring effekten av individuell behandling eftersom våld i en hederskontext inte är ett individuellt utan ett kollektivt fenomen.⁹⁴

Trots att kommuner inte har ett ansvar för att arbeta återfallsförebyggande med prostitution och människohandel så väljer fler kommuner att utveckla stöd till personer som vill upphöra att betala för sexuella tjänster. Detta syns tydligast genom att fler kommuner startat KAST-verksamheter. Många gånger finns en överlappning mellan våldsområdena och KAST-verksamheten samordnas med kommunernas verksamhet kring våld i nära relationer. Utveckling som har skett på området de senaste fem åren tycks i första hand bero på initiativ från befintliga verksamheter som arbetar med krisstöd eller våld i nära relation i kombination med ett regionalt stöd från länsstyrelser och lokala politiska beslut. Utvecklingsarbetet har även möjliggjorts genom statsbidraget för visst våldsförebyggande arbete. Flera av KAST-verksamheterna framhåller samtidigt betydelsen av att den nationella styrningen visar på vikten av att arbeta återfallsförebyggande med dem som utnyttjar andra i prostitution. Verksamhet fanns ursprungligen endast i de tre storstäderna, men sedan 2019 har ytterligare fem kommuner börjat ge stöd till män som vill sluta att utnyttja personer utsatta i prostitution.⁹⁵

⁹¹ Länsstyrelsen Stockholm 2024.

⁹² Länsstyrelsen Blekinge 2024.

⁹³ Jämställdhetsmyndigheten 2023c.

⁹⁴ Socialstyrelsen 2020a.

⁹⁵ Göteborg, Stockholm, Malmö, Karlstad, Skellefteå, Västerås, Umeå och Östersund.

RÄTTSSÄKERHETEN BEHÖVER STÄRKAS FÖR VÅLDSUTSATTA

Den andra målsättningen omfattar att upptäcka våld samt att förstärka skyddet och stödet för de kvinnor och barn som har utsatts för våld. Jämställdhetsmyndighetens analys av upptäckt av våld visar att fler yrkesverksamma ställer frågor om våld. Fler aktörer arbetar även med verktyg för att upptäcka eller bedöma risken för våldsutsatthet. Dock kvarstår det arbete för att rutinmässigt ställa frågor om våld och utveckla nya metoder för arbetet. Vår analys av stöd och skydd till våldsutsatta visar att kommunernas arbete har förbättrats, men att det fortfarande finns allvarliga brister. Dessa måste åtgärdas. Staten, regioner och kommuner behöver stärka rättssäkerheten för att garantera samhällets stöd och skydd till individer som utsätts för våld.

Om fler utsatta ska få frågor om våld behöver arbetsätten utvecklas

Att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare är viktigt för att samhället ska kunna ge rätt stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn. Aktörer i vård och omsorg, socialtjänst, skola samt förskola har särskilda möjligheter att upptäcka våld. Enligt föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39) ska socialnämnden och vårdgivare fastställa rutiner för när och hur personalen ska ställa frågor om våld. Men även andra aktörer kan bidra till arbetet. Bland annat har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket, i samverkan med Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten, utvecklat arbetssätt för upptäckt av våld i deras utredningsarbete.⁹⁶ I den nationella strategin lyfts särskilt att hälso- och sjukvården och socialtjänsten har väsentliga roller för upptäckt av våld liksom utsatthet i prostitution.⁹⁷ Därför fokuserar denna text på kommunernas och regionernas arbete.

Stora skillnader mellan och inom kommuner i arbetet med upptäckt av våld

Strävan mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten har bidragit till en rad satsningar där standardiserade bedömningsmetoder har varit ett område. Sedan 2010 har användandet av denna typ av metoder ökat inom verksamhetsområdet våld i nära relationer från 12 procent till 89 procent 2022.⁹⁸ Ökningen gäller i huvudsak användningen av risk- och bedömningsinstrumenten FREDA samt PATRIARK⁹⁹. Att FREDA på kort tid har kommit att användas i betydande omfattning indikerar att kompetensstöd från Socialstyrelsen och länsstyrelserna gett resultat.¹⁰⁰ Socialstyrelsen har tidigare visat att de flesta verksamheter inom socialtjänsten inte använder någon

⁹⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2022f.

⁹⁷ Skr 2016/17:10.

⁹⁸ Socialstyrelsen 2023a.

⁹⁹ FREDA består av tre standardiserade bedömningsmetoder. FREDA-kortfrågor är ett stöd att för att fråga om våld i enskilda ärenden. FREDA-beskrivning är en hjälp att få en uppfattning om karaktären på det våld som förekommit eller förekommer. FREDA-farlighetsbedömning hjälper socialtjänsten att bedöma risken för fortsatt utsatthet och utgör en del i utredningen om behov av skydd. PATRIARK är en bedömningsmetod som används för bedömning av risker för, samt hantering av, hedersrelaterat våld. Se Socialstyrelsen 2014b; 2019b.

¹⁰⁰ Socialstyrelsen 2023a.

standardiserad metod då de ställer frågor om våldsutsatthet och att frågor främst ställs vid indikation snarare än rutinmässigt.¹⁰¹ Det finns heller inga standardiserade bedömningsmetoder i Sverige som är inriktade på att fråga om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck eller riskbedömningsverktyg för personer utsatta i prostitution och människohandel. Socialstyrelsen har dock tagit fram ett bedömningsstöd för att upptäcka hedersrelaterat våld och risk för framtida våld bland utsatta barn.¹⁰²

Det saknas löpande statistik om i vilken omfattning kommunerna arbetar med rutinmässiga frågor om våldsutsatthet. Genom Socialstyrelsens öppna jämförelser går det dock att följa i vilken omfattning socialtjänstens verksamhetsområden har beslutade rutiner för hur handläggare ska gå till väga vid indikation på att en vuxen utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående. Tabell 1 visar andelen kommuner där det finns aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld av närstående.¹⁰³ Beroende på verksamhetsområde ser dock resultaten olika ut. Drygt två tredjedelar av kommunerna hade under 2023 rutiner inom områdena våld i nära relationer, ekonomiskt bistånd, missbruk och beroendevården samt barn och unga. Andelen kommuner som har rutiner går dock ner om vi tittar på äldreomsorgen och verksamheter som arbetar utifrån lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Tabell 1: Andel kommuner där verksamheter inom socialtjänsten och omsorgen har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld av närstående, 2017–2023.

Verksamhetsområde	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ekonomiskt bistånd	52	59	59	58	55	63	58
Missbruks- och beroendevården	50	55	55	60	52	63	59
Socialpsykiatri	41	48	47	52	43	51	49
Barn och unga	50	53	58	53	59	61	59
LSS-barn	40	43	46	47	38	45	46
LSS-vuxen	40	43	46	48	38	44	46
Äldreomsorg	37	43	44	50	40	44	45
Våld i nära relationer	53	57	57	63	56	68	62

Källa: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen har lyft att större fokus läggs på att upptäcka fysiskt våld, medan andra former av våld inte uppmärksammas i lika stor utsträckning. Vissa av socialtjänstens verksamheter har också kritiserats för att bagatellisera våld genom att exempelvis beskriva våld i termer av bråk och konflikter.¹⁰⁴ Socialstyrelsens dödsfallsutredningar visar att socialtjänsten i flera fall inte har frågat de brottsoffer de varit i kontakt med om deras erfarenheter av våld, trots att det framkommit faktorer som innebär förhöjd risk för våldsutsatthet.¹⁰⁵

¹⁰¹ Socialstyrelsen 2018b.

¹⁰² Socialstyrelsen 2021a.

¹⁰³ Antalet verksamheter med rutiner kan dock vara något högre då vissa verksamheter har rutiner som inte är skriftliga, godkända och påskrivna av ledningen, vilket är kriterier för begreppet rutin enligt öppna jämförelser.

¹⁰⁴ Socialstyrelsen 2021b.

¹⁰⁵ Socialstyrelsen 2024b.

Regionerna har kommit olika långt med att upptäcka våld men det återstår mycket arbete

Hälso- och sjukvårdens användande av befintliga åtgärds-koder för våldsrelaterade insatser¹⁰⁶ under perioden 2015–2020 har ökat totalt sett över tid. En tänkbar bidragande orsak är att vårdpersonal blivit allt mer uppmärksam på mäns våld mot kvinnor, då bland annat en webbkurs om våld i nära relationer infördes 2017. Flera vårdgivare har också inrättat rutiner för att upptäcka våld.¹⁰⁷ Föreskrifter och allmänna råd: Våld i nära relationer (SOSFS 2014:4) bedöms också haft en positiv inverkan på arbetet, även om föreskriften anses haft ett större genomslag inom socialtjänsten.¹⁰⁸

Trots att arbetet har förbättrats finns det uppgifter som pekar på att hälso- och sjukvårdens arbete med upptäckt av våld behöver stärkas. En kartläggning från Socialstyrelsen visar att vårdpersonal främst ställer frågor om våld i nära relationer på indikation och inte rutinmässigt.¹⁰⁹ Även verksamheter som särskilt uppmanas att ställa rutinmässiga frågor i Socialstyrelsens vägledning¹¹⁰, som vuxenpsykiatriska mottagningar eller barn- och ungdomspsykiatri, gör inte det i tillräckligt hög grad. Undantaget är mödrahälsovården där det fortsatt är en hög andel av verksamheterna som ställer rutinmässiga frågor.¹¹¹ En studie från Region Stockholm visar dock att statistiken från graviditetsregistret inte överensstämmer med gravida kvinnors upplevelse om att ha fått frågor om våld. Bara drygt hälften av de gravida kvinnorna i studien uppger att de fått frågan om våldsutsatthet och av de gravida kvinnor som lever med pågående våldsutsatthet är det dessutom enbart 60 procent som anger att de blivit tillfrågade om våldsutsatthet.¹¹² En bidragande orsak till bristerna kan vara att myndigheter som har i uppdrag att främja arbetet med den nationella strategin har svårt att nå vårdgivare. Statskontoret menar till exempel att länsstyrelserna inte har samma vana att samverka med regioner som med kommuner.¹¹³

Vissa grupper av kvinnor har förblivit osynliga

Äldre är en grupp som i lägre utsträckning får frågor om våld i nära relation vilket kan vara en följd av att yrkesverksamma har svårt att föreställa sig att äldre kan vara våldsutsatta eller våldsutövare.¹¹⁴ Jämställdhetsmyndighetens rapport om kunskapsluckor och utbildningsbehov hos yrkesverksamma visar också att det råder brist på kunskap kopplat till våld mot äldre, främst kvinnor. Dels behövs en tydligare bild av omfattningen av våldet, dels hur våldet tar sig olika uttryck inom olika grupper av äldre.¹¹⁵ En annan grupp som ofta osynliggörs är personer med funktionsnedsättning. Myndigheten för delaktighet (MFD) har gjort en kartläggning som visar att personer med

¹⁰⁶ Med våldsrelaterade insatser avses exempelvis råd eller information om våld i nära relationer, hänvisning till socialtjänst, remiss till psykolog, undersökning efter sexuellt övergrepp eller misstanke om sexuellt övergrepp, bearbeta omgivningen i våldsförebyggande syfte och undersökning efter misshandel och våld.

¹⁰⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023; Socialstyrelsen 2021b; 2022d.

¹⁰⁸ Socialstyrelsen 2021b.

¹⁰⁹ Socialstyrelsen 2018b; 2022c.

¹¹⁰ Socialstyrelsen 2014a.

¹¹¹ Socialstyrelsen 2018b; 2022c.

¹¹² Region Stockholm 2022.

¹¹³ Statskontoret 2021.

¹¹⁴ Nationellt centrum för kvinnofrid 2010; Socialstyrelsen 2018b.

¹¹⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

funktionsnedsättning i alla åldrar har en större risk än andra att utsättas för olika typer av våld och övergrepp och att målgruppen kan drabbas av andra typer av våld som relaterar till personens funktionsnedsättning och till olika funktionshinder som finns i omgivningen.¹¹⁶

Studier har visat att yrkesverksamma kan uppfatta tecken på övergrepp bland vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning som uttryck för funktionsnedsättningen och inte ett symptom på våldsutsatthet.¹¹⁷ Eftersom både tidigare och nya föreskrifter och allmänna råd för våld i nära relationer enbart ska gälla för verksamhet som omfattas av socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen samt tandvårdslagen så omfattas heller inte verksamheter som arbetar utifrån lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade av dessa bestämmelser. Personer som är beroende av andra för att klara av sin vardag löper också risk att utsättas för försummelse vilket utgör en form av våld i nära relation.¹¹⁸ Verksamheter som bedriver vård- och omsorg för äldre och personer med funktionsnedsättning ska, enligt lex Sarah, fänga upp, utreda och åtgärda händelser som har eller hade kunnat medföra ett missförhållande. Uppföljningar och granskningar på området visar dock att det sannolikt finns ett mörkertal kring uppgifter om våld och övergrepp som sker i insatser.¹¹⁹

Ytterligare en grupp som inte uppmärksammas tillräckligt när det kommer till våld i nära relation är personer med skadligt bruk och beroende. Socialstyrelsen har upprepade gånger visat i sina dödsfallsutredningar att flera av offren och gärningsmännen haft missbruksproblematik.¹²⁰ Även i vår underlagsrapport om arbetet mot mäns våld mot kvinnor i Västerbotten uppmärksammas den höga förekomsten av utsatthet för våld och utsatthet i prostitution bland kvinnor med missbruksproblematik.¹²¹ Frågans relevans förstärks även av Brås skolundersökning om brott som visar att 66 procent av flickorna i årskurs nio som begått narkotikabrott också uppger att de utsätts för sexualbrott, vilket kan jämföras med 24 procent bland flickor totalt.¹²² En grundläggande förutsättning för att våldsutsatta ska kunna berätta om sina erfarenheter av våld är att de har förtroende för samhällets institutioner. För att förtroendet ska stärkas föreslår intervjuade kvinnor i narkotikautredningen att de bör kunna välja kvinnlig personal.¹²³

Mindre vanligt att fråga om barns våldsutsatthet

Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa ger viss information om samhällets förmåga att fänga upp det våld som drabbar barn. Under 2021 var det knappt 10 procent av alla barn i Sverige som kom till socialtjänstens kännedom via en orosanmälan.¹²⁴ Det innebär en ökning av anmälningar om barn till socialtjänsten med 27 procent, sedan föregående kartläggning 2018, var femte anmälan relaterade till våld i nära relation, mot vuxna eller mot barn. En förklaring till ökningen är att fler

¹¹⁶ Myndigheten för delaktighet 2023b.

¹¹⁷ Starke m.fl. 2022.

¹¹⁸ SOU 2014:49.

¹¹⁹ Riksrevisionen 2023.

¹²⁰ Socialstyrelsen 2016; 2018a; 2022c; 2024b.

¹²¹ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

¹²² Brottsförebyggande rådet 2022b.

¹²³ SOU 2023:62.

¹²⁴ Socialstyrelsen 2022a.

yrkesverksamma har kunskap om sin anmälningsskyldighet.¹²⁵ Samtidigt söker barn och unga gärna stöd via anonyma chattar för att undvika att föräldrar informeras.¹²⁶ Att upptäcka våldsutsatthet bland unga är därmed svårt.

När det kommer till rutinmässiga frågor om våld är det mindre vanligt att ställa frågor till föräldrar eller barn om barnen har utsatts för eller bevittnat våld.¹²⁷ En central aktör är förskola och skola. Trots deras viktiga roll finns det inga nationella riktlinjer för hur skolpersonal systematiskt ska ställa frågor till barn om deras erfarenheter av våld. Avsaknaden av nationella riktlinjer medför att avvägningar om när och hur samtal om våld ska initieras lämnas till enskilda medarbetare. Samtidigt visar flera undersökningar med barn med erfarenhet av våld att de känner sig svikna av vuxna som inte sett varningssignalerna och inte heller vågat fråga när de haft misstankar.¹²⁸ För att unga ska våga berätta om sina erfarenheter om våld för vuxna i deras närhet, såsom lärare, är trygga och tillitsfulla relationer centralt. Den höga personalomsättningen som präglar vissa förskolor och skolor kan göra det svårare att etablera en sådan relation.¹²⁹

Få kommuner arbetar med att upptäcka unga utsatta för sexuell exploatering och människohandel

Utöver att upptäcka våld och våldsutsatta framhåller den nationella strategin att samhället behöver bli bättre på att identifiera utsatthet med anknytning till prostitution där barn och unga som är utsatta för sexuell exploatering och människohandel är en viktig grupp. Brå konstaterar att 54 procent av alla ärenden gällande barn som utnyttjats genom köp av sexuell handling har upptäckts av polisen, varav 19 procent har upptäckts genom uppsökande arbete.¹³⁰ I betänkandet Ut ur utsatthet konstaterade att endast 24 procent av de svarande kommunerna bedrev fysiskt uppsökande arbete för att identifiera barn och unga utsatta för sexuell exploatering. Dessutom visade utredningen att 20 procent av kommunerna uppger att de aldrig kommer i kontakt med unga som har erfarenheter av att exploateras sexuellt. Många kommuner saknar också aktuell rutin för att fråga om våldsutsatthet hos barn och unga som inkluderar sexuell exploatering.¹³¹

Trots att många kommuner aldrig kommer i kontakt med unga utsatta för sexuell exploatering och saknar rutiner för att ställa frågor om våldsutsattheten så sprids nya arbetssätt på flera håll i landet. Framför allt har verktyget SEXIT, som används vid ungdomsmottagningar, fått stor spridning nationellt.¹³² SEXIT syftar till att identifiera unga med erfarenhet av våld och unga som är sexuellt risktagande eller utsatta. Detta för att sedan kunna erbjuda vård och stöd. Idag används SEXIT vid ungdomsmottagningar i 13 av Sveriges 21 regioner. Verktyget har även börjat användas i elevhälsans hälsosamtal eller som fristående rutin på högstadiet och gymnasiet, både vid besök hos skolsköterskor och kuratorer. Även Statens institutionsstyrelse (SiS) har visat intresse för metoden och ett regionalt utvecklingsarbete pågår i Västra Götaland där SEXIT

¹²⁵ Socialstyrelsen 2022a.

¹²⁶ Korkmaz & Överlien 2023.

¹²⁷ Socialstyrelsen 2018b; SOU 2022:70

¹²⁸ SOU 2022:70.

¹²⁹ Odenbring & Johansson 2019.

¹³⁰ Brottsförebyggande rådet 2022c.

¹³¹ Utredning om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution, brev 2024.

¹³² Metoden har tagits fram av Kunskapscentrum för sexuell hälsa i samarbete med Sexualmedicinskt centrum-Pilen, Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer och Smittskydd Västra Götaland.

kommer testas. SEXIT är sedan start del av ett forskningsprojekt och metoden har följts upp genom ett flertal studier, som pekar på att verktyget är uppskattat. Vid ungdomsmottagningar har studier visat att ungdomar berättar om våldserfarenhet när frågor ställs rutinmässigt. Unga uttrycker att de önskar fler samtal om dessa ämnen i skolan och uppger att det är positivt när frågor ställs.¹³³ Yrkesverksamma uppger även att SEXIT bidragit till att fördjupa samtalen och att de uppger att det underlättar att frågorna ställs på rutin.¹³⁴ Spridningen och utvecklingen har möjliggjorts genom nationella satsningar, däribland stöd och statsbidrag från Jämställdhetsmyndigheten.¹³⁵

Förbättrad upptäckt av våldsutövare är nödvändigt för att lagstiftning ska få genomslag

Ändringen i socialtjänstlagen där kommuner har fått ett uttalat ansvar att ge stöd till våldsutövare har synliggjort bristerna i arbetet med att upptäcka utövare. Enligt nya föreskrifter och allmänna råd ska socialnämnden fastställa rutiner för att ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutövare.¹³⁶ Resultaten från utredningen om återfallsförebyggande insatser till män som utsätter närstående för våld visade att 36 procent av kommunerna hade rutiner för att identifiera våldsutövare.¹³⁷ Upptäckten sker främst genom att våldsutövaren själv tar kontakt med socialtjänsten eller ideell verksamhet, att våldsutövaren uppmärksammas i samband med utredning med anledning av oro för barn eller i samband med att frågor har ställts om våldsutsatthet och våldsutövande. Identifieringen av våldsutövare behöver också stärkas inom hälso- och sjukvården. Erfarenheterna av Socialstyrelsens dödsfallsutredningar visar att flera gärningsmän har haft kontakt med hälso- och sjukvården kort innan gärningen med anledning av psykisk ohälsa eller missbruksproblem. I flera fall gjorde hälso- och sjukvården en bedömning av risk för självmord men bedömde inte risken för att männen skulle utöva våld mot en nära anhörig.¹³⁸

Upptäckt av våld som en fråga för arbetsgivare

Kopplingen mellan våld i nära relationer, arbetslivet och ohälsa har på senare år aktualiserats. Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram och spridit metodstöd som riktar sig till arbetsgivare som vill inkludera våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Sedan lanseringen hösten 2022¹³⁹ har totalt 5 287 deltagare genomfört webbutbildningen. Jämställdhetsmyndigheten har genomfört en utbildning för myndighetens egna chefer samt för fyra länsstyrelser och en närmare uppföljning visar att samtliga myndigheter har uppdaterat sina medarbetar- och utvecklingssamtal, varav två kommer att inkludera frågor om våld i nära relation i upphandlingen av företagshälsan. Hälften av myndigheterna har också inkluderat webbutbildningen i sina introduktionspaket samt aviserat att deras målsättning är att samtliga chefer, HR-personal och skyddsombud ska genomgå den.¹⁴⁰

¹³³ Hammarström m.fl. 2022.

¹³⁴ Hammarström m.fl. 2021; Kilander m.fl. 2022; Länsstyrelsen Jämtland 2022.

¹³⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2023g; 2023i.

¹³⁶ HSLF-FS 2022:39. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer 2022.

¹³⁷ Enkäten skickades till socialtjänsterna i kommunerna och svarsfrekvensen var 70 procent. Se SOU 2018:37.

¹³⁸ Socialstyrelsen 2016; 2018b; 2018a; 2022c; 2024b; SOU 2018:37.

¹³⁹ Mätningen avser perioden augusti 2022 till 30 augusti 2023.

¹⁴⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2024c.

Allt fler arbetsgivare bedriver ett aktivt arbete med att uppmärksamma medarbetares egna erfarenheter av våld i nära relation. Länsstyrelserna ser bland annat att det har skett en ökning av antalet kommuner som arbetar med frågan.

Arbetet med stöd och skydd måste stärkas för att garantera kvinnor och barns skydd och säkerhet

Samhället har en skyldighet att ge kvinnor och barn som har utsatts för våld ett fungerande stöd och skydd för att förhindra att våldet fortsätter. Arbetet med att förstärka detta är därför en del i den nationella strategin. Med stöd avses här alla typer av stöd från samhället där även vård och behandlingsinsatser har inkluderats. En stor del av det konkreta stöd och skydd som ges idag ansvarar kommunerna för. Därför fokuserar denna text till stora delar på kommunernas arbete och deras förutsättningar för att kunna ge stöd och skydd till kvinnor och barn som har utsatts för våld.

Många kommuner har strukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor vilket stärker förutsättningarna för att ge stöd och skydd

Som konstaterades i föregående kapitel så är mycket av kommunernas arbete inriktat på att ge stöd och skydd till våldsutsatta. Kommunerna erbjuder också i allt högre utsträckning stöd till våldsutövare för att de ska bryta sitt beteende. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har drivit ett projekt där kommuner följt upp socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna på individnivå, i ärenden som rör våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Resultatet visar att 94 procent av alla stödsökande i materialet var kvinnor medan sex procent var män.¹⁴¹ En majoritet av de som sökt stöd var födda i Sverige och i åldern 25–44 år. Våldet som kvinnan sökte stöd från utövades i de allra flest fallen av en partner eller en tidigare partner men även andra relationer som en förälder, släktingar eller barn förekom, vilket även återfinns i andra undersökningar från exempelvis Brå¹⁴².

Enligt SKR så får nästan alla som har sökt stöd hos socialtjänsten i de kommuner som har ingått i projektet någon form av insats. I en majoritet av fallen ges samtalsstöd eller rådgivning. Det är också vanligt att kommunerna gör en genomgång av säkerhet med den våldsutsatta. 21 procent av kvinnor som söker stöd får en plats i skyddat boende. Detta kan höra samman med att drygt 20 procent av alla som söker stöd bedöms vara utsatta för mycket grovt, potentiellt dödligt våld.¹⁴³ Rapporten visar att de individuella målen helt eller delvis nåtts i 57 procent av ärendena som ingår i materialet.¹⁴⁴ I resultatet framgår att i ärenden där en positiv förändring har skett i relation till förändringsmålet har klienten i genomsnitt fått fler insatser. Ju längre stödet från socialtjänsten varar, desto vanligare är det att målet uppnås. De klienter som det går bäst för tycks oftare ha en mindre komplex situation.¹⁴⁵

Nästan alla kommuner kan erbjuda skyddat boende till kvinnor som är utsatta för våld av närstående.¹⁴⁶ Från den 1 april 2024 trädde en reform i kraft som innebär att skyddat boende blir en boendeinsats enligt socialtjänstlagen och varje kommun ska enligt den kunna säkerställa att det finns tillgång till skyddade boenden för våldsutsatta.¹⁴⁷ I och

¹⁴¹ Sveriges Kommuner och Regioner 2024.

¹⁴² Brottsförebyggande rådet 2023a; 2023b.

¹⁴³ Sveriges Kommuner och Regioner 2024.

¹⁴⁴ Sveriges Kommuner och Regioner 2024.

¹⁴⁵ Sveriges Kommuner och Regioner 2024.

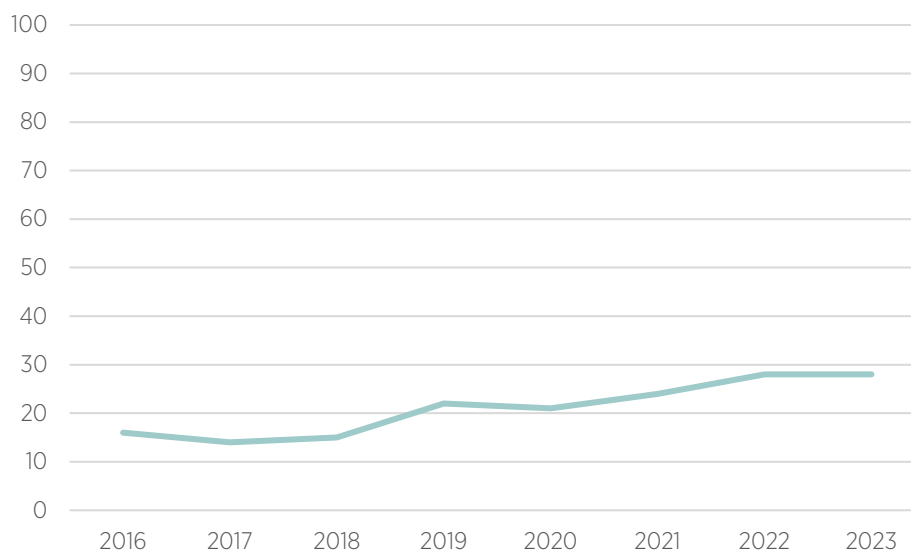
¹⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2020; Socialstyrelsen 2020b.

¹⁴⁷ Socialstyrelsen 2024a.

med lagändringarna kommer det krävas tillstånd från IVO för att få bedriva verksamhet i form av skyddat boende. Kommuner och regioner som bedriver sådan verksamhet ska anmäla detta till myndigheten. Lagändringen skärper alltså kravet på kommunerna. Dock behöver de inte bedriva verksamheten skyddat boende i egen regi, utan kan samverka med närliggande kommuner, upphandla tjänsten eller ingå avtal med kvinnojourer. Detta är ett arbetssätt som kommunerna använder redan idag. I vår kommunenkät svarade 68 procent av kommunerna att de hade aktuellt beslut om formaliserad samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Framför allt gällde samverkan arbetet med våldsutsatta. I Socialstyrelsens öppna jämförelser ses också en ökning över tid av överenskommelser om samverkan mellan kommuners socialtjänster och kvinnojourer.

De nya bestämmelserna om skyddat boende förväntas även innebära att barns rättigheter stärks då barn som följer med sin vårdnadshavare ska få ett eget beslut om insats. Barnets behov ska bedömas individuellt och en särskild utsedd socialsekreterare ska ansvara för kontakten med barnet. Reformen stärker barns rätt till hälso- och sjukvård samt skolgång under tiden i det skyddade boendet, ett område som länge varit eftersatt. Vi ser redan en viss positiv förflyttning då fler kommuner börjar ha skriftliga rutiner för hur handläggare ska säkra skolgången för barn i skyddat boende. Figur 6 illustrerar utvecklingen av aktuell skriftlig rutin för hur handläggare ska säkra skolgången för barn i skyddat boende. Under 2022 och 2023 har andelen kommuner som haft sådana rutiner uppgått till 28 procent. Även om detta är en anmärkningsvärt låg nivå, givet barns rätt till skolgång och våldsutsattas inklusive barnens rätt till skydd, så har det skett en positiv utveckling från 2016–2018 då andelen kommuner låg mellan 14–16 procent.

Figur 6: Andel kommuner där socialtjänsten har en aktuell skriftlig rutin för hur handläggaren ska säkra skolgången för barn i skyddat boende, 2016–2023.



Källa: Socialstyrelsen.

Kommuner, regioner och myndigheter brister fortfarande i stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn

Trots att stöd och skydd till våldsutsatta har förbättrats så finns det fortfarande allvarliga brister vilket får konsekvenser för utsatta kvinnor och barn. Socialstyrelsens utredningar

av vissa skador och dödsfall visar att flera samhällsaktörer som socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården fortsatt har svårt att hantera det grövsta våldet mot kvinnor och barn.¹⁴⁸ Likaså visar Riksrevisionens granskning av statens skydd av hotade personer att staten inte kan säkerställa att alla som är i behov av skydd beviljas detta och att skyddet som utfärdas inte alltid är verkningsfullt och förhindrar att personer utsätts för hot, våld och trakasserier.¹⁴⁹ Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har granskat kommuners arbete med våldsutsatta vuxna och barn och visat att styrning, genomförande och kunskap brister, både inom verksamheten och ansvarig nämnd.¹⁵⁰ Bland annat brister kommunerna i egenkontrollen och bedömningarnas kvalitet varierar. Dessutom saknas det i vissa fall kunskap om att kommunen är skyldig att utreda ansökningar om stöd och skydd även från personer som inte är bosatta i kommunen.¹⁵¹

I en nyligen publicerad granskning bedömer IVO också att det finns behov av att stärka tillämpningen av barnets bästa i socialtjänstens arbete med förhandsbedömningar och utredningar.¹⁵² Flera socialtjänster har inte inlett någon utredning när barn kan ha bevittnat eller utsatts för våld i hemmet och i flera fall har utredningar avslutats utan att socialtjänsten bedömt risken för att barnet på nytt ska utsättas för våld.¹⁵³ I en underlagsrapport till denna rapport framkommer också att kommunernas organisation är sämre för barn som är utsatta för våld än för våldsutsatta vuxna och att barn därmed har en svagare ställning. I rapporten understryks därför behovet av att fler barnhus etableras för att förstärka stödet till barn som brottsoffer.¹⁵⁴

Jämställdhetsmyndigheten har tidigare visat hur socialtjänsten, domstolar, polisen, hälso- och sjukvården, Skatteverket, skolor och andra aktörer i flera fall oavsiktligen har röjt uppgifter för kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.¹⁵⁵ Brister där brev och e-post har skickats fel eller uppgifter inte maskats är ofta förekommande. I en enkätundersökning från Riksrevisionen framkommer att 32 procent av de 179 myndigheter som besvarade enkäten uppger att deras hantering av skyddade personuppgifter brustit i något avseende under de senaste tre åren.¹⁵⁶ Kvinnor som har skyddade personuppgifter har ofta varit utsatta för våld i nära relationer under lång tid och många har berättat om sin våldsutsatthet för myndigheter och yrkesverksamma utan att få stöd och skydd.¹⁵⁷ Det har också visat sig att domstolsbeslut om barns umgänge med en våldsutövande pappa riskerar skyddet och försvårar att få fingerade personuppgifter, alltså nya personuppgifter utan koppling till de verkliga, beviljade. Det finns också skillnader i socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens hantering, bemötande och stöd där målgruppen inte får samma tillgång till vård som andra. Det långsiktiga stödet är ofta beroende av insatser från idéburna organisationer.

I en kartläggning som gjordes av Jämställdhetsmyndigheten år 2021 framgick att uppgifter om våld eller andra övergrepp är vanligt förekommande i mål om vårdnad,

¹⁴⁸ Socialstyrelsen 2024b.

¹⁴⁹ Riksrevisionen 2024.

¹⁵⁰ Inspektionen för vård och omsorg 2019.

¹⁵¹ Inspektionen för vård och omsorg 2019.

¹⁵² Inspektionen för vård och omsorg 2023.

¹⁵³ Inspektionen för vård och omsorg 2023.

¹⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

¹⁵⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2022d; 2023a.

¹⁵⁶ Riksrevisionen 2024.

¹⁵⁷ Weigl & Erlander 2022.

boende eller umgänge.¹⁵⁸ I vårt uppföljande uppdrag att sprida information till berörda aktörer om kartläggningen, däribland domare, konstaterar vi att förändringar måste ske för att säkerställa våldsutsattas rätt till skydd och att stärka barnrättsperspektivet i den här typen av mål. Bland annat konstaterar vi att barns levnadsomständigheter inte i tillräckligt hög grad är i fokus då de varken har talerätt eller ombud i tvistemålsprocessen och fokus snarare hamnar på föräldrarnas situation.¹⁵⁹ För att säkerställa att beslut är i enlighet med barnets bästa behöver riskbedömningar genomföras där hänsyn tas till vad konsekvenserna av våldsutsatthet kan innebära för det enskilda barnet. I vår kartläggning framkommer också att våld kan uppfattas som en konflikt mellan två jämbördiga parter och att domstolarna, när riskbedömningar görs och målet avgörs, i stället fokuserar på samarbetsvårigheter.¹⁶⁰ Likaså visar vi att samtliga uppgifter om våld eller övergrepp sällan beaktas i den riskbedömning som framgår av den skrivna domen, eller så saknas information om varför uppgifterna avfärdas eller inte anses styrkta. Utredningar från familjerätter är av vikt för domstolens riskbedömning men kompetensen och kvalitén på vårdnadsutredningar ser olika ut över landet. För att stärka domstolens riskbedömningar är det därför nödvändigt att även familjerättens riskbedömningar utvecklas.¹⁶¹

Kunskap är inte tillräckligt för att ge adekvat stöd och skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck

Socialstyrelsens dödsfallsutredningar har flera gånger visat att polis och socialtjänst inte alltid identifierar risken för hedersrelaterat våld och förtryck vid utformning av stödet till den utsatta.¹⁶² Mer kunskap om riskfaktorer och fungerande insatser när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck behövs, liksom systematisk uppföljning och utveckling av insatser.¹⁶³ Vidare menar Socialstyrelsen att stödet behöver vara så konkret att det kan omsättas i praktiken. Dock är forskningsbaserad kunskap för att ta fram ett sådant stöd begränsad.¹⁶⁴ Därför är det viktigt med en ökad samordning mellan nationella aktörer när kunskaps- och metodstöd tas fram.¹⁶⁵ Ny kunskap behöver på ett bättre sätt knytas till rutiner för arbetet och tillgång till processtöd efter utbildningsinsatser behöver finnas. Dessutom behövs stöd från personer med fördjupad kompetens, kunskap om implementering hos ledningen samt att resultat som verksamheten förväntas uppnå tydliggörs för att förbättra styrningen.¹⁶⁶

I vår underlagsrapport om arbetet mot mäns våld mot kvinnor i Västerbotten framkommer också att tillgången till kunskap och utbildningar är stor, men att den inte helt tillgodoser yrkesverksammas behov av stöd och verktyg i möten med utsatta.¹⁶⁷ Det framkommer att kommuner som har utvecklat strukturer för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ändå kan ha svårt att nå fram till utsatta barn, unga och vuxna, och att

¹⁵⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2022e.

¹⁵⁹ Jämställdhetsmyndigheten 2023f.

¹⁶⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2022e; 2023f.

¹⁶¹ Jämställdhetsmyndigheten 2023f.

¹⁶² Socialstyrelsen 2022c.

¹⁶³ Socialstyrelsen 2021a.

¹⁶⁴ Socialstyrelsen 2021a.

¹⁶⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

¹⁶⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

¹⁶⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

antalet ärenden som aktualiseras hos kommunen är få.¹⁶⁸ Socialstyrelsen framhåller att det är viktigt att bygga lokal kunskap genom systematisk uppföljning av olika insatser.¹⁶⁹ Systematiken kan dock vara svår att skapa och kunskapen svår att upprätthålla då detta ofta är sällanärenden, inte minst i mindre kommuner.¹⁷⁰ Det kan därför vara en utmaning för kommuner att utveckla egen specialistkompetens om hedersrelaterat våld och förtryck och de kan behöva säkerställa kompetensen på annat sätt, exempelvis genom stärkt samverkan.¹⁷¹ Det lyfts också fram i underlagsrapporten från Västerbotten att specialiserade verksamheter och samverkan mellan kommuner kan användas i betydligt större utsträckning i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt våld mot barn.¹⁷²

För att nå ett större genomslag för det praktiska arbetet krävs en ökad träffsäkerhet i insatserna. Statskontoret har visat att få myndigheter som arbetar med den nationella strategin analyserar behoven hos olika yrkesgrupper.¹⁷³ De har också svårt att visa att insatser har lett till förändrade arbetssätt som påverkat stödet till våldsutsatta. Socialstyrelsen har också pekat på risken för perspektivträngsel och svårigheter för kommuner och regioner att kunna ta emot och implementera kunskap.¹⁷⁴

Regionkoordinatorerna är avgörande för arbetet med stöd och skydd till utsatta inom prostitution och människohandel

Arbetet mot prostitution och människohandel kräver samverkan på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stärka arbetet mot sexuell exploatering, prostitution och människohandel har bidragit till att driva kunskapsproduktionen och metodutvecklingen framåt.¹⁷⁵ En central del i arbetet har varit en förstärkning av regionkoordinatorerna. Sveriges arbete med upptäckt av samt stöd och skydd till personer utsatta i prostitution och människohandel är i hög grad beroende av funktionen. Polisen, Brå, Europarådets Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) och utredningen om exitprogram för personer i prostitution har lyft vikten av regionkoordinatorerna och att denna funktion behöver förstärkas för att kunna hjälpa fler utsatta och yrkesverksamma.¹⁷⁶ Brå lyfter också fram att det i många fall är regionkoordinatorernas arbete som har bidragit till att människohandelsoffer väljer att bryta med människohandlaren eller kopplaren och delta i polisutredningarna.¹⁷⁷ GRETA har också framhållit att stödet som koordinatorerna ger till offer ökar sannolikheten att de samarbetar med myndigheter.¹⁷⁸

Utöver detta så bidrar de med expertstöd till yrkesverksamma i sällanärenden och stärker samverkan mellan polis och socialtjänst i det lokala och regionala arbetet mot prostitution och människohandel. Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har nyligen konstaterat att det finns en brist på grundläggande kunskap om människohandel

¹⁶⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

¹⁶⁹ Socialstyrelsen 2021a.

¹⁷⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

¹⁷¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023.

¹⁷² Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

¹⁷³ Statskontoret 2021.

¹⁷⁴ Socialstyrelsen 2023b.

¹⁷⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2024b.

¹⁷⁶ Brottsförebyggande rådet 2022a; SOU 2023:97.

¹⁷⁷ Brottsförebyggande rådet 2022a.

¹⁷⁸ GRETA 2023.

och brottsoffrens rättigheter inom socialtjänsten.¹⁷⁹ Så länge denna kunskap saknas blir regionkoordinatorerna avgörande för arbetet med stöd och skydd till målgruppen.

Den stora efterfrågan av regionkoordinatorernas kompetens begränsas av bristande resurser

Regionkoordinatorerna arbetar i stor utsträckning med att koordinera kontakter med myndigheter och andra aktörer, samt att stötta yrkesverksamma i individärenden. De utgör därmed en viktig expertresurs och den ökade kännedomen om funktionen har bidragit till att de i allt högre grad även nyttjas i strategiska forum. Allt oftare bidrar de till utbildningar, metodutveckling, samverkan och strategiskt utvecklingsarbete. Under 2022 genomfördes i genomsnitt 40 utbildningstillfällen per region. De bidrar även med expertkompetens i utredningar och uppföljningar av Sveriges arbete på området. Regionkoordinatorerna förväntas samtidigt i allt högre grad att ingå i det omfattande arbetet på center mot arbetslivskriminalitet (AKC) och myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner.

Regionkoordinatorerna bidrar också med unik statistik gällande förekomsten av människohandel och exploatering i Sverige, de kommer i genomsnitt i kontakt med 400 personer per år som exploateras för olika ändamål. Misstänkta brottsoffer hänvisas till regionkoordinatorerna från bland annat Migrationsverket, Polismyndigheten och civilsamhällesorganisationer. En majoritet av de telefonsamtal som kommer in till Jämställdhetsmyndighetens nationella stödtelefon för yrkesverksamma rör konsultation i individärenden. Dessa vidarebefordras då till regionkoordinatör i aktuell region. De är utsedda till ensam kontaktpunkt för återvändandeprogrammet (ÅMP) och bistår brottsoffer i att ansöka till programmet. Antalet ansökningar till programmet ökar årligen. De bidrar därmed till att bistå offer för människohandel och exploatering med stöd och skydd.

Även om finansieringen av regionkoordinatorerna har ökat under de senaste åren så har efterfrågan på deras kompetens också ökat. Då resurserna inte utökats i samma omfattning som det utökade arbetet riskerar detta leda till att arbetet mot sexuell exploatering och andra exploateringsformer prioriteras ner. Antalet identifierade offer som utsatts för sexuell exploatering minskade under 2022 jämfört med tidigare år. Under 2023 identifierades också för första gången färre utsatta i sexuell exploatering, jämfört med antalet utsatta för arbetskraftsexploatering. Det ursprungliga uppdraget att öka identifieringen och stödet till individer utsatta för prostitution och människohandel, samt att samordna insatser kring dessa och bidra till en effektiv brottsbekämpning ställs därmed emot en mängd andra uppgifter.

¹⁷⁹ Jämställdhetsmyndigheten & Socialstyrelsen 2023.

RÄTTSVÄSENDETS PRIORITERINGAR FÅR NEGATIVA KONSEKVENSER FÖR BROTTSBEKÄMPNING

Den tredje målsättning syftar till att skapa en effektivare brottsbekämpning genom att öka möjligheterna att frihetsberöva personer som begår allvarliga brott mot kvinnor och barn och även på andra sätt förebygga att brotten sker. Analysen visar att när resurser sätts in så får det resultat. Dock prioriterar rättsväsendet just nu gängkriminaliteten vilket vi bedömer påverkar effektiviteten i brottsbekämpningen av mäns våld mot kvinnor negativt.

Små förändringar i personuppleringen för misshandelsbrott i nära relationer

Våld i nära relationer består av en rad olika våldshandlingar, från kontroll, hot eller förtal till misshandel, grov kvinnofridskränkning och mord. Våld i nära relationer återfinns i alla samhällsklasser och i alla delar av landet, även fast vissa grupper lever i mer utsatta livssituationer.¹⁸⁰ Därför krävs både breda insatser för att förebygga att våldet uppstår och mer specifika insatser för olika riskgrupper.¹⁸¹ I ett sådant aktivt förebyggande arbete har Polisen en viktig roll. Under föregående år har dock Polisen prioriterat ner det förebyggande arbetet och lagt resurser på arbete mot gängkriminalitet¹⁸², vilket delvis kan förklara en negativ utveckling gällande personupplering och antalet handlagda brott.

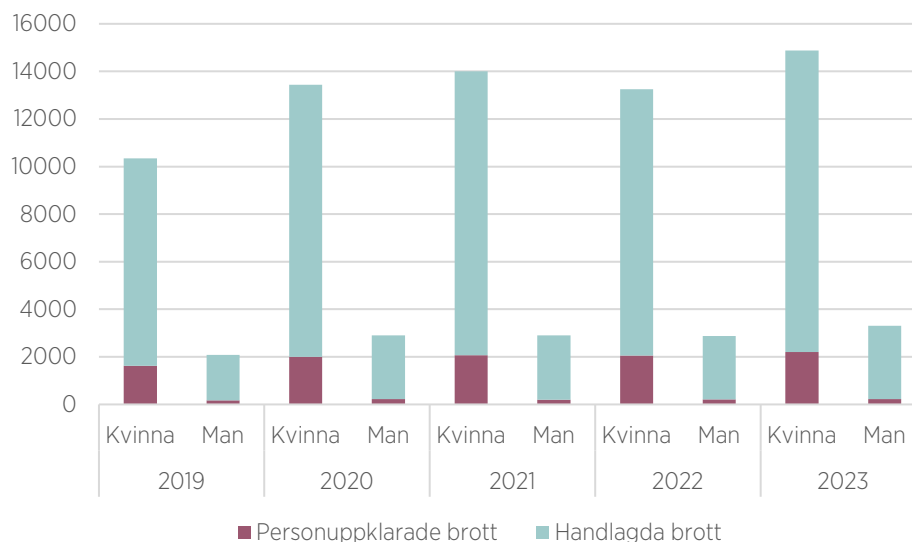
Misshandel är det vanligaste handlagda brottet som utförs mot en person i en nära relation. Kvinnor är de som oftast utsätts för misshandel i nära relation ofta av en partner eller före detta partner. 2023 anmäldes nästan 18 200 misshandelsbrott i nära relation. Drygt 14 900 av dessa ärenden anmäldes av kvinnor och 3 300 anmäldes av män. Både antalet handlagda och personupplagda misshandelsbrott i nära relation har ökat över tid, vilket illustreras i figur 7. Utvecklingen avspeglar sig i personuppleringsprocenten som för 2023 uppgick till 15 procent för brott mot kvinnor och 7 procent för brott mot män. Mellan 2019 och 2023 har personuppleringen för brott mot kvinnor och män varierat runt en procentenhet. Det går därför inte att konstatera någon större förändring gällande misshandel i nära relationer.

¹⁸⁰ Karimi m.fl. 2024; Polismyndigheten 2024; Socialstyrelsen 2024c.

¹⁸¹ Skr 2016/17:10.

¹⁸² Polismyndigheten 2024.

Figur 7: Totalt antal handlagda och personupplagade brott för misshandel inomhus i nära relationer, fördelat på kön, 2019–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet.

Vid upprepade kränkningar mot en partners eller före detta partners integritet kan våldsutövaren dömas för grov kvinnofridskränkning. Personen ska då ha begått flera vålds- eller sexualbrott som bland annat syftar till att skada kvinnans självkänsla. Antalet handlagda brott av grov kvinnofridskränkning har minskat under de senaste åren från 1899 år 2016 till 1205 år 2023. Samtidigt har personupplagaringsprocenten ökat från 18 procent år 2016 och 16 procent år 2017 till 22 procent år 2023.

Om en person riskerar att utsättas för brott eller trakasserier så kan en åklagare meddela kontaktförbud. En person som utsätter en annan person för brott, förföljelse eller trakasserier får då inte kontakta eller vistas i samma område som personen som utsätts. Vid risk för allvarliga brott eller om personen ignorerat kontaktförbudet så kan detta utvidgas och kombineras med elektronisk övervakning. Riksrevisionen uppger att ungefär 80 procent av de skyddspersoner som beviljades kontaktförbud 2022 var kvinnor.¹⁸³ I föregående uppföljning konstaterades att andelen beviljade kontaktförbud varit runt 30 procent över tid och att det fanns geografiska skillnader i hur åklagarkammare beviljar kontaktförbud.¹⁸⁴ Mönstret tycks bestå. Andelen beviljade kontaktförbud uppgick under 2023 till i genomsnitt 31 procent. Det finns fortsatt stor spridning i hur hanteringen av kontaktförbud ser ut mellan olika åklagarområden och enskilda åklagarkammare. Flest andel beviljade kontaktförbud fanns under 2023 i område Nord-Mitt där 37 procent av ärendena ledde till förbud medan det i Syd-Öst enbart skedde i 28 procent av fallen. Riksrevisionen konstaterar i en granskning att detta delvis kan förklaras med att åklagarkammarna har olika syn på vad som krävs för att bevilja kontaktförbud. Polisens operatör, som tar emot anmälningarna, kan också sakna

¹⁸³ Riksrevisionen 2024.

¹⁸⁴ Åklagarmyndigheten bedömer att en stor majoritet av kontaktförbuden rör våld eller andra brott i nära relationer. Det går dock inte att avgöra hur stor andel rör våld i nära relationer.

kunskap om brott i nära relationer och information om kontaktförbud vilket begränsar utredningarnas kvalitet.¹⁸⁵

Riksrevisionen menar också att Polisen brister i att upprätthålla kontaktförbuden vilket gör att dessa inte ger det skydd som är tänkt.¹⁸⁶ Det har också skett en ökning av handläggningstiden för kontaktförbud. Mellan 2014–2020 låg genomströmningstiden på fem dagar, men har därefter ökat. Sedan 2022 uppgår den genomsnittliga mediantiden för kontaktförbud till sju dagar. Uppgången i mediantid ses över hela landet.¹⁸⁷

Försämringar har skett i arbetet mot våldtäktsbrott

I kapitlet Mäns våld mot kvinnor är fortsatt ett stort samhällsproblem konstateras att det skett en minskning av självrapporterade sexualbrott sedan 2017, men en ökning av antalet handlagda våldtäktsbrott. 2016 handlade Polisen 6249 våldtäktsbrott. 2023 hade antalet handlagda brott ökat till 9334. En möjlig förklaring till detta är den nya sexualbrottslagstiftningen som infördes 2018. I Brås uppföljning från 2020 av tillämpningen av den nya lagen framträder att antalet åtal och fällande domar för våldtäkt har ökat sedan lagändringen.¹⁸⁸ En positiv utveckling kan även ses i relation till personuppläring av våldtäktsbrott. Sedan 2017 har andelen personupplärade ärenden ökat från 11 procent fram till 2022 då personuppläringensprocenten uppgick till 22 procent. Dock bröts den positiva trenden 2023 då personuppläringensgraden åter försämrades samtidigt som antalet handlagda våldtäktsbrott låg på ungefär samma nivå, vilket illustreras i figur 8. Andelen personupplärade brott uppgick 2023 till 16 procent.

Den minskning som har skett av personuppläring av våldtäktsbrott kan främst kopplas till en minskning av uppläringen av våldtäktsbrott mot kvinnor, som är den grupp som främst utsätts för våldtäkter och våldtäktsförsök. Sedan 2022 har personuppläringen minskat med tre procentenheter för våldtäktsbrott mot kvinnor. Dock kvarstår att våldtäktsbrott mot män har lägst personuppläring. Personuppläringen sjunker även för våldtäktsbrott mot barn, men från en högre nivå. Framför allt sker detta bland yngre barn, alltså flickor och pojkar under 15 år. Jämställdhetsmyndigheten menar att detta är en trend som måste brytas, även om det i dessa fall är färre antal handlagda brott, vilket gör att varje uppläring får en större effekt på personuppläringensprocenten. Att personuppläringen för våldtäkt mot pojkar är lägre än för flickor behöver också åtgärdas.

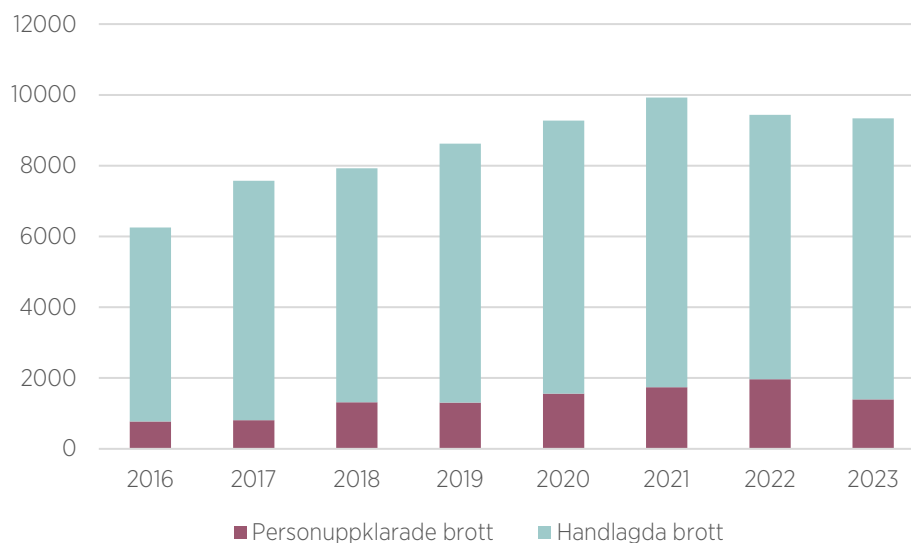
¹⁸⁵ Riksrevisionen 2024.

¹⁸⁶ Riksrevisionen 2024.

¹⁸⁷ Indikatorer, Åklagarmyndigheten.

¹⁸⁸ Brottsförebyggande rådet 2020.

Figur 8: Antal handlagda och personupplarade våldtäktsbrott, 2016–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet.

Tidigt åklagarinträde är centralt för att effektivt utreda våldtäktsbrott. Enligt Polisens och Åklagarmyndighetens anvisningar ska åklagare leda förundersökningen om det finns en misstänkt gärningsperson eller brottsoffret är under 18 år. Under de senaste åren har dock andelen åklagarinträden inom 48 timmar, vid våldtäktsbrott, minskat. 2016 låg andelen åklagarinträden inom 48 timmar i relation till samtliga våldtäktsbrott på 69 procent. Därefter gick andelen upp till 77 procent under 2020. Under 2023 uppgick andelen åklagarinträden inom 48 timmar av alla ärenden till 64 procent.¹⁸⁹

Sedan 1 juni 2018, när den nya sexualbrottslagstiftningen infördes, kan personer dömas för oaktsam våldtäkt. Antalet handlagda brott av oaktsam våldtäkt ökar kontinuerligt, men mörkertalet är troligtvis stort. Under 2023 uppgick antalet handlagda ärenden till 189 och personuppleringen till en procent. Även om Brå visat att lagstiftningen haft effekt på antalet åtal och fällande domar¹⁹⁰, visar studier att lagstiftningen haft begränsad effekt i andra avseenden. Dels används lagstiftningen sällan i ärenden rörande brott där barn utnyttjas genom köp av sexuell handling¹⁹¹, dels har förändringarna avseende samtycke inte nödvändigtvis förflyttat fokuset från brottsoffret trots att det var ett syfte med lagen.¹⁹² I en studie fanns enbart små tecken på normförändrande juridiska resonemang och skillnader gällande de juridiska aktörernas syn på ansvarsfrågan, avseende om det var den tilltalade eller brottsoffret som i rättssalen utkrävdes på ansvar för att säkerställa att samtycke hade givits eller inte.

Begränsat genomslag för lagstiftning om hedersrelaterad brottslighet

Under de senaste åren har det tillkommit lagstiftning kring barnäktenskapsbrott, hedersförtryck, utreseförbud och brott med hedersmotiv. Dessa förändringar har dock haft

¹⁸⁹ Indikatorer, Polismyndigheten.

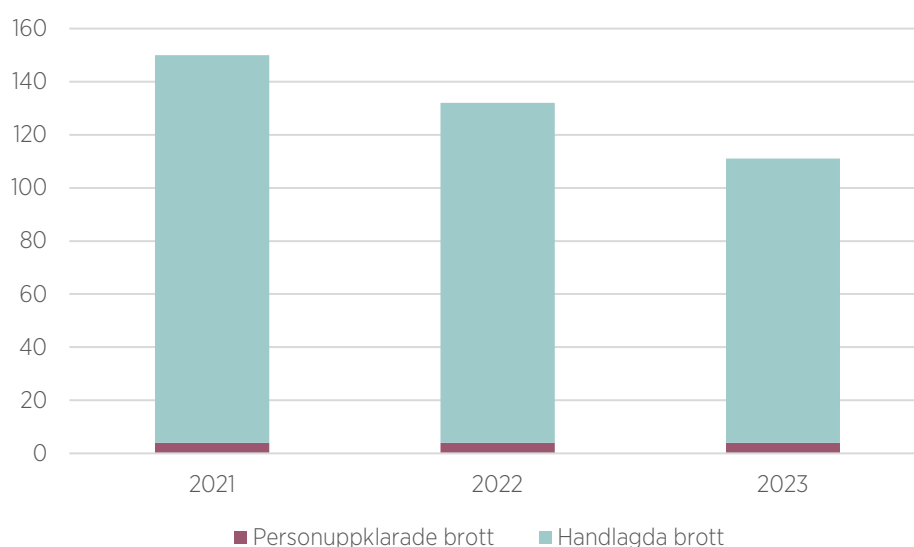
¹⁹⁰ Brottsförebyggande rådet 2020.

¹⁹¹ Brottsförebyggande rådet 2020.

¹⁹² Wallin m.fl. 2021.

begränsat genomslag. En bidragande anledning kan vara att rättsväsendet har svårt att bygga kompetens kring hedersrelaterad brottslighet då det är få anmälda brott att utreda. Övergripande har hedersrelaterade brott också en lägre personupplaring än andra brott som rör mäns våld mot kvinnor. I figur 9 återfinns antalet handlagda och personupplarade brott gällande äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa. Under 2023 handlades 111 ärenden där fyra ärenden personupplarades. Som kan ses i figuren har det skett en nedgång sedan 2021 som var första helåret med brottsrubriceringen barnäktenskapsbrott, som infördes 1 juli 2020. Under denna period har rättsväsendet enbart klarat upp fyra brott per år gällande äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa.

Figur 9: Antalet handlagda och personupplarade brott gällande äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa, 2021–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet.

Ett liknande mönster framträder även för andra brott som kan kopplas till hedersrelaterad brottslighet. 2023 handlades 95 ärenden av hedersförtryck, varav tre personupplarades. Även vid könsstymning av flickor och kvinnor är antalet personupplarade brott lågt. Detta bero delvis på få och geografiskt utspridda ärenden, vilket gör att det finns begränsade möjligheter att utveckla specialistkompetens. Polisen anger bland annat att det är svårt att bygga upp utredningserfarenhet kring könsstymning hos enskilda poliser.¹⁹³ Både Polisen och Åklagarmyndigheten har utvecklat stödstrukturer för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Dock har det konstaterats att polis och åklagare inte använder alla tillgängliga utredningsmöjligheter och att det behövs metodstöd, rättslig vägledning, rutiner, utredningsresurser och samverkan för att förbättra arbetet mot könsstymning av flickor och kvinnor.¹⁹⁴

¹⁹³ Polismyndigheten 2023a.

¹⁹⁴ Polismyndigheten 2023a; Åklagarmyndigheten 2023.

Specialistkompetens och stödjande strukturer behövs för ökad tillämpning av lagstiftning om hedersrelaterad brottslighet

Flera myndigheter har haft i uppdrag att främja tillämpningen av lagstiftningen avseende hedersrelaterade brott, däribland barnnäktenskapsbrott, utreseförbud och hedersmotiv som straffskärpningsgrund. En vägledning för yrkesverksamma inom socialtjänst, skola, Polisen samt hälso- och sjukvård har tagits fram.¹⁹⁵ Åklagarmyndigheten lyfter i slutredovisningen fram att en utvärdering behöver ske inom respektive verksamhet för att se om vägledningen har haft effekt. Vidare menar Barnafrid att ett hinder för implementering av vägledningen bland yrkesverksamma är att de inte har tid för kompetensutveckling och att kunskapsnivån varierar över landet.¹⁹⁶

Barnafrid har haft i uppdrag att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck för att förbättra utredningsarbetet vid misstanke om hedersrelaterad brottslighet och bemötandet av brottsutsatta barn. Barnafrid menar att det funnits utmaningar i att genomföra insatser så att kunskapen fördjupas och omvandlas i praktiken.¹⁹⁷ Vidare konstateras att lagstiftningen på området kräver ytterligare implementering för att få genomslag.¹⁹⁸ I en tidigare utvärdering identifierade Barnafrid att barns rätt till information och delaktighet behöver stärkas samt att bristande tillgång på utbildade barnförhållare inom polisen är ett problem.¹⁹⁹ Dessutom behöver myndigheter sätta barnets bästa i centrum, bland annat genom att ge tillgång till barnahusverksamheterna.²⁰⁰

Upptäckt av prostitution och människohandel för sexuella ändamål är beroende av polisens prioriteringar

Köp av sexuella tjänster och människohandel är spaningsbrott som i hög grad upptäcks genom aktivt polisarbete. Att polisen prioriterar dessa brott är därmed centralt för handläggningen och personuppleringen av brotten men också för brottsoffrens tillgång till stöd och skydd.²⁰¹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten lyfter att antalet ärenden är beroende av polisens insatser och tillslag.²⁰² När det kommer till köp av sexuell tjänst, som illustreras i figur 10, har det skett en kraftig uppgång av handlagda ärenden från 537 ärenden år 2016 till 1648 ärenden 2021. Därefter minskar antalet ärenden igen och 2023 handlades 1157 ärenden. Personuppleringen för köp av sexuella tjänster följer ett liknande mönster med en tydlig uppgång fram till 2021 för att sedan minska något. 2021 upplades flest brott gällande köp av sexuella tjänster och då uppgick personuppläringsprocenten till 61 procent. Under 2023 var andelen personupplärade brott 56 procent.

¹⁹⁵ Länsstyrelsen Östergötland 2022.

¹⁹⁶ Länsstyrelsen Östergötland 2023.

¹⁹⁷ Barnafrid 2022.

¹⁹⁸ Barnafrid 2022.

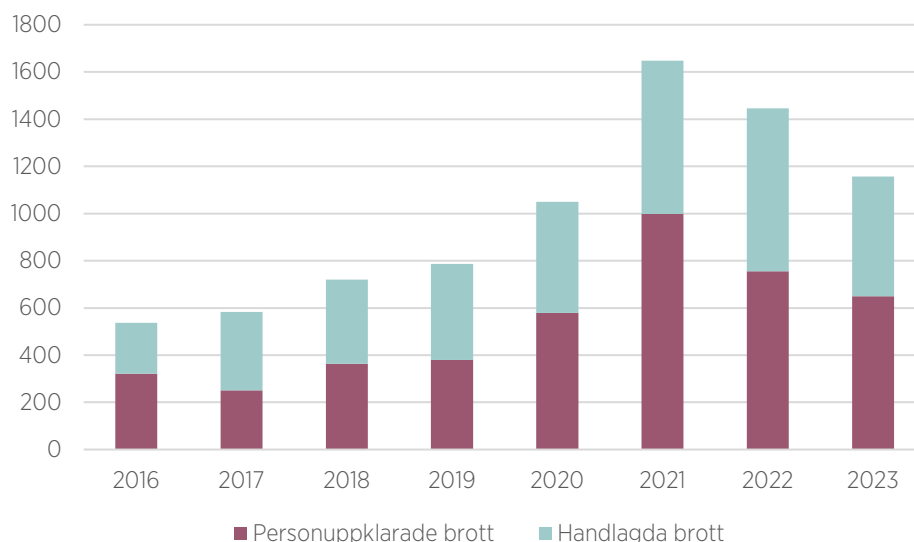
¹⁹⁹ Barnafrid 2019.

²⁰⁰ Barnafrid 2019.

²⁰¹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten hade 2021 och 2022 i uppdrag att redovisa arbetet med, och utvecklingen av brott i parrelation, brott mot barn, våldtäkt mot vuxna samt köp av sexuella tjänster.

²⁰² Polismyndigheten 2023e; Åklagarmyndigheten 2022.

Figur 10: Antalet handlagda och personupplärade brott gällande köp av sexuell tjänst, 2016–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet.

Under 2020 och 2021 ökade antalet polisingripanden mot köp av sexuella tjänster i hela landet. Detta uppges ha berott på kompetenshöjning, att lokalpolisområden gjort insatser mot sexköp samt att det frigjordes polisresurser under coronapandemin.²⁰³ Under 2022 uppger Polisen att de omfördelat resurser och omorganiserat arbetet, vilket lett till en minskning av antalet ärenden. Polisen uppger att minskningen av ärenden har varit som störst i de polisregioner där de mest omfattande organisatoriska förändringarna har skett. I vissa regioner har Polisen omorganiserat arbetet med specialiserade människohandelsgrupper, för att i stället integrera arbetet i verksamheter som arbetar med grov organiserad brottslighet. De regioner som delar utrednings- och spaningsresurser med andra grova brott inom ramen för grov organiserad brottslighet har varit hårt belastade under 2022.²⁰⁴

Gällande förbudet mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling handläggs årligen normalt runt 150 till 200 ärenden, med undantag för 2019 då 335 ärenden handlades. Under 2023 förekom 178 ärenden. Personuppleringen varierar något över tid, men följer antalet handlagda brott eftersom utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling är spaningsbrott som i hög grad upptäcks genom aktivt polisarbete. Under 2023 förbättrades personuppleringen. Andelen ärenden som personupplärades uppgick då till 47 procent efter att 2022 ha uppgått till 18 procent och 2021 till 27 procent.

Även andelen personupplärade brott av kontakt med barn i sexuellt syfte (grooming) har ökat något under 2023 och uppgick till åtta procent efter att under 2022 legat på fem procent. Antalet handlagda brott har också successivt ökat från 120 ärenden 2016 till 227 ärenden under 2023. Det är viktigt att rättsväsendet fortsätter prioritera frågan, eftersom antalet handlagda brott gällande kontakt med barn i sexuellt syfte har varit på en högre nivå än tidigare sedan 2019. I augusti 2022 skärptes också minimistraffen för köp av

²⁰³ Polismyndigheten 2022.

²⁰⁴ Polismyndigheten 2023e.

sexuella tjänster samt utnyttjande av barn för sexuell posering från böter till fängelse. Detta har gett Polisen utökade möjligheter till exempelvis DNA-prover i utredningsarbetet. Det lägsta straffet för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling har också höjts från fängelseminimum till fängelse i sex månader.

Polisens omorganisering påverkar arbetet med stöd och skydd

Polisens prioriteringar är även viktiga för identifieringen av brottsoffer och deras rätt till stöd och skydd. Regionkoordinatorer och KAST-verksamheter rapporterar om hur polisens omorganisering av arbetet mot prostitution och människohandel tydligt påverkat arbetet med stöd och skydd. En stor andel av de ärenden som regionkoordinatorerna hanterar har tidigare inkommit från polisen. Detta inflöde har nu minskat i omfattning. Det strukturerade samverkansarbete med gemensamma insatser mellan polis och socialtjänst som funnits i ett flertal regioner har också minskat under 2023.²⁰⁵ Att människohandelsoffers tillgång till stöd och skydd efter betänketiden är beroende av deras medverkan i en rättsprocess, samtidigt som få ärenden utreds och leder till åtal, gör att brottsoffer riskerar att falla utanför systemet.²⁰⁶ Som beskrivs i kapitlet Det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas hos kommuner och statliga myndigheter så har det återfallsförebyggande arbetet med personer som exploaterat andra sexuellt påverkats negativt av polisens prioriteringar.

Begränsat genomslag för lagstiftning om människohandel

Sveriges arbete med att utreda och lagföra människohandelsbrott har kritiserats. Bland annat uppvisar Sverige få fällande domar gällande människohandel jämfört med många andra länder vilket väckt kritik från GRETA som övervakar implementeringen av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. GRETA har vid flera tillfällen uppmanat Sverige att agera för att säkerställa att människohandelsfall utreds och åtalas mer effektivt samt att de leder till fällande domar som medför proportionerliga och avskräckande sanktioner.²⁰⁷ Utredningen *Ut ur utsatthet* bedömer också att Sverige i dagsläget inte lever upp till internationella åtaganden gällande stöd till offer för människohandel.²⁰⁸

En åtgärd för att få personer utsatta för människohandel att medverka i rättsprocessen och tillgodose dem visst skydd är att bevilja betänketid, vilket ger brottsoffret ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tidigare har enbart förundersökningsledare kunnat ansöka om betänketid för offer för människohandel, men sedan 1 augusti 2022 kan även socialnämnder göra detta. Dock är det få ärenden som inkommer via socialnämnderna. Även om Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram information om de nya bestämmelserna kring betänketid bedömer vi att ytterligare kunskapshöjande insatser krävs.

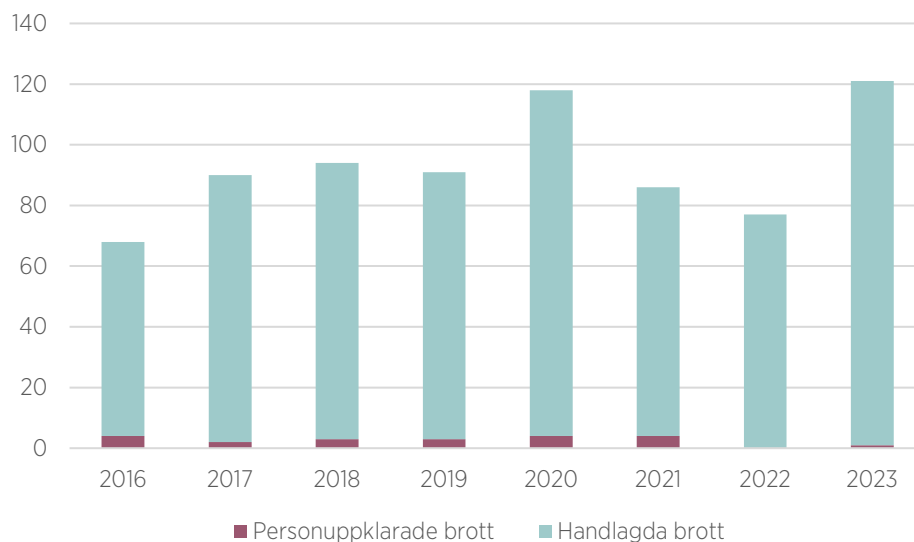
²⁰⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2024b.

²⁰⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2024b.

²⁰⁷ GRETA 2023.

²⁰⁸ SOU 2023:97.

Figur 11: Antalet handlagda och personuppljade brott gällande människohandel för sexuella ändamål, 2016–2023.



Källa: Brottsförebyggande rådet.

I figur 11 illustreras utvecklingen över antalet handlagda och personuppljade ärenden gällande människohandel för sexuella ändamål. Från 2016 till 2020 skedde en ökning av antalet handlagda ärenden från 64 till 114. Under 2021 och 2022 minskade antalet ärenden för att sedan 2023 återigen öka till 120 ärenden. Personuppljningen är dock låg.

Jämställdhetsmyndigheten har låtit ta fram en underlagsrapport till denna rapport för att analysera svårigheterna med att lagföra ärenden om människohandel för sexuella ändamål. Underlagsrapporten har fokus på hur människohandelsbrottet har tolkats och tillämpas i svenska domstolar sedan den senaste lagändringen 2018. Studien undersöker komplexiteten i rättstillämpningen vid åtal för människohandel för sexuella ändamål och inkluderar material som berör hur människohandelsärenden handläggs hos Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Materialet som har analyserats är heltäckande och studerar de 14 åtal som prövats gällande människohandel för sexuella ändamål sedan lagstiftningsändringarna 2018.²⁰⁹ Inget av dessa mål har gått hela vägen upp till Högsta domstolen. Brottsoffren i de ärenden som lett till åtal är uteslutande kvinnor och flickor och majoriteten av gärningspersonerna är män. Majoriteten av brottsoffren är migranter.

Underlagsrapporten Människohandel för sexuella ändamål: Om tolkning och tillämpning av 4 kap. 1 a § brottsbalken finns som bilaga till denna rapport.

Tre huvudsakliga problemområden i domstolsprövningen

Analysen av prövningen i domstol visar på tre problemområden. För det första finns det bevissvårigheter rörande rekvisiten otillbörligt medel och exploateringssyfte. Det är svårt att hitta stödbevisning utöver målsägandes berättelse kopplat till dessa två rekvisit. Framför allt är det svårt att bevisa att målsäganden befunnit sig i en utsatt belägenhet i ett annat land än Sverige och att brottet begåtts eller inletts där. Ofta ställs ett mycket

²⁰⁹ Samtliga domar där åtal väckts för människohandel för sexuella ändamål och där saken prövats i domstol under perioden 2018-01-01 – 2023-11-01 ingår i studien.

högt krav på graden av utsatthet som målsäganden behöver ha befunnit sig i för att det ska anses utgöra en utsatt belägenhet. I ett fall var målsäganden en fattig kvinna utan utbildning eller egna pengar. Hon befann sig i Sverige utan att kunna veta sig svenska eller engelska. Åklagaren menade att hon därför var beroende av den tilltalade och därmed i en utsatt situation. Domstolen fastslog utan motivering att det inte utgjorde en utsatt belägenhet. Det framgår i studien att domstolen sällan motiverar varför man anser att de omständigheter som åklagaren lagt fram inte konstituerade den grad av utsatt belägenhet som domstolen anser krävs.

För rekvisitet att ha haft ett exploateringssyfte finns det även bevisvärigheter i förhållande till vilken avsikt gärningspersonen haft. Det försvaras av att det rör sig om ett så kallat överskjutande uppsåt där konsekvensen av avsikten inte behöver förverkligas för att brottet ska anses fullbordat. Ofta finns det inga dokumenterade uppgifter i målen som kan ge stöd till målsägandens berättelse om gärningspersonens avsikt att exploatera dem. När åtalet berör ett flertal tilltalade kan det också vara svårt att bevisa att alla personers handlingar hade avsikten att exploatera.

Det andra problemområdet rör ett tolkningsproblem för vad som utgör en handelsåtgärd och vad som innebär en utsatt belägenhet. En handelsåtgärd kan i detta fall vara rekrytering, transport, överföring, inhysning eller mottagande av en person i syfte att denne ska exploateras. Det råder dock oklarheter kring hur rekvisitet handelsåtgärd ska tolkas. I ett mål ansåg domstolen att gärningspersonerna inte *rekryterat* målsäganden eftersom hon själv tagit initiativ till resan till Sverige. Det kan noteras att hon var under 18 år. Eftersom en annan person än de tilltalade hade betalat för resan ansåg domstolen heller inte att de tilltalade hade *transporterat* flickan. Att målsäganden anvisades till att sova utomhus när de väl anlät till Sverige ansågs inte utgöra en *inhysning*. Domstolen ansåg inte heller att de tilltalade hade *tagit emot* flickan, eftersom domstolen menade att den bedömningen måste göras tillsammans med bedömningen om de tilltalade hade ett exploateringssyfte. Att den bedömningen ska göras ihop är inget som följer av lagtexten och domstolen motiverade inte heller varför man kom till den slutsatsen. Visserligen måste gärningspersonen haft ett exploateringssyfte vid tillfället då handelsåtgärden vidtogs, men det finns inget krav på att det ena måste vara uppfyllt för att det andra också ska anses vara det. I ett annat fall som rörde en 14-årig flicka ansåg domstolen att hon inte blivit *transporterad* av den tilltalade eftersom körsträckan varit kort och att den tilltalade suttit i bilens bakre del. Den tilltalade hade organiserat resan och det var bevisat att han hade ett exploateringssyfte. Det framstår som oklart varför transportens längd påverkade bedömningen, eftersom bilfärden organiserades av den tilltalade i syfte att målsäganden skulle exploateras för sexuella ändamål, vilket skedde när de kom fram till destinationen.

Det tredje problemområdet är åklagarens utmaning att beskriva och precisera den brottsliga gärningen. Detta eftersom människohandelsärenden ofta rör sig om komplexa och utdragna händelseförlopp, ofta över landsgränser. Studien menar att det kan vara kontraproduktivt att samma gärningsbeskrivning ligger till grund både för ett påstående om människohandel och ett påstående om koppleri i andra hand. Detta då brotten tar sikte på olika omständigheter och olika skeden i händelseförloppet. Det är viktigt att fokus inte enbart läggs på den efterföljande prostitutionsverksamheten, vilket är främst relevant vid koppleribrottet, utan även på de omständigheter som krävs för att bevisa människohandelsbrottet.

Utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet med människohandel

Studien synliggör att det vid åtal gällande människohandel för sexuella ändamål rör sig om en komplicerad rättstillämpning. Det blir därmed centralt att det finns tillräckliga utredningsresurser och kompetens inom rättsväsendet för att kunna driva stora och komplexa människohandelsärenden. Gemensamt för de fall som lett till fällande dom är att det förekommit stödbevisning i alla led i människohandelsbestämmelsen, utöver målsägandens berättelse. Studien lyfter även vikten av att bevisningen fokuserar på de specifika omständigheterna i fallet och inte endast på generella fenomen.

Åklagarmyndigheten har idag ingen rättslig vägledning om människohandelsbrottet, vilket kan antas bidra till svårigheter att driva åtal. Det stödmaterial som finns om bemötande av brottsoffer tar inte heller upp den särskilda utsatthet som det kan innebära att vara migrant och utsatt för människohandel. Författaren poängterar att denna omständighet i högre grad bör kunna beaktas under utredning och domstolsprövning, samt rekommenderar att kunskap om migranternas särskilda utsatthet bör inkluderas i stödmaterial och vägledning hos Åklagarmyndigheten. Tre av de 14 målen handlades vid allmän åklagarkammare. Människohandelsärenden ska enligt Åklagarmyndighetens arbetsordning handläggas av åklagare vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet. På grund av underlaget är det svårt att dra slutsatser om det haft någon påverkan på målets utgång, men författaren konstaterar att i alla dessa tre mål ogillades åtalet för människohandel.

Inom Polisen ingår arbetet mot människohandel i den sektion som arbetar mot internationell organiserad brottslighet. Organiseringen på regional nivå ser olika ut och det är inte alla regioner som har renodlade människohandelsgrupper som enbart arbetar med frågan. Flera regioner har avvecklat sina specialiserade människohandelsgrupper under senare år. Polisen inkluderar heller inte människohandelsoffer i sin definition av särskilt utsatta brottsoffer. I den nationella rapportören mot människohandel senaste lägesrapport läggs förslag om att arbetet i exploateringsärenden måste fredas inom Polismyndigheten och att det avsätts resurser med rätt kompetens som får arbeta förebyggande och uppsökande mot brotten.²¹⁰

Lagförändringen 2018 avsåg att förtydliga de otillbörliga medlen, men som framgår av underlagsrapporten till denna rapport kvarstår omfattande tillämpningsproblem. Att väldigt få fall av människohandel prövas i domstol påverkar även domstolens erfarenhet i att tolka och tillämpa bestämmelsen. Det finns därmed behov av att Riksåklagaren driver ärenden till Högsta domstolen för vägledning. Det är inte säkert att ytterligare lagförändring skulle lösa de svårigheter som framkommit. En möjlig reform rör kravet på gärningspersonens avsiktssuppsåt. Tidigare utredningar har föreslagit att detta bör ändras och att det ska räcka för straffansvar att gärningspersonen insett att exploatering skulle bli effekten av handlandet, eller varit medveten och likgiltigt inför det (insikts- och likgiltighetsuppsåt). Jämställdhetsmyndigheten noterar att liknande tillämpningssvårigheter finns angående människohandel för tvångsarbete och människoexploatering.²¹¹ Även Delegationen mot arbetslivskriminalitet lyfter svårigheterna att få fällande dom i människohandelsärenden och bedömer att det straffrättsliga skyddet bör ses över.²¹²

²¹⁰ Polismyndigheten 2023c.

²¹¹ Johansson 2021.

²¹² SOU 2023:8.

YRKESVERKSAMMA BEHÖVER MER ANPASSAD KUNSKAP

Den fjärde målsättningen i den nationella strategin handlar om förbättrad kunskap och metodutveckling. Jämställdhetsmyndighetens uppföljning visar att arbetet har gått framåt, men det behövs mer kunskap om hur mäns våld mot kvinnor uttrycker sig. Det behövs även mer kunskap om hur olika yrkesgrupper ska arbeta systematiskt och förebyggande, inte minst i relation till våldsutsatta i särskilt utsatta livssituationer. Det saknas fortfarande evidensbaserade metoder och arbetssätt inom en rad områden och det försvårar arbetet med att omsätta kunskap i praktiken. Kunskapsspridningen om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel behöver utvecklas och vidtagna åtgärder måste följas upp.

Fortsatta insatser krävs för att öka kunskapen hos yrkesverksamma som kan komma i kontakt med våldsutsatta

Den nationella strategin har en bred ansats vad gäller förbättrad kunskap om mäns våld mot kvinnor. För ett framgångsrikt arbete inom området krävs att många yrkesgrupper omfattas. Detta avsnitt analyserar och beskriver offentliga aktörers arbete med kunskapsutveckling samt behovet av kunskap hos berörda yrkesgrupper och i olika verksamhetsområden. I Jämställdhetsmyndighetens uppföljning som redovisades 2022 konstaterar vi att de flesta myndigheter inom området arbetar med någon form av kunskapsspridning och utbildningsinsatser om mäns våld mot kvinnor.²¹³ Sedan dess har detta arbete fortsatt.

Statliga myndigheter sprider kunskap till en bredd av yrkesverksamma

Det framkommer i länsstyrelsernas redovisningar av sitt arbete mot mäns våld mot kvinnor under 2023 att de har genomfört kompetenshöjande insatser i stor utsträckning. Stöd till införande av metod, arbetssätt och kunskapsstöd varierar dock i högre utsträckning mellan länen.²¹⁴ Kompetensinsatserna rör ofta bedömningsmetoderna FREDA och PATRIARK. Flertalet länsstyrelser har också fokuserat på särskilt utsatta grupper, skyddat boende och våld som arbetsgivarfråga, vilket de avser att göra även nästa år. Målet för flera av länsstyrelsernas kunskapsspridande insatser är att kommuner ska bli självförsörjande i att utbilda i en viss metod.

Ett antal länsstyrelser genomför långsiktiga satsningar med pilotprojekt som utvärderas i syfte att senare implementeras i större skala. Flera länsstyrelser menar dock att andra myndigheter som Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Barnafrid och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck ska driva arbetet med att införa effektiva arbetssätt och metoder. Detta skulle underlätta för länsstyrelserna att avgöra vilka metoder och arbetssätt som länsstyrelserna ska stödja. Länsstyrelserna lyfter även fram vikten av samverkan med regionkoordinatorerna, Polismyndigheten och

²¹³ Jämställdhetsmyndigheten 2022f.

²¹⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2024e.

Åklagarmyndigheten. Av länsstyrelsernas redovisningar framgår att det regionala kompetensstödet kring prostitution och människohandel i hög grad är beroende av regionkoordinatorernas insatser.

Sedan 2018 ingår examensmål om att visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i åtta professionsutbildningar. Under åren 2018–2023 har Jämställdhetsmyndigheten haft i uppdrag att i samarbete med Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) ge stöd till högskolor och universitet vid införandet av det nya examensmålet. I slutrapporten för uppdraget tydliggör Jämställdhetsmyndigheten behovet av att fler utbildningar får examensmålet samt att det även införs för gymnasie- och yrkesskolans utbildningar med inriktning vård och omsorg.²¹⁵ Uppdraget har visat att det är nödvändigt med examensmål inom området för att utbildningarna ska inkludera detta och att studenterna därmed ska uppfatta att området är ett ansvar för dem i sin yrkesutövning. På sikt bör införandet av examensmålet få genomslag på kunskapsnivån om mäns våld mot kvinnor hos dessa yrkesgrupper. När fler får denna kunskap i sin grundutbildning innebär det också en kunskapshöjning generellt inom området samt att fördjupad utbildning i högre utsträckning blir en del av den kompetensutveckling som erbjuds yrkesgrupperna.

Rättsväsendet måste omsätta kunskap om mäns våld mot kvinnor i praktiken

Det framgår i Jämställdhetsmyndighetens rapport om att identifiera kunskapsluckor och kartlägga utbildningsbehov hos yrkesverksamma som möter våldsutsatta i särskilt utsatta livssituationer att det finns brister i kunskapen hos statliga myndigheter, såsom Polisen och domstolar. Detta rör till exempel kunskap om våldets omfattning och om de processer som våldsutsatta behöver gå igenom.²¹⁶ Dessutom konstaterar MFD att det generella kunskapsläget om våld mot personer med funktionsnedsättning behöver öka hos Polisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar och att kunskapen behöver omsättas i kärnverksamhet.²¹⁷

Jämställdhetsmyndigheten har i tidigare rapporter lyft att domare och nämndemän behöver utbildning om mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i nära relationer, våld mot barn och hedersrelaterat våld och förtryck.²¹⁸ Detta för att säkerställa våldsutsatta vuxnas och barns säkerhet samt att barnrättsperspektivet tillvaratas i beslut om vårdnad, boende och umgänge. Domstolen behöver ha kunskap om vad konsekvenserna av våldsutsatthet innebär för kvinnor, det enskilda barnet och grupper i särskild utsatthet samt vilka konsekvenser beslut om vårdnad, boende eller umgänge kan få för det enskilda barnet. Det behövs även förbättrade förutsättningar för domare att prioritera utbildningsinsatser och att tid frigörs för att handlägga dessa mål.²¹⁹

Hösten 2023 släpptes rekommendationer från GRETA som uppmanar Sverige att bättre säkerställa att det finns tillräcklig kunskap om människohandel hos utredare, åklagare och domare som hanterar människohandelsärenden. Sverige uppmanas även att förbättra identifieringen av människohandelsoffer, genom att säkerställa att regelbunden

²¹⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2024f.

²¹⁶ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²¹⁷ Myndigheten för delaktighet 2023a.

²¹⁸ Jämställdhetsmyndigheten 2022e; 2023f.

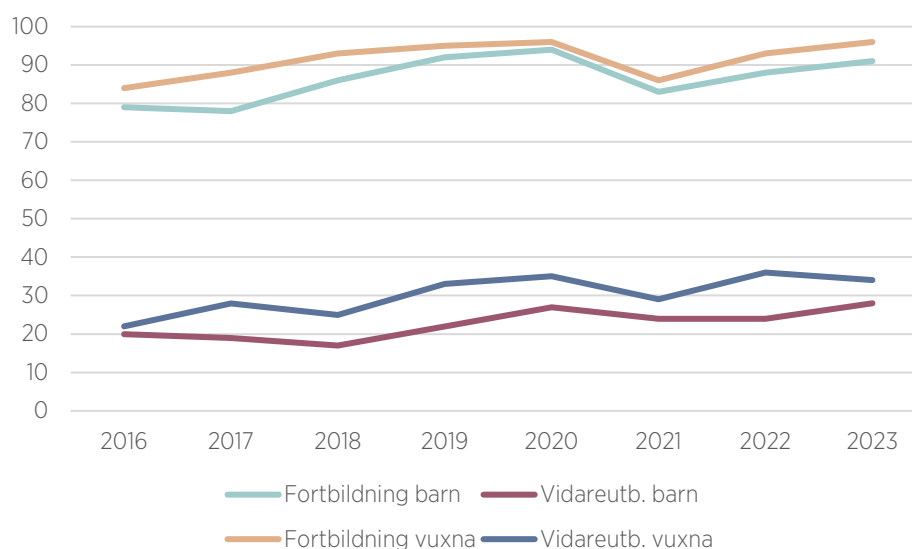
²¹⁹ Jämställdhetsmyndigheten 2022e; 2023f.

kompetensutveckling ges relevanta aktörer såsom rättsväsende, arbetsplatsinspektörer och personal inom Migrationsverket, skolan och hälso- och sjukvården.²²⁰

Fler kommuner ger fortbildning till personal i socialtjänsten

Socialtjänsten har en central roll i att förebygga våld. Socialtjänsten har ett lagstadgat ansvar att ge stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn och erbjuda stöd till våldsutövare. Kommunernas arbete med att ge fortbildning till handläggare inom socialtjänsten är en del i arbetet med att utveckla ett kunskapsbaserat arbetssätt. I figur 12 nedan illustreras andelen kommuner som under året har genomfört fortbildning och vidareutbildning om våld i nära relationer till socialtjänstpersonal som utreder vuxna respektive barn som utsatts för (eller bevittnat) våld av närstående. Under perioden för den nationella strategin har det skett en kontinuerlig uppgång i andelen kommuner som fortbildat eller vidareutbildat socialtjänstpersonal. 2016 angav 88 procent av kommunerna i öppna jämförelser att de gav handläggare inom socialtjänsten, som utreder vuxna, fortbildning inom området. Motsvarande andel som gav fortbildning till personal som utreder behov hos barn var 78 procent. Sedan dess har dessa andelar ökat, med undantag för 2021 då pandemin troligtvis påverkade verksamheterna. Under 2023 uppgav 96 procent av kommunerna att de gav fortbildning till handläggarna som utredde vuxna och 91 procent gav fortbildning till personal som utreder barn som utsatts för eller bevittnat våld av närstående.

Figur 12: Andel kommuner som genomfört fortbildning eller vidareutbildning om våld i nära relationer, fördelat på om handläggaren utreder barn eller vuxna, 2016–2023.



Källa: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen mäter även andelen kommuner som vidareutbildar sin personal, vilket också illustreras i figur 12. Till skillnad från fortbildningen gäller att vidareutbildningen är på högskolenivå. Detta förklarar delvis varför andelen kommuner som genomfört vidareutbildning är betydligt lägre än de som fortbildar sin personal. Under 2016 angav

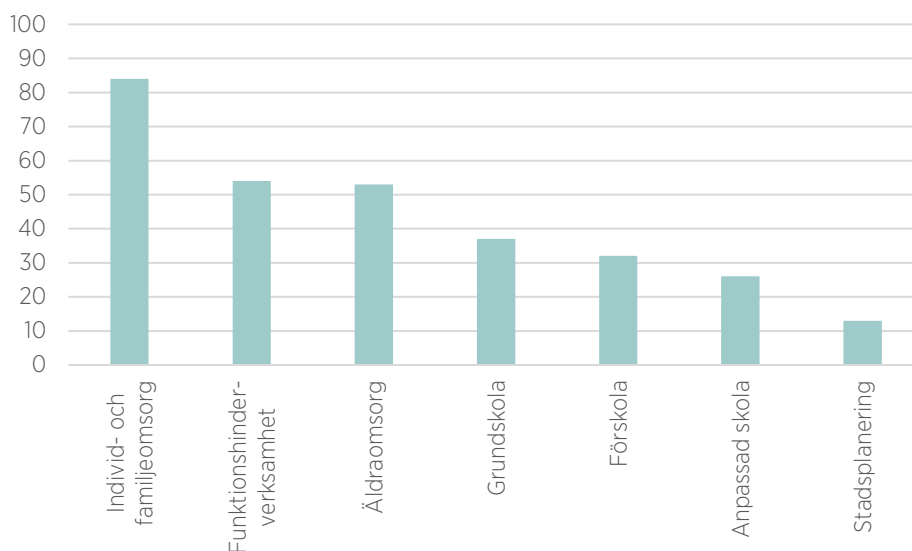
²²⁰ GRETA 2023.

22 procent av kommunerna i öppna jämförelser att de vidareutbildat personal som arbetade med vuxna utsatta för våld i nära relationer. Motsvarande andel för kommuner som vidareutbildade personal som arbetade med barn var 20 procent. Andelen kommuner som har vidareutbildat personalen har ökat. 2023 angav 34 procent av kommunerna att de vidareutbildat personal som arbetar med våld i nära relationer. 28 procent av kommunerna gjorde det samma med personal som arbetar med att utreda behov hos barn.

Kommunernas kunskaps- och metodstöd ges främst till personal inom socialtjänst

Den nationella strategin pekar ut fortsatta behov av utbildning och fortbildning om mäns våld mot kvinnor bland yrkesverksamma, särskilt inom skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Jämställdhetsmyndigheten visar i rapporten om kunskapsluckor och utbildningsbehov hos yrkesverksamma att det finns en varierande kunskapsnivå bland personal inom dessa grupper.²²¹ Svaren i Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät visar att kunskaps- och metodstöd till andra verksamheter inom kommuner inte är lika omfattande som till socialtjänstens personal.²²² Som framgår av figur 13 har 84 procent av kommunerna angett att individ- och familjeomsorgens verksamheter får kunskaps- och metodstöd. Därefter följer funktionshindersverksamheter och äldreomsorg. Verksamheter som ligger utanför socialnämndens och omsorgsnämndens ansvarsområden, exempelvis skolan, får i mindre utsträckning stöd.

Figur 13: Andel kommuner som erbjuder kunskaps- och metodstöd till verksamheter inom kommunen, fördelat på verksamhetsområden, 2023.



Källa: Jämställdhetsmyndigheten.

²²¹ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²²² Frågan gällde kunskaps- och metodstöd, i form av utbildning, handledning och/eller metodstöd, som ges i kommunens egen regi eller genom samverkansavtal.

Detta bekräftar den övergripande bilden från kommunenkäten och underlagsrapporten om kommuners förutsättningar att kommunernas arbete mot mäns våld mot kvinnor huvudsakligen utgår från socialtjänsten.²²³ Vidare framkommer i underlagsrapporten att kommuner med specialiserad verksamhet för kunskaps- och metodstöd har ett mer utbrett stöd till sina medarbetare, i fråga om vilka typer av stöd som erbjuds, vilka verksamhetsområden som erbjuds stöd och vilka former eller områden av våld som omfattas i kunskaps- och metodstödet. Kommuner med färre invånare uppvisar också ett mer begränsat kunskaps- och metodstöd i jämförelse med större kommuner.²²⁴

Jämställdhetsmyndighetens kartläggning om kunskapsluckor hos yrkesverksamma indikerar att det är få verksamheter som följer upp effekterna som kunskaps- och metodstöd har på de yrkesverksammas arbete. Den uppföljning som finns handlar främst om hur många som har tagit del av kunskaps- och metodstöd.²²⁵

Våld i vuxnas partnerrelationer dominerar i kommunernas kunskaps- och metodstöd medan prostitution och människohandel är mindre prioriterat

Våld i vuxnas partnerrelationer är den vanligaste våldsformen i det kunskaps- och metodstöd som kommunerna erbjuder sina medarbetare. I Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät framkommer att 69 procent av kommunerna inkluderar detta i sitt stöd, tätt följt av våld mot barn och unga som utövas av närstående vuxen och hedersrelaterat våld och förtryck mot barn. Endast 34 procent av kommunerna erbjöd sina medarbetare kunskaps- och metodstöd om prostitution och människohandel för sexuella ändamål och 24 procent om sexuell exploatering av barn. I kommunenkäten från utredningen om exitprogram framkom liknade nivåer. Den yrkesgrupp som i första hand uppges ha fått utbildning är personal inom socialtjänsten.²²⁶

Brist på kunskap och metoder i arbetet med våldsutsatta i särskilt utsatta livssituationer

Det finns konstaterade kunskapsluckor som rör våldsutsatta i särskilt utsatta livssituationer, däribland flickor och kvinnor med funktionsnedsättning, hbtqi-personer²²⁷ och kvinnor tillhörande nationella minoriteter²²⁸. Även kunskapen bland yrkesverksamma om våld mot äldre varierar mellan olika kommuner och hos olika yrkesgrupper. Ofta saknas generell kunskap om våld mot olika grupper av äldre kvinnor, på vilka olika sätt våldet kan utövas och av vem. Det saknas även kunskap och metoder om hur våldet ska förebyggas. Jämställdhetsmyndigheten har ett pågående uppdrag om att kartlägga kunskap hos kommuner, regioner och myndigheter om våldsutsatthet bland äldre personer som fyllt 65 år. Vi har också flera pågående uppdrag att kartlägga utsattheten bland hbtqi-personer, män och nationella minoriteter samt kunskapsbehoven inom olika yrkesgrupper. I dessa uppdrag ska vi föreslå insatser för att fylla de kunskapsluckor som finns och förbättra stödet. Dessutom har Jämställdhetsmyndigheten tidigare föreslagit att kunskap om mäns våld mot kvinnor ska inkluderas inom flera

²²³ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

²²⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2024d.

²²⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²²⁶ SOU 2023:97.

²²⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²²⁸ GREVIO 2019.

vårdutbildningar. Detta för att personalen inom vård- och omsorgsyrken har begränsade möjligheter till fortbildning inom ramen för sitt arbete.²²⁹

Det finns också fortsatta svårigheter att bygga upp kunskap kring hedersrelaterat våld och förtryck inom olika verksamheter. En anledning till detta är att kommuner tycks ha svårt att nå och uppmärksamma barn och vuxna som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, vilket leder till att många yrkesverksamma sällan hanterar denna problematik. Ökad kunskap om problematiken och hur skydd och stöd i praktiken ska ges skulle med hög sannolikhet leda till att fler upptäcktes samt fick stöd och skydd. Den låga graden av upptäckt i vissa delar av landet leder till att Polisen, vården eller socialtjänsten inte bygger upp intern kompetens. Det finns också utmaningar att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet, framför allt inom kommunala verksamheter.

Det framkommer i rapporten om kunskapsluckor och utbildningsbehov hos yrkesverksamma att det finns bristande kunskap om samspelet mellan olika utsatta livssituationer som kan göra det svårt att erbjuda rätt stödinsatser.²³⁰ MFD konstaterar att det fortfarande finns kunskapsluckor inom området våld mot personer med funktionsnedsättning och att kunskap och metoder behöver utvecklas inom flera olika områden, bland annat hedersrelaterat våld och förtryck, könsstämpning av flickor och kvinnor och prostitution och människohandel.²³¹ Forte pekar också på att för att aktörer på samhällsnivå ska kunna arbeta förebyggande behövs det forskning om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck i kombination med till exempel funktionsnedsättning, migrantbakgrund och hbtqi-frågor.²³² För att personer som är utsatta för olika våldformer samtidigt ska få rätt stöd och skydd krävs utvecklad kunskap. I en tidigare rapport från Jämställdhetsmyndigheten konstateras att en ökad förståelse för hur olika våldformer samspelar kan bidra till utveckling och anpassning av stöd och insatser till utsatta barn och vuxna.²³³

Statliga utvecklingsmedel har bidragit till att förbättra kvaliteten i kommuners och regioners arbete

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att fördela utvecklingsmedel och tillhandahålla och kvalitetssäkra kompetensstöd för att möta behoven av utveckling i arbetet mot våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck och med att stötta vuxna och barn i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.²³⁴ Mellan åren 2012–2022 fördelade Socialstyrelsen medel till kommuner och regioner samt ideella organisationer²³⁵ och stiftelser för att de skulle kunna utveckla sin verksamhet och kompetensen hos personalen. Målet var dels att kommuner och regioner ska vara självförsörjande i fråga om baskunskaper om våld i nära relationer och hedersrelaterat

²²⁹ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²³⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2023d.

²³¹ Myndigheten för delaktighet 2023a.

²³² Forte 2022.

²³³ Jämställdhetsmyndigheten 2022b.

²³⁴ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023.

²³⁵ Socialstyrelsen fördelar nu statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet i enlighet med förordning 2022:257, med syfte att stärka det civila samhällets möjligheter att bidra till att förbättra levnadsvillkoren för dem som har utsatts eller riskerar att utsättas för våld.

våld och förtryck, dels att arbetet mot mäns våld mot kvinnor ska vara likvärdigt i hela landet.²³⁶

Socialstyrelsen bedömer att under den senaste uppdragsperioden 2020–2022 har statsbidraget stärkt mottagarnas kvalitetsutveckling och att uppdraget i stort har uppnått syftet.²³⁷ Kommuner och regioner har i första hand använt medlen till att delta i kompetenshöjande insatser. Majoriteten av de ideella organisationerna har uppgett att de arbetat med insatser för att efterleva och tillämpa gällande regelverk samt med insatser för att nå våldsutövare. I Socialstyrelsens återrapporteringsformulär svarade runt 80 procent av de tillfrågade kommunerna att förbättringarna som utvecklingsmedlen skapat kan fortleva även efter avslutad finansiering.²³⁸ 86 procent bedömer också att utvecklingsmedlen har bidragit till att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. I återrapporteringen framgår också att medlen i viss mån har bidragit till att rikta fokus mot särskilt utsatta grupper.

I genomsnitt har 45 procent av kommunerna mellan åren 2020–2022 använt utvecklingsmedlen till att utveckla metoder för våldsutsatta med särskilda behov.²³⁹ Detta har främst skett för personer som är våldsutsatta på grund av hedersrelaterat våld och förtryck och våldsutsatta med funktionsnedsättning. Däremot har insatser riktade till våldsutsatta på grund av sexuell läggning, våldsutsatta med könsöverskridande identitet eller uttryck samt våldsutsatta tillhörande nationell minoritet varit mer begränsade.

Andelen kommuner som valt att arbeta med insatser för våldsutsatta med erfarenheter av prostitution eller människohandel för sexuella ändamål har ökat, men är fortsatt låg.²⁴⁰ Antalet regioner som arbetat med insatser mot denna målgrupp har också ökat under perioden. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att utvecklingsmedlen i låg utsträckning kan antas ha bidragit till att stärka kommuners kompetens om prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Detta eftersom kommuner och regioner främst använt medlen till att delta i kompetenshöjande insatser, med syfte att utveckla verksamheternas möjligheter att exempelvis följa gällande regelverk och använda verksamma metoder. I relation till dessa våldsformer saknas fortsatt föreskrifter och allmänna råd, såväl som standardiserade bedömningsinstrument och vedertagna samtalsmetoder att utgå från.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har analyserat måluppfyllelsen för den sista omgången av utvecklingsmedlen. De delar Socialstyrelsens övergripande analys om att medlen har haft stor betydelse för att driva på utvecklingsarbetet inom kommuner, regioner och ideella organisationer.²⁴¹ Myndigheten menar att satsningen har visat att utvecklingsarbetet mot mäns våld mot kvinnor bör prioriteras. Det har dock varit svårt för kommuner och regioner att planera långsiktigt, eftersom beslut om medel kommit sent och enbart beviljats årvis. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har också kunnat se att vissa kommuner och regioner dragit ner på utvecklingsarbetet eftersom medel för 2023 uteblev när satsningen inte förlängdes.²⁴² I underlagsrapporten om

²³⁶ S2020/0159/SOF (delvis).

²³⁷ Socialstyrelsen 2023b.

²³⁸ Socialstyrelsen 2023b.

²³⁹ Socialstyrelsen 2023b.

²⁴⁰ 21 procent 2020, 23 procent 2021 samt 26 procent 2022.

²⁴¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023.

²⁴² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2023.

arbetet i kommuner i Västerbotten konstateras att vid sidan om statliga utvecklingsmedel har ett kontinuerligt, långsiktigt politiskt stöd för arbetet mot mäns våld mot kvinnor varit viktigt för uppbyggnaden av ett varaktigt och kvalitativt arbete inom området.²⁴³

Behov av utveckling av evidensbaserade arbetsätt och bättre uppföljning

Jämställdhetsmyndigheten har tidigare konstaterat att det i stor utsträckning saknas evidensbaserade metoder och arbetsätt för att arbeta våldsförebyggande. Detta gäller inte minst inom det förebyggande arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt hedersrelaterat våld och förtryck.²⁴⁴ Det pågår ett utvecklingsarbete, men problemet finns kvar i stor utsträckning. Dessutom saknas det fortfarande indikatorer för att följa arbetet med mäns våld mot kvinnor. I detta avsnitt utvecklar vi resonemangen kring vilka områden som behöver utvecklas för en bättre kunskaps- och metodutveckling inom den nationella strategin.

Prostitution och människohandel exkluderas ofta i uppföljning av åtgärder kopplade till den nationella strategin

Jämställdhetsmyndighetens analys visar att prostitution och människohandel i lägre utsträckning har inkluderats i arbete för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. På kommunal nivå ser vi detta exempelvis genom att köpare av sexuella tjänster inte omfattas av bestämmelserna i socialtjänstlagen om att verka för att våldsutövare ska förändra sitt beteende. Få kommuner inkluderar prostitution och människohandel i sitt arbete kopplat till mäns våld mot kvinnor.

Trots att samtliga våldsområden många gånger har skrivits in i uppdrag till myndigheter under strategiperioden är det svårt att utläsa om prostitution och människohandel eller hedersrelaterat våld och förtryck faktiskt inkluderats i genomförandet. Detta eftersom de olika områdena sällan följs upp separat. Det är därför exempelvis oklart i vilken omfattning Socialstyrelsens utvecklingsmedel och kompetensstöd har gått till utveckling av arbetet mot prostitution och människohandel eller hedersrelaterat våld och förtryck. I sin analys av uppdragets genomförande och resultat omnämner Socialstyrelsen huvudsakligen våld i nära relationer.²⁴⁵ Inte heller i Skolverkets uppdrag om kompetensinsatser med fokus på mäns våld mot kvinnor nämns sexuell exploatering av barn. Det framgår därmed inte om myndigheten har inkluderat området prostitution och människohandel i sitt arbete.²⁴⁶ Prostitution och människohandel var även helt exkluderat i Fortes uppdrag om att kartlägga forskning om de våldstyper som omfattas av den nationella strategin som redovisades 2022.²⁴⁷

Det behövs nya sätt att utveckla och utvärdera verkningsfulla metoder för arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Ett kunskapsbaserat arbetsätt kräver att utvärderade och verkningsfulla metoder används i det tidigt våldsförebyggande arbetet, återfallsförebyggande arbetet, arbetet med upptäckt av våldutsatta och våldsutövare samt i stödet och skyddet för våldutsatta.

²⁴³ Jämställdhetsmyndigheten 2024a.

²⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2021a; 2022a.

²⁴⁵ Socialstyrelsen 2023b.

²⁴⁶ Skolverket 2023.

²⁴⁷ Forte 2022.

Forte konstaterade dock i sin systematiska kartläggning över kunskapsläget att det finns stora kunskapsluckor och en brist på evidensbaserade metoder.²⁴⁸ Likaså visar en forskningsöversikt från Stockholms universitet att det i Sverige finns många universella insatser för att förebygga mäns våld mot kvinnor men att mycket få är utvärderade.²⁴⁹

I uppföljningen har vi konstaterat att flera aktörer arbetar med att utveckla och utvärdera olika metoder och arbetssätt. Gällande upptäckt av våld så har SEXIT spridits nationellt till olika regioner och nyligen har även SiS initierat ett pilotprojekt. SEXIT har utvecklats inom Västra Götalandsregionen i syfte att identifiera unga med erfarenhet av våld och unga som är sexuellt risktagande eller utsatta. Även fler KAST-verksamheter etablerats för att ge stöd åt personer som utnyttjar andra i prostitution. Jämställdhetsmyndigheten har tillsammans med fyra länsstyrelser initierat en studie om arbetssätt och upplevda effekter i KAST-verksamheterna. Länsstyrelserna beskriver också i sina återrapporteringar om en rad metoder och projekt som testas och utvärderas.²⁵⁰ Här kan Mentorer i våldsprevention och Brottsoffermyndighetens material Liten och Trygg nämnas som några exempel.

Många aktörer utvecklar nya arbetssätt och metoder. I detta arbete kommer Jämställdhetsmyndighetens statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete att underlätta arbetet och påskynda utvecklingen. För att komma åt problemet med bristen på evidensbaserade metoder och arbetssätt behöver lovande utvecklingsarbeten få långsiktiga förutsättningar för att implementeras, utvärderas och förvaltas. Forte menar också att förbättrade förutsättningar behövs för samverkan mellan myndigheter, universitet och högskolor samt organisationer för att få till stånd praktisknära tillämpad forskning.²⁵¹ I uppdraget om att översätta, anpassa och utvärdera programmet Dating Matters (DM) har Jämställdhetsmyndigheten påbörjat ett arbete där vi knyter samman forskare och yrkesverksamma i en pilot där det manualbaserade våldsförebyggande programmet prövas. Om programmet visar på goda effekter är förhoppningen att det ska kunna spridas nationellt och fortsätta utvecklas genom förvaltning.²⁵² Vi menar dock att det övergripande arbetet med att ta fram fler utvärderade och verkningsfulla metoder behöver intensifieras än mer. Därför föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram ett förslag på en organisation, för praktisknära tillämpad forskning.

Nya indikatorer behöver utvecklas för att bättre kunna följa upp arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att utveckla indikatorer i relation till delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och arbetet med den nationella strategin.²⁵³ Det finns fortfarande inte heltäckande indikatorer inom dessa områden. Indikatorer kopplade till delmålet om mäns våld mot kvinnor kan användas för att analysera om samhället kommit närmare målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Idag täcks området av indikatorer som beskriver omfattning av våld i nära relationer och utsatthet för sexualbrott. Dock saknas det bra indikatorer om omfattningen av hedersrelaterat våld

²⁴⁸ Forte 2022.

²⁴⁹ Franzén & Gottzén 2020.

²⁵⁰ Jämställdhetsmyndigheten 2024e.

²⁵¹ Forte 2022.

²⁵² Jämställdhetsmyndigheten 2022g.

²⁵³ A2023/01276.

och förtryck samt prostitution och människohandel. Även indikatorer som kan beskriva omfattningen av flickors och pojkers utsatthet behöver fortsatt utvecklas.

Det finns indikatorer inom vissa områden för arbetet med den nationella strategin. Inom det våldsförebyggande området finns indikatorer kopplade till skolan och det återfallsförebyggande arbetet. Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät om mäns våld mot kvinnor kommer bidra med ytterligare underlag för att följa utvecklingen bland Sveriges kommuner. Även vår så kallade Jämställdhetsundersökning kommer från 2025 att kunna utgöra grunden för en indikator för universellt förebyggande arbetet genom att fånga attityder till jämställdhet och våld. Dock behövs fler indikatorer utvecklas kopplat till myndigheters våldsförebyggande arbete och kommunernas återfallsförebyggande arbete.

Inom målsättningen upptäckt av våld samt stöd och skydd för utsatta kvinnor och barn finns det färre indikatorer, inte minst gällande prostitution och människohandel och hedersrelaterat våld och förtryck. Indikatorerna bedöms också ha sämre kvalitet. Delvis täcks området stöd och skydd av Socialstyrelsens öppna jämförelser. Vår bedömning är dock att kvaliteten skulle förbättras om Socialstyrelsen kunde samla in registeruppgifter från kommuner som de gör inom andra socialtjänstområden som äldreomsorg, ekonomiskt bistånd eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Då kommunerna genom socialtjänstlagen numera också har ansvar för att verka för att våldsutövare ska förändra sitt beteende skulle detta även kunna utgöra grunden för en indikator för återfallsförebyggande arbete på kommunal nivå.

Inom området upptäckt av våld finns också behov av indikatorer på kommunal, regional och nationell nivå. I förra uppföljningen användes statistik från graviditetsregistret och mödravården som rutinmässigt ställer frågor kring våld, men då nästintill alla får frågan bedöms indikatorn ha lägre förklaringsvärde, trots att statistiken fortfarande tas fram. En möjlig utveckling skulle vara att följa andelen våldsutsatta kvinnor som hänvisas vidare för att få stöd men detta kräver ett fortsatt utvecklingsarbete. En annan möjlig indikator för upptäckt av våld på nationell nivå hade kunnat utgå ifrån Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans och Migrationsverkets arbete med att fråga personer de möter i sin handläggning om våldsutsatthet. Detta skulle kräva ett fortsatt utvecklingsarbete eftersom uppdraget tar slut efter 2024. En indikator på området skulle kunna utvecklas genom ett kompletterade uppdrag till dessa myndigheter om att ta fram förslag på hur de årligen ska rapportera resultaten av upptäckten av våldsutsatthet och våldsutövande samt hur de hänvisat personer till rätt instans. Ett sådant system skulle också möjliggöra att följa upp arbetet över tid.

Det finns en god uppsättning indikatorer inom målsättningen effektivare brottsbekämpning. Brås statistik täcker i stort behoven, men länsstyrelsernas uppföljningar skulle gynnas av att statistiken även publicerades på länsnivå. Indikatorer behöver fortsatt utvecklas för att följa utvecklingen inom den fjärde målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling. Vår kommunenkät kommer kunna komplettera Socialstyrelsens öppna jämförelser med statistik om kompetensutvecklingen på kommunal nivå. Dock saknas fortfarande indikatorer kopplat till allmänhetens kunskap om mäns våld mot kvinnor, kunskapen bland yrkesverksamma på regional och statlig nivå samt för utvecklingen av nya arbetssätt och metoder.

DET VÅLDSFÖREBYGGANDE ARBETET BEHÖVER PRIORITERAS OCH RÄTTSSÄKERHETEN MÅSTE STÄRKAS

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att arbetet för att uppnå målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och den nationella strategins målsättningar har fortsatt att utvecklas, även om mäns våld mot kvinnor fortfarande är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem. Arbetet utifrån den nationella strategin ger resultat. Många av Sveriges kommuner har byggt upp grundstrukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor och fler myndigheter och arbetsgivare arbetar för att upptäcka våld. Det finns dock fortsatt allvarliga brister och stora skillnader över landet, framför allt i stödet och skyddet till våldsutsatta. Därtill riskerar avsaknaden av tillräckliga prioriteringar inom rättsväsendets att försämra effektiviteten i brottsbekämpningen. Vi menar att det våldsförebyggande arbetet behöver prioriteras och de allvarliga bristerna i stöd och skydd till våldsutsatta måste åtgärdas.

I denna uppföljning redovisar och analyserar Jämställdhetsmyndigheten resultat av åtgärder kopplade till den nationella strategin och dess fyra målsättningar. Uppföljningen har ett extra fokus på kommunernas arbete. Analysen visar att många kommuner har byggt upp grundstrukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Liknande resultat har framkommit tidigare i analyser av den nationella och regionala strukturen.²⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten menar därför att arbetet med den nationella strategin har skapat strukturer och goda förutsättningar för att utveckla arbetet för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Trots framsteg så kvarstår det stora behov, inte minst för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det våldsförebyggande arbetet behöver också prioriteras. Även om fler får frågan om våldsutsatthet så behöver arbetet med att upptäcka våld stärkas för att fler våldsutsatta och våldsutövare ska identifieras. Det kvarstår också allvarliga brister i stöd och skydd för våldsutsatta kvinnor och barn. Därtill finns det tecken på en negativ utveckling inom brottsbekämpningen till följd av otillräckliga prioriteringar inom rättsväsendet.

Målsättning 1: Den nationella strategin har skapat strukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor men fler våldsförebyggande insatser behövs

Bedömning: Arbetet med den nationella strategin har bidragit till att skapa strukturer för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Störst fokus ligger dock fortfarande på insatser riktade till våldsutsatta och våldsutövare. Offentliga aktörer på alla samhällsnivåer behöver därför göra en kraftsamling vad gäller ledning och styrning för att stärka den proaktiva ansatsen i strategin.

²⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2022f; Statskontoret 2021.

Denna rapport analyserar kommunernas förutsättningar och resultat i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och kompletterar Statskontorets analys om att den nationella strategin har bidragit till att skapa en struktur för myndigheternas arbete. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att många kommuner har byggt upp en grundstruktur bestående av mål, styrdokument och rutiner samt har personal med samordnande eller strategisk funktion. Kommunerna behöver dock fortsatt stärka sitt arbete och få stöd från nationella och regionala myndigheter för att öka likvärdigheten i hela landet och i högre grad inkludera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtyck, prostitution och människohandel och särskilt utsatta grupper. Kommunerna behöver i högre grad arbeta med att förebygga att våld uppstår och rikta insatser både till allmänheten och till grupper med förhöjd risk att utöva eller utsättas för våld, det vill säga universellt och selektivt våldsförebyggande arbete. Detta eftersom arbetet i dag i stor utsträckning utgår från det lagstadgade arbetet med stöd och skydd till våldsutsatta samt insatser för att våldsutövare ska ändra sitt beteende. Jämställdhetsmyndigheten menar att myndigheter behöver bli bättre på att stödja kommunernas arbete genom att utveckla nya verkningfulla arbetssätt och anpassa arbetet till kommuners olika förutsättningar.

Arbetet med att bygga en samtyckeskultur är en del av ett bredare våldsförebyggande arbete. Principen som ska gälla är att alla sexuella handlingar ska vara frivilliga och bygga på samtycke. Vår analys visar att de flesta insatser inom detta område riktar sig till barn och unga. Det är dock viktigt att arbetet även når vuxna, eftersom även de omfattas av lagstiftningen. Vuxna är också vårdnadshavare och förebilder samt möter ofta barn och unga i sitt arbete.

Den lagändring som gjorts för att förtydliga kommunernas ansvar för att stödja våldsutövare i sitt förändringsarbete har fått genomslag. Uppföljningen visar att antalet kommuner som uppger att de ger stödsamtal till våldsutövare har ökat. I detta arbete är Polisens insatser viktiga för att tidigt nå våldsutövare och motivera dem att söka stöd. Därför behöver både polisen och personal inom kommunala verksamheter ges utrymme och resurser för att få samverka att fungera. Dock är det problematiskt att lagändringen som skedde 2021 endast tar sikte på våld från en närstående. Därmed inkluderas inte arbetet med återfallsförebyggande insatser för personer som utnyttjar andra i prostitution i det förtydligade kommunala ansvaret.

Målsättning 2: Allt fler får frågan om våldsutsatthet, men när samhället brister i sitt stöd får det allvarliga konsekvenser för individen

Bedömning: Allt fler yrkesverksamma ställer frågor om våld och det är en framgång. Metoder och arbetssätt behöver dock fortsatt utvecklas för att fler ska få frågan och stöd när det behövs. Vidare menar vi att stödet och skyddet till våldsutsatta fortfarande brister, vilket får allvarliga konsekvenser för individen och samhället i stort.

Allt fler yrkesverksamma ställer frågor om våld till personer som de möter i sin verksamhet. Det har skett en ökning av användningen av bedömningsverktyg som FREDA och PATRIARK. Intresset har även ökat för verktyget SEXIT, som syftar till att identifiera barn och unga med erfarenheter av våld och sexuellt risktagande. Flera myndigheter har också börjat se frågan om våld i nära relationer som en arbetsgivarfråga. Dock är identifieringen av våldsutsatta barn och våldsutsatta inom särskilt utsatta

grupper fortfarande eftersatt. Det saknas standardiserade bedömningsmetoder för barn och vuxna som kan vara utsatta i en hederskontext eller inom prostitution och människohandel. Det behöver också utvecklas metoder och arbetssätt som kan användas av kommuner för upptäckt av våldsutövare och för att ge stöd till våldsutövare i att ändra sitt beteende.

Det finns fortfarande allvarliga brister som drabbar våldutsatta kvinnor och barn. Detta gäller inte minst i relation till utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt utredningar av barn som upplever våld. Många kommuner har aktuella rutiner och samordnare eller strategier för att leda arbete, men ett flertal kommuner saknar rutiner för att säkra skolgången för barn i skyddat boende. Myndigheter måste fortsatt utveckla sitt arbete för att säkerställa att skyddade personuppgifter inte röjs och att barns bästa omhändertas, framför allt i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge.

Målsättning 3: Mäns våld mot kvinnor måste prioriteras om rättsväsendet ska nå målsättningen om effektiv brottsbekämpning

Bedömning: Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att rättsväsendet just nu prioriterar andra brott vilket påverkar målsättningen om effektivare brottsbekämpning negativt. Trots ny och förändrad lagstiftning inom hedersrelaterad brottslighet samt människohandel finns det få tecken på ökad upplärning. Vår bedömning är att arbetet med målsättningen om en effektivare brottsbekämpning bör få en tydligare styrning och högre prioritet.

Rättsväsendets arbete med mäns våld mot kvinnor är viktigt för brottsbekämpningen i samhället, för att förebygga våld, identifiera brottsoffer och för att lagföra och motivera våldsutövare att söka stöd. När Polisen har fokuserat på området så har det gett vissa resultat. Exempelvis har personupplärningen inom grov kvinnofridskränkning gått upp. Polisen har under de senaste åren haft ett stort fokus på att bekämpa gängkriminaliteten. Detta är viktigt även utifrån målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, då våld mot kvinnor, sexualbrott samt prostitution och människohandel förekommer i dessa miljöer. Dock kan vi se att fokuset på gängkriminaliteten har påverkat arbetet mot mäns våld mot kvinnor negativt, inte minst Polisens förebyggande arbete. Då mäns våld mot kvinnor finns i alla samhällsgrupper, i alla delar av landet menar vi att detta samhällsproblem behöver prioriteras för att nå strategins målsättning om en effektiv brottsbekämpning.

Det syns en negativ utveckling i andra delar av rättsväsendet. Mediantiden för handläggning av kontaktförbud har gått upp från fem till sju dagar på två år och varierar över landet. Det finns fortsatta problem med att bygga upp utredningserfarenhet kring hedersrelaterat våld och förtryck. Personupplärningen fortsätter att vara låg, trots att Polisen har fått nya utredningsmöjligheter kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck. Ny och förändrad lagstiftning inom både hedersrelaterade brott samt människohandel tycks hittills ha haft begränsade resultat. Vår bedömning är att regeringen tydligare behöver styra myndigheter inom rättsväsendet att prioritera arbetet mot mäns våld mot kvinnor för att målsättning om en effektivare brottsbekämpning ska kunna uppnås.

Åklagarmyndigheten bör redovisa arbetet med kontaktförbud

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten föreslår att Åklagarmyndigheten får i uppdrag att årligen återrapportera sitt arbete med att öka likvärdigheten över landet och minska mediantiden för handläggning av kontaktförbud.

I uppföljningen framkommer att andelen beslutade kontaktförbud har legat runt 30 procent över lång tid och att det finns en stor variation mellan åklagarkammare i handläggningen av besluten. Skillnaderna finns både i andelen beviljade beslut och i hur lång tid det tar att handlägga ärenden. Detta uppmärksammades även i Jämställdhetsmyndighetens föregående uppföljning.²⁵⁵ Analysen visar nu att den genomsnittliga tiden för beslutade kontaktförbud har ökat markant. Jämställdhetsmyndigheten menar att åklagarkammarna behöver prioritera arbetet och föreslår därför att regeringen ger Åklagarmyndigheten i uppdrag att återrapportera hur arbetet med likvärdigheten och mediantiden för handläggning av kontaktförbud utvecklas.

Målsättning 4: Viktigt att fortsätta med kunskaps- och metodutveckling samt att sprida kunskapen i samhället

Bedömning: Mycket kunskap har tagits fram och utvecklats inom ramen för den nationella strategin. Kunskapen behöver nu implementeras och omsättas till praktik hos berörda yrkesgrupper. Detta kräver att kommuner och regioner prioriterar kompetensutveckling och att myndigheter som ger stöd än mer anpassar detta till lokala förutsättningar. Vidare menar Jämställdhetsmyndigheten att utvecklingen av verkningsfulla metoder kraftigt måste öka.

De senaste åren har kunskaps- och metodutvecklingen varit omfattande och antalet områden där det saknats aktuell kunskap blir färre. Socialstyrelsen, SBU, Brå, MFD, NCK, Barnafrid, MUCF, Jämställdhetsmyndigheten med flera har alla bidragit med ny kunskap om våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, utsatthet bland personer med funktionsnedsättning och unga HBTQI-personers utsatthet. Flera utredningar har också belyst och kommit med förslag på områdena våld mot barn samt prostitution och människohandel. Kunskaps- och metodutvecklingen fortsätter också genom kartläggningsuppdrag och statsbidraget för visst våldsförebyggande arbete. Nu måste kunskapen omsättas av yrkesverksamma och metoder behöver implementeras i relevanta verksamheter för att bidra till förändring i arbetet med att förebygga våld eller ge stöd till utsatta. Här spelar kommunernas möjlighet att kompetensutveckla personalen och införa nya arbetssätt en central roll. Det är dock tydligt att kommuner har olika möjligheter att göra detta. Myndigheter måste i högre grad än idag stödja kommunerna i att tillämpa kunskaper och metoder på ett sätt som är anpassat till kommuners olika förutsättningar.

I uppföljningen framkommer att det fortfarande saknas utvärderade verkningsfulla arbetssätt och metoder. Mest angeläget är det våldsförebyggande arbetet där det saknas evidensbaserade metoder på flera områden. Det är även viktigt att fortsätta att utveckla

²⁵⁵ Jämställdhetsmyndigheten 2022f.

metoder och verktyg för bedömning av våldsutsatthet och för att upptäcka våld samt för stöd och skydd till våldsutsatta. Därför behöver befintliga metoder utvecklas och utvärderas. Statsbidraget till visst våldsförebyggande arbete bidrar till detta arbete, eftersom ansökningar som genomför utvärdering prioriteras, men mer måste göras.

Förslag på en organisation som kan utveckla och utvärdera verkningsfulla metoder för arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten föreslår att vi får i uppdrag att ta fram ett förslag på organisation för praktisknära tillämpad forskning för att intensifiera framtagandet av verkningsfulla metoder och arbetssätt.

Behovet av evidensbaserade metoder och arbetssätt är stort. Jämställdhetsmyndigheten menar att detta arbete behöver prioriteras för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Idag arbetar en mängd aktörer över hela landet med att utveckla metoder och arbetssätt, men ofta sker detta i projekt vilket begränsar möjligheten att långsiktigt utveckla, testa, implementera och utvärdera. Detta skapar dock en bredd i metoder och arbetssätt som kan nyttjas, men det saknas medel och en organisation för att hålla samman arbetet. För att komma till rätta med detta föreslog Forte att den praktisknära tillämpade forskningen skulle stärkas genom ökad samverkan mellan myndigheter, universitet och högskolor samt andra organisationer.²⁵⁶ I likhet med detta menar Tillitsdelegationen i sitt betänkande att det krävs arenor där aktörer från olika sektorer kan mötas för att lösa komplexa samhällsproblem.²⁵⁷ I linje med detta menar vi att det behövs en samverkansorganisation som kan samla olika aktörer för att ta emot och utveckla nya arbetssätt som kan testas, utvärderas och förvaltas. Detta kan främja framtagandet av fler verkningsfulla metoder och arbetssätt mot mäns våld mot kvinnor.

Indikatorerna kopplade till den nationella strategin har utvecklats men det krävs nya uppdrag för att fortsätta arbetet

Arbetet med att utveckla indikatorer har gått framåt, men det krävs fortsatt arbete för att både följa delmålet och analysera arbetet med den nationella strategin. När det gäller indikatorerna för att följa utvecklingen inom delmålet är det angeläget att ta fram indikatorer som mäter omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.

För arbetet med den nationella strategin är ett flertal indikatorer under utveckling. Detta sker bland annat genom Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät om mäns våld mot kvinnor och den så kallade Jämställdhetsundersökningen samt Brås skolundersökning om brott. Det behöver dock fortsatt utvecklas indikatorer inom det våldsförebyggande arbetet, upptäckt av våld, stöd och skydd samt kunskaps- och metodutveckling, där vissa områden kräver kompletterande uppdrag.

²⁵⁶ Forte 2022.

²⁵⁷ SOU 2019:43.

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att förbereda och implementera ett system för registerinhämtning av uppgifter från socialtjänstens verksamheter för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten föreslår också att myndigheterna inom regeringsuppdraget om ökad upptäckt av våld får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur de årligen ska rapportera resultaten av upptäckten av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hur de hänvisat personer till rätt instans.

Kommunernas socialtjänst har under lång tid haft ansvar för stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor och barn. Sedan 2021 ansvarar de även för att verka för att personer som har utsatt andra för våld ska förändra sitt beteende. Idag följs insatserna delvis upp via Socialstyrelsens öppna jämförelser och SKR har nyligen presenterat nya nyckeltal om kommuners stöd till våldsutsatta och våldsutövare. Vi menar dock att denna data har begränsningar eftersom den bygger på att kommunerna prioriterar att rapportera dessa uppgifter. Vidare är detta en långsiktigt ineffektiv insamlingsmetod eftersom den årligen kräver manuell inrapportering. I stället borde socialtjänstens aktualisering av ärenden, beslut om insats och avslut av ärenden med koppling till våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, samt till viss del prostitution och människohandel kunna samlas in genom registerinhämtning. Detta har under lång tid gjorts inom verksamhetsområdena äldreomsorg, stöd till personer med funktionsnedsättning, ekonomiskt bistånd samt för barn och unga. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att förbereda och implementera ett system för registerinhämtning av uppgifter från socialtjänstens verksamhet som gäller våld i nära relationer.

De senaste årens utveckling inom uppdraget om ökad upptäckt av våld har gjort att fler personer som möter Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket får frågor om våldsutsatthet och i viss utsträckning våldsutövande. Detta har varit en viktig del i arbetet med att upptäcka våld i nära relationer och hänvisa till de stödinsatser som samhället tillhandahåller. När uppdraget efter 2024 övergår i myndigheternas ordinarie verksamhet är det viktigt att arbetet kan följas över tid, dels för att myndigheterna själva ska kunna utveckla arbetssätten, dels för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna fortsätta ge stöd genom till exempel arbetet med jämställdhetsintegrering. Uppföljningen skulle också vara viktig om arbetssätten sprids till andra myndigheter och den skulle kunna utgöra en grund för en indikator för våld som upptäcks av statliga myndigheter. Vi föreslår därför att myndigheterna inom uppdraget om ökad upptäckt av våld får ett uppdrag att ta fram ett förslag hur de årligen ska rapportera resultaten av upptäckten av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hur personer hänvisas till rätt instans.

SUMMARY

The Swedish Gender Equality Agency conducts a biennial in-depth review of progress towards achieving sub-goal 6 of the Swedish gender equality policy: Men's violence against women must stop. The review culminates in a report and analysis of the measures taken. As well as contributing to the effective implementation of gender equality policy, the report serves as a basis for the Government's written communication to the Riksdag on work to prevent and combat men's violence against women.

The point of departure for the review is the National Strategy to Prevent and Combat Men's Violence Against Women and the accompanying Action Plan prepared by the Government for the period 2021–2023. In the report, the Swedish Gender Equality Agency follows up work to prevent men's violence against women based on the four objectives of the national strategy. In recent years, the Government has prioritised work to counter honour-based violence and oppression, as well as prostitution and trafficking for sexual purposes. The review therefore focuses specifically on these areas. The report also looks specifically at the work of the municipalities in Sweden.

Violence prevention must be prioritised and the rule of law must be strengthened

In the review the Swedish Gender Equality Agency concludes that work based on the national strategy is continuing to develop and more stakeholders are contributing to its effective implementation. While many of Sweden's municipalities have built basic structures for their work to combat men's violence against women, there are serious flaws, not least in the support and protection offered to victims. There are also major differences in how the work is conducted around the country. The municipalities need to prioritise violence-prevention work and new working methods must be developed to detect the victims and perpetrators of gender-based violence. Although progress has been made, further work is required to strengthen efforts to counter honour-based violence and oppression, as well as prostitution and human trafficking for sexual purposes. The review also reveals that not enough priority is given to these offences within the legal system, which can jeopardise the efficacy of crime prevention efforts.

The national strategy has created structures for preventing and combatting men's violence against women but more violence-prevention initiatives are needed

Effective violence prevention is the top priority in the national strategy. The conclusion of the Swedish Gender Equality Agency is that, while the national strategy has created a framework for combatting and preventing men's violence against women, violence-prevention work must be strengthened. The review reveals that the work of municipalities is largely based on their statutory duty to support and protect the victims of domestic violence and to support men who perpetrate violence in changing their behaviour. Municipalities need to give greater priority to universal violence prevention,

i.e., early prevention and intervention. Moreover, work at municipal level needs to be reinforced to make it more uniform across the country and to increase efforts to combat honour-based violence and oppression, prostitution and human trafficking and support vulnerable groups.

Efforts to build a culture of consensual sex, based on the principle that all sexual acts must be entered into by free will, is part of the broader work of violence prevention. The agency's analysis shows that much of the work to build a culture of consensual sex is targeted at children and young people. It is vital that adults are also included as a target group in this work. A regulation introduced in the Swedish Social Services Act (SFS 2001:453) has imposed greater responsibility on municipalities to help the perpetrators of gender-based violence in changing their behaviour. The review suggests that these amendments have increased awareness of this municipal duty. That said, it is problematic that the regulation in the Social Services Act only addresses domestic violence and thus do not place any onus on municipalities to prevent recidivism among men who pay for sexual services, even though this is a priority area of the national strategy.

More questions are being asked about violence but there are serious consequences when society fails to offer adequate support

The Swedish Gender Equality Agency concludes that assessment tools to detect the risk of being subjected to violence are more widely used and more professional practitioners are asking clients questions about violence. Many agencies and municipalities have also begun to recognise that, as employers, gender-based violence is their concern. However, work remains to be done to develop working methods before it becomes routine to ask questions about violence. The review reveals major differences in work to detect gender-based violence both between and within municipalities. There are deficiencies in identifying children who are subjected to violence, and victims of violence who are in a particularly vulnerable life situation are still neglected. Furthermore, few municipalities work actively to identify young people who are subjected to sexual exploitation and human trafficking. The Swedish Gender Equality Agency is also of the opinion that new working methods need to be developed to help municipalities identify the perpetrators of gender-based violence.

The review reveals continuing flaws in support and protection for the victims of violence, with serious consequences for the individual and society as a whole. Although many of Sweden's municipalities have developed a framework for providing support and protection, there are still serious deficiencies that harm women and children who are subjected to violence. Especially with regard to honour-based violence and oppression and investigations of the situation of children who experience violence. Many municipalities also lack procedures for providing secure schooling for children living in women's shelters with their mothers. In many places, social services also lack basic knowledge of human trafficking and the rights of victims. Furthermore, government agencies need to continue developing their work to ensure that personal data concerning people with protected identities are not disclosed and that the best interests of the child are protected in matters of custody, residence, access and visitation. The state, regions and municipalities need to strengthen legal certainty in order to guarantee society's support and protection for the victims of violence.

Men's violence against women must be prioritised if the legal system is to achieve the goal of effective law enforcement

In the opinion of the Swedish Gender Equality Agency, effective law enforcement should have a higher priority and more coherent governance. The work of the police and judiciary to combat men's violence against women is vital for law enforcement in society – to prevent violence and identify victims, as well as to prosecute offenders and incentive the perpetrators of violence to seek support to change their behaviour. The police have been heavily focused on combating gang criminality over recent years and this work is also important to achieving the goal of stopping men's violence against women, as violence against women, sexual offences, as well as prostitution and human trafficking all occur in the criminal milieu. That said, the agency can see that the emphasis on gang criminality has had a negative impact on efforts to stop men's violence against women, not least in terms of the Swedish Police's preventive work. As men commit violence against women in all social groups and all over the country, this is a societal problem that must be prioritised if we are to achieve the national strategy's objective of more effective law enforcement.

The review reveals that the median time for processing a restraining order has risen from five to seven days in two years, with continued variation across the country. The Swedish Gender Equality Agency believes that local public prosecution offices need to prioritise this work and that the Government should give the Swedish Prosecution Authority the assignment of reporting on how work to achieve uniform, shorter average waiting times around the country is progressing. Legislative amendments related to honour-based offences and trafficking in human beings seem to have limited results. We believe that specialist expertise, support structures and follow ups are required in order to increase the application of legislation on honour-based violence and oppression, as well as prostitution and human trafficking for sexual purposes. The number of convictions for human trafficking for sexual purposes has fallen in Sweden, and the analysis shows that there are significant difficulties associated with applying human trafficking legislation.

It is important to continue developing and disseminating knowledge and methods throughout society

The Swedish Gender Equality Agency concludes that a great deal of knowledge has been developed through measures to implement the national strategy, but there are areas in which more knowledge is required, not least on men's violence against women in particularly vulnerable life situations. The knowledge and methods developed also need to be better implemented by professional practitioners in order to change how violence-prevention work is performed and to offer support to victims. This demands that municipalities and regions prioritise the development of knowledge for staff who encounter the victims of gender-based violence. While there has been progress in terms of continuing professional development training for the social workers who investigate domestic abuse, knowledge and methodological support for other organisations within municipalities is less extensive. The review also reveals that the capacity to perform this work varies from one municipality to another. It is therefore important that government agencies assist municipalities to a greater extent than at present in utilising knowledge and methods and adapting them to local conditions.

The lack of evidence-based working methods is a persistent problem that makes it more difficult to apply knowledge in practice. This is true in the case of both early prevention and intervention and support and protection for the women and children who are subjected to violence. There are few evidence-based working methods for violence-prevention in general and honour-based violence and oppression, as well as human trafficking for sexual purposes in particular. It is therefore necessary to further develop and evaluate existing methods. We recommend that the Swedish Gender Equality Agency be given the assignment of preparing a proposal for the organisation of practice-based research to intensify the development of effective working methods. To this end, a collaborative organisation of relevant stakeholders is required to develop, test, evaluate and administer new working methods to combat men's violence against women, so that more effective methods can be implemented.

While progress has been made in developing performance indicators, more work is required both to follow up the sub-goal and to analyse work with the national strategy. A number of performance indicators for the national strategy are under development. This is happening in several forums, including a municipality survey on men's violence against women which is discussed in this report. More performance indicators are required for the success of support and protection measures, knowledge and method development and initiatives to prevent and detect gender-based violence. The Swedish Gender Equality Agency therefore recommends that the National Board of Health and Welfare be given the assignment of preparing and implementing a system for retrieving register data concerning the operations of social services relating to gender-based violence and honour-based violence and oppression.

Over recent years, the assignment to improve the detection of gender-based violence has led to more clients of the agencies involved in the assignment, being asked about their vulnerability to violence and, to some extent, their propensity to use violence. It is vital that this work is followed up over time when the assignment is transferred to the agencies' own administration at the end of 2024. The Swedish Gender Equality Agency therefore recommends that agencies with the assignment of improving the detection of gender-based violence should prepare a proposal for how they intend to annually report the results of their work to detect victims and perpetrators, as well as how they have gone about guiding these individuals to the right support.

REFERENSER

- A2021/02397. *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.*
- A2023/01276. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
- Arbetsmiljöverket. (2022). *Arbetsmiljön 2021: Arbetsmiljöstatistik.*
- Barnafrid. (2019). *Slutrapport: Utvärdering av barnahus.*
- Barnafrid. (2022). *Slutrapport av uppdrag om att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.*
- Brottsförebyggande rådet. (2014). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.*
- Brottsförebyggande rådet. (2020). *Den nya samtyckeslagen i praktiken.*
- Brottsförebyggande rådet. (2022a). *Köp av sexuella tjänster: En uppföljning av lagens tillämpning.*
- Brottsförebyggande rådet. (2022b). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott.*
- Brottsförebyggande rådet. (2022c). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling: En uppföljning av lagens tillämpning.*
- Brottsförebyggande rådet. (2023a). *Gärningspersonens kön, ålder och relation till den utsatta vid misshandel, hot, sexualbrott och personrån. Kortanalys 5/2023.*
- Brottsförebyggande rådet. (2023b). *Nationella trygghetsundersökningen - uppföljningsintervjuer 2022. En redovisning av omständigheter kring rapporterade brottsändelser. NTU Kortanalys 1/2023.*
- Brottsförebyggande rådet. (2023c). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.*
- Brottsförebyggande rådet. (2024a). *Nationella trygghetsundersökningen uppföljningsintervjuer 2023. En redovisning av omständigheter kring brottsändelser. NTU Kortanalys 1/2024.*
- Brottsförebyggande rådet. (2024b, mars 27). *Våld i nära relationer* [Text]. Brottsförebyggande rådet; Brottsförebyggande rådet. <https://bra.se/statistik/statistik-ombrottstyper/vald-i-nara-relationer.html>
- Brottsoffermyndigheten. (2023). *Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2022.*
- Brottsoffermyndigheten. (2024). *Uppgifter om informations- och utbildningsmaterial om samtycke* [Brev].
- Caman, S., & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.*
- Ekonomistyrningsverket. (2016). *Vägledning: Verksamhetslogik.*
- Folke, O., & Rickne, J. (2023). *Sexuella trakasserier på jobbet ökar den ekonomiska ojämställdheten. SNS.*
- Folkhälsomyndigheten. (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017: Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017.*
- Folkhälsomyndigheten. (2023). *Nationell handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige: Genomförandet av den nationella SRHR-strategin 2023–2033.*

- Forte. (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*
- Franzén, A., & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt.* [Jämställdhetsmyndigheten 2020:2].
- GRETA. (2023). *Evaluation Report Sweden. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.*
- GREVIO. (2019) *Baseline Evaluation Report Sweden. Istanbul Convention.*
- Hallberg, U. (2016). *Mobbning i skolan: Varför och vad gör vi?* Studentlitteratur AB.
- Hammarström, S., Bernhardsson, S., Nilsen, P., Elisson, J., Frostholm, E., & Lindroth, M. (2022). Ask me, listen to me, treat me well and I shall tell: a qualitative study of Swedish youths' experiences of systematic assessment of sexual health and risk-taking (SEXIT). *Sexual and Reproductive Health Matters*, 30(1).
- Hammarström, S., Lindroth, M., Nilsen, P., Nolskog, P., & Bernhardsson, S. (2021). Staff's experiences of a pilot implementation of the SEXual health Identification Tool for assessing sexual ill health among visitors to Swedish youth clinics: A focus group study. *Sexual & Reproductive Healthcare*, 29.
- Inspektionen för vård och omsorg. (2019). *Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer.*
- Inspektionen för vård och omsorg. (2023). *Tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga.*
- Jernbro, C., & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser.* [Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Jämställdhetsmyndigheten].
- Jernbro, C., Landberg, Å., & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022. En nationell kartläggning.* [Stiftelsen Allmänna Barnhuset].
- Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Arbete pågår - Indikatorer. Del II av återrapportering av regleringsbrevsuppdrag.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2021a). *Förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Riktat till pojkar och unga män i Sverige - utvärderingsforskning och praktik.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2021b). *Prostitution och människohandel. Slutredovisning av uppdrag att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel, samt kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022a). *Att förebygga sexuell exploatering. En omfattande kartläggande litteraturöversikt gällande metoder och arbetsätt för att förebygga sexuell exploatering av barn, sexuella övergrepp mot barn, prostitution samt människohandel för sexuella ändamål.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022b). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022c). *Expertstöd mot människohandel: kända fall 2021. Nationella samordningen mot prostitution och människohandel.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022d). *Skyddade personuppgifter - oskyddade personer. Delredovisning av uppdraget att höja kunskapen om våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter med fokus på kvinnor och barn.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022e). *Uppgifter om våld är inget undantag.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022f). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.*

- Jämställdhetsmyndigheten. (2022g). *Översätta, anpassa och utvärdera två våldsförebyggande program. Safe Dates och Dating Matters.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023a). *Att leva med skyddade personuppgifter - behovet av samhällets långsiktiga stöd.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023b). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JIM) 2023: Delredovisning av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter 2020–2025.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023c). *Kartläggning av kommuners arbete mot mäns våld mot kvinnor.* <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/media/hsxnkozv/huvudrapport-kommunen%C3%A4t.pdf>
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023d). *Kunskap om våld avgörande för rätt bemötande.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023e). *Ogiltig frånvaro för jämställdheten. En uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämställd utbildning.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023f). *Sätt barnen i centrum för tvisten om deras liv. Redovisning av uppdrag att följa upp hur uppgifter om våld eller andra övergrepp beaktas i mål om vårdnad, boende och umgänge.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023g). *Årsredovisning 2022.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024a). *Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i Västerbottens län.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024b). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023. Slutredovisning av uppdrag i enlighet med regleringsbrev för budgetåret 2023.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024c). *Frågor som alla chefer borde ställa. Våld i nära relationer är en chefsfråga.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024d). *Kommunernas förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024e). *Underlag till analyspromemoria: Länsstyrelsens regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.* [Diarienumr.: ALLM 2024/31].
- Jämställdhetsmyndigheten. (2024f). *Utbildning leder till ökad upptäckt av våld. Slutrapport av uppdraget att stödja lärosäten kring mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.*
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023h). *Låt inte tystnaden tala - till dig som är vuxen.* nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se
<https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/lat-inte-tystnaden-tala-till-dig-som-ar-vuxen/>
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023i). *Organisationer som har fått statsbidrag.* Jämställdhetsmyndigheten. <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/sok-statsbidrag/organisationer-som-har-fatt-statsbidrag/>
- Jämställdhetsmyndigheten, & Socialstyrelsen. (2023). *Betänketid för offer för människohandel: slutrapport.* (Dnr: 33392/2021).
- Karimi, A., Mühlrad, H., Niknami, S., Ornstein, P., & Sandberg, A. (2024). *Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser* (SNS Analys 102).
- Kilander, H., Alehagen, S., Hammarström, S., & Golsäter, M. (2022). Identifying sexual risk-taking and ill health in the meeting with young people-experiences of using an assessment tool. *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 36(4), 1189–1196.
- Korkmaz, S., & Överlien, C. (2023). *Våld i ungas nära relationer & det ideella stödet: Möjligheter och begränsningar* (Arbetsrapport 2023:1). Institutionen för socialt arbete.

- Kriminalvården. (2020). *"Heder fanns ju i familjen men vi var inte extrema i det": Intervjustudie med kriminalvårdsklienter med hedersrelaterad våldsbrottslighet.*
- Kriminalvården. (2023). *Statistik om återfallsförebyggande program* [Brev].
- Länsstyrelsen Blekinge. (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.* (Diarienummer 128–2024).
- Länsstyrelsen Jämtland. (2022). *Slutrapport uppföljning SEXIT i Jämtlands län. Redovisning till Jämställdhetsmyndigheten.* (Dnr 4641-2022-3).
- Länsstyrelsen Skåne. (2024). *Utvärdering av RFSUs undervisningsmaterial Vill du?* [Brev].
- Länsstyrelsen Stockholm. (2023). *Välj att sluta: En telefonlinje för personer som utövar våld i nära relationer Slutrapport för verksamhetsåret 2022.*
- Länsstyrelsen Stockholm. (2024). *Mäns våld mot kvinnor. Redovisning av arbetet i Stockholms län 2023.*
- Länsstyrelsen Östergötland. (2022). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.*
- Länsstyrelsen Östergötland. (2023). *Slutredovisning av myndighetsgemensamt uppdrag om information och vägledning i arbetet mot hedersrelaterad brottslighet.*
- Myndigheten för delaktighet. (2023a). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.*
- Myndigheten för delaktighet. (2023b). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning - Samhällets kunskap, åtgärder och insatser* (2023:11).
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2020). *Det blir ju bara värre om jag berättar... Ungas erfarenheter av sexuella trakasserier i utbildningsmiljöer.*
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.*
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelsen för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relation.*
- Johansson, M. (2021). 'Love is in the Air'. Exploring recruitment into prostitution by abuse of a position of vulnerability as human trafficking. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 9(2), 22–41.
- Nationellt centrum för kvinnofrid. (2010). *Att fråga om våldutsatthet som en del av anamnesen.*
- Odenbring, Y., & Johansson, T. (2019). *Hot och våld i skolvardagen: att förstå och hjälpa utsatta elever* (1:a uppl.). Natur&kultur - akademiska.
- Polismyndigheten. (2022). *Årsredovisning 2021.*
- Polismyndigheten. (2023a). *Kartläggning av polisens utredning av brottet könsstympning.*
- Polismyndigheten. (2023b). *Metodstöd Brott i nära relation. Polismyndigheten, Utveckling av Brottsbekämpning Väst, Nationella operativa avdelningen.*
- Polismyndigheten. (2023c). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Polismyndighetens rapport för 2022* (Lägesrapport 24).
- Polismyndigheten. (2023d). *"Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!": Slutrapport från Projekt Människohandel.* [PMY Rapport.].
- Polismyndigheten. (2023e). *Årsredovisning 2022.*
- Polismyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023.*
- Regeringskansliet. (2022). *Nationellt våldsförebyggande program.*

- Region Stockholm. (2022). *"Jag visste inte att vården kunde hjälpa mig." Om kvinnors utsatthet för våld i nära relationer i Region Stockholm.*
- Riksrevisionen. (2023). *Lex Maria och lex Sarah: Statens arbete mot vårdsador och missförhållanden inom vård och omsorg av äldre.*
- Riksrevisionen. (2024). *Statens skydd av hotade personer: Brister i omfattning och effektivitet.*
- S2020/0159/SOF (delvis). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*
- SFS 2021:966. *Förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.*
- SFS 2022:722. *Förordning (2022:17) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete.*
- Skolverket. (2023). *Kompetensinsatser med fokus på mäns våld mot kvinnor. Redovisning av regeringsuppdrag.*
- Skolverket. (2024). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i skolan.* Skolverket.se. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-skolan>
- Skr 2016/17:10. *Regeringens skrivelse Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Socialstyrelsen. (2014a). *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga.*
- Socialstyrelsen. (2014b). *Manual för FREDA Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer.*
- Socialstyrelsen. (2016). *Dödsfallsutredningar 2014–2015: Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott.*
- Socialstyrelsen. (2018a). *Dödsfallsutredningar 2016–2017.*
- Socialstyrelsen. (2018b). *Frågor om våld. En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder.*
- Socialstyrelsen. (2019a). *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck.*
- Socialstyrelsen. (2020a). *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer.*
- Socialstyrelsen. (2020b). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.*
- Socialstyrelsen. (2021a). *Bedömning av hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i nära relationer. Stöd till socialtjänst och hälso- och sjukvård.*
- Socialstyrelsen. (2021b). *Fördjupad uppföljning av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer: Analys av behov av revidering av vissa delar av SOSFS 2014:4.*
- Socialstyrelsen. (2022a). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 Uppföljning och analys av utvecklingen.*
- HSLF-FS 2022:39. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.*
- Socialstyrelsen. (2022b). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.*
- Socialstyrelsen. (2022c). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021.*
- Socialstyrelsen. (2022d). *Vård bland kvinnor till följd av övergrepp och misshandel.*

- Socialstyrelsen. (2023a). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2022*.
- Socialstyrelsen. (2023b). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel*.
- Socialstyrelsen. (2023c). *Våld i nära relationer -Handbok om socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården*.
- Socialstyrelsen. (2024a). *Meddelandeblad Nr 2/2024: Nya bestämmelser om skyddat boende*.
- Socialstyrelsen. (2024b). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023*.
- Socialstyrelsen. (2024c). *Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial*.
- Socialstyrelsen. (2019b). *PATRIARK*. Socialstyrelsen.se.
<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/patriark/>
- Socialstyrelsen. (2024d, april 9). *Fler söker hjälp för att sluta använda våld i nära relation*. Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/fler-soker-hjalp-for-att-sluta-anvanda-vald-i-nara-relation/>
- SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga Förslag för ett effektivare arbete*.
- SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld*.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. Betänkande av Tillitsdelegationen*.
- SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld - En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn*. Regeringen och Regeringskansliet.
- SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.
- SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*.
- SOU 2023:97. *Betänkande av Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution*.
- Starke, M., Larsson, A., & Punzi, E. (2022). *Våldsutsatthet för personer med intellektuella funktionsnedsättningar*. Institutionen för socialt arbete.
- Statskontoret. (2021). *Mäns våld mot kvinnor: En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*.
- Svedin, C. G., Landberg, Å., & Jonsson, L. (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo - om ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering i Sverige 2020/2021*.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2024). *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna*.
- Ungdomsstyrelsen. (2013). *Unga och våld - en analys av maskulinitet och förebyggande verksamheter*.
- Utredning om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution. (2024). *Kartläggning av skydd, stöd och vård för personer utsatta för prostitution eller övergrepp kopplat till pornografi. Utredning om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (A 2022:04) [Brev]*.

- Vives-Cases, C., Daoud, N., Edwards, C., Cerdán-Torregrosa, A., Bolton, R., Felt, E., & Salazar, M. (2022). *Promoting Positive Masculinities to Address Violence Against Women in Young People: Evidence From the PositivMasc Project*.
- Wallin, L., Uhnöo, S., Wettergren, Å., & Bladini, M. (2021). Capricious credibility – legal assessments of voluntariness in Swedish negligent rape judgements. *Nordic journal of criminology*, 2021, 3–22.
- Webster, K., Diemer, K., Honey, N., Mannix, S., Mickle, J., Morgan, J., Parkes, A., Politoff, V. M., Powell, A., Stubbs, J., & Ward, A. (2018). *Australians' attitudes to violence against women and gender equality. Findings from the 2017 National Community Attitudes towards Violence against Women Survey (NCAS)* (Nr 03/2018).
- Weigl, K., & Erlander, P. (2022). *86 gömda kvinnor och deras 128 barn. Djupintervjuer med kvinnor som inte kan synas men vill bli hörda*. (Jämställdhetsmyndigheten).
- Åklagarmyndigheten. (2022). *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2022*.
- Åklagarmyndigheten. (2023). *Könsstämpning. Granskning av handläggningen av ärenden gällande könsstämpning 2015–2021*.



Jämställdhetsmyndigheten | Box 73, 42422 Angered | Besöksadress: Angereds torg 9
031-3929000 | info@jamstalldhetsmyndigheten.se | www.jamstalldhetsmyndigheten.se