

PM 2005 RVII (Dnr 325-84/2005)

**Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt (SOU 2004:121)**

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 31 mars 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen av Slag i luften - en utredning om myndigheter, mansvåld och makt (SOU 2004:121) översändes och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson** anför följande.

*Bakgrund*

Utredningen om kvinnofridsuppdragen har ur ett könsmaktsperspektiv utvärderat de uppdrag regeringen gav 1997 i Kvinnofridspropositionen. I betänkandet "Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt" (SOU 2004:121) lämnas en rad förslag som syftar till att institutionalisera och systematisera arbetet med mäns våld mot kvinnor och barn på alla nivåer. Genom en skärpning av socialtjänstlagen föreslås att kommunerna ska bli skyldiga att ge den som utsatts för brott och dennes anhöriga stöd och hjälp. Utredaren vill också att alla kommuner ska inrätta enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn, men lägger i detta skede inget förslag på ändringar i lagstiftningen. Sammanfattning redovisas i *bilaga*.

*Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

*Stadsledningskontoret* anser att det är positivt att det görs en uppföljning av de uppdrag som beslutades om i samband med Kvinnofridspropositionen 1997. Stadsledningskontoret anser att arbetet mot mäns våld mot kvinnor och barn bör vara en integrerad del av respektive myndighets verksamhet. Därför motsätter stadsledningskontoret sig att enheter permanentas. Stadsledningskontoret motsätter sig vidare en skärpning av socialtjänstlagen eftersom det innebär en utökning och en styrning av en kommuns skyldigheter. Det strider enligt stadsledningskontoret mot principen att kommunen själv ska utforma sin egen verksamhet efter det behov som finns.

*Socialtjänstnämnden* anser att beslut och riktlinjer på riksnivå måste vara tydliga och utgå från ett genusperspektiv för att det ska vara möjligt för myndigheter och organisationer att kunna förbättra arbetet med kvinnofridsfrågor både lokalt och regionalt. Nämnden anser vidare att tillsynsansvaret för jämställdhetsfrågor bör ligga på länsstyrelsens sociala avdelning och inte under jämställdhet eftersom många av de frågor som är sammankopplad med våld mot kvinnor och barn hör till de sociala avdelningarnas kom-

petens. Socialtjänstnämnden anser också att det är viktigt med myndighetssamverkan och nämner bland annat *Operation Kvinnofrid* som ett exempel på ett sådant projekt i staden. Arbetet med mäns våld mot kvinnor på länsövergripande och kommunal nivå är osynligt enligt nämnden. Socialtjänstnämnden anser att handlingsplaner inte fyller någon funktion förrän de implementerats i verksamheten.

### *Mina synpunkter*

Betänkandet poängterar könsmaktförståelsen och framhåller att olika avvikelseförståelser gör det svårt att angripa problemet med mäns våld mot kvinnor på ett konsekvent och effektivt sätt. Utredningen visar att många myndigheter agerar utifrån en avvikelseförståelse, dvs. den våldsutövande förstås utifrån att han har en psykisk sjukdom eller uttrycker vanmakt. I forskning analyseras våldsutövande män framförallt utifrån alkoholvanor, social marginalisering, psykisk störning och tidigare kriminell belastning. Jag instämmer i betänkandets utgångspunkt att våld mot kvinnor har sin grund i den rådande könsmaktsordningen. Det är positivt att detta slås fast i betänkandet.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får ett skärpt tillsynsansvar när det gäller socialtjänsten angående mäns våld mot kvinnor. Ansvaret bör, enligt utredningen, ligga under sakområdet jämställdhet. Med stöd av resonemanget med våld mot kvinnor som ett resultat av könsmaktsordningen är det logiskt att lägga tillsynsansvaret under sakområdet jämställdhet. Socialtjänstnämndens förslag om att ansvaret istället skall ligga under länsstyrelsernas sociala avdelningar eftersom dessa har tillsynsansvaret i de flesta frågor som handlar om socialtjänstlagen kan ses som om könsmaktsperspektivet blir mindre viktigt. Samtidigt hör många av de frågor som handlar om våld mot kvinnor och våld mot barn, minderåriga, familjerättsliga frågor etc. till sociala avdelningarnas kompetensområden. Jag anser att denna fråga måste belysas ytterligare.

Utredningens förslag om kommunala enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn är problematiskt. Det är en osedvanlig styrning av de kommunala verksamheterna. Jag anser att det vore bättre att ge länsstyrelserna i uppdrag att samordna arbetet med mäns våld mot kvinnor och att kommunerna uppmanas att införa kommunala enheter. Den detaljstyrning som utredningen föreslår ska lagregleras är inte lämplig att införa även om behovet av ökat kommunalt arbete finns.

Jag har inget att invända mot den skärpning av socialtjänstlagens 5 kap. 11 § som föreslås.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och socialtjänstnämndens yttranden.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen av Slag i luften - en utredning om myndigheter, mansvåld och makt (SOU 2004:121) översändes och åberopas denna promemoria.
2. Protokollat i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 23 mars 2005

MARGARETA OLOFSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att  
som svar på remissen anför följande

Arbetet mot våld mot kvinnor och barn är en central uppgift för samhället. Kvinnor och barn som faller offer för mäns våld har en självklar rätt till alla tänkbara former av stöd. Så är det inte i dag. Fortfarande saknas polisiära resurser för att kunna skydda utsatta kvinnor och barn. Fortfarande finns allvarliga brister i såväl arbetet med att stötta brottsoffer, som det brottsförebyggande arbetet.

Könsrollerna, och den urgamla och många gånger vedertagna synen om kvinnans underordning, är en av orsakerna till att män slår kvinnor. Vi delar emellertid inte utredningens syn att man endast genom att anlägga ett könsmaktsperspektiv kan förstå och motarbeta mäns våld mot kvinnor och barn. Våld är i sig ett grundproblem, som inte kan bortförklaras av traditionella könsroller. Varje enskild man som utsätter kvinnor och barn för våld har ett eget ansvar för detta. Någon kollektiv skuld kan aldrig läggas på alla män, för att vissa män slår.

Vi välkomnar flera av de förslag som redovisas i utredningen, exempelvis när det gäller brottsförebyggande arbete och ett ökat stöd till brottsoffer. Inte minst kvinnojourerna har en central roll i sitt stöd till kvinnor och barn som utsatts för mäns våld. Det är i det perspektivet mycket beklagligt att den styrande vänstermajoriteten i Stockholm valt att skära ner på det ekonomiska stödet till detta arbete, exempelvis genom sänkta bidrag till Alla Kvinnors Hus.

## Kommunstyrelsen

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m) och *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att  
som svar på remissen anför följande

Arbetet mot våld mot kvinnor och barn är en central uppgift för samhället. Kvinnor och barn som faller offer för mäns våld har en självklar rätt till alla tänkbara former av stöd. Så är det inte i dag. Det saknas polisiära resurser för att kunna skydda utsatta kvinnor och barn och det finns allvarliga brister i arbetet med att stötta brottsoffer och i det brottsförebyggande arbetet.

Det är också angeläget att verka för att förbättra situationen för våldtagna kvinnor. Problemet är att dessa brott sällan leder fram till åtal och att kvinnor i många fall inte tycker att det är någon idé att ens anmäla en våldtäkt.

Vi delar inte utredningens syn att man endast genom att anlägga ett könsmaktsperspektiv kan förstå och motarbeta mäns våld mot kvinnor och barn. Våld är i sig ett grundproblem, som inte kan bortförklaras av traditionella könsroller. I den situation som uppstår där våld förekommer finns ofta utlösande orsaker och alkohol och narkotika är ett mycket vanligt sådant inslag. Varje enskild man som utsätter kvinnor och barn för våld har ett eget ansvar för detta. Någon kollektiv skuld kan aldrig läggas på alla män, för att vissa män slår.

Vi välkomnar flera av de förslag som redovisas i utredningen, exempelvis när det gäller brottsförebyggande arbete och ett ökat stöd till brottsoffer. Inte minst kvinnojourerna har en central roll i sitt stöd till kvinnor och barn som utsatts för mäns våld. Det är i det perspektivet mycket beklagligt att den styrande vänstermajoriteten i Stockholm valt att skära ner på det ekonomiska stödet till detta arbete, exempelvis genom sänkta bidrag till Alla Kvinnors Hus.

## ÄRENDET

Utredningen om kvinnofridsuppdragen har ur ett könsmaktsperspektiv utvärderat de uppdrag regeringen gav 1997 i Kvinnofridspropositionen. I betänkandet ”Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt” (SOU 2004:121) lämnas en rad förslag som syftar till att institutionalisera och systematisera arbetet med mäns våld mot kvinnor och barn på alla nivåer. Genom en skärpning av socialtjänstlagen föreslås att kommunerna ska bli skyldiga att ge den som utsatts för brott och dennes anhöriga stöd och hjälp. Utredaren vill också att alla kommuner ska inrätta enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn, men lägger i detta skede inget förslag på ändringar i lagstiftningen.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 24 februari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att en uppföljning görs av de uppdrag riksdagen beslutade om med anledning av Kvinnofridspropositionen 1997. Problemområdet är i högsta grad lika aktuellt nu som då. Även om utredningen kan visa på en del goda exempel på statlig och kommunal nivå, så är det uppenbart att inget avgörande har hänt för att flytta fram positionerna vad gäller samhällets insatser för att stävja mäns våld mot kvinnor. Betänkandet utgör en gedigen genomgång av ett stort antal myndigheters insatser, eller brist på insatser, inom området.

Förslaget att inrätta permanenta specialenheter för mäns våld mot kvinnor och barn inom ett antal statliga myndigheter kan vara ett nödvändigt steg att ta för att hos dessa få till stånd en ökad medvetenhet om problemets omfattning. Ambitionen måste, enligt stadsledningskontorets uppfattning, vara att kunskap och förståelse samt strategier för hur respektive myndighet arbetar med dessa frågor på sikt ska vara en integrerad del av myndighetens normala verksamhet. Detta synes också vara utredarens avsikt. Därför bör inte dessa enheter, som kontoret ser det, inrättas permanent.

Förslaget om en skärpning av socialtjänstlagen innebär att kommunerna blir skyldiga att ge den som utsatts för brott och dennes anhöriga stöd och hjälp. Hur denna skyldighet ska utföras preciseras inte i det aktuella lagrummet. Det innebär dock en utökning och styrning av en kommuns skyldigheter. Detta strider mot den grundläggande principen i socialtjänstlagens konstruktion, att kommunen själv ska utforma sin verksamhet på det sätt som är mest ändamålsenligt för kommunmedlemmarna. Stadsledningskontoret kan därför inte tillstyrka detta förslag.

Samma invändning kan resas mot förslaget att alla kommuner ska inrätta enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn. Betänkandet går i detalj in på hur sådana enheter ska utformas, bl.a. vilka parter från kommunal, landstingskommunal och statlig nivå som kan tänkas medverka. Man lägger dock inget konkret förslag på förändrad lagstiftning i detta skede utan menar att detta bör utredas vidare.

**Socialtjänstnämnden** beslutade på sitt sammanträde den 15 mars 2005 att återropa och överlämna tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

**Socialtjänstförvaltningens** tjänsteutlåtande av den 23 februari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Mäns våld mot kvinnor har under senare år i hög grad uppmärksamats i samhället. Det finns en bred enighet om vikten av att arbeta för ökad jämställdhet bland annat för att motverka att kvinnor och barn utsätts för våld av bland annat närstående män. Likaså finns en samsyn om att ge våldsutsatta kvinnor och barn stöd och skydd. Utredningens uppdrag att följa upp kvinnofridsuppdragen är angeläget för att öka förutsättningarna för att mäns våld mot kvinnor och barn minskar.

För att myndigheters och organisationers strukturella förbättringsarbete i kvinnofridsfrågor på regional och lokal nivå ska kunna utvecklas är det av stor vikt att centrala beslut och riktlinjer på riksnivå är klara och tydliga samt utgår ur ett genusperspektiv. Forskning och kunskapsbaserad metodutveckling bör vara grunden för det arbete som t.ex. kommunerna ska utföra.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att socialtjänstlagens 5 kap. 11 § skärps så att ”bör” ändras till ”skall” (Socialnämnden *skall* verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden *skall* härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller ha varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.).

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får ett skärpt tillsynsansvar när det gäller socialtjänsten om mäns våld mot kvinnor. Utredningens förslag är att ansvaret bör ligga under sakområdet jämställdhet. Länsstyrelsernas sociala avdelningar har tillsynsansvaret i de flesta frågor som handlar om socialtjänstlagen. Många av de frågor som handlar om våld mot kvinnor och våld mot barn, minderåriga, familjerättsliga frågor etc. hör till sociala avdelningarnas kompetensområden. Förvaltningen anser att det vore naturligare att tillsynsansvaret även vad gäller dessa frågor finns på sociala avdelningen.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om vikten av myndighetssamverkan. Stockholms stad har sedan år 1996 varit en av huvudaktörerna inom myndighetssamverkan ”Operation Kvinnofrid” som bildades som en fortsättning på ett tidigare regeringsuppdrag som möjliggjorde att Stockholms län år 1992 fick starta ett pilotprojekt i kvinnofridsfrågor. Det projektet handlade under tre års tid om kompetenshöjande utbildningar om mäns våld mot kvinnor. Målgruppen var personal inom socialtjänsten, sjuk- och hälsovården samt polisen i länet. Operation Kvinnofrid har fortsatt detta arbete med utbildnings- och informationsfrågor samt haft som mål att bilda opinion mot mäns våld mot kvinnor/barn i nära relationer. Till de utåtriktade opinionsbildande initiativen hör bl.a. fyra genomförda affischkampanjer i länets kollektivtrafiken.

Det viktigaste kvinnofridsarbetet inom såväl Stockholms stad som polismyndigheten och landstinget har varit kompetenshöjande utbildningar för den egna personalen. Utveckling av den lokala myndighetssamverkan mellan stadsdelsförvaltningar, närpolisområden och vårdpersonal har varit ett annat prioriterat arbetsområde.

I stadens budgettexter anges årligen de övergripande målen för särskilda satsningar för kvinnor, barn i behov av stöd, åtgärder mot missbruk samt brottsförebyggande åtgärder. Under dessa rubriker lyfts frågor upp som handlar om mäns psykiska, fysiska och sexuella våld mot kvinnor och barn i nära relationer. Under senare år har även könsmaktsordningen i dessa frågor tydliggjorts.

Socialtjänstförvaltningen har inom området ”det sexuella våldet” mot kvinnor en prostitutionsenhet som har i uppdrag att arbeta för att minska prostitutionen. Förvaltningen har även deltagit i ett samarbetsprojekt med Stiftelsen Kvinnoforum, länsstyrelsen, Kommunförbundet Stockholms län (KSL) samt polismyndigheten om människohandel (trafficking). Detta samarbete har resulterat i ett gemensamt handlingsprogram mot människohandel.

Det hedersrelaterade våldet mot döttrar utövas av familjens män och söner samt andra män i släkten. Det kan också ske utan att familjens/släktens kvinnor motsätter sig – men samtidigt måste man vara medveten om att de själva kanske har varit utsatta för detta våld eller lever under ständig hot och vågar inte vidta några åtgärder för att skydda flickorna. Det är också känt att de söner och män i familjen som inte vill ”lyda” och följa gamla sedvänjor som förtrycker kvinnor kan bli utfryssta från släkten eller hotade och trakasserade av sina manliga släktingar.

Socialtjänstförvaltningen har för flickor och unga kvinnor med utländsk härkomst ett skyddat boende ”Kruton” med åtta platser och i nära anslutning till det ett stöd- och rådgivningscenter

dit både stödbehövande flickor och kvinnor samt stadsdelsförvaltningar kan vända sig med frågor om hedersrelaterat våld.

Kriscentrum för kvinnor i Stockholms stad är ett av de få kommunala kriscentra för våldsutsatta kvinnor och deras barn i Sverige. Kriscentrumet har en jourtelefon dit hjälpbehövande kvinnor alltid kan ringa, dygnet runt. Centrumet har också en kostnadsfri öppen mottagning för hjälpbehövande kvinnor och i huset finns skyddat boende för 10 kvinnor och deras barn.

I utredningen diskuteras resursprioritering, hur arbetet med mäns våld mot kvinnor organiseras samt hur kunskaper om mäns våld används. I diskussionen tas även upp att arbetet med mäns våld mot kvinnor på länsövergripande och kommunal nivå är osynligt.

För Stockholms stad del är emellertid arbetet inte osynligt och den länsgemensamma samverkan inom Operation Kvinnofrid har också bidragit till att detta samhälls- och folkhälsoproblem har synliggjorts. I första hand är det stadens 18 stadsdelsnämnder som ska ta hand om våldsutsatta kvinnor, barn och ungdomar enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att handlingsplaner inte fyller någon funktion innan de är implementerade i den dagliga verksamheten. Stadsdelsförvaltningarna har tagit fram lokala handlingsplaner för sitt kvinnofridsarbete. Arbetet med att implementera dessa pågår.

Kommunens invånare omfattas enligt kommunallagen av likställighetsprincipen. Som ett led i detta arbete kommer stadens övergripande handlingsprogram i kvinnofridsfrågor ses över. I samband med programarbetet kommer också gemensamma metoder och rutiner (t.ex. screening som leder till mera tillförlitlig lokal statistik) i bemötandet av våldsutsatta kvinnor/barn diskuteras. Alla stadsdelsnämnder kan via handlingsprogrammet få gemensamma riktlinjer för sitt kvinnofridsarbete.

I utredningen framförs behovet av att institutionalisera arbetet med kvinnofridsfrågor. Förvaltningen delar uppfattningen att det behövs speciella kunskaper och färdigheter att arbeta med våldsutsatta kvinnor och barn/ungdomar. I Stockholms stad finns bl.a. positiva erfarenheter av de speciella familjevårdsenheter som polismyndigheten har i två polismästardistrikt. Samverkan mellan polisen, åklagarmyndigheten och stadsdelsförvaltningarna inom familjevårdsenheter gäller både våldsutsatta kvinnor och barn samt flickor som är utsatta för hedersrelaterat våld.

Ur barnens synvinkel är det viktigt att stöd- och hjälpåtgärder sätts in tidigt – mäns våld mot kvinnor i nära relationer förekommer mest i unga familjer – där det finns små barn. Denna uppgift får också stöd från Statistiska Centralbyråns (SCB) tidigare välfärdsundersökningar. Mest utsatta var/är ensamstående unga mammor och den som utövar våld eller hot om våld mot dem är nästan uteslutande tidigare sambo, pojkvän; barnens pappor. Över huvud taget måste all kunskap och metoder som handlar om att behandla våldsutövande män få starkare ställning i kommuners och statliga myndigheters arbete. Därför är det viktigt att t.ex. den personal inom kriminalvården som kommer i kontakt med våldsutövande dömda män är välutbildad för att kunna bemöta dessa män och hjälpa dem från ett brottsligt beteende.

## Sammanfattning av betänkande ”Slag i luften – en utredning om myndigheter, mansvåld och makt (SOU 2004:121)

Kvinnovåldskommissionen utförde ett banbrytande arbete under 1990-talet gällande mäns våld mot kvinnor i Sverige, vilket resulterade i betänkandet Kvinnofrid (SOU 1995:60) och Kvinnofridspropositionen (prop. 1997/98:55). Propositionen innehöll både myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdrag för Domstolsverket, Riksåklagaren och samtliga åklagarmyndigheter, Rikspolisstyrelsen och samtliga polismyndigheter, Brottsförebyggande rådet, Brottsförmyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Nästan sju år har gått sedan dessa uppdrag gavs, och regeringen pekar nu i direktiven till vår utredning på behovet att staka ut nya riktlinjer för arbetet med mäns våld mot kvinnor.

Denna utrednings uppdrag är att ur ett könsmaktsperspektiv utvärdera kvinnofridsuppdragen och identifiera eventuella hinder och motverkande strukturer för ett effektivt arbete med mäns våld mot kvinnor. Utifrån denna analys formulerar vi sedan ett antal förslag för det kommande arbetet med mäns våld mot kvinnor. Dessa förslag sträcker sig från nationell till lokal nivå, och gäller såväl förändringar inom etablerade organisationer som inrättandet av nya verksamheter.

### *Framväxten av ett könsmaktsperspektiv*

På den internationella arenan har mäns våld mot kvinnor allt mer börjat uppmärksammas och analyseras som en fråga om kön och makt. En könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor finns i dag inskriven i många dokument från FN, EU och Europarådet. I exempelvis Deklarationen om eliminerande av våld mot kvinnor som antogs av FN 1993 är utgångspunkten att ”våld mot kvinnor är en avgörande social mekanism, genom vilken kvinnor tvingas in i en underordnad ställning gentemot män”. Även på den svenska politiska arenan har denna förståelse successivt anammats i politiken kring mäns våld mot kvinnor.

Kvinnovåldskommissionens huvudbetänkande Kvinnofrid innebär ett förståelseskifte i svensk politik.

Utgångspunkten för kommissionens arbete var kvinnors erfarenheter av våld - något man valde att kalla ett kvinnoperspektiv. Mäns våld mot kvinnor förstås i betänkandet i huvudsak som en fråga om brist på jämställdhet. Den proposition som följde på betänkandet utgår också från denna aspekt, men den använder samtidigt andra motstridiga förståelser av mäns våld mot kvinnor. Dessa förståelsemodeller av mäns våld mot kvinnor betecknar vi som avvikelseförståelser, där den våldsutövande mannen förstås utifrån att han uttrycker vanmakt, har en psykisk sjukdom eller är socialt determinerad att använda våld, eller där våldet ses som ett fenomen som är vanligare utanför Sveriges gränser. Gärningsmannen blir därmed på ett eller annat sätt avvikande och distanserad från gemene man och kopplingen mellan våld, kön och makt försvinner. Att kombinera könsmaktsförståelsen med olika avvikelseförståelser gör det svårt att angripa problemet med mäns våld mot kvinnor på ett konsekvent och effektivt sätt.

En könsmaktsförståelse av samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor är den grundsyn som präglar vår utredning. Här konkretiseras och preciseras kvinnofridsreformens våldsförståelse. Vi väljer att använda begreppet mäns våld mot kvinnor för att betona vem som är våldsutövare och vem som är våldsutsatt. Mäns våld mot kvinnor måste tolkas i ett socialt och kulturellt sammanhang där män är överordnade kvinnor. Våldet är både ett uttryck för en könsmaktsordning och ett sätt att upprätthålla densamma. Mäns våld mot kvinnor måste förstås sammanhållet - utifrån den diskriminering och de kränkningar som kvinnor utsätts för på alla områden i samhället. Olika våldsformer, våld utövat på skilda arenor och våld i olika relationer är således förbundna med varandra.

I kvinnors liv är våld en del av vardagen, där den egna utsattheten eller andra kvinnors utsatthet för våld, och rädslan för att utsättas för våld, ständigt är närvarande. Mäns våld mot kvinnor inskränker därför kvinnors handlingsutrymme på flera plan, varför frågan ytterst handlar om demokrati. En könsmaktsförståelse som grund för en politisk praktik synliggör därmed en mängd problem som annars förblir dolda. Därtill innebär denna förståelse att man tar fasta på problemets kärna - mäns överordning och kvinnors underordning. På så sätt kan politiken bli mer effektiv och handlingskraftig.

Resurserna läggs på relevanta och permanenta åtgärder som synliggör våldet i stället för på marginella och tillfälliga insatser där fokus ligger någon annanstans.

#### *Uppdragen och genomförandet*

Vår utvärdering visar att myndigheterna utfört en del av uppdragen, medan andra uppdrag inte utförts. Vissa uppdrag har genomförts på ett tillfredsställande sätt, medan andra uppdrag utförts – men inte på ett tillfredsställande sätt. En del av den kritik vi framför mot myndigheterna kan föras tillbaka på Kvinnofridspropositionens otydlighet i förståelsen av mäns våld mot kvinnor. Tydlighet i regeringens uppdrag är en förutsättning för att också myndigheterna genomför sina uppdrag på ett konsekvent sätt.

Myndigheterna har i vissa delar underlåtit att utföra regeringens myndighetsgemensamma uppdrag. Exempelvis har inte en enda myndighet på central nivå tagit fram handlingsplaner eller motsvarande övergripande policydokument för hur arbetet med mäns våld mot kvinnor ska bedrivas. Det brottsförebyggande arbetet har enligt vår bedömning generellt en undanskymd plats i myndigheternas verksamhet.

De flesta myndigheter har inte heller vidtagit utåtriktade åtgärder i form av informations-spridning eller opinionsbildning. Den kompetenshöjning som regeringen efterfrågar har till stora delar inte genomförts.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen på ett tillfredsställande sätt. En prioritering av utsatta kvinnor som brottsoffer kan skönjas hos flera myndigheter, inte minst hos Brottsoffermyndigheten och delvis även hos Rikspolisstyrelsen. Internationell samverkan har inletts och internationella kontakter tagits på de flesta myndigheter.

Myndigheterna har i vissa delar utfört de myndighetsgemensamma uppdragen, men på ett sätt som inte är tillfredsställande. Uppdraget om myndighetssamverkan har delvis utförts.

#### *Samverkansorganet*

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid har etablerats. Den mer bestående effekten av den nationella samverkan är emellertid oklar, eftersom innebörden av denna samverkan med tiden reducerats till informationsutbyte och hemsidan Kvinnofridsportalen.

På regional och lokal nivå varierar samverkan kraftigt; många samverkansprojekt har startats, men många har också lagts ner. Samverkansarbetet har till stor del varit av projektkaraktär, vilket är olyckligt med tanke på den ambition regeringen hade med kvinnofridsuppdragen - att permanenta och ge kontinuitet i arbetet med mäns våld mot kvinnor. Riktlinjer, kontinuitet och samsyn saknas, och i många fall avsätts otillräckliga resurser.

Uppdraget om fortbildning har till vissa delar utförts, men knappast på ett tillfredsställande sätt. Trots en förhållandevis stor satsning nåddes aldrig en majoritet av de yrkesverksamma av fortbildningen. Ett problem är att utbildningarna sällan är obligatoriska. Ingen utvärdering av satsningen har heller gjorts. Det är därför tveksamt om satsningen medfört några bestående förändringar, vare sig i fråga om myndigheternas arbetssätt eller förståelse av frågan.

Utbildningsmaterialet Kvinnofrid har tagits fram i samarbete mellan flera myndigheter, men såväl arbetsprocess som resultat tydliggör problemen med att olika aktörer och myndigheter har olika syn på och förståelse av problemet med mäns våld mot kvinnor, vilket hindrar en effektiv samverkan.

De myndighetsspecifika uppdragen har i större utsträckning genomförts av myndigheterna, men många uppdrag har genomförts på ett sätt som inte är tillfredsställande. Riksåklagaren har genomfört sitt statistikuppdrag om besöksförbud. Utvecklingen visar att allt fler åklagare använder besöksförbud, vilket är positivt. Ett flertal andra problem har dock visat sig. Bland annat



överträds besöksförbudet i hög utsträckning och lagföringen av brott som gäller mäns våld mot kvinnor har inte ökat - något som är ett hot mot kvinnors rättstrygghet. Mäns våldsbrott mot kvinnor ses dessutom inte självklart som ett allmänt åtalbrott inom åklagarmyndigheten.

Rikspolisstyrelsen har i enlighet med sitt uppdrag inventerat polismyndigheternas verksamhet. Polismyndigheterna har, till skillnad från de centrala myndigheterna, upprättat åtgärdsprogram. De problem som här framkommer gäller i stället brister i såväl rutiner som förståelse av våld. Även inom polisen finns attitydproblem när det gäller mäns våld mot kvinnor. Vid ärenden om mäns våld mot kvinnor fäster polisen fortfarande stor vikt vid huruvida kvinnan står fast vid berättelsen, och brottet behandlas inte nödvändigtvis som ett allmänt åtalbrott.

Ytterligare ett problem är att polisen benämner mäns våld mot kvinnor som könsneutralt familjevåld eller som våld i nära relationer där kopplingen mellan kön och makt osynliggörs och våldet flyttas till en speciell plats eller relation.

Brottsförebyggande rådet har publicerat ett flertal rapporter och artiklar om våld med könsaspekter i enlighet med uppdraget att öka insatserna på området. Den forskning som bedrivs saknar emellertid en könsmaktsförståelse. Våldsutövande män analyseras framför allt utifrån alkoholvanor, social marginalisering, psykisk störning och tidigare kriminell belastning. Kompetensutvecklingen när det gäller könsteoretisk forskning har uteblivit. Myndigheten skulle också förbättra den officiella rättstatistiken, men könsuppdelad statistik har inte fullt ut genomförts.

Brottsoffermyndigheten tillfördes två miljoner kronor för att genomföra en brottsofferundersökning om våld mot kvinnor, och 2001 utkom Slagen dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige - en omfångsundersökning. Brottsoffermyndigheten är en av de få myndigheterna som har arbetat med frågor om mäns våld mot kvinnor med en konsekvent könsmaktsförståelse, även innan kvinnofridsuppdragen gavs. Brottsofferfonden, som är en del av Brottsoffermyndigheten, stödjer forskning och projekt som rör mäns våld mot kvinnor och barn i relativt stor utsträckning.

Kriminalvårdsstyrelsen har kartlagt olika behandlingsmetoder för män och man arbetar även med nationella behandlingsprogram som rör män som begått våldsbrott mot kvinnor. Det saknas emellertid modeller som grundas i en könsmaktsförståelse, som till exempel norska Alternativ till Vold. Kriminalvårdens arbete med hot- och riskbedömning för den dömdas partner är positivt, dock med reservation mot den metod bedömningen bygger på, där gärningsmannen bedöms utifrån avvikelseförståelser.

Socialstyrelsen fick i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete om mäns våld mot kvinnor, så att arbetet med mäns våld mot kvinnor på ett bättre sätt skulle införlivas i ordinarie socialtjänst samt i hälso- och sjukvård. Ett screeningprojekt inom hälso- och sjukvården har genomförts med goda resultat. De frivilliga kvinnojourerna har dock alltjämt det yttersta ansvaret för våldsutsatta kvinnor, trots att kommunernas socialtjänster är skyldiga att erbjuda hjälp och stöd till kommunens alla invånare.

Vår genomgång visar att Socialstyrelsen på vissa områden förbättrat sitt arbete när det gäller området mäns våld mot kvinnor, men att våldet hanteras och förstås på ett sätt som vi ställer oss kritiska till. Socialstyrelsen går explicit i polemik med en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor och förespråkar i stället en ekologisk modell, som bygger på en kombination av förståelser, där könsmakt är en av flera. Utifrån detta synsätt formuleras ställningstaganden som denna utredning ställer sig kritisk till, exempelvis att samarbetssamtal fortfarande ses som en möjlig arbetsform i relationer där mannen utövar våld mot kvinnan.

Länsstyrelserna har granskat kommunernas arbete, och granskningen av socialtjänsten visar ännu stora brister i handläggningen av ärenden. Uppdraget att verka för regional samverkan är bristfälligt utfört. Det har förvisso lett till en ökad aktivitet från länsstyrelsernas sida, men antalet samverkansgrupper på länsnivå är fortsättningsvis litet.

### *Två exempel på lokalt kvinnofridsarbete*

I utredningens empiriska undersökning på lokal nivå redogörs för hur det lokala arbetet med mäns våld mot kvinnor kan ta sig uttryck och vilka problem som kan uppkomma i mötet med det konkreta våldet. Vi har fördjupat oss i Frideborgsverksamheterna i Östergötland samt verksamheten i Malmö stad (Polisområde Malmö och Fredman) i Skåne. Båda verksamheterna är väletablerade och har lyfts fram som goda förebilder när det gäller samverkan kring arbetet med mäns våld mot kvinnor.

Den helhetssyn som både Frideborg och Malmö arbetar utifrån innebär konkret att man arbetar med män, kvinnor och barn. En underliggande förståelse är också att arbetet ska vara könsneutralt och att man inte ska ta ställning för någon part. Alla de verksamheter vi studerat säger sig utgå från en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor, men man menar också att denna måste kombineras med andra förståelser, grundade i olika individuella, sociala eller kulturella avvikelser. I det konkreta arbetet tenderar könsmaktsförståelsen att försvinna, vilket får allvarliga konsekvenser. Detta gäller arbetet med kvinnorna, när man exempelvis försätter kvinnor och barn i fara genom att inte aktivt uppmana kvinnan att lämna en våldsam man. Arbetet med barn är könsneutralt och man tar inte ställning i vårdnadsfrågor.

Verksamheten i Malmö och delar av Frideborg är eller håller på att bli institutionaliserad, vilket är mycket positivt och en förutsättning för att en vidareutveckling ska kunna ske. Om mäns våld mot kvinnor definieras som ett allvarligt samhällsproblem är arbetet för att bekämpa detta något som måste bekostas av samhällets medel. Många anställda i de undersökta verksamheterna arbetar långt mer än de får ersättning för.

Analysen av verksamheterna tydliggör att ett arbete med mäns våld mot kvinnor och barn på lokal nivå måste bygga på en genomtänkt samverkan mellan olika samhällsaktörer. Men för att denna samverkan mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och frivilligorganisationer ska fungera krävs en gemensam plattform att utgå från, ett tydligt syfte, klart formulerade mål och en verksamhetsplan. Samverkan kräver samsyn, som i sin tur kräver kunskap. En förutsättning för att tjänstemän och samverkande aktörer ska kunna utarbeta mål och bedriva verksamhet är dock att de har kunskap om de problemområden verksamheten omfattar. Krav på kunskap måste ställas vid tjänstetillsättningar, och både personal och samverkande aktörer måste kontinuerligt utbildas. En tanke är att sprida kunskapen brett samtidigt som man samlar kompetensen i specialiserade enheter. Kunskap erhålls också genom ett bra samarbete med kvinnojourer, som är den samhällsinstans som under längst tid arbetat med mäns våld mot kvinnor.

### *Våra slutsatser – motstånd och motverkande strukturer*

Det motstånd och de strukturer som motverkar ett könsmaktsmedvetet arbete med mäns våld mot kvinnor som vi identifierat, omfattar flera områden och nivåer. De problem vi lyfter fram gäller frågan om resursprioritering, hur arbetet med mäns våld mot kvinnor organiseras och vilka kunskaper och förståelser om frågan som kommer till uttryck. Vi har, vid sidan av det övriga underlaget, genomfört en mindre enkätundersökning om hur mycket resurser till området mäns våld mot kvinnor de berörda myndigheterna och ett antal departement avsatt i den totala budgeten. Resultatet av enkäten bekräftar de slutsatser vi drar gällande myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor som ett lågprioriterat och förminskat samhällsproblem.

När det gäller hur frågan om mäns våld mot kvinnor organiseras, konstaterar vi att frågan inte har arbetats in i myndigheternas ordinarie verksamhet, med undantag för Brottsoffermyndigheten, och den ges inte heller specialiserade tjänster. Arbetet med mäns våld brister i kontinuitet, institutionalisering och politisering. Mäns våld mot kvinnor ses inte som ett eget kompetens- eller kunskapsområde, vilket kan förklara avsaknaden av kompetenskrav vid tjänstetillsättningar. Bristande samsyn och samarbete mellan myndigheter är fortfarande ett stort problem vid hantering av frågor om mäns våld mot kvinnor. Utan en gemensam förståelse av problemet blir det svårt att göra arbetet effektivt och konsekvent.

Vi konstaterar att motståndet tar sig uttryck som ett osynliggörande, där våldet bagatelliseras och förminskas, omformuleras (från att handla om könsmakt till att gälla andra, mindre kontroversiella problem), görs till ett avgränsat avvikelseproblem eller till ett problem som bara rör ”de

andra”, sönderdelas (olika våldsformer hålls isär), avpolitiseras och formuleras som ett konsensusproblem.

När våldet på olika sätt förminskas och osynliggörs framstår mäns våld mot kvinnor inte som något som kräver särskilda resurser, och omformuleringarna av mäns våld mot kvinnor till andra problem leder fram till att frågan inte anses kräva särskild politisk diskussion, särskild organisering eller institutionalisering. Eftersom resurser, organisation och förståelse på detta sätt är intimt sammanflätade, rör de förslag till åtgärder vi presenterar samtliga dessa nivåer.

#### *Våra förslag i korthet*

Våra förslag till åtgärder omfattar många samhällsområden. Vi argumenterar för en specialisering av både kunskaps- och organisationskaraktär. Stora satsningar måste göras för att institutionalisera och systematisera arbetet, se till att tillräckliga resurser finns och skapa en samsyn som möjliggör ett effektivt arbete. Organiseringen av arbetet med mäns våld mot kvinnor måste få andra former på nationell, regional och lokal nivå. Våra förslag bygger vidare på redan befintliga institutioner och verksamheter, men vi föreslår även nya. Samtliga våra förslag utgår ifrån och utvecklar en könsmaktsförståelse av mäns våld mot kvinnor.

- En nationell expertgrupp för mäns våld mot kvinnor och barn ska tillsättas.
- Specialenheter för mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas hos Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Integrationsverket, Riksförsäkringsverket (Försäkringskassan) samt Statens skolverk.
- Lydelsen i socialtjänstlagens 5 kap. 11 § ska skärpas från ”bör” till ”skall”.
- Länsstyrelserna ska få ett skärpt tillsynsansvar inom området mäns våld mot kvinnor.
- Kommunala enheter med inriktning på mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas.
- Ett nationellt forskningscentrum för mäns våld mot kvinnor och barn ska etableras.
- Ett forskningsprogram om mäns våld mot kvinnor och barn ska inrättas.
- De lokala kvinnojourerna ska ges statliga medel och kvinnojourernas riksorganisationer ska få ökade anslag.
- Krav på könsmaktsorienterad våldskompetens ska ställas vid tillsättning av tjänster med anknytning till mäns våld mot kvinnor.
- Rutiner för screening och statistikföring över mäns våld mot kvinnor ska utarbetas.
- En undersökning av samhällsekonomiska kostnader för mäns våld mot kvinnor ska genomföras.
- En utredning angående mäns våldsansvar ska tillsättas.