

Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor

En analys av regeringens styrning



MISSIV

DATUM
2016-09-20
ERT DATUM
2016-01-28

DIARIENR
2016/25-5
ER BETECKNING
S2016/00635/JÄM
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om vissa nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en strategisk, tydlig och hållbar styrning, organisering och ansvarsfördelning kan uppnås avseende de nationella uppdrag som Socialstyrelsen, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning (2016:21)*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Sara Sundgren, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Sara Sundgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Jämställdhetspolitikens mål och strategiska inriktning	11
1.3	Bakgrunden till Statskontorets uppdrag	12
1.4	Uppdragets inriktning och avgränsningar	12
1.5	Utgångspunkter för vår analys	14
1.6	Metod och genomförande	16
1.7	Disposition och läsanvisning	18
2	Styrning och organisering av arbetet mot mäns våld mot kvinnor	19
2.1	Samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor	19
2.2	Regeringens styrning mot ökad jämställdhet	22
2.3	Myndigheter med angränsande uppdrag	26
2.4	Statskontorets iakttagelser	28
3	Socialstyrelsen	29
3.1	Socialstyrelsens uppdrag och finansiering	29
3.2	Regeringens styrning av Socialstyrelsen	34
3.3	Socialstyrelsens genomförande av uppdragen	37
3.4	Statskontorets iakttagelser	40
4	Nationellt centrum för kvinnofrid	43
4.1	NCK:s uppdrag och finansiering	43
4.2	Regeringens styrning av NCK	46
4.3	NCK:s genomförande av uppdragen	49
4.4	Statskontorets iakttagelser	54
5	Länsstyrelsen i Östergötlands län	57
5.1	Länsstyrelsens uppdrag och finansiering	57
5.2	Regeringens styrning av Länsstyrelsen	59
5.3	Länsstyrelsens genomförande av uppdragen	62
5.4	Statskontorets iakttagelser	67
6	Länsstyrelsen i Stockholms län	69
6.1	Länsstyrelsens uppdrag och finansiering	69
6.2	Regeringens styrning av Länsstyrelsen	72
6.3	Länsstyrelsens genomförande av uppdraget	78
6.4	Statskontorets iakttagelser	82

7	Slutsatser och förslag	85
7.1	Några begränsningar för vår analys	85
7.2	Behåll nuvarande organisation och ansvarsfördelning	86
7.3	Förslag om en förändrad styrning av myndigheternas uppdrag	93
7.4	Förändrad styrning ger bättre förutsättningar för en effektiv kunskapsstyrning	99
	Referenser	101

Bilaga

	Regeringsuppdraget	109
--	--------------------	-----

Sammanfattning

Socialstyrelsen, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län har nationella kompetens- och samordningsuppdrag på det jämställdhetspolitiska delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Målgrupper i uppdragen är oftast myndigheter, landsting, regioner, kommuner, organisationer och yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor och våldsutövare.

Statskontoret har utvärderat regeringens styrning av dessa uppdrag och har analyserat om det finns behov av att regeringen förändrar styrningen eller organisationen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det har inte ingått i vårt uppdrag att utvärdera den verksamhet som myndigheterna bedriver inom ramen för de nationella uppdragen.

Uppdragen överensstämmer inte helt med delmålet

Delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra omfattar alla former av våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Målet omfattar också prostitution och handel med människor för sexuella ändamål samt hedersrelaterat våld och förtryck. Våld i samkönade relationer ingår däremot inte.

Ingen av de fyra myndigheterna har uppdrag som omfattar hela delmålet. Två av dem har uppdrag som är bredare än delmålet. Regeringens uppdrag till Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet omfattar även våld i samkönade relationer. Uppdragen till Socialstyrelsen utgår i sin tur ofta från begreppet våld i nära relationer, utan hänsyn till kön. Statskontoret har dock analyserat de båda myndigheternas samlade arbete med uppdragen, bland annat eftersom det är svårt att särskilja de delar av verksamheterna som enbart ingår i delmålet. Ett helhetsperspektiv på uppdragen stämmer också bättre överens med målgruppernas behov av stöd.

Regeringens styrning har trots vissa brister fungerat relativt väl

Statskontoret bedömer att det finns både styrkor och svagheter i regeringens styrning av de fyra myndigheternas uppdrag. En styrka är att styrningen har varit tydlig för de fyra myndigheterna. De anser sig också ha haft en bra dialog med Regeringskansliet om uppdragen. Styrningen har gett regeringen möjlighet till flexibilitet, exempelvis genom att kunna anpassa myndigheternas uppdrag till nya behov.

En svaghet i styrningen är att regeringen inte har utgått från en analys av hur myndigheternas uppdrag samlat ska bidra till att nå målet om att mäns våld

mot kvinnor ska upphöra. Såväl de fyra myndigheterna som andra myndigheter saknar en helhetsbild över de statliga insatser som pågår. Bristen på en sådan helhetsbild har också bidragit till att det inte är tillräckligt tydligt för alla målgrupper hur ansvaret mellan myndigheterna är fördelat och vilken myndighet man bör vända sig till för att få kunskapsstöd i en enskild fråga.

Behåll nuvarande organisation och ansvarsfördelning

Statskontoret har inte identifierat några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna. Vi ser därför inget behov av att regeringen förändrar organisationen och ansvarsfördelningen. Vi bygger vår bedömning på följande iakttagelser:

- Det finns få överlappningar mellan de fyra myndigheternas uppdrag och i deras genomförande av uppdragen. I de fall det finns överlappningar innebär de inga större problem för myndigheternas genomförande av uppdragen. Däremot kan det vara otydligt för vissa målgrupper vilken myndighet de bör vända sig till.
- Myndigheterna vänder sig delvis till samma målgrupper. När de vänder sig till samma målgrupper på samma områden gör de det dock på olika sätt, med olika inriktning och mandat. Socialstyrelsen är exempelvis den enda av myndigheterna som har en normerande roll, dock endast mot socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.
- Myndigheterna ger till viss del kunskapsstöd på likartade områden men eftersom de har olika kompetenser, uppdrag och mandat har deras kunskapsstöd olika inriktning.
- Myndigheterna har etablerade strukturer för hur de ska samverka och samordna sin verksamhet.

De överlappningar som finns mellan myndigheternas uppdrag beror i första hand på att samordningen i Regeringskansliet inte fungerar tillfredsställande. Regeringen har dock minskat risken för överlappningar genom att informera myndigheterna om tidigare utförda eller parallellt pågående uppdrag samt ställt krav på att berörda myndigheter ska samverka i uppdragen. De överlappningar som vi har identifierat har därför i praktiken inte inneburit några större problem för myndigheterna. Däremot anser vissa målgrupper att ansvarsfördelningen är otydlig. Vi har bedömer att det främst handlar om bristande kommunikation om hur ansvaret är fördelat.

Statskontoret har utgått från att förändringar i organisation och ansvarsfördelning kan vara motiverade om det finns större rollfördelningsproblem eller betydande brister i verksamheterna. Vi har inte sett tecken på någotdera i denna utredning.

Däremot kan vi se flera risker med en omorganisering på kort till medellång sikt. Framförallt finns det en stor risk för kompetensförlust som i förlängningen riskerar att drabba dem som är utsatta för våld eller hot om våld. Vi menar också att det är svårt att åstadkomma en fullt ut effektiv och ändamålsenlig organisation på ett tvärsektorielt område som jämställdhetsområdet. Det kommer att finnas styrkor och svagheter med varje organisation och ansvarsfördelning.

Regeringen kan förändra sin styrning på några punkter

Statskontoret bedömer att regeringen genom att förändra sin styrning av myndigheternas uppdrag kan säkerställa en mer strategisk, långsiktig och tydlig styrning. Enligt vår mening är det viktigaste att regeringen ger respektive myndighet ett nytt sammanhållet men tidsbegränsat grunduppdrag med en tydlig koppling till regeringens kommande strategi på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Samlade grunduppdrag för respektive myndighet kommer att göra det tydligare för omgivande myndigheter och målgrupper vilka uppdrag de fyra myndigheterna har. För att minska risken för nya överlappningar anser vi att regeringen även bör bereda de nya uppdragen parallellt och samordna uppdragens omfattning och tid.

De förnyade uppdragen ger därmed myndigheterna liknande förutsättningar och tidsramar för att genomföra sina uppdrag. En del av de uppdrag som regeringen har gett till tre av myndigheterna har löpt under kort tid och ibland förlängts med kort varsel. Detta har påverkat myndigheternas möjligheter att planera verksamheten och rekrytera personal. Vi ser dock inte skäl för att myndigheterna får permanenta uppdrag. Bland annat eftersom det kan skicka signaler till myndigheter, landsting, regioner och kommuner om att de själva inte behöver ha kunskap på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

Statskontorets förslag i sammanfattning

- Regeringen bör ge respektive myndighet ett samlat men tidsbegränsat grunduppdrag.
- Regeringen bör bereda myndigheternas uppdrag parallellt och samordna uppdragens omfattning och tid.
- För att åstadkomma en mer strategisk styrning mot delmålet bör regeringen i den kommande strategin tydligare kommunicera hur målet ska uppnås. I detta ingår att precisera vilka myndigheter som ska bidra till måluppfyllelsen och på vilket sätt.
- Statskontoret föreslår ingen förändring i regeringens styrning vad gäller organisation och ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna.

1 Nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor

I detta inledande kapitel beskriver vi regeringens uppdrag till Statskontoret som rör regeringens styrning och organisering av vissa nationella uppdrag som rör mäns våld mot kvinnor. Vi beskriver även hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län har nationella kompetens- och samordningsuppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en strategisk, tydlig och hållbar styrning, organisering och ansvarsfördelning kan uppnås vad gäller dessa nationella uppdrag. Statskontorets förslag ska grundas i en utvärdering av regeringens nuvarande styrning av uppdragen, hur de i nuläget är organiserade och hur ansvaret för olika uppgifter är fördelat.

Enligt uppdraget bör Statskontorets förslag omfatta olika alternativ för styrning, organisering och ansvarsfördelning avseende de nationella uppdragen där fördelar och nackdelar redovisas. Vidare ska Statskontoret bedöma förutsättningarna för en effektiv kunskapsstyrning. Uppdraget finns i bilaga 1.

1.2 Jämställdhetspolitikens mål och strategiska inriktning

Jämställdhetspolitikens nuvarande målstruktur har sin grund i propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.¹ Målet för politiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringens strategi för att genomföra politiken benämns jämställdhetsintegrering. Det innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla politikområden och i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheter.²

Ett av jämställdhetspolitikens fyra delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Regeringen presenterade en målkommentar i

¹ Proposition 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257.

² Proposition 2015/16:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

propositionen när målstrukturen infördes för att bland annat underlätta tolkningen. Där framgår att delmålet omfattar alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. I delmålet ingår också arbetet för att motverka prostitution och handel med människor för sexuella ändamål, samt hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har dock inte närmare definierat de två senare begreppen. Delmålet omfattar däremot inte våld i samkönade relationer.

I propositionen betonade regeringen att jämställdhetspolitikens ansvar gäller mäns våld mot kvinnor. De former av våld som faller utanför jämställdhetspolitikens ansvar behandlades inte i propositionen och ingår inte heller i delmålet. Däremot lyfte regeringen fram att den som utsätts för våld av en närstående ska ha tillgång till skydd och vård på lika villkor.

1.3 Bakgrunden till Statskontorets uppdrag

Delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har varit ett prioriterat område för regeringen under flera mandatperioder. Regeringens styrning mot delmålet har inkluderat ett stort antal uppdrag till flera myndigheter. Mellan 2007 och 2014 beslutade regeringen om sammanlagt 120 uppdrag kopplade till delmålet och avsatte totalt 1,2 miljarder kronor för att genomföra dem. Uppdragen har framförallt varit inriktade på att utveckla kunskap och verksamheter, satsningar på utbildning och information samt fördelning av bidrag.³ Uppdragen har dock i stor utsträckning varit tillfälliga, spridda på flera myndigheter och otillräckligt koordinerade. Flera statliga utredningar har pekat på att det finns ett behov av att regeringen utvecklar och samordnar styrningen.⁴

I uppdraget till Statskontoret bedömer regeringen att den har behov av konkreta förslag för att åstadkomma en mer strategisk, tydlig och långsiktig styrning, organisering och ansvarsfördelning för uppgifter som analys, samordning och stöd inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

1.4 Uppdragets inriktning och avgränsningar

Uppdraget till Statskontoret är inriktat på effektiviteten i regeringens styrning. Det ingår dock inte i uppdraget att granska eller utvärdera effektiviteten eller kvaliteten i de fyra myndigheternas insatser och verksamhet. För att ändå kunna värdera styrkor och svagheter med nuvarande styrning, organisering och ansvarsfördelning har vi tagit del av de utvärderingar eller utredningar av de berörda verksamheterna som finns att tillgå. Det har heller inte ingått i vårt uppdrag att pröva om regeringen bör förändra det samlade innehållet i de fyra

³ SOU 2015:86 *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.

⁴ Se till exempel SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*, SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* och SOU 2015:86.

myndigheternas uppdrag. Vi har därför utgått från de uppdrag och uppgifter som myndigheterna har i dag.

1.4.1 Fyra myndigheters nationella uppdrag

Vårt uppdrag omfattar regeringens styrning av fyra myndigheter och deras nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor:

- Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag är att arbeta med bland annat kunskapsstöd och kunskapsutveckling, främja metodutveckling med mera när det gäller arbetet inom socialtjänsten, tandvården och hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har även flera regeringsuppdrag på delmålsområdet.
- Uppsala universitets uppdrag är att genom Nationellt centrum för kvinnofrid utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.
- Länsstyrelsen i Östergötlands län har nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck, bland annat arbetet mot barn- och tvångsgifte samt könsstympning.
- Länsstyrelsen i Stockholms län har i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

De fyra myndigheterna har genom åren fått olika deluppdrag eller tilläggsuppdrag. Det förekommer även att de har fått gemensamma uppdrag.

Formellt är det Uppsala universitet som har regeringens uppdrag att bland annat utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor. Verksamheten bedrivs vid Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK). För att underlätta framställningen i rapporten kommer vi i många fall att tala om uppdraget till Nationellt centrum för kvinnofrid eller uppdraget till NCK.

1.4.2 Uppdragen är i vissa avseenden bredare än delmålet

Regeringens uppdrag till myndigheterna är i framför allt två fall bredare än delmålet mäns våld mot kvinnor, det vill säga de omfattar områden som ligger utanför delmålet ramar. Det gäller både Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Socialstyrelsen. Uppdraget till Nationellt centrum för kvinnofrid omfattar även våld i samkönade relationer. Socialstyrelsens uppdrag handlar ofta om våld i nära relationer, vilket även inkluderar exempelvis kvinnors våld mot män, våld mot barn och våld i samkönade relationer.

Vi har valt att analysera uppdragen till respektive myndighet som en helhet eftersom det är svårt att särskilja de delar som enbart rör delmålet. Vi har därför utgått från att vår analys och våra förslag ska omfatta de samlade nationella uppdragen till Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)

och Socialstyrelsen, inte bara de delar som direkt rör delmålet om mäns våld mot kvinnor.

Regeringen har valt att använda den uppbyggda kompetensen vid Länsstyrelsen i Stockholms län genom att ge myndigheten flera tilläggsuppdrag som ligger utanför delmålet. Uppdragen gäller människohandel för andra ändamål än sexuella samt människohandel och exploatering av barn. Dessa uppdrag är av mindre omfattning än grunduppdraget. Vi har valt att inkludera dessa uppdrag i vår analys av regeringens styrning, eftersom de påverkar Länsstyrelsens genomförande av grunduppdraget. Våra förslag rör dock enbart Länsstyrelsens uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

1.5 Utgångspunkter för vår analys

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret utvärdera regeringens styrning av de fyra nationella uppdragen och nuvarande organisering och ansvarsfördelning. Vi ska lämna förslag på hur en strategisk, tydlig och hållbar styrning respektive organisering och ansvarsfördelning kan uppnås för de nationella uppdragen. Syftet är att ge förutsättningar för ökad effektivitet och långsiktighet i de nationella kompetens- och samordningsuppdragen. Vi har utvecklat en analysram för att kunna bedöma styrkor och svagheter i regeringens styrning, som omfattar

- regeringens styrning
- organisation och ansvarsfördelning.

1.5.1 Regeringens styrning

Vår analys av regeringens styrning av de fyra myndigheternas nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor utgår från Statskontorets samlade erfarenheter av att utreda styrning av statliga verksamheter.⁵ Med *strategisk styrning* menar vi att styrningen av uppdragen till myndigheterna

- tar sin utgångspunkt i fastställda mål
- bygger på en analys av på vilket sätt olika aktiviteter och resurser leder till att uppnå dessa mål
- är verksamhetsanpassad.

⁵ Baserat på följande tidigare rapporter från Statskontoret och Styretredningen: Om offentlig sektor (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror*, 2015:2 *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken* och 2015:19 *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* samt SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

Vi utgår vidare från att en *tydlig styrning* innebär att det är

- enkelt för myndigheterna att förstå sina respektive uppdrag och vad regeringen förväntar sig av dem
- tydligt för andra aktörer vad uppdragen innebär och vad de kan förvänta sig av myndigheten.

Vi utgår även från att en *hållbar styrning* är långsiktig, det vill säga att uppdraget gäller under en längre period som i sin tur skapar förutsättningar för förutsägbarhet och stabilitet i verksamheten.

1.5.2 Organisation och ansvarsfördelning

Vi menar att frågorna om organisation och ansvarsfördelning hör ihop. Vår analys utgår från Statskontorets samlade erfarenheter av att analysera problem med roll- och ansvarsfördelning i statlig verksamhet.⁶ Utifrån vårt uppdrag har vi identifierat följande kännetecken på när det finns rollfördelningsproblem:

- Det finns överlappningar mellan de berörda myndigheternas ansvarsområden.
- De berörda myndigheterna har tagit fram eller ger samma eller mycket likartat kunskapsstöd.
- Myndigheterna vänder sig till samma målgrupper och stödinsatserna är inriktade på liknande situationer eller syftar till att tillgodose samma eller mycket likartade behov hos målgrupperna.
- Myndigheterna har likartade kompetenser.
- Samordningen mellan myndigheterna är bristfällig.

1.5.3 Förutsättningar för en effektiv kunskapsstyrning

Statskontoret ska även bedöma förutsättningarna för en effektiv kunskapsstyrning. Regeringen har definierat kunskapsstyrning som ett system som syftar till att åstadkomma en evidensbaserad praktik där kvalitetssäkrad kunskap sprids och används samtidigt som metoder som inte är evidensbaserade rensas ut.⁷

En effektiv kunskapsstyrning karaktäriseras av att kunskapen är aktuell och relevant när den kommuniceras och där myndigheterna inte ger motstridiga

⁶ Se bland annat Statskontoret 2016:7 *Biståndets samverkan med näringslivet*.

⁷ Proposition 2014/15: 1 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

budskap. Den karaktäriseras också av att kunskapen är samordnad och anpassad utifrån målgruppernas behov och att den som styr med kunskap uppfattas som trovärdig.⁸

Regeringen har valt att reglera samverkan mellan myndigheter som har centrala roller för den statliga kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten i en särskild förordning. Statskontoret har enligt ett annat regeringsbeslut i uppdrag att följa upp och utvärdera detta arbete.⁹ De fyra nationella uppdrag som vi analyserar i detta uppdrag omfattar även exempelvis yrkesverksamma inom skolan och barnomsorgen, olika delar av rättskedjan och ideella föreningar.

Eftersom detta uppdrag till oss är inriktat på regeringens styrning, tolkar vi det som att vi ska bedöma om regeringens styrning av de fyra myndigheterna ger förutsättningar för en effektiv kunskapsstyrning. En sådan analys hänger också nära samman med hur regeringen i övrigt styr och har fördelat ansvaret mellan de berörda myndigheterna.

1.6 Metod och genomförande

Vi har genomfört uppdraget under perioden mars till september 2016 och har delat in genomförandet i följande moment

- kartlägga regeringens nuvarande styrning och organisering av de nationella uppdragen samt ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna
- kartlägga hur målgrupper, samverkanspartner och civilsamhället uppfattar styrningen, organiseringen och ansvarsfördelningen
- bedöma styrkor och svagheter med nuvarande styrning, organisering och ansvarsfördelning samt bedöma förutsättningar för en effektiv kunskapsstyrning
- med utgångspunkt i de ovanstående delarna ge förslag på hur en strategisk, tydlig och hållbar styrning, respektive organisering och ansvarsfördelning kan uppnås.

1.6.1 Underlag för analysen och våra bedömningar

I vår kartläggning av myndigheternas uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor har vi studerat särskilda regeringsbeslut och regleringsbrev, huvudsakligen för perioden 2006 till 2016. För Socialstyrelsen har vi studerat ett urval av regeringsuppdrag. Vi har även studerat annat skriftligt material,

⁸ Vår utgångspunkt utgår från de mål som framgår av förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst, som vi betraktar som tillämpliga på all statlig kunskapsstyrning.

⁹ Regeringsbeslut 2015-03-19 *Uppföljning och utvärdering av förslag om en mer samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

bland annat myndigheternas årliga redovisningar och annan rapportering till regeringen. Utöver detta har vi intervjuat företrädare för Socialstyrelsen, Nationellt kompetenscentrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Vi har genomfört en mindre målgrupps- och intressentundersökning. Målgruppen för myndigheternas arbete är främst yrkesverksamma på olika nivåer inom kommuner, landsting, frivilligorganisationer, länsstyrelser och nationella myndigheter. Vi har inte haft möjlighet att undersöka hur slutanvändarna uppfattar det nationella kompetens- och samordningsuppdraget. Det hade varit en alltför omfattande insats i förhållande till tidsramarna för vårt uppdrag. Vi har istället valt att i två steg undersöka vilka erfarenheter ett antal myndigheter och civila organisationer har av verksamheten. Inledningsvis intervjuade vi företrädare för Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting samt tjänstemän i Regeringskansliet som har kontakter med de fyra myndigheterna. Sammanlagt har vi genomfört 19 intervjuer vid personliga möten eller via telefon.

I steg två har Statskontoret uppdragit åt konsultföretaget Kontigo AB att intervjua regionala samordnare på länsstyrelserna och civila organisationer.¹⁰ De regionala samordnarna ska stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor. Kontigo har intervjuat regionala samordnare vid 20 av de 21 länsstyrelserna och företrädare för 12 civila organisationer. Svaren från de civila organisationerna har inte gett någon entydig bild av hur väl organisationerna känner till de fyra myndigheternas nationella uppdrag och om de tycker att kunskapsstödet på delmålsområdet är samordnat. Vi har därför valt att i begränsad utsträckning använda oss av detta material.

1.6.2 Tidigare utvärderingar av verksamheterna

Enligt vårt uppdrag ska vi beakta tidigare utvärderingar av myndigheternas genomförande av uppdraget. Statskontoret genomförde 2014 en utvärdering som rör det nationella uppdraget till Länsstyrelsen i Stockholms län om prostitution och människohandel för sexuella ändamål.¹¹ Ramböll AB har gjort en uppföljning av verksamheten vid Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationellt centrum för kvinnofrid på uppdrag av utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck.¹²

¹⁰ Kontigo AB (2016) *Intervjustudie om nationellt kunskapsstöd om mäns våld mot kvinnor*.

¹¹ Statskontoret 2014:14 *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län*.

¹² Ramböll (2015) *Belysning av det nationella kunskapsstödjande arbetet vid NCK och Lst Östergötland* och SOU 2015:55.

När det gäller Socialstyrelsen har enbart den nya fördelningen av utvecklingsmedel åren 2012–2014 blivit utvärderad.¹³ Därutöver har vi tagit del av de senaste årens offentliga utredningar som rör delmålsområdet, se avsnitt 2.2.1.

1.6.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har utförts av Emelie Juter och Sara Sundgren (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Därutöver har Socialstyrelsen, Nationellt kompetenscentrum för kvinnofrid, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län faktagranskat de delar av rapporten som beskriver respektive myndighets verksamhet på området.

1.7 Disposition och läsanvisning

Rapporten innehåller 7 kapitel som vi har disponerat på följande sätt. I kapitel 2 beskriver vi översiktligt hur regeringen tidigare har styrt jämställdhetspolitiken i stort och på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

I kapitel 3–6 analyserar vi hur regeringen har styrt och fördelat ansvaret mellan de fyra myndigheterna som ingår i vårt uppdrag och beskriver hur myndigheterna har genomfört sina respektive uppdrag. Varje kapitel avslutas med våra sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av uppdragen till respektive myndighet.

I kapitel 7 redovisar vi våra bedömningar och slutsatser om den nuvarande styrningen, organiseringen och ansvarsfördelningen. Här presenterar vi också våra förslag för en strategisk, tydlig och hållbar styrning, organisering och ansvarsfördelning avseende de fyra nationella kunskapsuppdragen.

¹³ Hanberger, A. m.fl. (2015) *Utvärdering av statens nya modell för fördelning av medel för att kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare*, Umeå Centre for Evaluation Research.

2 Styrning och organisering av arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Statskontoret ska utvärdera regeringens styrning av fyra myndigheters uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Regeringens styrning av dessa myndigheters uppdrag är dock nära sammankopplad med regeringens generella styrning på delmålsområdet och inom jämställdhetspolitiken i stort. I detta kapitel analyserar vi därför regeringens övergripande styrning på delmålsområdet och inom jämställdhetspolitiken. Inledningsvis beskriver vi samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor och brister i de offentliga verksamheterna.

2.1 Samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor

2.1.1 Ett komplext samhällsproblem

Mäns våld mot kvinnor är ett exempel på ett komplext samhällsproblem. Det finns inga indikationer på att mäns våld mot kvinnor, oavsett relation mellan offer och förövare, skulle upphöra.¹⁴ Inte heller den officiella statistiken eller andra undersökningar som rör hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål visar att dessa problem är på väg att upphöra. I figur 1 har vi sammanställt ett urval av statistik och resultat från några relevanta undersökningar.

Brottsförebyggande rådet uppskattar att endast 20–25 procent av våld mot kvinnor i nära relationer anmäls till polisen. Det är därför endast en del av våldet som syns i kriminalstatistiken. Brottsofferundersökningar och omfångsundersökningar visar något olika bilder av omfattningen. Den nationella trygghetsundersökningen visade exempelvis att 6,8 procent av befolkningen utsattes för våld i en nära relation 2012.¹⁵ De olika uppgifterna och mörkertalen gör det svårt att med säkerhet ange omfattningen.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är det ännu svårare att uttala sig om hur stort problemet är. Det finns ingen särskild kategori för hedersvåld i kriminalstatistiken. Det saknas också annan återkommande och rikstäckande statistik.¹⁶ En kartläggning som Ungdomsstyrelsen (nu Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) genomförde 2009 visade dock att omkring

¹⁴ SOU 2015:86.

¹⁵ SOU 2015:55.

¹⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Fokus 15 – Unga sexuella och reproduktiva rättigheter*.

70 000 unga i Sverige var oroliga för att inte själva få välja partner eller vem de skulle få gifta sig med.

Det är heller inte lätt att veta omfattningen på problemen med prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Internationaliseringen och internet som en ny arena bidrar till att området är svårt att överblicka. Människohandel är en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet.¹⁷ Gatuprostitutionen i Sverige har halverats sedan 1995 och omfattar i dag uppskattningsvis 200–250 kvinnor. Köp av sexuella tjänster har varit kriminaliserat sedan den 1 januari 1999.¹⁸

Figur 1 Ett urval av statistik inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

- Cirka 29 000 anmälda misshandelsbrott mot kvinnor under 2015, 18 300 av dessa gällde misshandel inomhus av en bekant gärningsperson.
- 5 565 våldtäkter mot kvinnor och unga flickor anmäldes 2015.¹⁹
- I genomsnitt dödas 17 kvinnor per år av en man som de har eller har haft en nära relation till.²⁰
- 6,8 procent av befolkningen hade utsatts för våld i nära relation under 2012. Utsattheten var jämnt fördelad mellan män och kvinnor men det var vanligare att kvinnor utsattes för grovt våld.²¹
- 14 procent av kvinnorna i Nationellt centrum för kvinnofrids omfångsundersökning 2014 hade i vuxen ålder blivit utsatta för våld eller hot om våld av en aktuell eller tidigare partner. 3 procent hade blivit utsatta för våld eller hot om våld av okända män.²²
- Ungdomsstyrelsen uppskattade 2009 att cirka 70 000 unga personer i Sverige var oroliga för att inte själva få välja partner eller vem de skulle gifta sig med.²³
- Närmare 38 000 flickor och kvinnor i Sverige kan ha varit utsatta för någon typ av könsstympning enligt Socialstyrelsen, cirka 7 000 av dessa är under 18 år.²⁴

¹⁷ SOU 2015:86.

¹⁸ Se 6 kap. 11 § brottsbalken, tidigare lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408).

¹⁹ Brottsförebyggande rådet (2016) *Anmälda brott – Slutlig statistik för 2015*.

²⁰ Brottsförebyggande rådet 2014:8 *Brott i nära relationer – En nationell kartläggning*.

²¹ Ibid.

²² Nationellt centrum för kvinnofrid 2014:1 *Våld och hälsa – En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*.

²³ Ungdomsstyrelsen 2009:5 *Gift mot sin vilja*.

²⁴ Socialstyrelsen (2015) *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning – en uppskattning av antalet*.

2.1.2 Ökad kunskap men fortfarande brister i arbetet

Jämställdhetsutredningen lyfte fram att det har varit ovanligt med effektutvärderingar av de insatser som regeringen gjorde under jämställdhetsatsningen 2007–2014,²⁵ se även avsnitt 2.2.2. Det är därför oklart om insatserna i satsningen har lett till önskade effekter. Samtidigt är de aktörer som vi har intervjuat överens om att det har skett många framsteg i arbetet som rör mäns våld mot kvinnor. Kunskapen om hur man kan och bör arbeta har ökat. Det finns i dag föreskrifter och allmänna råd samt kunskapsunderlag som riktar sig till kommuner, landsting, statliga myndigheter och civila organisationer. Trots detta finns det fortfarande brister i olika delar av den offentliga verksamheten enligt de personer vi har intervjuat. Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) beskriver i intervjun med oss att de tidigare försökte få aktörer i olika verksamheter att förstå frågorna, medan det numera handlar om att försöka förändra arbetssätt och skapa rutiner.

Även flera tidigare utredningar har identifierat ett glapp mellan hur arbetet borde bedrivas och hur det fungerar i praktiken. Bilden de ger är att det finns både lagstiftning och kunskap men att dessa inte efterlevs i tillräcklig utsträckning.²⁶ Senast Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjorde en tillsyn av arbetet i socialtjänsten och hälso- och sjukvården var 2012–2013. IVO identifierade stora skillnader i arbetssätt mellan kommunerna bland annat när det gäller vilket stöd kommuner erbjuder till våldsutsatta kvinnor men också hur arbetet är organiserat och vilken kompetens personalen har. Därutöver identifierade IVO att hälso- och sjukvården arbetar på olika sätt, vilket innebär en stor risk för ojämlig vård. Lagstiftningen anger dock inte hur hälso- och sjukvården ska arbeta.²⁷

2.1.3 Yrkesverksamma saknar ofta grundkompetens

För att kunna arbeta med att ge skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och förebygga mäns våld mot kvinnor behöver de yrkesverksamma kunskap om våld och utsatthet för våld, men också om våldsutövare.²⁸ Många yrkesverksamma saknar denna grundkompetens i dag eftersom det vanligtvis inte ingår i grundutbildningen för olika professioner. Detta har utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck lyft fram som ett stort problem.²⁹ Vår intervju med företrädare för Polismyndig-

²⁵ SOU 2015:86.

²⁶ SOU 2015:55, SOU 2015:86 *Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen*.

²⁷ Proposition 2015/16:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrars etablering* och Inspektionen för vård och omsorg (2014) *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld – Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.

²⁸ SOU 2015:55.

²⁹ *Ibid.*

heten bekräftar den bilden. Polisen har numera ett moment i sin grundutbildning som berör våld i nära relationer till skillnad från många andra utbildningar.³⁰

2.2 Regeringens styrning mot ökad jämställdhet

Vi analyserar regeringens styrning av de fyra myndigheternas uppdrag i kapitel 3–6. I det följande analyserar vi regeringens övergripande styrning mot de jämställdhetspolitiska målen och särskilt delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

2.2.1 Flera utredningar de senaste åren

Under de senaste åren har regeringen tillsatt flera utredningar som rör jämställdhetspolitiken och mäns våld mot kvinnor. Utöver dessa pågår en utredning om människohandel.³¹ Här beskriver vi kort en del av de förslag som utredningarna har presenterat och som har betydelse för vårt uppdrag.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer var verksam mellan 2012 och 2014.³² Syftet med uppdraget var att samordnaren skulle åstadkomma en kraftsamling för att motverka våld i nära relationer. Betänkandet *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* innehöll flera förslag till regeringen om lagändringar och uppdrag samt förslag på hur den nationella samordningen kan förtydligas. Ett förslag var att inrätta en särskild statsrådsgrupp mot våld i nära relationer.

Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor arbetade mellan 2014 och 2015.³³ I slutbetänkandet *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* lämnade utredningen förslag på en ny målstruktur, styrning och uppföljning samt organisering av arbetet. I utredningen ingick våld i samkönade relationer, men inte prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det fanns alltså en skillnad mellan utredningens uppdrag och delmålet omfattning. Utredningen föreslog bland annat att regeringen bör inrätta ett nationellt sekretariat på Regeringskansliet och ett nationellt råd med representanter från utvalda myndigheter och organisationer.

Jämställdhetsutredningen arbetade under åren 2014–2015.³⁴ I slutbetänkandet *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken* lämnade utredningen förslag om att bland annat inrätta en jämställdhetsmyndighet. I

³⁰ Intervju med företrädare för Polismyndigheten 2016-05-16.

³¹ Kommittédirektiv 2014:12 *Ett starkt straffrättsligt skydd vid människohandel och köp av sexuell handling av barn*. Regeringen har även beslutat om fyra tilläggsdirektiv till utredningen.

³² SOU 2014:49.

³³ SOU 2015:55.

³⁴ SOU 2015:86.

förslaget ingick att de nationella uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län ska bli permanenta men övertas av den nya myndigheten. Vidare föreslog utredningen att ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten, Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Länsstyrelsen i Stockholms län skulle ses över för att säkerställa en effektiv samverkan mellan myndigheterna.

2.2.2 Regeringens styrning sedan 2007

Regeringens jämställdhetsatsning, som inleddes 2007, medförde ett resurstillskott till jämställdhetspolitiken. Genom satsningen ökade det särskilda jämställdhetsanslaget från 40 miljoner kronor årligen till 400 miljoner kronor med kort varsel. Tidigare utredningar visar att Regeringskansliet varken hade tillräcklig beredskap för att hantera detta stora tillskott eller tillräckligt kunskapsunderlag för att veta vilka insatser man skulle satsa på.³⁵ Det ledde till att regeringen gav många liknande uppdrag till flera myndigheter. Till följd av detta vände sig myndigheterna sedan i stor utsträckning till samma målgrupper med främst olika kortsiktiga utbildningsinsatser. Detta har vi också fått bekräftat i våra intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet. Även regeringen har i såväl vårt uppdrag som tidigare identifierat ett behov av att bli mer långsiktiga i styrningen och ta tillvara erfarenheterna från tidigare satsningar.³⁶

Under jämställdhetsatsningen från 2007 styrde regeringen bland annat med följande handlingsplaner:

- Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer 2007–2010.³⁷
- Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010.³⁸
- Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja 2010.³⁹
- Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.⁴⁰

³⁵ SOU 2015:86 och Riksrevisionen 2015:13 *Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?*

³⁶ Skrivelse 2011/12:174 *Slutredovisning av regeringen särskilda jämställdhetsatsning 2007–2010.*

³⁷ Skrivelse 2007/2008:29 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

³⁸ Skrivelse 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

³⁹ Skrivelse 2009/10:229 *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.*

⁴⁰ Skrivelse 2011/12:3 *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.*

Regeringen har på senare år ökat ambitionerna när det gäller myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Perioden 2015–2018 har 59 myndigheter och en organisation regeringens uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering. Det är en ökning med 18 myndigheter och en organisation jämfört med tiden innan 2015. I arbetet ingår att myndigheterna ska presentera en plan med mål och aktiviteter för hur de avser arbeta för att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.⁴¹

2.2.3 En strategi och en ny myndighet är på gång

Det finns för närvarande inte någon aktuell handlingsplan eller strategi för hur delmålet om mäns våld mot kvinnor ska uppnås. I flera av våra intervjuer med företrädare för myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting har de framhållit att det som framför allt saknas i dag är en långsiktig och strategisk riktning, och tydlig ansvarsfördelning för arbetet inom delmålsområdet.

Regeringen kommer dock att under hösten 2016 presentera en skrivelse om jämställdhetspolitiken. Den ska bland annat innehålla en nationell strategi för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Strategin ska gälla för perioden 2017–2020.⁴² Regeringen har också i juni 2016 presenterat en ny handlingsplan till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp.⁴³ Flera offentliga utredningar och utvärderingar har presenterat förslag. Dessa bereds fortfarande i Regeringskansliet i väntan på den kommande strategin.

I budgetpropositionen för 2017 har regeringen också meddelat att man avser att inrätta en ny jämställdhetsmyndighet med start i januari 2018. Myndigheten ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.⁴⁴ Det framgår inte närmare vilka uppgifter myndigheten ska ha.

2.2.4 Kritik mot Regeringskansliets samordning

Genomgående i våra intervjuer med myndigheter och i vår intressentundersökning⁴⁵ framkommer en kritik mot den bristande samordningen i Regeringskansliet. Samtidigt är det få i våra intervjuer som kan ge konkreta och aktuella exempel på överlappningar. Tidigare har bristande samordning dock

⁴¹ Socialdepartementet. Artikel. *JiM-myndigheter 2015-2018*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-09-13).

⁴² Proposition 2016/17:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering* och Socialdepartementet. Pressmeddelande 2016-09-15 *Regeringen avser att inrätta en jämställdhetsmyndighet*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-09-15).

⁴³ Skrivelse 2015/16:192 *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp*.

⁴⁴ Proposition 2016/17:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

⁴⁵ Kontigo AB (2016).

lett till att myndigheter har fått likartade regeringsuppdrag. Även Riksrevisionen har i en granskning från 2015 pekat på sådana samordningsproblem.⁴⁶ Sådana problem har förekommit trots att det finns en organisation i Regeringskansliet för att samordna arbetet.

Regeringskansliets samordning och interna stöd

Varje statsråd ansvarar för att ett jämställdhetsperspektiv beaktas i regeringens beslut och i styrningen av myndigheter och verksamheter. Det ska också finnas en jämställdhetssamordnare på varje departement. Regeringskansliets jämställdhetsenhet ansvarar för att bereda beslut och i övrigt biträda regeringen i frågor som rör jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsenheten har även ett särskilt ansvar för att ge stöd till övriga delar av Regeringskansliet.⁴⁷ Sedan 2015 finns enheten på Socialdepartementet. Den har tidigare legat på bland annat Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Samordningen har blivit bättre över tid

Myndigheterna uppger att de genom de olika samverkansnätverken i allmänhet har fått kunskap om uppdrag som gränsar till varandra och därmed har kunnat samordna sig kring dem. Myndigheterna lyfter fram att samordningen över tid har blivit bättre, men att Regeringskansliet fortfarande saknar ett helhetsperspektiv. Överlag anser de intervjuade myndigheterna också att det fungerar bra när regeringen ger gemensamma uppdrag till flera myndigheter eller anger krav på att de ska samverka. Vissa hårt belastade nationella myndigheter är svåra att samverka med om det inte finns formella krav på detta, menar några intervjupersoner.

Även de tjänstemän i Regeringskansliet som vi har samtalat med anser att samordningen har blivit bättre. Exempelvis har man bildat gemensamma arbetsgrupper för att ta tillvara förslag från utredningar. Däremot lyfter vissa tjänstemän upp att tidsbrist och personalomsättning negativt påverkar mottagandet och omhändertagandet av återrapporteringar från myndigheter. Flera av tjänstemännen upplever att det är lättare att ta hand om återrapporteringar som innehåller konkreta förslag på åtgärder. Sådana förslag leder ofta till att myndigheterna får nya uppdrag.

2.2.5 Kommunerna efterfrågar ökad samordning

Av en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting om framgångsfaktorer i kommunernas arbete mot våld i nära relationer framgår att kommunerna

⁴⁶ Riksrevisionen 2015:13. Granskningen omfattade regeringens styrning av särskilda jämställdhetsinsatser under åren 2007–2014.

⁴⁷ Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut 2012-03-01 (Dnr U2012/1388/JÄM) och intervju med tjänstemän på Socialdepartementet 2016-05-17.

anser att de senaste årens nationella stöd och stimulansmedel har varit nödvändiga för att utveckla arbetet. De satsningar som regeringen har gjort beskriver kommunerna som betydelsefulla. Det kommunerna efterfrågar är en ökad samordning i de nationella satsningarna så att de sker med ett helhetsperspektiv och är bättre samordnade till innehåll och utformning. Kommunerna anser att samordningen både mellan myndigheter och inom Regeringskansliet behöver förbättras. I Sveriges Kommuner Landstings rapport lyfter kommunerna upp att de statliga myndigheternas arbete ibland är kopplade till regeringsuppdrag som är tidsbegränsade. Det har i vissa fall lett till att kommuner, landsting och regioner inte har lika stora möjligheter att få råd, stöd och vägledning efter att ett uppdrag har avslutats. Sveriges Kommuner Landsting efterlyser att kompetens och framgångsrika arbetssätt ska byggas in i myndigheter på ett permanent sätt så att det inte blir projektbaserat, personberoende och ohållbart över tid.⁴⁸

2.3 Myndigheter med angränsande uppdrag

Här nämner vi några nationella myndigheter som har haft uppdrag som gränsar till de uppdrag som Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Länsstyrelserna i Östergötlands respektive Stockholms län har på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

Samtliga länsstyrelser har även haft flera regionala uppdrag på delmålsområdet. I våra intervjuer har de regionala uppdragen ofta beskrivits som en viktig förutsättning för att de fyra myndigheterna ska kunna genomföra sina respektive uppdrag. Därför beskriver vi nedan länsstyrelsernas regionala uppdrag och funktion.

2.3.1 Flera myndigheter med nationella kunskapsuppdrag

Mellan 2007 och 2014 beslutade regeringen om sammanlagt 120 uppdrag kopplade till delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁴⁹ En stor del av dessa var kunskapsuppdrag till flera myndigheter, exempelvis till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (tidigare Ungdomsstyrelsen), Polismyndigheten (tidigare Rikspolisstyrelsen), Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten. I vår intressentundersökning lyfter både de regionala samordnarna vid länsstyrelserna och de ideella organisationerna upp att de samverkar med och tar del av kunskapsunderlag från flera av dessa myndigheter.⁵⁰

⁴⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Framgångsfaktorer i kvinnofridsarbetet*.

⁴⁹ SOU 2015:86.

⁵⁰ Kontigo AB (2016).

2.3.2 Alla länsstyrelser har regionala uppdrag

Alla länsstyrelser har tre pågående regionala uppdrag som handlar om att ge stöd och sprida kunskap i länen om mäns våld mot kvinnor.

Regeringen har sedan mitten av 2000-talet gett uppdrag till länsstyrelserna om att ge stöd till insatser och att främja arbetet för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. För dessa uppdrag har länsstyrelserna delat på mellan 13,3 och 36 miljoner kronor per år mellan 2006 och 2016. Under de senaste åren har det rört sig om 30 miljoner kronor årligen, inklusive det nationella uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Sedan 2011 har länsstyrelserna också haft i uppdrag att stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Regeringen har avsatt mellan 10 och 23,5 miljoner kronor per år för detta arbete.

Länsstyrelserna har också i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid ge kompetensstöd i länen, se avsnitt 3.1.1.

2.3.3 De regionala uppdragen är en viktig länk i kunskapsstyrningen

Länsstyrelserna sprider kunskap, men samlar också in kunskap som de sedan förmedlar vidare till myndigheter med nationella uppdrag. Genomgående i våra intervjuer med Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid och Länsstyrelserna i Östergötlands län och i Stockholms län har länsstyrelsernas regionala uppdrag lyfts fram som en framgångsfaktor, eller till och med en förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra sina nationella uppdrag.

I vår intressentundersökning ger också de regionala samordnarna på länsstyrelserna en positiv bild av samverkan med de fyra myndigheterna som ingår i vårt uppdrag. De framhåller att samverkan har förbättrats över tid. De upplever överlag att det är tydligt till vilken myndighet de ska vända sig i olika ärenden. Länsstyrelserna har också en bild av att kommuner, anställda i myndigheter på regional nivå och civilsamhället generellt vet var de ska vända sig för kunskaps- eller metodstöd. I de fall det inte är tydligt för målgrupperna menar länsstyrelserna att de utgör bryggan mellan de olika nivåerna. De överlappningar i uppdrag som har funnits mellan myndigheterna under senare år beror enligt de regionala samordnarna på länsstyrelserna på bristande samordning i Regeringskansliet. Det finns vissa skillnader i hur de regionala samordnarna upplever samverkan med de fyra myndigheterna. Dessa skillnader beskriver vi närmare i kapitel 3–6.

En del kritik mot länsstyrelsernas regionala arbete har dock framförts i vissa av våra intervjuer med andra myndigheter och med tjänstemän i Regeringskansliet. Denna kritik har framför allt handlat om att länsstyrelserna dels skulle ha varit mindre framgångsrika när det gäller att nå ut till landstingen, dels att det i vissa fall har varit svårt att samordna arbetet i de 21 länsstyrelserna. Att det skulle vara svårt att samverka och samordna de andra länsstyrelserna är inte en åsikt som delas av Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län.

2.4 Statskontorets iakttagelser

2.4.1 Fortsatt behov av nationellt kunskapsstöd

Även om samhällsproblemet mäns våld mot kvinnor inte är på väg att upphöra finns det i dag en större medvetenhet och bättre kunskap om hur man bör arbeta med frågorna. Arbetet handlar framöver till stor del om att få ut denna kunskap till offentliga verksamheter och yrkesverksamma för att förändra hur de i praktiken arbetar med mäns våld mot kvinnor. Vi har inte gjort några iakttagelser som tyder på att behovet av nationellt kunskapsstöd kommer att minska de kommande åren.

2.4.2 Styrningen har utvecklats över tid

Att det har varit många uppdrag och bristande samordning i uppdragen till olika myndigheter är utredningar, myndigheter och tjänstemän i Regeringskansliet eniga om. Kritiken mot bristerna i samordningen gäller dock främst de inledande åren av regeringens jämställdhetsstrategi för perioden 2007–2014. Vad gäller regeringens nuvarande styrning på delmålsområdet har vi fått en annan bild. Även om det fortfarande finns vissa brister i Regeringskansliets samordning av uppdragen är de inte alls lika omfattande som tidigare. Flera intervjupersoner lyfter fram att det har skett en positiv utveckling på senare år.

2.4.3 En efterfrågad strategi är under beredning

Det många aktörer framförallt saknar i dag är en strategisk inriktning för arbetet. Även de myndigheter som har uppdrag inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor saknar en strategisk inriktning och en helhetsbild över pågående insatser. En ny strategi är dock under beredning i Regeringskansliet och kommer under hösten 2016.

3 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ansvarar bland annat för att ge kunskapsstöd och ta fram föreskrifter och allmänna råd till socialtjänsten, tandvården och hälso- och sjukvården. Myndigheten har även instruktionsenliga uppgifter kopplade till den samlade statliga kunskapsstyrningen för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁵¹ Därutöver har Socialstyrelsen haft ett stort antal regeringsuppdrag om våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution. Regeringens handlingsplaner under 2000-talet har inkluderat uppdrag till Socialstyrelsen.

3.1 Socialstyrelsens uppdrag och finansiering

Vårt uppdrag omfattar Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag.⁵² Eftersom Socialstyrelsen generellt sett inte har initierat några egna specifika insatser som rör delmålsområdet mäns våld mot kvinnor utgår vår analys istället från ett urval av de särskilda regeringsuppdrag som myndigheten har haft på området.

Här beskriver vi inledningsvis Socialstyrelsens uppdrag och tilldelade medel för dessa under 2016, därefter beskriver vi hur regeringen tidigare har styrt myndigheten.

3.1.1 Uppdragen under 2016

Socialstyrelsen har ett flertal pågående regeringsuppdrag under 2016 som har anknytning till delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Uppdragen skiljer sig åt på flera sätt, bland annat vad gäller uppgifter, inriktning och omfattning. Gemensamt är dock att de ryms inom Socialstyrelsens instruktionsenliga uppgifter. Uppdragen är huvudsakligen inriktade på att ta fram och sprida kunskap samt att fördela olika projekt- och utvecklingsmedel.

⁵¹ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁵² Detta har vi klargjort i dialogen med vår uppdragsgivare, Socialdepartementet.

Tre särskilda regeringsuppdrag under 2016

Tre av uppdragen har myndigheten fått genom särskilda regeringsbeslut:

- Ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn samt fördela utvecklingsmedel.⁵³
- Ta fram en modell för att samla kunskap om prostitutionens utveckling.⁵⁴
- Kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om våldsutsatthet och våldsutövande.⁵⁵

De tre uppdragen är av olika karaktär. Det första uppdraget om att ge nationellt och regionalt kompetensstöd är ett flerårigt regeringsuppdrag som Socialstyrelsen ska genomföra i samverkan med Nationellt centrum för kvinnofrid och länsstyrelserna. Det är också en fortsättning på ett tidigare, liknande uppdrag. De andra två uppdragen är kortare uppdrag med ett tydligt slut.

Flera regeringsuppdrag via regleringsbrevet

Socialstyrelsen får även uppdrag på delmålsområdet via sitt regleringsbrev, och genom regleringsbrev för vissa sakanslag.⁵⁶ Under 2016 handlar dessa uppdrag bland annat om att följa och redovisa utvecklingen av skyddade boenden för våldsutsatta kvinnor och utvecklingstendenser inom prostitutionen samt att fördela medel till olika ideella organisationer. Myndigheten har även några löpande uppdrag som har en koppling till delmålsområdet mäns våld mot kvinnor, exempelvis öppna jämförelser av kommunernas stöd till brottsoffer.

Finansiering genom både sakanslag och förvaltningsanslag

Regeringen har tilldelat Socialstyrelsen cirka 6 miljoner kronor för att genomföra regeringsuppdrag under 2016. Av tabell 1 framgår att medlen kommer från anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder och anslag 4.7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. Det är vanligtvis dessa anslag som regeringen använder för att finansiera uppdrag till Socialstyrelsen på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

⁵³ Regeringsbeslut 2016-01-28 *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn m.m.*

⁵⁴ Regeringsbeslut 2015-10-01 *Uppdrag att utreda och föreslå en modell för att samla kunskap om prostitutionens utveckling över tid.*

⁵⁵ Regeringsbeslut 2015-10-22 *Uppdrag att kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om våldsutsatthet och våldsutövande.*

⁵⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 och Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 4:7.*

Socialstyrelsen har beräknat att myndigheten därutöver avsätter drygt 6,5 miljoner kronor av sitt förvaltningsanslag för verksamhet som rör mäns våld mot kvinnor.⁵⁷

Tabell 1 Tilldelade medel för Socialstyrelsens genomförande av uppdrag under 2016, tusen kronor.

Uppdrag/insats	3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	4.7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.
Ge nationellt och regionalt kompetensstöd samt fördela utvecklingsmedel		3 500
Ta fram en modell för att samla kunskap om prostitutionens utveckling	750	
Kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor om våldsutsatthet och våldsutövande	1 000	
Vidareutveckla och stödja implementeringen av verksamma metoder för att arbeta med våldsutövare		800

Finansieringen av uppdraget att ge nationellt och regionalt kompetensstöd samt fördela utvecklingsmedel

Regeringen avsätter 109 miljoner kronor per år, åren 2016–2018, från anslag 4.7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. för uppdraget om att ge nationellt och regionalt kompetensstöd samt fördela utvecklingsmedel. För Socialstyrelsens genomförande av uppdraget har regeringen avsatt 3,5 miljoner kronor per år. Socialstyrelsen fördelar övriga medel till andra verksamheter enligt regeringens anvisningar i uppdraget. Regeringen har angett i uppdraget att Socialstyrelsen årligen ska fördela 500 000 kronor till Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid) och 15 miljoner kronor till länsstyrelserna. Nationellt centrum för kvinnofrid och länsstyrelserna kan också ansöka om att ta del av 5 miljoner kronor för genomförande av olika projekt. Utvecklingsmedlen till kommuner, landsting och civilsamhället uppgår till totalt 85 miljoner kronor årligen under perioden 2016–2018.

Socialstyrelsen har även andra uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor som handlar om att fördela projektmedel till ideella organisationer. Vi har inte kartlagt dessa eftersom de huvudsakligen inte handlar om nationella kompetens- och samordningsinsatser.

⁵⁷ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-04.

3.1.2 Socialstyrelsens samlade uppdrag på området

Socialstyrelsen har haft ett stort antal regeringsuppdrag med koppling till delmålområdet mäns våld mot kvinnor under åren 2010 till 2016. Vi har valt att analysera regeringens styrning främst utifrån de uppdrag som har resulterat i olika typer av kunskapsstöd eller kunskapsstödjande insatser till socialtjänsten och hälso- och sjukvården.⁵⁸ Detta urval av uppdrag framgår av tabell 2. Uppdrag av mer kartläggande karaktär ingår inte i vårt urval. Det finns dock även ett antal sådana uppdrag till Socialstyrelsen under åren 2010–2016.

Tabell 2 Vårt urval av regeringsuppdrag till Socialstyrelsen 2007–2016.

Uppdrag och syfte	Beslutdatum	Slutdatum	Förlängt till
Kvalitetssäkra bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser	2007-06-20	2009-12-01	
Utbildningsmaterial om missbrukande kvinnors våldsutsatthet	2008-01-01	2011-10-01	
Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med funktionsnedsättning	2008-01-01	2011-09-01	
Vägleda socialtjänsten i arbetet med brottsoffer	2011-01-01	2011-12-31	
Utveckling av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor	2011-01-01	2013-12-31	
Vägledning om skyddat boende	2011-10-13	2013-04-15	2013-11-15
Nationellt och regionalt kunskapsstöd, fördela utvecklingsmedel	2011-12-22	2014-12-31	2015-12-31
Stärka hälso- och sjukvårdens arbete vid misstanke om barn som far illa, utbetalning av medel.	2012-03-15	2013-09-30	
Metoder och vägledning för arbetet med personer som utövar våld	2012-04-26	2015-03-27	
Nationell vägledning för att upptäcka våldsutsatthet	2012-05-31	2014-04-15	2014-09-30
Kompetenshöjande insatser om kvinnlig könsstympning inom hälso- och sjukvården	2013-09-06	2015-01-15	
Revidera och sprida utbildningsmaterialet <i>Sex mot ersättning</i>	2014-02-20	2015-12-20	
Utbildning om våld mot äldre	2015-01-22	2016-01-15	
Nationellt och regionalt kompetensstöd, fördela utvecklingsmedel	2016-01-28	2019-09-30	

⁵⁸ Se bilaga 1 Socialstyrelsen (2016a) *Plan för nationellt och regionalt kompetensstöd om våld i nära relationer*.

Uppdragen har varit av varierande omfattning

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen på området mäns våld mot kvinnor har haft olika omfattning mellan 2010 och 2016. Finansieringen för de uppdrag som finns i tabell 3 har varierat mellan 3,5 miljoner kronor till 20,8 miljoner kronor per år.

Tabell 3 Tilldelade medel för Socialstyrelsens genomförande av vissa uppdrag 2010–2016, tusen kronor.

Uppdrag	2010 ⁵⁹	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nationellt och regionalt kompetensstöd							3 500
Utbildning om våld mot äldre						3 650	
Revidera och sprida <i>Sex mot ersättning</i>					2 000	1 500	
Kompetenshöjande insatser om kvinnlig könsstympning inom hälso- och sjukvården				500	1 500		
Nationell vägledning för att upptäcka våldsutsatthet			750	2 500	250		
Metoder och vägledning för arbetet med personer som utövar våld			3 000	5 000	5 000		
Stärka hälso- och sjukvårdens arbete vid misstanke om barn som far illa, utbetalning av medel			1 000	500			
Nationellt och regionalt kunskaps- och metodstöd			4 000	4 000	4 000	4 000	
Utveckling av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor		8 000	8 000	8 000			
Vägledning om skyddat boende		300	1 600	300			
Totalt		8 300	18 350	20 800	12 750	9 150	3 500

Med vissa uppdrag följer ingen särskild finansiering

Finansieringen av regeringsuppdragen skiljer sig åt. Det vanligaste är att det medföljer en finansiering via sakanslag, men det finns också exempel på uppdrag utan särskild finansiering.⁶⁰ För tre av uppdragen i tabell 2 har regeringen inte tilldelat Socialstyrelsen särskilda medel:

⁵⁹ Inga av de uppdrag vi har kartlagt i tabell 3 pågick under 2010 med finansiering med sakanslag.

⁶⁰ Detta framkom också i Statskontoret 2011:8 *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*.

- Vägleda socialtjänsten i arbetet med brottsoffer.
- Utbildningsmaterial om våld som riktas mot kvinnor med funktionsnedsättning.
- Stärka kunskapen inom missbruks- och beroendevården om kvinnors våldsutsatthet.

3.2 Regeringens styrning av Socialstyrelsen

Här analyserar vi hur regeringen styr Socialstyrelsen på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Vi har bland annat tittat på formerna för regeringens styrning, och omfattningen och inriktningen på uppdragen.

3.2.1 Regeringen styr genom många och detaljerade uppdrag

Regeringen styr i stor utsträckning Socialstyrelsen med särskilda regeringsuppdrag. Det gäller generellt för Socialstyrelsens verksamhet och i hög grad för delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.⁶¹ Det leder till att myndigheten ofta är hårt belastad med uppdrag och att det blir begränsat utrymme kvar till egeninitierade åtgärder. Detta är en bild vi har fått från våra intervjuer både med tjänstemän i Regeringskansliet och på Socialstyrelsen.

Uppdragen är också ofta förhållandevis detaljerade. De anger inte bara vad myndigheten ska göra utan ofta också på vilket sätt. Ett sådant exempel är uppdraget att under 2008–2013 stimulera utvecklingen av socialtjänstens verksamhet som riktar sig till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Uppdraget resulterade i en nationell tillsyn, nya föreskrifter och allmänna råd för socialtjänsten och hälso- och sjukvården⁶² samt en tillhörande handbok⁶³ och flera utbildningsmaterial⁶⁴. Det var i stort i enlighet med regeringens specificeringar i uppdraget.

3.2.2 Socialstyrelsen anser att styrningen fungerar bra

Socialstyrelsen anser att myndigheten har haft möjligt att arbeta långsiktigt och strategiskt, bland annat genom att lyfta fram utmaningar och förslag på åtgärder i sina återrapporteringar till regeringen. Det har i sin tur ofta lett till nya uppdrag.⁶⁵ De tjänstemän på Socialstyrelsen som vi har intervjuat ser inga problem med de många uppdragen. Uppdragen har varit träffsäkra och tydliga

⁶¹ Se exempelvis Statskontoret 2011:8.

⁶² Socialstyrelsen *Våld i nära relationer* (SoSFS 2014:4).

⁶³ Socialstyrelsen (2015) *Våld – handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*.

⁶⁴ Socialstyrelsen (2014) *Blånader och silverhår – utbildningsmaterial om våld mot äldre kvinnor*, (2014) *Vänd dem inte ryggen – utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck*; och (2014) *Ensam och utsatt – utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med utländsk bakgrund*.

⁶⁵ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-04.

och har även drivit på utvecklingen på området.⁶⁶ Socialstyrelsen anser att regeringens förväntningar på myndigheten är tydliga. I de fall Socialstyrelsen tycker att någonting är oklart finns det goda möjligheter till dialog med Socialdepartementet.⁶⁷

Det tjänstemännen på Socialstyrelsen saknar är överblick och en helhetsbild över pågående uppdrag på området eftersom många andra myndigheter har parallella uppdrag.⁶⁸

3.2.3 Det tar tid att förändra styrningen

Den bild av regeringens styrning av Socialstyrelsen som vi har fått genom våra intervjuer överensstämmer med den som Statskontoret och Statens vård- och omsorgsutredning tidigare har gett vad gäller regeringens generella styrning av Socialstyrelsen. Det är känt sedan tidigare att styrningen minskar myndighetens utrymme för att ta egna initiativ.⁶⁹ Myndighetshandläggaren på Socialdepartementet uppger för oss att det pågår ett generellt arbete med att utveckla styrningen. Både myndigheten och regeringen är vana vid en viss typ av styrning och det kan därför ta tid innan förändringsarbetet ger resultat.

3.2.4 Vissa mindre överlappningar med andra myndigheter

Socialstyrelsen upplever inga större överlappningar mot andra myndigheters uppdrag och verksamheter.⁷⁰ Några av regeringens uppdrag till Socialstyrelsen har dock gränsat till andra myndigheters uppdrag. Det gäller till exempel uppdraget om att fråga om våldsutsatthet. På samma område hade Nationellt centrum för kvinnofrid tidigare haft ett uppdrag, vilket regeringen även hänvisade till i uppdraget till Socialstyrelsen tillsammans med ett samverkanskrav. Enligt Socialstyrelsen innebär inte de angränsande uppdragen något problem utan myndigheten beskriver samarbetet med Nationellt centrum för kvinnofrid under uppdraget som givande.

Det har förekommit vissa mindre överlappningar mot andra myndigheters uppdrag. Enligt Socialstyrelsen handlar det framförallt om två fall där uppdrag har överlappat och då endast till viss del. Det gäller dels ett uppdrag om prostitution där Länsstyrelsen i Stockholms län hade ett liknande uppdrag, dels parallella uppdrag med Länsstyrelsen i Östergötlands län om könsstymning. Socialstyrelsen beskriver att i uppdragen om prostitution inledde myndigheterna ett samarbete som fungerade bra. Det resulterade i bland annat två gemensamma kartläggningar. När det gäller uppdragen om könsstym-

⁶⁶ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁶⁷ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-04.

⁶⁸ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁶⁹ Statskontoret 2011:8, SOU 2011:65 *Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem* och SOU 2012:133 *Gör det enklare!*

⁷⁰ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

ning samverkade Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdragen. De två myndigheterna kom dock samtidigt med stödmaterial till samma målgrupper, men materialen hade delvis olika perspektiv och inriktning.⁷¹

De regionala samordnarna vid länsstyrelserna påtalar i vår intressentundersökning att det finns en del överlappningar mellan Socialstyrelsen och de andra tre myndigheterna. Det har lett till att det ibland är otydligt vilken myndighet som gör vad. Genomgående lyfter länsstyrelserna fram att överlappningarna mellan myndigheternas uppdrag har blivit färre över tid. De anser också att myndigheterna numera samordnar sig när uppdragen överlappar.⁷²

3.2.5 Uppdragen är främst inriktade på skydd och stöd när våld har inträffat

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen är främst inriktade på situationer där yrkesverksamma möter personer efter att våld har inträffat. Det är däremot ovanligt att uppdragen specifikt är inriktade på eller nämner förebyggande insatser mot våld eller hot om våld. Uppdragen handlar om att ta fram kunskap för att utveckla olika yrkesgruppers möjlighet att ge skydd och stöd till våldsutsatta, samt att upptäcka våldsutsatthet eller våldsutövande. I några uppdrag specificerar regeringen att myndigheten ska uppmärksamma särskilt utsatta grupper, exempelvis kvinnor med missbruks- och beroendeproblematik. I vissa uppdrag ingår även att ta fram kunskapsstöd för behandling av våldsutövare.

3.2.6 Gemensamma uppdrag underlättar samverkan

Enligt Socialstyrelsen har samverkan med de andra tre myndigheterna i vårt uppdrag utvecklats över tid och fungerar numera bra. Det tog dock ett par år för myndigheterna som har regeringsuppdrag på delmålsområdet att hitta sina roller och formerna för arbetet.⁷³ Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid och tjänstemän i Regeringskansliet uppger att gemensamma regeringsuppdrag är en framgångsfaktor för välfungerande samverkan. Det exempel som intervjupersonerna återkommande lyfter fram är det gemensamma uppdraget till Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Nationellt centrum för kvinnofrid under 2016–2018 om att ge nationellt och regionalt kompetensstöd. Uppdraget är en utveckling av ett tidigare uppdrag till Socialstyrelsen och länsstyrelserna. I maj redovisade myndigheterna en gemensam genomförandeplan för uppdraget till regeringen.⁷⁴

⁷¹ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-23 och telefonsamtal med kontaktperson på Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-09-01.

⁷² Kontigo AB (2016).

⁷³ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁷⁴ Socialstyrelsen (2016a) *Plan för nationellt och regionalt kompetensstöd om våld i nära relationer*.

3.2.7 Krav på samverkan och hänsyn till tidigare insatser

Regeringen identifierar vanligtvis myndigheter och ideella organisationer som Socialstyrelsen ska samverka eller samråda med i genomförandet av ett uppdrag. När Socialstyrelsen har haft uppdrag om prostitution har regeringen exempelvis specificerat samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län.⁷⁵

Det framgår också ofta av uppdragen att Socialstyrelsens arbete ska ta hänsyn till förslag som lämnats tidigare, både av andra myndigheter och av Socialstyrelsen. Ett sådant exempel gäller uppdraget att kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor om utsatthet för våld och utövande av våld.

3.2.8 Krav på utvärdering i ett av uppdragen

Regeringen ställde krav på Socialstyrelsen att initiera en oberoende utvärdering av den nya fördelningen av utvecklingsmedel och dess effekter i uppdraget att ge nationellt och regionalt kunskaps- och metodstöd samt fördelningen av utvecklingsmedel åren 2012–2014. Utvärderingen genomfördes av forskare vid Umeå universitet.⁷⁶ I övrigt har regeringen inte ställt några krav på att Socialstyrelsen ska låta utvärdera insatserna.

3.3 Socialstyrelsens genomförande av uppdragen

Här redogör vi kort för hur Socialstyrelsen har valt att tolka och genomföra sina olika uppdrag. Vi redogör också för hur andra myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting uppfattar verksamheten.

3.3.1 Socialstyrelsen arbetar främst utifrån regeringsuppdragen

Det är ovanligt att Socialstyrelsen på egen hand initierar helt nya insatser utifrån sin instruktion. Däremot förvaltar myndigheten tidigare uppdrag genom att kontinuerligt sprida, följa och uppdatera tidigare material. Det definierar Socialstyrelsen som en typ av egeninitierade insatser.⁷⁷

3.3.2 Socialstyrelsen utgår från ett bredare perspektiv på våld

Socialstyrelsen arbetar från ett bredare perspektiv på våld än vad som ingår i delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Det beror på att myndigheten utgår från lagstiftningen om allas rätt till vård, omsorg och stöd. Ofta använder sig Socialstyrelsen istället av begreppet våld i nära relationer. Där

⁷⁵ Regeringsbeslut 2015-10-01 *Uppdrag att utreda och föreslå en modell för att samla kunskap om prostitutionens utveckling över tid och Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen.*

⁷⁶ Hanberger, A. m.fl. (2015).

⁷⁷ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-04.

ingår även kvinnors våld mot män, våld i samkönade relationer och våld mot barn.⁷⁸ Regeringen använder samma terminologi i sina uppdrag till myndigheten men lägger ofta till våldsutsatta kvinnor som komplement.

Socialstyrelsen arbetar även med att bland annat utveckla och stärka kunskap om personer som utsätts för våld eller riskerar att fara illa i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål i uppdraget om att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd.⁷⁹

3.3.3 Tydligare ansvar sedan förändringen av socialtjänstlagen

Enligt tjänstemän på Socialstyrelsen blev myndighetens ansvar tydligare 2007 när riksdagen gjorde en förändring av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), om att kommunerna särskilt ska beakta att våldsutsatta kvinnor kan vara i behov av stöd och hjälp. Efter det har myndigheten utifrån regeringsuppdrag utvecklat flera kunskapsstöd till sina målgrupper, bland annat i form av föreskrifter och allmänna råd.⁸⁰

3.3.4 En legitim men hårt belastad myndighet

Socialstyrelsen är en hårt belastad myndighet med ett brett uppdrag som det för en utomstående kan vara svårt att hitta in i. Det framför tjänstemän på andra myndigheter och företrädare för Sveriges Kommuner Landsting i intervjuer med oss. Samtidigt framhåller de intervjuade att Socialstyrelsen inte bara har ett starkt formellt mandat att styra sina målgrupper, utan också uppfattas som en legitim aktör av de yrkesverksamma på området, framför allt inom hälso- och sjukvården.

3.3.5 Utveckling och spridning av kunskap

Socialstyrelsen har flera olika kunskapsstöd att erbjuda. Ett sådant exempel är föreskrifter och allmänna råd, såsom Våld i nära relationer (SOSFS 2014:4) som riktar sig till både socialtjänsten och hälso- och sjukvården med en tillhörande handbok.⁸¹ Därutöver har Socialstyrelsen tagit fram bland annat utbildningar, manualer och vägledningar på olika delområden.⁸² Dessa material tillhandahåller myndigheten på sin webbplats. Socialstyrelsen sprider också kunskap genom uppdraget att ge nationellt och regionalt kompetensstöd.

⁷⁸ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁷⁹ Socialstyrelsen (2016a).

⁸⁰ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁸¹ Socialstyrelsen (2015) *Våld – handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*.

⁸² Socialstyrelsen listar de viktigaste kunskapsstöden i Socialstyrelsen (2016a), bilaga 1.

Remissbehandling och expertyttranden från andra myndigheter

Socialstyrelsen samverkar med myndigheter och organisationer när man tar fram och sprider kunskapsunderlag. Socialstyrelsen lämnar också synpunkter på andras underlag. Generellt sett är Sveriges Kommuner Landsting och personerna på de myndigheter vi har intervjuat nöjda med Socialstyrelsens processer för att ta fram kunskapsunderlag. Det gäller framför allt när det sker öppet med externa referensgrupper. Ett annat exempel på när Socialstyrelsen har använt sig av andra myndigheters expertkunskaper är vid framtagandet av ett kunskapsstöd om könsstympling som publicerades 2016.⁸³ Detta stöd tog myndigheten fram i samråd med Länsstyrelsen i Östergötlands län.

En begränsad egen kapacitet att möta slutanvändarna

Socialstyrelsen förvaltar regelverket och de framtagna kunskapsprodukterna. Men utrymmet att förvalta, och framförallt aktivt sprida, kunskap är dock begränsat efter uppdragets slut.⁸⁴ Socialstyrelsen arbetar i begränsad utsträckning med att aktivt sprida kunskap direkt till slutanvändarna. Tjänstemän vid Socialstyrelsen framhåller att myndigheten saknar kapacitet, och att man inte har den lokala och regionala kännedom som krävs för ett sådant arbete.⁸⁵ Det är också en bild som bekräftas i våra intervjuer med andra myndigheter. Socialstyrelsen deltar dock i konferenser och möten med professioner och har olika stöd på sin webbplats bland annat webbutbildningar. Socialstyrelsen påtalar också att myndigheten aktivt sprider kunskap genom strukturen som har byggts upp genom uppdraget att ge nationellt och regionalt kunskapsstöd.⁸⁶

Kunskapsspridning till kommunerna via länsstyrelserna fungerar bra

Socialstyrelsen sprider främst kunskap till kommunerna genom länsstyrelserna, det vill säga i den struktur som har byggts upp sedan 2012 genom uppdraget att ge nationellt och regionalt kunskapsstöd. Socialstyrelsen utbildar utvecklingsledare vid länsstyrelserna utifrån sina kunskapsmaterial. Utvecklingsledarna för i sin tur kunskapen vidare till kommuner och ideella organisationer. Länsstyrelserna fångar också upp och för tillbaka kunskap till Socialstyrelsen. Sedan 2016 omfattar strukturen även Nationellt centrum för kvinnofrid och landstingen. I slutredovisningen av den första delen av uppdraget (2012–2014) ger Socialstyrelsen och länsstyrelserna en positiv bild av uppdragets genomförande.⁸⁷

Enligt tjänstemän på Socialstyrelsen skulle det vara mycket negativt om den struktur som har byggts upp inom ramen för kompetensstödsuppdraget skulle

⁸³ Socialstyrelsen (2016b) *Kvinnlig könsstympling – ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete*.

⁸⁴ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ E-post från kontaktperson på Socialstyrelsen 2016-08-23

⁸⁷ Socialstyrelsen (2015) *Att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer*.

avvecklas. Länsstyrelserna kan möta lokala behov och nå ut till fler aktörer än Socialstyrelsen.⁸⁸ Många av de intervjuade regionala samordnarna på länsstyrelserna lyfter fram att det finns en upparbetad och formaliserad samverkan med Socialstyrelsen genom det gemensamma uppdraget. De beskriver att insynen i Socialstyrelsens arbete är god och att samverkan är okomplicerad.⁸⁹

Sveriges Kommuner Landsting anser att kommuner, landsting och regioner själva bör bedriva det regionala utvecklingsarbetet i framtiden. Däremot menar Sveriges Kommuner Landsting att länsstyrelserna kan vara en lämplig part för långsiktig regional samordning av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck eftersom ett stort antal aktörer är involverade i arbetet. Sveriges Kommuner Landsting har fått en positiv respons från kommunerna om länsstyrelsernas nuvarande regionala samordningsuppdrag.⁹⁰

I våra intervjuer med myndigheter och Sveriges Kommuner Landsting framhåller dock flera att länsstyrelserna saknar en del av den legitimitet som Socialstyrelsen har, främst gentemot hälso- och sjukvården. De framhåller att det därför är viktigt att Socialstyrelsen inte helt och hållet förlitar sig på länsstyrelserna när det gäller kunskapsspridning, utan själva tar ett ansvar för att vara tillgängliga vid kunskapsspridning.

3.4 Statskontorets iakttagelser

Här redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Socialstyrelsen på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Vår analys av överlappningar mot de andra tre myndigheternas uppdrag finns i kapitel 7.

3.4.1 Främst uppdrag om våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor

Både regeringens styrning av Socialstyrelsen, och Socialstyrelsens arbete inom delmålsområdet, utgår i stor utsträckning från begreppen våld i nära relationer i kombination med specificeringen våldsutsatta kvinnor. Det förklaras sannolikt av att Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag är bredare än jämställdhetspolitiken, samtidigt som regeringen vill betona den jämställdhetspolitiska dimensionen i uppdragen. Uppdragen vi har kartlagt har, trots en delvis annan begreppsanvändning, en tydlig koppling till delmålet mäns våld mot kvinnor. Flera av uppdragen är omnämnda i regeringens handlingsplaner mot mäns våld mot kvinnor och i flera fall finansierade av anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

⁸⁸ Intervju med tjänstemän på Socialstyrelsen 2016-05-02.

⁸⁹ Kontigo AB (2016).

⁹⁰ E-post från kontaktperson på Sveriges Kommuner och Landsting 2016-09-14 och Sveriges Kommuner och Landsting. Remissvar 2015-10-23. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55)* (Dnr 15/3585).

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen har i huvudsak varit inriktade på att ta fram kunskapsstöd till personal i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om att identifiera, bemöta och hantera inträffade fall av våld eller hot om våld i nära relationer. På senare år har Socialstyrelsen även fått uppdrag som rör våldsutövare.

3.4.2 Styrningen är kortsiktig och detaljerad

Vår bild är att regeringen huvudsakligen har styrt Socialstyrelsen genom många kortsiktiga och detaljerade regeringsuppdrag med finansiering från sakanslag. Det stora antalet regeringsuppdrag till myndigheten har lett till att vi inom ramen för detta uppdrag har haft svårt att få en helhetsbild över dem. Vår analys utgår därför från ett urval av uppdrag.

Vi har också noterat att omfattningen på uppdragen har varierat över tid. De särskilt tilldelade medlen för uppdragen har varierat mellan 3,5 och 20,8 miljoner kronor per år under åren 2010–2016. I våra intervjuer beskriver Sveriges Kommuner Landsting och flera myndigheter som samverkar med Socialstyrelsen, att myndigheten är hårt belastad med uppdrag och att den saknar kapacitet att på egen hand sprida kunskap till slutanvändarna. Överlag ger dock de vi har intervjuat en positiv bild av Socialstyrelsens genomförande av uppdragen. Socialstyrelsen uppfattas som en legitim myndighet på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

Den bild av regeringens styrning, och dess konsekvenser, som vi har fått i det här uppdraget liknar i stor utsträckning den bild Statskontoret presenterade i myndighetsanalysen av Socialstyrelsen 2011. Socialstyrelsen får många särskilda regeringsuppdrag som vanligtvis är relativt detaljerade. Att myndigheten är van vid den typen av styrning är troligtvis också en förklaring till att Socialstyrelsen överlag tycker att styrningen och dialogen med Socialdepartementet fungerar bra. Arbete med att utveckla styrningen pågår men kommer att ta tid eftersom både Regeringskansliet och myndigheten är vana vid en viss typ av styrning.

Regeringen har genom uppdraget till Socialstyrelsen att ge nationellt och regionalt kompetensstöd delvis kompenserat för att myndigheten har begränsad kapacitet att nå ut till slutanvändarna med kunskap på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. En fungerande struktur för att sprida och inhämta kunskap har byggts upp genom att Socialstyrelsen nu använder länsstyrelserna som en mellaninstans mot kommunerna. Från 2016 omfattar uppdraget även Nationellt centrum för kvinnofrid och kunskapsspridning mot landstingen.

4 Nationellt centrum för kvinnofrid

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet har haft regeringsuppdrag på området mäns våld mot kvinnor sedan 2006.⁹¹ Regeringens handlingsplaner mot mäns våld mot kvinnor⁹² har inkluderat flera uppdrag till NCK.

Nationellt centrum för kvinnofrid har sitt ursprung i Rikskvinnocentrum som sedan 1994 var en klinik vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Rikskvinnocentrum hade ett nationellt uppdrag att utveckla metoder, utbilda, informera och bedriva forskning om mäns våld mot kvinnor. Regeringen såg dock behov av ett nationellt kompetenscentrum med ett bredare uppdrag och ombildade därför verksamheten till Nationellt centrum för kvinnofrid.⁹³ Ansvar för den kliniska verksamheten vid Rikskvinnocentrum övertogs av Landstinget i Uppsala län.

4.1 NCK:s uppdrag och finansiering

Här beskriver vi inledningsvis Nationellt centrum för kvinnofrids uppdrag under 2016 och hur dessa finansieras. Därefter beskriver vi de tidigare uppdragen på området.

4.1.1 Uppdragen under 2016

Nationellt centrum för kvinnofrid har i uppdrag av regeringen att utveckla och sprida kunskap och information om mäns våld mot kvinnor med ett rikstäckande perspektiv.⁹⁴ I uppdraget ingår även hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Inom grunduppdraget ska NCK bland annat

- sammanställa aktuell forskning, kontinuerligt analysera behovet av ny forskning och bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten vid Akademiska sjukhuset i Uppsala
- stödja driften av en nationell stödtelefon
- bedriva utbildning

⁹¹ SOU 2004:117 *Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC.*

⁹² Skrivelse 2007/08:39 och Skrivelse 2009/10:229.

⁹³ SOU 2004:117.

⁹⁴ Regeringsbeslut 2011-06-16 *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.*

- vara ett stöd för myndigheter och organisationer i frågor om mäns våld mot kvinnor
- stödja myndigheterna i deras metodutveckling
- verka för en effektiv samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer
- utveckla och sprida evidensbaserade metoder för bemötande och omhändertagande av personer som har misshandlats eller våldtagits.

Utöver grunduppdraget har NCK under perioden 2016–2018 i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen och länsstyrelserna ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, se kapitel 3.

Finansiering av NCK:s grunduppdrag under 2016

För att genomföra sitt grunduppdrag får Nationellt centrum för kvinnofrid cirka 27 miljoner kronor under 2016 från utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 2.4 Uppsala universitet: Forskning och forskarutbildning. Av dessa använder centrumet årligen cirka 7 miljoner kronor för att finansiera den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen.⁹⁵ En del av NCK:s utbildningsverksamhet (uppdragsutbildningar) är avgiftsfinansierad.⁹⁶

Särskild finansiering för kompetensstödsuppdraget

Utöver detta får Nationellt centrum för kvinnofrid 500 000 kronor årligen under 2016–2018 från Socialstyrelsen för kompetensstödsuppdraget. NCK kan även ansöka tillsammans med länsstyrelserna om att ta del av 5 miljoner kronor årligen i utvecklingsmedel.⁹⁷ Vi har inte undersökt hur fördelningen av dessa utvecklingsmedel har sett ut under 2016.

4.1.2 NCK:s samlade uppdrag på området

Fram till 2011 styrde regeringen Nationellt centrum för kvinnofrid genom en förordning.⁹⁸ Förordningen ersattes därefter av ett särskilt regeringsbeslut som sedan dess gäller tills vidare. Under åren har centrumet också fått ett antal tilläggsuppdrag genom särskilda regeringsbeslut, vilket framgår av tabell 4. Av de totalt sex tilläggsuppdragen sedan 2007 är ett pågående.

⁹⁵ Nationellt centrum för kvinnofrid (2016) *Verksamhetsberättelse 2015*, Nationellt centrum för kvinnofrid (2015) *Verksamhetsberättelse 2014* och Nationellt centrum för kvinnofrid (2014) *Verksamhetsberättelse 2013*.

⁹⁶ Nationellt centrum för kvinnofrid (2016).

⁹⁷ Regeringsbeslut 2016-01-28 *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn m.m.*

⁹⁸ Förordning (2006:1072) om nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor.

Tabell 4 Uppdrag till Nationellt kunskapscentrum för kvinnofrid 2006–2016

Uppdrag och syfte	Beslutsdatum	Slutdatum	Förlängt till
Utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor	2006-08-03	Tillsvidare	Tillsvidare
Nationellt program för omhändertagande av offer för våldtäkt och sexualbrott	2007-02-22	2010-12-31	
Metoder för att upptäcka våldsutsatthet i vården	2007-11-15	2010-12-31	
Utökat grunduppdrag	2007-11-15	Tillsvidare	Tillsvidare
Handledning om stöd till flickor som drabbas av hedersproblematik	2010-05-27	2011-03-31	
Utveckling av Kvinnofridslinjen	2011-06-22	2014-12-31	
Utvärdering av utbildningsinsatser	2011-10-13	2013-12-31	
Ge nationellt och regionalt kompetensstöd	2016-01-28	2018-12-31	

Stabil finansiering av grunduppdraget

Nivån på anslaget för grunduppdraget om cirka 27 miljoner kronor 2016 har i stort sett varit konstant över tid. När regeringen breddade Nationellt centrum för kvinnofrids grunduppdrag 2008 till att omfatta även hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer fick NCK tilläggsfinansiering under en övergångsperiod.⁹⁹ Under fyra år fick centrumet totalt 12 miljoner kronor för det utvidgade uppdraget.

Tilläggsuppdragen har fått särskild finansiering

Nationellt centrum för kvinnofrid har fått särskild finansiering för sina sex tilläggsuppdrag. Det mest omfattande tilläggsuppdraget har varit att under 2011–2014 utveckla Kvinnofridslinjen. Detta uppdrag finansierade regeringen med 3 miljoner kronor årligen från anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder. De flesta övriga tilläggsuppdrag har finansierats via samma anslag. Genom tilläggsuppdragen har centrumet utvecklat kunskap, material och resurser som NCK sedan har använt och utvecklat vidare inom ramen för grunduppdraget.

⁹⁹ Skrivelse 2007/08:39, *Regleringsbrev till universitet och högskolor för budgetåret 2010*, bilaga 1 Uppsala universitet och *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder*.

Tabell 5 Tilldelade medel för Nationellt centrum för kvinnofrids uppdrag 2010–2016, tusen kronor.

Uppdrag	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor	25 463	25 521	25 751	25 899	26 434	26 619	26 938
Utveckling av Kvinnofridslinjen		3 000	3 000	3 000	3 000		
Utvärdering av utbildningsinsatser		200	1 100	200			
Nationellt program för omhändertagande av offer för våldtäkt och andra sexualbrott	3 000						
Metoder för att upptäcka våldutsatthet inom hälso- och sjukvården	2 500						
Utökad grunduppdrag	3 000						
Handledning om stöd till flickor som drabbas av hedersproblematik	800						
Ge nationellt och regionalt kompetensstöd							500
Totalt	34 763	28 721	29 851	29 099	29 344	26 619	27 438

4.2 Regeringens styrning av NCK

Här analyserar vi hur regeringen styr Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Vi har bland annat tittat på formerna för regeringens styrning, omfattningen och inriktningen på uppdragen samt vilka verksamheter och målgrupper centrumet riktar sig till.

4.2.1 Ett långsiktigt uppdrag med begränsad styrning

Regeringen har styrt verksamheten vid Nationellt centrum för kvinnofrid främst genom det särskilda regeringsbeslutet om att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor. Beslutet är övergripande formulerat med stort utrymme för NCK att göra egna prioriteringar. Eftersom uppdraget har varit oförändrat sedan 2011 och gäller tillsvidare, har det gett centrumet möjlighet att långsiktigt planera verksamheten. I regleringsbrevet till Uppsala universitet har regeringen i stort sett endast räknat upp anslaget och hänvisat till grunduppdraget.¹⁰⁰

NKC har även fått flera tilläggsuppdrag från regeringen, varav flera framgår av regeringens handlingsplaner på området.¹⁰¹ Vår kartläggning visar att dessa tilläggsuppdrag främst riktar sig till personal i hälso- och sjukvården. Det gäller exempelvis regeringsuppdragen om stöd till flickor som drabbas av

¹⁰⁰ Se till exempel *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Uppsala universitet*.

¹⁰¹ Skrivelse 2007/08:39 och Skrivelse 2009/10:229.

hedersproblematik¹⁰² och om omhändertagande av offer för sexuella övergrepp.¹⁰³

4.2.2 Ett tydligt uppdrag och frekventa kontakter med Regeringskansliet

Företrädare för Nationellt centrum för kvinnofrid framför i intervjuer med oss att grunduppdraget är tydligt. De anser också att tilläggsuppdragen har haft en tydlig koppling till grunduppdraget.

NCK har mycket kontakter med Regeringskansliet när det gäller uppdragen, främst med Jämställdhetsenheten på Socialdepartementet, trots att verksamheten formellt ligger under Utbildningsdepartementet. Centrumet har också kontakter med andra delar av Regeringskansliet. NCK framhåller att det är viktigt att kunna ha direktkontakt med olika departement.¹⁰⁴

4.2.3 Regeringens styrning varierar från uppdrag till uppdrag

Tilläggsuppdragen till Nationellt centrum för kvinnofrid har varierat både vad gäller omfattning och inriktning. För uppdraget att utveckla den nationella stödtelefonen tilldelade regeringen NCK tre miljoner kronor årligen i fyra år. Uppdraget var samtidigt kortfattat formulerat, men NCK har uppfattat det som tydligt.¹⁰⁵ Av uppdraget framgår att syftet med uppdraget var att kvalitetssäkra det stöd som Kvinnofridslinjen ger till våldsutsatta och att nå ut till fler som utsätts för hot, våld eller sexuella övergrepp.¹⁰⁶

Ett mer avgränsat, och samtidigt mer detaljerat, uppdrag var det om att utvärdera utbildningssatsningar om mäns våld mot kvinnor. I uppdraget ingick att bedöma om utbildningssatsningarna hade skapat förutsättningar för verksamhetsutveckling och vilka framgångsfaktorer som kunde identifieras. Av uppdraget framgick också vilka NCK skulle samråda med och vilket material utvärderingen primärt skulle grunda sig på.¹⁰⁷

¹⁰² Regeringsbeslut 2010-05-27 *Uppdrag till Uppsala universitet att ta fram och sprida en handledning för hälso- och sjukvården om stöd till flickor och unga kvinnor som drabbas av hedersproblematik* och *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder*.

¹⁰³ Regeringsbeslut 2007-02-22 *Ett nationellt program för omhändertagande av offer för våldtäkt och andra sexualbrott* och Skrivelse 2007/08:39.

¹⁰⁴ Telefonintervju med företrädare för NCK 2016-05-17.

¹⁰⁵ E-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹⁰⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder*.

¹⁰⁷ Regeringsbeslut 2011-10-13 *Uppdrag att utvärdera utbildningssatsningar om mäns våld mot kvinnor*.

4.2.4 Stödtelefonen är ett krav enligt Istanbulkonventionen

Sverige ratificerade i maj 2014 den så kallade Istanbulkonventionen¹⁰⁸, som bland annat ställer krav på länder inom EU att ha en nationell hjälptelefon för våldsutsatta kvinnor som är gratis och bemannad dygnet runt. Sverige uppfyller kravet genom Kvinnofridslinjen. På regeringens uppdrag driver Nationellt centrum för kvinnofrid stödtelefonen i samverkan med Akademiska sjukhuset i Uppsala.

4.2.5 Myndigheterna upplever inte överlappande uppdrag som ett problem

Det finns vissa överlappningar i uppdragen till Nationellt centrum för kvinnofrid och till de andra tre myndigheterna som ingår i vårt uppdrag. NCK ser dock inte överlappningarna som ett problem utan snarare en naturlig grund för samarbete myndigheterna emellan.¹⁰⁹

Både NCK och Länsstyrelsen i Östergötlands län har i uppdrag att arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck. Medan NCK har haft fokus på forskning och utbildning av yrkesverksamma på ett bredare plan har Länsstyrelsen bland annat arbetat närmare de yrkesverksamma med kunskapsstöd i enskilda ärenden. Både NCK och Länsstyrelsen menar därför att överlappningarna i praktiken är marginella. Dessutom deltar myndigheterna i varandras nätverk och referensgrupper.¹¹⁰ NCK har dock påtalat att även centrumet ger stöd direkt till yrkesverksamma, både via Kvinnofridslinjen och via samtal och frågor som kommer till centrumet på annat sätt. Centrumet ger även stöd i enskilda ärenden, men det är vanligare att man ger råd i samband med utformning av exempelvis lokala rutiner och utbildningar.¹¹¹

Nationellt centrum för kvinnofrid och Socialstyrelsen har utifrån sina olika roller haft uppdrag som handlar om att vården ska upptäcka utsatthet för våld.¹¹² NCK ska ha en nära kontakt med såväl forskningen som den praktiska verksamheten. Inom ramen för sina regeringsuppdrag utvecklar centrumet kunskap som kan utgöra underlag i till exempel Socialstyrelsens arbete med

¹⁰⁸ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Europarådets fördragsserie – nr 210. Syftet med konventionen är att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11 och e-post från kontaktperson på NCK 2016-08-02.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötland 2016-04-25.

¹¹¹ E-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹¹² Skrivelse 2007/08:39, *Regleringsbrev till universitet och högskolor för budgetåret 2010* och *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder*.

att ta fram föreskrifter och riktlinjer. NCK arbetar även med att genom kunskapsbanken sprida rapporter och kunskapsunderlag från andra myndigheter.¹¹³

4.2.6 Regeringen har inte låtit utvärdera verksamheten

Regeringen har inte låtit genomföra någon utvärdering av Nationellt centrum för kvinnofrids verksamhet. NCK lämnar en årlig redovisning av verksamheten via Uppsala universitets årsredovisning. Därutöver beskriver centrumet på eget initiativ sin verksamhet i årliga verksamhetsberättelser.

Verksamheten har följts upp av en konsult i samband med genomförandet av den utredning som hade i uppdrag att föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor.¹¹⁴ Konsultföretaget Ramböll undersökte då NCK:s arbete på uppdrag av utredningen. Ramböll bedömde att NCK:s kunskapsstöd överlag fungerande väl och att centrumets verksamhet var uppskattat av de personer som deltog i undersökningen.¹¹⁵

4.3 NCK:s genomförande av uppdragen

Här redogör vi kort för hur Nationellt centrum för kvinnofrid har valt att tolka och genomföra sina uppdrag. Vi redogör också för hur andra myndigheter och organisationer uppfattar verksamheten.

4.3.1 Ett brett uppdrag om att höja kunskapen på nationell nivå

Nationellt centrum för kvinnofrid arbetar brett med att höja kunskapen på nationell nivå om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, och med att erbjuda stöd till våldsutsatta kvinnor. Verksamheten riktar sig främst till yrkesverksamma som i sitt arbete möter kvinnor som har blivit utsatta för våld, studenter som utbildar sig till dessa yrken, beslutsfattare på olika nivåer och till våldsutsatta kvinnor och deras anhöriga. Flest anställda, cirka 25 personer (eller drygt tio årsarbetskrafter) arbetar med stödtelefonen. Universitetsdelen har i dag drygt 20 anställda som arbetar med bland annat utbildning, information, administration och forskning.¹¹⁶

Nationellt centrum för kvinnofrid framför till oss att det breda uppdraget och de långsiktiga förutsättningarna har inneburit att NCK har byggt upp kunskap och kapacitet att ta nya uppdrag. Vid centrumet finns en expertkompetens om

¹¹³ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11, e-post från kontaktperson på NCK 2016-08-02 och 2016-08-29.

¹¹⁴ SOU 2015:55.

¹¹⁵ Ramböll (2015).

¹¹⁶ E-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

mäns våld mot kvinnor som NCK vid behov kompletterar genom att knyta till sig andra nationella experter inom olika specialområden.¹¹⁷

4.3.2 Forskning och klinisk erfarenhet ligger till grund för verksamheten

Nationellt centrum för kvinnofrid är en etablerad aktör på området mäns våld mot kvinnor. Våra intervjuer, vår intressentundersökning och tidigare utredningar¹¹⁸ visar att andra myndigheter och delar av målgrupperna har ett stort förtroende för NCK och den kunskap som finns samlad där. Det nära samarbetet mellan den kliniska verksamheten, som har daglig kontakt med våldsutsatta kvinnor, och den del som tillhör universitet (forskning, utbildning, utvecklingsarbete, utredning och information) tillför enligt NCK värdefulla möjligheter till kontinuerligt och ömsesidigt lärande. Modeller som bygger på forskning kan utvecklas och prövas i klinisk verksamhet och utvärderas vetenskapligt innan de sprids mer brett. NCK ser detta som en viktig förutsättning för verksamheten.¹¹⁹

Ramböll pekar på att de delar av verksamheten som handlar om forskning och utbildning samt den kliniska verksamheten är uppskattade av dem som deltog i undersökningen. Deltagarna har uppfattat att det är dessa delar av uppdraget som NCK främst har arbetat med. Vissa menade dock att centrumet har haft för stort fokus på att ta fram akademiska kunskapsunderlag som inte är så användbara för yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor.¹²⁰ NCK framför till oss att detta är en vanlig missuppfattning hos de som inte närmare känner till centrumets verksamhet. Vidare menar NCK att även akademiska rapporter är av värde för yrkesverksamma och att man hela tiden arbetar med att anpassa och utveckla underlagen utifrån målgruppernas behov.¹²¹

Ett exempel på NCK:s konkreta stöd till yrkesverksamma är implementeringen av Nationellt program för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp, ett arbete som centrumet påbörjade 2007. Där har NCK bland annat tagit fram ett verktyg för att säkra spår efter sexuella övergrepp och en guide till personal i hälso- och sjukvården för arbetet med att ta hand om dem som har utsatts för sexuella övergrepp.¹²² NCK har också

¹¹⁷ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11 och e-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹¹⁸ Se till exempel SOU 2015:55 och Ramböll (2015).

¹¹⁹ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11 och Nationellt centrum för kvinnofrid (2015) *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen (U2011/3939/JÄM)*.

¹²⁰ Ramböll (2015).

¹²¹ E-post från kontaktperson för NCK 2016-08-29.

¹²² Nationellt centrum för kvinnofrid (2010) *Redovisning av regeringsuppdraget "Utvidgning av uppdrag att utveckla program för omhändertagande av sexualbrottsoffer"*.

på senare år tagit fram praktiskt användbart kunskapsstöd som exempelvis ett webb-stöd som riktar sig till kommunerna.

4.3.3 Organiseringen ger mer utrymme för verksamheten

Nationellt centrum för kvinnofrid lyfter fram att anknytningen till Uppsala universitet ger fördelar ur ett administrativt perspektiv. Genom att tillhöra universitetet kan centrumet få del av viss gemensam administration. Det ger enligt företrädare för NCK mer utrymme för kärnverksamheten.¹²³ Centrumet får också tillgång till universitetets it-resurser och bibliotekstjänster med mera.

4.3.4 Kvinnofridslinjen ger främst stöd till våldsutsatta

Nationellt centrum för kvinnofrid driver Kvinnofridslinjen som är en nationell stödtelefon för våldsutsatta kvinnor. Även närstående och personer som möter våldsutsatta kvinnor i sitt arbete kan ringa dit för att få stöd. Under 2015 tog Kvinnofridslinjen emot 31 500 samtal, eller drygt 80 samtal per dygn. Det är främst våldsutsatta kvinnor (84 procent av alla samtal) som ringer till stödtelefonen, följt av anhöriga (11 procent). Det förekommer också att yrkesverksamma från myndigheter och organisationer ringer dit för att få stöd i sin handläggning av ärenden. Dessa samtal utgjorde tre procent under 2015, vilket motsvarar ungefär 1 000 samtal.¹²⁴

4.3.5 Delad bild av inriktningen på NCK:s arbete

Vissa aktörer har förväntningar på verksamheten som inte överensstämmer med hur Nationellt centrum för kvinnofrid har tolkat sitt uppdrag. Exempelvis förde vissa deltagare i Rambölls undersökning fram åsikten att NCK främst har arbetat mot hälso- och sjukvården och haft mindre fokus på att ta fram stöd till exempelvis socialtjänsten och rättsväsendet.¹²⁵

NCK har dock framfört till oss att även om tilläggsuppdragen främst har rört hälso- och sjukvården, så delar NCK inte synen att centrumet har arbetat främst mot dessa målgrupper. NCK påtalar att exempelvis utbildningsverksamheten riktar sig till en bred krets av yrkesverksamma inom olika delar av samhället.¹²⁶ Vår intervju med företrädare för Polismyndigheten bekräftar denna bild. Även länsstyrelserna lyfter fram det nära samarbetet med NCK när det gäller både högskoleutbildningar och arbetet med att ta fram ett webb-stöd och en webbutbildning riktad till socialtjänsten.¹²⁷

¹²³ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11.

¹²⁴ Nationellt centrum för kvinnofrid (2016) och e-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹²⁵ Ramböll (2015).

¹²⁶ E-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹²⁷ Kontigo AB (2016).

4.3.6 Förbättrad samverkan med andra myndigheter

Både Nationellt centrum för kvinnofrid och andra myndigheter framhåller i våra intervjuer att det tidigare har funnits vissa brister i samverkan. Både företrädare för NCK och andra vi har intervjuat menar dock att samverkan har fungerat bättre på senare år. Ett exempel på ökat samarbete mellan NCK och Länsstyrelsen i Östergötlands län är att Länsstyrelsens kompetensteam deltar vid framtagande av vissa utbildningar som NCK anordnar.¹²⁸ Centrumet har i dag också omfattande samverkan med länsstyrelserna och Socialstyrelsen inom ramen för det gemensamma kompetensstödsuppdraget. Uppdraget genomförs gemensamt och myndigheterna har lämnat en gemensam genomförandeplan till regeringen.¹²⁹ Företrädare för NCK menar att nyckeln till en fungerande samverkan är att få gemensamma uppdrag.¹³⁰

Viss samverkan förekommer också mellan Nationellt centrum för kvinnofrid och Länsstyrelsen i Stockholms län i frågor om prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Exempelvis har Länsstyrelsen inom ramen för ett av sina regeringsuppdrag utbildat personal vid Kvinnofridslinjen i ämnet. I projektet bidrog NCK i sin tur med kompetens om mäns våld mot kvinnor.

4.3.7 Utveckling och spridning av kunskap

Nationellt centrum för kvinnofrid arbetar med att utifrån sina ansvarsområden sammanställa, utveckla och sprida kunskap. Centrumet bedriver både egna forskningsprojekt och följer och sammanställer forskningsresultat inom området. Därutöver arbetar NCK med metodutveckling i syfte att förbättra stödet till våldsutsatta kvinnor. Vidare sprider NCK kunskap, till exempel genom att redovisa sammanställningar i forsknings- och kunskapsöversikter eller ämnesguider i Kunskapsbanken samt genom myndighetsnätverk och i utbildningar. Kunskapsbanken är en av de webbplatser som NCK driver.

Metodstödet har utvecklats på senare år

Det nyligen framtagna webbstödet till personer inom socialtjänsten innehåller mer praktisk information än övriga delar av Kunskapsbanken. Webbstödet utgår bland annat från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.¹³¹ Webbutbildningen kommer att lanseras under 2016. Målet är att höja kunskapsnivån i alla kommuner. Därefter ska ett liknande stöd utvecklas till yrkesverksamma i landstingen. Nationellt centrum för kvinnofrid beskriver

¹²⁸ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹²⁹ Socialstyrelsen (2016) *Plan för nationellt och regionalt kompetensstöd om våld i nära relationer*.

¹³⁰ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11.

¹³¹ Nationellt centrum för kvinnofrid (2016).

webbutbildningen som en bas som man kan bygga vidare på och skapa nya moduler för nya grupper.¹³²

Metodstöd riktat direkt till yrkesverksamma har också utvecklats inom uppdraget att implementera Nationellt handlingsprogram för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp.

Därutöver ger NCK:s personal stöd till yrkesverksamma i enskilda ärenden, bland annat via Kvinnofridslinjen. Rambölls undersökning visar att denna möjlighet är mycket uppskattad och att de som ringer tycker att de får bra stöd.¹³³

Omfattande utbildningsverksamhet

Utbildningarna är en grundsten i Nationellt centrum för kvinnofrids verksamhet och en viktig del i arbetet med att sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor. Förutom egna universitetskurser vid Uppsala universitet medverkar NCK i flera olika grundutbildningar och utbildningssatsningar på andra myndigheter. Enligt NCK har efterfrågan på formell kunskap om mäns våld mot kvinnor ökat som en följd av Istanbulkonventionen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Centrumet utvecklar ständigt utbildningar för att möta efterfrågan på skraddarsydd utbildningar för olika målgrupper.¹³⁴

Kunskapsbanken är en viktig spridningsväg

Nationellt centrum för kvinnofrid sprider kunskap bland annat genom den så kallade Kunskapsbanken. Syftet är att utgöra en länk mellan forskning, myndigheter och praktiker samt att göra kunskapen lätt tillgänglig via en gemensam ingång. Kunskapsbanken innehåller ämnesguider med information inom olika ämnesområden och en databas med publikationer från olika myndigheter och från Sveriges Kommuner och Landsting. Medverkande myndigheter har också en egen presentationssida.¹³⁵

Kunskapsbanken är uppskattad av andra aktörer.¹³⁶ En del i kunskapsbanken är särskilt anpassad för yrkesverksamma inom socialtjänsten. Det gäller webbstödet till kommuner. Där finns också information om vart man kan vända sig för mer information. Exempelvis finns där en direktlänk till webbplatsen www.hedersfortryck.se som Länsstyrelsen i Östergötlands län ansvarar för.

¹³² Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11.

¹³³ Ramböll (2015).

¹³⁴ Nationellt centrum för kvinnofrid (2016).

¹³⁵ E-post från kontaktperson på NCK 2016-08-29.

¹³⁶ Ramböll (2015).

Nätverk utgör forum för informationsspridning

Nationellt centrum för kvinnofrid är sammankallande för nätverket Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. I nätverket ingår 17 nationella myndigheter,¹³⁷ länsstyrelserna och Sveriges Kommuner Landsting. Syftet med nätverket är att sprida kunskap och utbyta erfarenheter om mäns våld mot kvinnor. Ett annat forum för kunskapsspridning och samverkan är NCK:s landstingsnätverk som består av ansvariga för kvinnofridsfrågorna i respektive landsting eller region.

Insatser för att sprida kunskap om NCK:s verksamhet

Nationellt centrum för kvinnofrid bedriver många informationsinsatser som syftar till att sprida kunskap om centrumets verksamhet. Centrumet har tre webbplatser¹³⁸ och där den som tillhör stödtelefonen är den mest besökta. Även mediekontakter, studiebesök, utskick av rapporter och informationsmaterial är viktiga för att nå ut. NCK genomför också insatser för att öka allmänhetens kännedom om den nationella stödtelefonen.¹³⁹

4.4 Statskontorets iakttagelser

I det följande redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Våra slutsatser om överlappningar gentemot de övriga tre myndigheterna i vårt uppdrag redovisar vi i kapitel 7.

4.4.1 Uppdraget omfattar större delen av delmålet

Nationellt centrum för kvinnofrid har regeringens uppdrag att vara ett riktäckande kunskapscentrum om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Grunduppdraget omfattar alla delar av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, utom prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Uppdraget omfattar därutöver våld i samkönade relationer som inte ingår i delmålet.

Flera av tilläggsuppgifterna till NCK har ingått i regeringens handlingsplaner för att nå delmålet. I princip alla uppdrag är inriktade mot att ge stöd till dem som är utsatta för våld samt att ta fram kunskapsunderlag om hur olika aktörer kan arbeta med skydd, stöd och vård. Samtliga tilläggsuppgifter har därför haft en tydlig koppling till delmålet om mäns våld mot kvinnor. Regeringen har

¹³⁷ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges kommuner och landsting, Åklagarmyndigheten.

¹³⁸ NCK:s webbplats (www.nck.uu.se), Kvinnofridslinjen (www.kvinnofridslinjen.se) och Kunskapsbanken (<http://www.nck.uu.se/kunskapscentrum/kunskapsbanken>).

¹³⁹ Intervju med företrädare för NCK 2016-05-11.

inte gett NCK i uppdrag att uttalat arbeta förebyggande eller mot våldsutövare.

4.4.2 En långsiktig och övergripande styrning

Regeringens styrning av Nationellt centrum för kvinnofrid med ett brett och övergripande grunduppdrag har varit långsiktig och stabil. Eftersom uppdraget inte är tidsbegränsat och regeringen sällan har förändrat uppgifterna har vi betraktat det som ett permanent uppdrag. Ledningen för NCK tycker överlag att regeringens styrning och dialogen med Regeringskansliet fungerar bra. Centrumets placering vid ett universitet har betydelse för hur regeringen styr verksamheten. Eftersom lärosätena har större autonomi än andra myndigheter är regeringens styrning inte så detaljerad, utan mer övergripande. Styrningen har gett NCK utrymme att själva bestämma inriktningen på verksamheten och prioritera mellan de olika delarna i uppdraget. Regeringen har inte låtit utvärdera verksamheten eller ställt krav på regelbundna åiterrapporter.

Huruvida detta är en styrka eller en svaghet i regeringens styrning beror på vad regeringen vill ha ut av verksamheten. Om regeringen vill ha en expertmyndighet som är mer autonom än övriga myndigheter är det att betrakta som en ändamålsenlig styrning. Om regeringen har ett behov av att närmare styra inriktningen på verksamheten kan placeringen vid ett lärosäte dock ses som en nackdel.

4.4.3 Ett brett uppdrag ger utrymme för tolkning

Det breda grunduppdraget till Nationellt centrum för kvinnofrid har gett stort utrymme för tolkning om vad uppdraget innebär, både för NCK som ska utföra uppdraget och för omgivande aktörer eller intressenter. Vissa intressenter menar att NCK främst arbetar med kunskapsstöd mot hälso- och sjukvården och en del önskar sig ett mer operativt och verksamhetsnära metodstöd. Enligt NCK bygger dessa synpunkter på vanliga missuppfattningar om centrumets verksamhet.

Vår bild är att NCK:s tolkning och genomförande av uppdraget ligger inom ramen för hur grunduppdraget är formulerat. Vi kan samtidigt konstatera att regeringen i sin styrning har haft en tydlig inriktning mot hälso- och sjukvård genom dels tilläggsuppdrag, dels centrumets samverkan med Akademiska sjukhuset i Uppsala.

Vi har också sett att centrumet arbetar med verksamhetsnära stöd på olika sätt, bland annat till personal i hälso- och sjukvården, och på senare år även med stöd till kommunerna genom webbstöd och webbutbildningar. Därutöver har NCK hela tiden gett konkret stöd till våldutsatta kvinnor och deras anhöriga genom Kvinnofridslinjen. Dit kan även yrkesverksamma vända sig.

5 Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft nationella regeringsuppdrag om att utveckla kunskapsstöd samt att samordna och stödja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck sedan december 2005. Regeringens handlingsplaner som har handlat om hedersrelaterat våld och förtryck har innehållit uppdrag till Länsstyrelsen.¹⁴⁰

5.1 Länsstyrelsens uppdrag och finansiering

Här beskriver vi inledningsvis Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag under 2016 och hur dessa finansieras. Därefter beskriver vi de tidigare uppdragen på området.

5.1.1 Uppdragen under 2016

Länsstyrelsen i Östergötlands län har under 2016 tre nationella uppdrag om olika yttringar av hedersrelaterat våld och förtryck. Det är i huvudsak förlängningar och fördjupningar av tidigare uppdrag från regeringen. De tre uppdragen är att Länsstyrelsen ska:

- Ge stöd till nationella insatser mot hedersrelaterat våld.¹⁴¹
- Driva det nationella kompetensteamet med tillhörande stödtelefon för yrkesverksamma.¹⁴²
- Sprida tidigare framtagna kunskapsstöd¹⁴³ som
 - Våga göra skillnad – en vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck och/eller som riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja
 - Våga se – en vägledning för stöd, vård och skydd av flickor och kvinnor som är eller riskerar att bli könsstympade
 - Sprida metoder för föräldrastöd och aktivt verka för att kommuner, landsting och organisationer använder metoderna.

¹⁴⁰ Skrivelse 2007/2008:29 och Skrivelse 2009/10:229.

¹⁴¹ Grunden för uppdraget är Regeringsbeslut 2005-12-08 *Uppdrag om nationella och regionala insatser mot s.k. hedersrelaterat våld.*

¹⁴² *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

¹⁴³ Ibid.

Finansiering av Länsstyrelsens uppdrag under 2016

Under 2016 får Länsstyrelsen cirka 12,3 miljoner kronor för att genomföra de nationella uppdragen från anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Tabell 6 Tilldelade medel för Länsstyrelsens uppdrag under 2016, tusen kronor.

Uppdrag	Anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder
Ge stöd till nationella insatser	7 275
Driva det nationella kompetensteamet	3 000
Sprida kunskapsunderlag	2 000

Verksamheten är även delvis finansierad av andra myndigheter eftersom det nationella kompetensteamet delvis består av personal från andra myndigheter som bär lönekostnaden för dessa.¹⁴⁴

5.1.2 Länsstyrelsens samlade uppdrag på området

Länsstyrelsen har haft flera nationella regeringsuppdrag om olika yttringar av hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa har i sin tur innehållit flera deluppdrag. Regeringen har förlängt vissa delar men inte andra. Ibland har regeringen också gett Länsstyrelsen flera olika uppdrag i samma regeringsbeslut. Genom vår kartläggning har vi identifierat att det på övergripande nivå handlar om sju deluppdrag som vi har sammanställt i tabell 7.

Tabell 7 Vår sammanställning av Länsstyrelsen i Östergötlands läns olika deluppdrag under 2005–2016.

Uppdrag och syfte	Beslutdatum	Slutdatum	Förlängt till
Stöd till nationella insatser	2005-12-08	2006-12-31	2016-12-31
Förstärkt informationsinsats "Det handlar om kärlek" och "Dina rättigheter"	2010-05-27	2010-12-31	2011-12-31
Vägledning uppdraget "Våga göra skillnad"	2010-05-27	2010-12-31	2016-12-31
Gift mot sin vilja	2011-12-15	2014-12-31	
Nationellt kompetensteam	2013-09-06	2014-12-31	2016-12-31
Vägledning "Våga se" om kvinnlig könsstympning	2013-09-06	2014-12-31	2016-12-31
Föräldrastöd	2015-06-25	2016-02-12	2016-12-31

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

Varierande omfattning på uppdragen

Finansieringen av Länsstyrelsens uppdrag är knuten till olika regeringsbeslut. Under 2010–2016 har de tilldelade anslagen varierat mellan ungefär 5,8 och 16,6 miljoner kronor per år, vilket framgår av tabell 8. Samtliga uppdrag är finansierade genom anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Tabell 8 Tilldelade medel för Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag 2010–2016, tusen kronor.

Uppdrag	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stöd till nationella insatser	4 200	7 575	7 575	7 575	7 575	7 275	7 275
Förstärkt informationsinsats "Det handlar om kärlek" och "Dina rättigheter"	800*	1 000	1 000				
Översättning av webbplatsen dinarattigheter.se		500					
Vägledning uppdraget "Våga göra skillnad"	800*	2 000	3 800	3 800			
Gift mot sin vilja (information, utbildning och samverkan)			3 000	4 000	4 000 1 000 ¹⁴⁵		
Nationellt kompetensteam				1 000	3 000	3 000	3 000
Vägledning "Våga se" om kvinnlig könsstympning				500	1 000		
Spridning av "Våga göra skillnad" och "Våga se"; Kartläggning och spridning av föräldrastöd						2 000	2 000
Totalt	5 800	11 075	15 375	16 575	13 200	12 275	12 275

* Länsstyrelsens fördelning av de totalt 1,6 miljoner kronor som myndigheten fick av regeringen för genomförandet av båda dessa uppdrag.

5.2 Regeringens styrning av Länsstyrelsen

Här analyserar vi regeringens styrning av de nationella uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län om hedersrelaterat våld och förtryck inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Vi har bland annat tittat på formerna för regeringens styrning, omfattningen och inriktningen på uppdragen samt vilka verksamheter och målgrupper Länsstyrelsen riktar sig till.

5.2.1 Regeringen har förlängt och fördjupat uppdragen

Regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län har växt fram successivt genom att regeringen och Länsstyrelsen har identifierat nya problem och behov av att förlänga och fördjupa uppdrag. Ofta har förlängningarna handlat om att göra ytterligare insatser inom ett uppdrag eller att

¹⁴⁵ Länsstyrelsen tilldelades extra medel under året.

fortsätta att sprida kunskap. Uppdraget att ta fram och sprida vägledningen Våga göra skillnad är ett exempel på båda typerna av förlängningar.

I flera fall har Länsstyrelsen upptäckt nya problemområden eller behov inom ett uppdrag som sedan har genererat nya uppdrag.¹⁴⁶ Ett sådant exempel är det kompetensteam som bildades för att ge stöd till de sex pilotkommunerna inom vägledningsuppdraget. På förslag från Länsstyrelsen i Östergötlands län gav regeringen 2013 Länsstyrelsen i uppdrag att utveckla teamet till ett nationellt kompetensteam och en tillhörande stödtelefon.

Under de senaste åren har regeringen förlängt uppdragen med något år i taget. Regeringen har motiverat detta med en hänvisning till den pågående beredningen i Regeringskansliet av förslag som jämställdhetsutredningen och utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck har lämnat.

5.2.2 Fokus på att ge stöd till yrkesverksamma som arbetar med ungdomar

Tonvikten i regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län har varit att utveckla kunskapsstöd och sprida kunskap till yrkesverksamma i myndigheter och kommuner som möter olika typer av hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen har också haft uppdrag om att ta fram kunskap om hur man kan arbeta förebyggande eller kartlägga hur verksamheter arbetar med förebyggande arbete, exempelvis inom uppdragen om könsstymning och föräldrastöd. Merparten av uppdragen har haft unga som utsätts för eller riskerar att utsättas för våld som yttersta målgrupp. Länsstyrelsens kompetensteam arbetar dock även med ärenden som rör vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Vissa uppdrag har också lett till att Länsstyrelsen har tagit fram information om mänskliga rättigheter, lagstiftningen och hedersrelaterat våld och förtryck som riktar sig direkt till barn och vuxna.

En målgrupp som Länsstyrelsen uppger att de har haft svårt att nå ut till är yrkesverksamma i landstingen och regionerna. Det har blivit något lättare i och med uppdraget om könsstymning eftersom det har gett en naturlig kontaktyta mot hälso- och sjukvården. Denna kontaktyta kan Länsstyrelsen också använda för att sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck generellt.¹⁴⁷

5.2.3 Många målgrupper och krav på samverkan

Regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län har ofta haft många målgrupper. Det har till exempel handlat om olika verksamheter i de 290 kommunerna och i flera nationella myndigheter. Regeringen ställer i flera

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁴⁷ Ibid.

av uppdragen också krav på att Länsstyrelsen ska samverka eller samråda med ett antal aktörer.

I vår intervju framförde Länsstyrelsen att de vid ett tillfälle har meddelat regeringen att det skulle bli svårt att fullgöra alla delar av ett uppdrag med de avsatta resurserna. Det gällde uppdraget att under 2016 dels sprida vägledningarna *Våga göra skillnad* och *Våga se* till kommunerna i samverkan med länsstyrelserna, dels främja användningen av metoder för föräldrastöd.¹⁴⁸ Utöver det preciserade regeringen att Länsstyrelsen när det gällde föräldrastödsmetoder skulle göra flera olika aktiviteter. Det handlade om att ge metodstöd, samråda med flera myndigheter och ett par organisationer samt att följa, dokumentera och sprida erfarenheterna av arbetet när det gällde föräldrastödsmetoder. Länsstyrelsen fick 2 miljoner kronor för att genomföra de tre delarna i uppdraget.¹⁴⁹

5.2.4 Tydliga uppdrag och fungerande dialog med Regeringskansliet

Länsstyrelsen anser att uppdragen är tydliga och att dialogen med olika delar av Regeringskansliet om uppdragen fungerar bra. Länsstyrelsen har löpande kontakter med olika departement med anledning av områdets tvärssektoriella karaktär och omvärldsförändringar. Kontakterna gäller främst Jämställdhetsenheten och delar av Justitiedepartementet. Länsstyrelsen önskar utsedda kontaktpersoner för att få en bättre kontakt med de delar av Socialdepartementet som arbetar med hälso- och sjukvård samt med Utrikesdepartementet.¹⁵⁰

5.2.5 Vissa överlappningar med andra myndigheters uppdrag

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft uppdrag att utveckla kunskap parallellt med eller i anslutning till att andra myndigheter har haft angränsande uppdrag. Länsstyrelsen har fortfarande ett parallellt uppdrag med Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet om hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen framhåller dock att de arbetar på olika sätt med uppdragen. Länsstyrelsen arbetar med praktiskt stöd till yrkesverksamma medan NCK arbetar med forskning och högskoleutbildningar.¹⁵¹ Ett annat exempel på angränsande uppdrag är att Länsstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid och Socialstyrelsen har, eller har haft, uppdrag om kvinnlig könsstympning. Vår kartläggning visar dock att den typen av angränsande regeringsuppdrag vanligtvis har haft något olika inriktningar och målgrupper

¹⁴⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

samt byggt på varandra. Regeringen ställer också ofta krav på samråd eller samverkan med myndigheter som har, eller har haft, liknande uppdrag.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det under de senaste åren inte har funnits några motstridiga budskap från myndigheterna eller större överlappningar i regeringens uppdrag till myndigheterna. Att myndigheterna inte motverkar eller överlappar varandra i kunskapsstöden beror på att myndigheterna dels bidrar med olika perspektiv på frågorna, dels samordnar sig. Länsstyrelsen menar att när andra myndigheter tar fram kunskapsunderlag så utgår de ofta från ett mäns våld mot kvinnor-perspektiv där en liten del handlar om hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen utgår däremot i sitt arbete alltid från hedersrelaterat våld och förtryck. Över tid har myndigheterna utvecklat en ömsesidig förståelse för de olika utgångspunkterna och perspektiven, vilket har underlättat samverkan.¹⁵²

5.2.6 Svårt att arbeta strategiskt med korta uppdrag

Länsstyrelsen anser att verksamheten skulle kunna utvecklas om styrningen blev mera långsiktig och också hade en koppling till fler berörda departement. Länsstyrelsen beskriver i vår intervju att styrningen har varit kortsiktig. Ett brett och långsiktigt uppdrag skulle ge Länsstyrelsen större möjlighet att arbeta mer strategiskt. De korta och tidsbegränsade uppdragen som regeringen förlänger med kort varsel gör det svårt att planera och bemanna verksamheten. Länsstyrelsen pekar också på att det är svårt att rekrytera kompetent personal när uppdragen är korta och det saknas möjlighet att tillsvidareanställa.

5.2.7 Ingen utvärdering av verksamheten

Regeringen har inte låtit utvärdera verksamheten vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. Det nationella kompetensteamets arbete har dock följts upp av Ramböll på uppdrag av utredningen som hade i uppdrag att föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor.¹⁵³ Rambölls undersökning gav i stort en positiv bild av verksamheten.¹⁵⁴

5.3 Länsstyrelsens genomförande av uppdragen

Här redogör vi kort för hur Länsstyrelsen i Östergötlands län har valt att tolka och genomföra sina olika uppdrag. Vi redogör också för hur andra myndigheter och Sveriges Kommuner Landsting uppfattar verksamheten.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ SOU 2015:55.

¹⁵⁴ Ramböll (2015).

5.3.1 Länsstyrelsen arbetar med uppdragen som en helhet

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft huvudsakligen sju deluppdrag genom åren, vilket framgår av tabell 7. Enligt Länsstyrelsen är det dock viktigt att betrakta och arbeta med de olika regeringsuppdragen som en helhet. Det är också så som Länsstyrelsen arbetar med uppdragen, utom när de ska avrapporteras.¹⁵⁵

5.3.2 Brett och könsneutralt perspektiv på hedersrelaterat våld och förtryck

Länsstyrelsen arbetar med olika yttringar av hedersrelaterat våld och förtryck, framför allt tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning. Länsstyrelsen anser att problematiken är bredare än delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Länsstyrelsen påtalar att även om heder är ett allvarligt jämställdhetsproblem, så anser man att det inte bara är en fråga om bristande jämställdhet för flickor och kvinnor. Heder är förtryckande för både män och kvinnor, men på olika sätt, menar Länsstyrelsen. Det är exempelvis mer komplext vilka som är offer och förövare. Ibland kan samma person vara både och, exempelvis bröder som tvingas av sina familjer att kontrollera sina systrar.¹⁵⁶ Därför arbetar Länsstyrelsen med frågorna ur ett brett perspektiv där myndigheten inte tar hänsyn till vilket kön offer och förövare har.

5.3.3 Delad bild av hur känd Länsstyrelsens verksamhet är

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att de märker att verksamheten, och framförallt stödtelefonen, blir mer och mer känd genom att fler ringer dit och från fler delar av landet. Länsstyrelsen framhåller dock att det finns en gräns för hur mycket stöd de kan ge givet omfattningen på verksamheten. I dag turas tre till fyra personer från kompetensteamet om att svara i telefonen.¹⁵⁷

Många intressenter som deltog i Rambölls undersökning kände till att Länsstyrelsen har en roll inom området hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt fanns det bland vissa intressenter en osäkerhet om vad Länsstyrelsen gör och vilken hjälp man kan få från dem.¹⁵⁸

5.3.4 Ett uppskattat nationellt kompetensteam

Flertalet av dem vi har intervjuat lyfter upp den samlade kompetensen i det nationella kompetensteamet som en styrka. Även Rambölls undersökning visade att yrkesverksamma ansåg att teamet har hög kompetens, att personerna är engagerade och att det är en fördel att de har praktisk erfarenhet av att

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁵⁶ Ibid och e-post från kontaktperson på Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-08-25

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁵⁸ Ramböll (2015).

arbeta med att stötta våldsutsatta. De anser också att det är lätt att komma i kontakt med och samarbeta med kompetsteamet.¹⁵⁹ Teamet består av personer med myndighetsbakgrund på nationell, regional och lokal nivå samt av forskare.¹⁶⁰

5.3.5 Personberoende ett medvetet val

Ramböll lyfte upp personberoenden som ett möjligt problem i Länsstyrelsens verksamhet. Personerna i kompetsteamet arbetar relativt självständigt och avgör till stor del själva hur arbetet ska inriktas. Ramböll ansåg dock att medarbetarnas kompetens gjorde att de klarade uppgiften.¹⁶¹ Personberoendet har lyfts fram som ett problem även av några andra myndigheter som vi har intervjuat.

Länsstyrelsen i Östergötlands län medger att det finns ett personberoende i verksamheten, men att det är en del i en medveten strategi. Med begränsade resurser behöver Länsstyrelsen knyta till sig personer med specialistkompetens för att kunna genomföra sina uppdrag. Länsstyrelsen framhåller också vikten av att samarbeta med andra myndigheter för att kunna genomföra uppdragen.¹⁶²

5.3.6 Främst principiella invändningar mot Länsstyrelsens uppdrag

De personer vi har intervjuat i Regeringskansliet och i andra myndigheter anser att Länsstyrelsen i Östergötlands län gör ett bra jobb med relativt små resurser. Den främsta invändningen mot Länsstyrelsens verksamhet är att länsstyrelser generellt inte bör ha nationella uppdrag. Det är dock ett mindre antal av dem vi har intervjuat som har framfört denna synpunkt.

5.3.7 Utveckling och spridning av kunskap

Länsstyrelsen i Östergötlands län har arbetat med uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck i drygt tio år. Under den tiden har Länsstyrelsen utvecklat flera kunskapsstöd, bland annat praktiska vägledningar och metodstöd, forsknings- och kunskapsöversikter samt kampanjer och informationsmaterial riktade till olika målgrupper. Länsstyrelsens uppdrag är numera främst inriktade mot att sprida, förvalta och utveckla redan framtagna kunskapsunderlag, bland annat genom utbildningsinsatser.¹⁶³

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁶¹ Ramböll (2015).

¹⁶² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

Fokus på praktiskt tillämpbar kunskap

Länsstyrelsens målgrupper är yrkesverksamma och politiker som vill veta hur de ska gå tillväga för att identifiera och hantera olika typer av ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsunderlaget behöver därför vara praktiskt tillämpbart. Ett exempel på hur Länsstyrelsen arbetar är vägledningsuppdraget *Våga göra skillnad*. Inledningsvis tog Länsstyrelsen fram en vägledning baserad på bland annat en forskningsgenomgång och intervjuer med yrkesverksamma, myndigheter och frivilligorganisationer. Därefter har Länsstyrelsen arbetat med pilotkommuner för att testa och utveckla vägledningen. Erfarenheterna från en av kommunerna resulterade sedan i den praktiskt inriktade vägledningen *Våga stå kvar!*¹⁶⁴ Länsstyrelsen lyfter även fram att de sprider kunskap om hur kommuner, län, regioner och myndigheter kan arbeta för att främja, förebygga och åtgärda problem. Det vill säga inte bara insatser efter att våld, eller hot om våld, har inträffat.¹⁶⁵

I Rambölls undersökning framförde intressenterna att de uppskattar att Länsstyrelsen är öppen och inkluderar många olika aktörer när de tar fram sitt material. De uppskattar också att materialet är praktiskt inriktat och direkt tillämpbart.¹⁶⁶

Flera kanaler för kunskapsspridning

Länsstyrelsen sprider kunskap på olika sätt och genom olika kanaler beroende på vilken målgrupp de riktar sig till. Webbplatsen www.hedersfortryck.se utgör en central del i kunskapsspridningen. Länsstyrelsen arbetar mot allmänheten med informationskampanjer på flera språk. En stor del av arbetet handlar om att sprida kunskap till politiker och yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå samt till civilsamhället genom exempelvis utbildningssatsningar. Genom den nationella stödtelefonen ger det nationella kompetensteamet stöd till yrkesverksamma i enskilda ärenden.¹⁶⁷

Länsstyrelsens strategi är att verka genom andra myndigheter för att bli mer trovärdig. Länsstyrelsen deltar exempelvis vid Skolverkets rektorsutbildning och ger själva utbildning för domare genom Domstolsakademien. Länsstyrelsen har också samverkat med polisen och skolan för att bland annat utbilda barn och ungdomar om deras rättigheter och om relevant lagstiftning. Vår intervju med företrädare för Polismyndigheten bekräftar bilden av en nära samverkan med Länsstyrelsen med gemensamma konferenser, utbildningar och andra insatser.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ E-post från kontaktperson på Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-08-25.

¹⁶⁶ Ramböll (2015).

¹⁶⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

Länsstyrelsernas regionala uppdrag är centralt

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det är en fördel att kunna verka genom de andra länsstyrelserna i det regionala uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck. Det har varit viktigt för att få kunskap om aktuella behov och erfarenheter på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna har även tagit del av kunskapsunderlag och det nationella kompetensteamets erfarenheter och förmedlat dessa vidare till olika aktörer i länen.¹⁶⁸

De regionala samordnarna ger i vår intressentundersökning en positiv bild av samverkan med Länsstyrelsen i Östergötlands län. Flera av dem anser att de kontinuerligt blir uppdaterade om kunskaps- och metodmaterial. De framhåller också att de använder Länsstyrelsen till sina regionala insatser av olika slag.¹⁶⁹ Även i slutredovisningen av ett av de regionala regeringsuppdragen ger de andra länsstyrelserna en positiv bild av samverkan. De anser att samarbetet leder till en enhetlighet både regionalt och nationellt utan att ta bort länsstyrelsernas möjlighet att ge stöd utifrån sitt läns förutsättningar.¹⁷⁰

Uppskattad stödtelefon till yrkesverksamma

Den nationella stödtelefonen syftar till att ge yrkesverksamma och ideellt verksamma råd och vägledning i enskilda ärenden. Vi har fått en samstämmig bild av att stödtelefonen är uppskattad. Det framgår av våra intervjuer med Länsstyrelsen och Sveriges Kommuner Landsting samt Rambölls undersökning.¹⁷¹ Enligt Länsstyrelsen är stödtelefonen också ett bra sätt att fånga upp vad de yrkesverksamma har för behov av stöd.¹⁷²

Polisens interna kompetensteam för frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck lades ner den 1 januari 2015. På polisens intranät finns istället en hänvisning till det nationella kompetensteamet hos Länsstyrelsen och den nationella stödtelefonen. Sedan september 2015 har polisen ökat sitt deltagande i kompetensteamet. Polisens deltagande i teamet har också fått en tydlig koppling till stödtelefonen för att kunna möta behovet av vägledning i brottsutredningar. Även åklagare ringer dit för att få råd och vägledning.¹⁷³

Myndigheternas samverkan fungerar bra

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att samverkan mellan de fyra myndigheterna, men även andra myndigheter, fungerar bra. Det har också funnits förutsättningar att utveckla en välfungerande samverkan under de tio

¹⁶⁸ Länsstyrelsen i Östergötlands län. Yttrande 2016-01-29 *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86)* (Dnr 801-11482-2015).

¹⁶⁹ Kontigo AB (2016).

¹⁷⁰ Länsstyrelsen i Östergötlands län 2015:6 *Att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck – Slutredovisning av länsstyrelsernas uppdrag att främja och lämna stöd till insatser*.

¹⁷¹ Ramböll (2015).

¹⁷² Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016:3 *Nationella kompetensteamet – slutredovisning*.

¹⁷³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25 och med företrädare för Polismyndigheten 2016-05-16.

år som det nationella uppdraget har löpt. Det råder en samstämmig bild i våra intervjuer om att samverkan fungerar som bäst när det finns konkreta insatser att arbeta med och där myndigheterna kan bidra med sina olika kompetenser.¹⁷⁴ Länsstyrelsen har bland annat samverkat med polisen, både på eget initiativ och när regeringen har ställt sådana krav i uppdragen. Samverkan med Polismyndigheten har oavsett formerna fungerat bra, menar Länsstyrelsen.¹⁷⁵

Det framkommer i våra intervjuer att NCK och Länsstyrelsen i Östergötlands län tidigare har haft vissa samarbetsproblem. Problemen har berott på att de har haft olika utgångspunkter vad gäller frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Över tid har man dock funnit gemensamma utgångspunkter, vilket har lett till att samverkan numera fungerar bra.

De olika nätverken är en del i att bygga upp en fungerande samverkan. Länsstyrelsen i Östergötlands län ansvarar sedan 2011 för nätverket *Gift mot sin vilja* som består av 17 myndigheter och Sveriges Kommuner Landsting.¹⁷⁶ Dessutom samordnar Länsstyrelsen det nätverk som länsstyrelserna har för det regionala uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen ansvarar även för att samordna rapporteringen av detta uppdrag.

5.4 Statskontorets iakttagelser

Här redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Länsstyrelsen i Östergötlands län på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Vår analys av överlappningar mot de andra tre myndigheternas uppdrag finns i kapitel 7.

5.4.1 Länsstyrelsen arbetar med en begränsad del av delmålet

Regeringens nationella uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län rör enbart olika yttringar av hedersrelaterat våld och förtryck, vilket är en begränsad del av delmålet om mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelsen arbetar inte med de övriga delarna i delmålet på nationell nivå. Länsstyrelsen har varit en central aktör i regeringens handlingsplaner som har berört hedersrelaterat våld och förtryck. Tonvikten i uppdragen har varit att ge stöd till yrkesverksamma och organisationer som möter situationer där våld, eller hot om våld,

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016-04-25.

¹⁷⁵ Ibid och intervju med företrädare för Polismyndigheten 2016-05-16.

¹⁷⁶ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Skånes län, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens stöd för trossamfund, Sveriges Kommuner Landsting och Åklagarmyndigheten.

redan har inträffat. Länsstyrelsen har även haft uppdrag som har varit inriktade på att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Ofta har den yttersta målgruppen för uppdragen varit barn och ungdomar.

5.4.2 En etablerad nationell aktör trots kortsiktig styrning

Regeringen har sedan december 2005 styrt Länsstyrelsen i Östergötlands län med flera tillfälliga och ibland korta nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck. Genom åren har också finansieringen varierat mellan 5,8 och 16,6 miljoner kronor. Uppdragen har dock sammantaget lett till att Länsstyrelsen successivt under tio år har byggt upp kompetens och etablerat sig som en nationell aktör i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringsuppdragen har också växt fram i dialog med, och ibland på förslag från, Länsstyrelsen. Överlag upplever Länsstyrelsen att uppdragen är tydliga och att dialogen med Regeringskansliet fungerar bra. Däremot anser Länsstyrelsen att den kortsiktiga styrningen påverkar möjligheterna att planera och arbeta strategiskt med frågorna. Samtidigt är intressenterna i stort nöjda med verksamheten och uppskattar att stödet är praktiskt tillämpbart.

5.4.3 Breda uppdrag gör att Länsstyrelsen behöver prioritera

Regeringen pekar ut ett stort antal målgrupper i uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län. Målgrupperna är dels yrkesverksamma personer, dels nationella myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Det handlar således om ett stort antal personer och verksamheter. Efterfrågan på stöd ökar, men resurserna sätter en gräns för hur mycket stöd Länsstyrelsen kan ge. Det medför att Länsstyrelsen måste prioritera mellan olika typer av insatser för kunskapsspridning, målgrupper och uppgifter. Tidigare var uppdragen i högre grad inriktade på att ta fram ett eller flera specifika kunskapsstöd. Det gav inte myndigheten samma utrymme för prioriteringar.

6 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län har haft nationella regeringsuppdrag om prostitution och människohandel för sexuella ändamål sedan 2008. De har bland annat varit en del i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.¹⁷⁷

6.1 Länsstyrelsens uppdrag och finansiering

Vårt uppdrag omfattar de nationella uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län har, inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor, om prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Länsstyrelsen har dock även andra regeringsuppdrag som rör bland annat människohandel för andra ändamål och människohandel och exploatering av barn. För att få en helhetsbild av verksamheten har vi kartlagt och analyserat även de närliggande uppdragen, men vi har främst studerat grunduppdraget.

6.1.1 Uppdragen under 2016

Länsstyrelsen i Stockholms län ska på nationell nivå samordna det arbete som andra myndigheter bedriver mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.¹⁷⁸ Uppdraget omfattar därutöver bland annat att

- verka för stärkt samverkan mellan myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer på området
- bedriva operativt metodstöd
- arbeta med tryggt återvändande för personer som har utsatts för människohandel
- arbeta med stödprogram för rehabilitering av personer som har utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

¹⁷⁷ Skrivelse 2007/08:167.

¹⁷⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.*

Regeringen har kompletterat Länsstyrelsens uppdrag

Länsstyrelsen har sedan 2013 även i uppdrag att samordna arbetet mot alla former av människohandel.¹⁷⁹ Det kan till exempel handla om människohandel som syftar till organhandel, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet.

Regeringen har också gett Länsstyrelsen i uppdrag att samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn.¹⁸⁰ Regeringen beslutade i juni 2016 om en uppdaterad handlingsplan för skydd av barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp. Den innehåller ett fortsatt uppdrag till Länsstyrelsen till och med 2018.¹⁸¹

Finansiering av Länsstyrelsens uppdrag 2016

Länsstyrelsen i Stockholms län får 6,5 miljoner kronor för 2016 för uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål från anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder. För tilläggsuppdragen, människohandel för alla ändamål och människohandel och exploatering av barn, får Länsstyrelsen 900 000 kronor respektive 1,5 miljoner kronor för 2016. Uppdragen belastar tre utgiftsområden.¹⁸²

6.1.2 Länsstyrelsens samlade uppdrag på området

Länsstyrelsen har haft sitt grunduppdrag sedan 2008. Detta uppdrag har förlängts flera gånger och ska i nuläget fortgå fram till slutet av 2016. Länsstyrelsen hade redan innan myndigheten fick det nationella uppdraget byggt upp kompetens på området genom ett samverkansprojekt mot trafficking. Länsstyrelsen genomförde projektet 2005–2007 med finansiering från Europeiska socialfonden. Genom uppdraget till Länsstyrelsen 2008 ville regeringen ta tillvara erfarenheter från det tidigare projektet och utveckla detta arbete.¹⁸³

Vi har sammanställt Länsstyrelsens samlade nationella uppdrag på områdena prostitution och människohandel i tabell 9.

¹⁷⁹ Regeringsbeslut 2013-04-11 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utveckla samordning och samverkan mot människohandel* och Regeringsbeslut 2015-04-30 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att fortsätta utvecklingen av samordning och samverkan mot människohandel*.

¹⁸⁰ Regeringsbeslut 2014-02-20 *Uppdrag att samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn*.

¹⁸¹ Skrivelse 2015/16:192.

¹⁸² Uppdraget om människohandel finansieras med 300 000 kronor från utgiftsområde 4 anslag 1:1 Polismyndigheten, 300 000 kronor från utgiftsområde 8 anslag 1:3 Migrationspolitiska åtgärder och 300 000 kronor från utgiftsområde 9 anslag 5:2 Insatser för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter i Sverige. Uppdraget om människohandel och exploatering av barn finansieras också via anslag 5:2 Insatser för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter i Sverige.

¹⁸³ Regeringsbeslut 2008-10-02 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att fördela medel och samordna arbetet mot prostitution och människohandel*.

Tabell 9 Regeringens nationella uppdrag till Länsstyrelsen 2007–2016.

Uppdrag och syfte	Beslutsdatum	Slutdatum	Förlängt till
Samordna arbetet mot prostitution och människohandel	2008-10-02	2010-12-31	2016-12-31
– Ge stöd för tryggt återvändande för personer som utsatts för människohandel*	2009-04-08	2010-12-31	2016-12-31
– Fördela medel till utvecklingsprojekt**	2009-04-08	2010-12-31	
– Bygga upp stödprogram för rehabilitering av utsatta personer*	2010-02-25	2010-12-31	2016-12-31
Konferens om prostitution och människohandel för sexuella ändamål	2011-05-31	2011-12-31	
Samordna arbetet mot alla former av människohandel	2013-04-11	2014-12-31	2016-12-31
Kartlägga prostitutionen i Sverige	2013-11-21	2014-12-31	
Samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn	2014-02-20	2014-12-31	2018-12-31
Kartlägga barn som utsatts för människohandel	2015-06-17	2015-12-10	

* Ingår sedan 2011 i grunduppdraget

** Precisering av grunduppdraget. Att fördela medel till utvecklingsprojekt ingick i uppdraget till och med 2010.

Kortsiktig finansiering av tilläggsuppdragen

Länsstyrelsens grunduppdrag har sedan 2011 finansierats med 6,5 miljoner kronor genom anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder. Utöver grunduppdraget finansierar regeringen tilläggsuppdrag och andra kortare uppdrag till Länsstyrelsen via flera sakanslag. I tabell 10 har vi sammanställt Länsstyrelsens ekonomiska ramar under perioden 2010–2016.

Tabell 10 Tilldelade medel för Länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag 2010–2016, tusen kronor.

Uppdrag	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Samordna arbetet mot prostitution och människohandel	4 000	6 500	6 500	6 500	6 500	6 500	6 500
– Ge stöd för tryggt återvändande	7 000						
– Stödprogram för rehabilitering	2 000						
Konferens om prostitution och människohandel för sexuella ändamål		1 000					
Samordna arbetet mot alla former av människohandel				1 200	1 200	900	900
Kartlägga prostitutionen i Sverige					1 200		
Samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn					3 000	1 500	1 500
Kartlägga barn som utsatts för människohandel						800	
Totalt	13 000	7 500	6 500	7 700	11 900	9 700	8 900

6.2 Regeringens styrning av Länsstyrelsen

Här analyserar vi hur regeringen styr Länsstyrelsen i Stockholms län på området prostitution och människohandel. Vi har bland annat tittat på formerna för regeringens styrning, omfattningen och inriktningen på uppdragen samt vilka verksamheter och målgrupper Länsstyrelsen riktar sig till.

6.2.1 Uppdragen har utvecklats och kompletterats över tid

Vår kartläggning visar att regeringen har utvecklat grunduppdraget över tid. Det har fått ett ökat inslag av att ge kunskapsstöd jämfört med det ursprungliga uppdraget som var mer inriktat på samordning. Regeringen har delvis utvecklat uppdragsbeskrivningen som en anpassning till hur Länsstyrelsen har bedrivit verksamheten. Från 2011 omfattar uppdraget exempelvis operativt metodstöd och insatser för kompetensutveckling riktat mot myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer.¹⁸⁴ Sådana uppgifter utförde Länsstyrelsen redan innan uppdraget formulerades om.

Som en del i handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål kompletterade regeringen Länsstyrelsens grunduppdrag med två nya delar. Från 2009 omfattar uppdraget också stöd vid återvändande

¹⁸⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna.*

för personer som har utsatts för prostitution och människohandel.¹⁸⁵ Från 2010 ingår även att ta fram stödprogram för rehabilitering av personer som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål.¹⁸⁶

6.2.2 Olika detaljeringsgrad i olika uppdrag

Det finns stora skillnader i hur detaljerad regeringens styrning har varit i de olika uppdragen. Länsstyrelsens grunduppdrag var ursprungligen kortfattat beskrivet och gav liten vägledning för genomförandet. Det framgick dock att Länsstyrelsen skulle ta tillvara och vidareutveckla de erfarenheter som projektet Samverkan mot trafficking hade gett. Som framgår ovan har beskrivningen av uppdraget utvecklats och kompletterats över tid, men det är fortfarande relativt kortfattat och inte så detaljerat. Tilläggsuppdraget om människohandel för andra ändamål är också ganska allmänt hållet med undantag för att regeringen har pekat ut vilka myndigheter som Länsstyrelsen ska samverka med.

Uppdraget om människohandel och exploatering av barn är i jämförelse med de andra uppdragen betydligt mer detaljerat och innehåller angivna aktiviteter som till exempel samarbete med taxibolag och hotell- och restaurangbranschen samt information till allmänheten om förekomsten av sexuell exploatering av barn i samband med turism och resande.

6.2.3 Kortsiktig styrning försvårar planeringen

Både grunduppdraget och tilläggsuppdragen till Länsstyrelsen i Stockholms län har hela tiden varit tidsbegränsade. Regeringen har förlängt uppdragen i flera omgångar, ofta med ett år i taget. Besluten om förlängning har ibland kommit med kort varsel, strax innan Länsstyrelsen skulle ha avslutat det tidigare uppdraget. Trots att regeringen har haft en dialog med Länsstyrelsen har myndigheten upplevt tidsramarna som snäva. Det framgår av vår intervju med Länsstyrelsen och av Statskontorets tidigare rapport på området.

Statskontoret bedömde 2014 att de korta tidsramarna har försvårat Länsstyrelsens långsiktiga planering av arbetet. Det har bland annat lett till att myndigheten har byggt upp sin verksamhet som en tillfällig projektorganisation.¹⁸⁷ Enligt vår intervju med företrädare för Länsstyrelsen skulle de kanske ha lagt upp arbetet annorlunda och mer strategiskt om de från början hade vetat att det skulle pågå under så lång tid. Styrningen har också försvårat möjligheterna att rekrytera personer med specifik kompetens för att kunna genomföra

¹⁸⁵ Regeringsbeslut 2009-04-08 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län inom handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

¹⁸⁶ Regeringsbeslut 2010-02-25 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utveckla stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål.*

¹⁸⁷ Statskontoret 2014:14.

uppdragen. Länsstyrelsen har exempelvis inte kunnat tillsvidareanställa personal på grund av de tillfälliga uppdragen.¹⁸⁸ På grund av uppdragets komplexitet finns ett stort behov av särskild kompetens för genomförandet. Ett eventuellt behov av rekrytering innebär att tiden för genomförande av uppdragen minskar ytterligare, vilket särskilt påverkar arbetet om uppdragstiden är kort.

6.2.4 Länsstyrelsen ger stöd till regeringen i internationella sammanhang

Våra intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län och tjänstemän i Regeringskansliet visar att Regeringskansliet använder Länsstyrelsen som Sveriges representant i många internationella sammanhang. Detta framgår också av Länsstyrelsens rapporter till regeringen.¹⁸⁹ Länsstyrelsens stöd till Regeringskansliet i dessa sammanhang framgår dock inte av grunduppdraget. Länsstyrelsen deltar exempelvis i olika konferenser och möten med internationella aktörer som arbetar mot prostitution och människohandel, både inom och utanför EU. Länsstyrelsen har också deltagit vid utbildningar riktade till ambassadpersonal och har i olika sammanhang spridit Sveriges erfarenheter och arbetssätt till aktörer i andra länder.

Däremot ingår samverkan med ”... andra nationella och internationella aktörer ...” i uppdraget om alla former av människohandel. Även i uppdraget om människohandel och exploatering av barn ingår att främja samverkan mellan myndigheter inom EU. Enligt Länsstyrelsen är dock ett omfattande internationellt arbete och samverkan med myndigheter i andra länder en förutsättning även för grunduppdraget om prostitution och människohandel.¹⁹⁰

6.2.5 Otydlig finansiering av återvändandeprogrammet

Den del i grunduppdraget som handlar om stöd till återvändande för personer som är utsatta för människohandel har över tid utvecklats till Återvändandeprogrammet för människohandel och prostitution (ÅMP). Länsstyrelsen i Stockholms län genomför programmet tillsammans med den Internationella migrationsorganisationen (IOM) i Helsingfors. Programmet syftar till att erbjuda ett systematiskt stöd i återvändandet till utländska medborgare som

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26 och Statskontoret 2014:14.

¹⁸⁹ Se till exempel Länsstyrelsen i Stockholms län (2016) *Redovisning till Socialdepartementet: Åtgärder mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2015* och Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Redovisning till Socialdepartementet: Åtgärder mot prostitution och människohandel 2014*.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-08-17.

har varit utsatta för människohandel, oavsett exploateringsform, eller prostitution i Sverige.¹⁹¹

Återvändandestöd är ett internationellt åtagande som Sverige har enligt flera direktiv och konventioner.¹⁹² Enligt vår intervju med Länsstyrelsen finns det ingen annan finansiering av programmet än de medel som myndigheten får för grunduppdraget, det vill säga medel från anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder. Återvändandeprogrammet omfattar dock personer utsatta för alla former av människohandel. Eftersom andra former av exploatering ökar kommer också antalet personer som behöver ta del av stödet att öka uppger Länsstyrelsen. Länsstyrelsen ser därför att regeringen kan behöva se över finansieringen av Återvändandeprogrammet.

6.2.6 Tydliga uppdrag men vägledning efterfrågas

De tjänstemän på Länsstyrelsen i Stockholms län som vi har intervjuat tycker att det finns en tydlig koppling mellan grunduppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål och delmålet mäns våld mot kvinnor. Däremot har Länsstyrelsen efterfrågat mer vägledning från regeringen när det gäller hur man ska prioritera mellan prostitution och människohandel.

När det gäller tilläggsuppdragen om människohandel för andra ändamål och exploatering av barn efterfrågar Länsstyrelsen bättre samordning inom Regeringskansliet, framförallt när det gäller bredden i uppdragen. Företrädare för Länsstyrelsen menar att det saknas ett helhetsgrepp i Regeringskansliet vad gäller frågor om människohandel och exploatering. Länsstyrelsen har begränsat utrymme att arbeta med andra exploateringsformer än sexuella, men arbetet fungerar tack vare att myndigheten har ett etablerat arbetssätt och upparbetad kompetens genom grunduppdraget.

6.2.7 Dialogen med Regeringskansliet fungerar bra

Trots sin kritik mot den bristande samordningen i Regeringskansliet anser Länsstyrelsen att kontakterna med olika delar av Regeringskansliet fungerar bra. Exempelvis har samtliga tilläggsuppdrag tillkommit först efter en dialog mellan Länsstyrelsen och berört departement. Utvidgningen av samordningsuppdraget till att omfatta alla typer av människohandel och uppdraget som rör

¹⁹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län och IOM (2015) *Återvändandeprogrammet – information för myndigheter och frivilligorganisationer*.

¹⁹² FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (det så kallade Palermoprotokollet), tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som antogs i generalförsamlingen i november 2000, ratificerat av Sverige 2004; Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, Warszawa den 16 maj 2005, i kraft i Sverige den 1 september 2010; Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

barn specifikt var dessutom ett behov som Länsstyrelsen tidigare har fört fram till regeringen.

6.2.8 Fokus på människohandel och att förebygga sexköp

Uppdragen har historiskt varit mer inriktade på människohandel än på prostitution. När det gäller människohandel för sexuella ändamål är problematiken ofta sammanlänkad, menar Länsstyrelsen, men prostitution utan människohandel förekommer självfallet också. Majoriteten av de som säljer sex i Sverige är dock utländska medborgare och prostitutionen är ofta organiserad i någon form.¹⁹³ Företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län menar också att det är viktigt med ett övergripande perspektiv eftersom en och samma person kan vara utsatt för flera former av människohandel. Flera av de myndigheter som Länsstyrelsen samverkar med, exempelvis polisen och Migrationsverket, arbetar brett mot människohandel oavsett form av exploatering.

Av grunduppdraget har det tidigare inte framgått om förebyggande åtgärder ska vara i fokus, utan enbart att Länsstyrelsen ska samordna det arbete som myndigheter och organisationer bedriver mot prostitution och människohandel. I uppdraget för 2016 har dock regeringen angett att Länsstyrelsen ska prioritera insatser som syftar till att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster.¹⁹⁴

6.2.9 Inga direkta överlappningar mot andra myndigheter

Verksamheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län skiljer sig från den som de tre andra myndigheterna med kunskapsstödjande uppdrag bedriver eftersom en stor del av uppdragen handlar om att samordna andra aktörer. Fokus ligger också i större utsträckning på att samordna arbetet i enskilda ärenden och på att ge operativt metodstöd. Länsstyrelsen menar därför att det inte finns så många överlappningar i förhållande till den verksamhet som de tre andra myndigheterna bedriver.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har nyligen på var sitt håll uppmärksammat behovet av att samverka i ärenden som rör tvångsäktenskap eftersom dessa i vissa fall också innehåller inslag av människohandel. Länsstyrelsen i Stockholms län samverkar i dessa fall både med Länsstyrelsen i Östergötlands län och med Migrationsverket. När det gäller NCK har Länsstyrelsen i Stockholms län utbildat personalen vid Kvinnofridslinjen om prostitution och människohandel för att bättre kunna hantera samtal i sådana ärenden. I övrigt samverkar Länsstyrelsen med NCK vid behov.¹⁹⁵

¹⁹³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Prostitutionen i Sverige 2014. En omfattningskartläggning* och intervju med företrädare för Polismyndigheten 2016-05-16.

¹⁹⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.*

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26.

Även Socialstyrelsen arbetar med frågor som rör prostitution, men ur ett delvis annat perspektiv. Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar mot samtliga former av människohandel och med operativ samverkan mellan olika aktörer medan Socialstyrelsen tar fram kunskapsunderlag. Socialstyrelsen ger bland annat kunskapsstöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården om hur de kan hantera personer som har utsatts för prostitution. Socialstyrelsen har också ett löpande uppdrag att följa prostitutionens utveckling över tid. Att någon myndighet borde få ett sådant löpande uppdrag var ett förslag som Länsstyrelsen i Stockholms län lämnade till regeringen i samband med myndighetens kartläggning av prostitutionens omfattning 2014.¹⁹⁶ Enligt Länsstyrelsen samverkar de båda myndigheterna i allmänhet på området.

Polisen är nationell rapportör om människohandel

Polismyndigheten har i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel.¹⁹⁷ En tjänsteman inom polisen har denna funktion. I uppdraget ingår bland annat att samla uppgifter om hur omfattande människohandeln är i Sverige och hur den kan bekämpas. I uppdraget ingår också att svara på frågor från andra myndigheter och organisationer både i Sverige och andra länder samt från allmänheten, och ta fram underlag med mera.¹⁹⁸ Länsstyrelsen och den nationella rapportören har omfattande samarbete och i stort sett daglig kontakt i frågor som rör människohandel.

Regeringen har nyligen utsett en ambassadör mot människohandel

Regeringen har under 2016 inrättat en ny ambassadörstjänst för arbetet mot människohandel. Ambassadören ska genom kontakter med andra regeringar vara pådrivande i arbetet mot människohandel, stärka EU:s arbete och identifiera framtida samarbetspartners.¹⁹⁹ Tjänsten är placerad på Utrikesdepartementet. Enligt vår intervju med Länsstyrelsen har myndigheten och ambassadören löpande kontakt. Eftersom ambassadören nyligen har tillträtt sin tjänst är det ännu oklart om och i så fall hur arbetet kommer att överlappa Länsstyrelsens.

6.2.10 Regeringen lät utvärdera verksamheten 2014

På uppdrag av regeringen utvärderade Statskontoret delar av Länsstyrelsens arbete 2014.²⁰⁰ Statskontoret bedömde att Länsstyrelsen i stora delar hade

¹⁹⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Prostitutionen i Sverige 2014. En omfattningskartläggning*.

¹⁹⁷ Proposition 2010/11:77 *Skärpt straff för köp av sexuell tjänst* och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 *om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF*.

¹⁹⁸ E-post från kontaktperson på Polismyndigheten 2016-09-07.

¹⁹⁹ Utrikesdepartementet. Pressmeddelande 2016-05-16 *Ny svensk ambassadörstjänst mot människohandel*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-06-05).

²⁰⁰ Statskontoret 2014:14.

uppfyllt målet med samordningsuppdraget och hade etablerat sig som nationell aktör på området. Vi pekade på behovet av ökad samverkan på chefs- eller ledningsnivå samt med vissa andra aktörer, bland andra Sveriges Kommuner Landsting, Socialstyrelsen och frivilligorganisationer. Enligt vår intervju med Länsstyrelsen har flera av de synpunkter som vi förde fram i Statskontorets tidigare rapport tagits om hand och lett till åtgärder för en bättre samverkan. Vår intressentundersökning bekräftar att civilorganisationerna anser att samverkan med Länsstyrelsen har förbättrats på senare år.²⁰¹

6.3 Länsstyrelsens genomförande av uppdraget

Här redogör vi kort för hur Länsstyrelsen i Stockholms län har valt att tolka och genomföra sina uppdrag. Vi redogör också för hur andra myndigheter och ideella organisationer uppfattar verksamheten.

6.3.1 Samlat arbete med alla uppdrag

Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar brett och samlat med samtliga regeringsuppdrag på området prostitution och människohandel. Det gäller alltså även tilläggsuppdragen om alla former av människohandel och exploatering av barn. Enligt de företrädare som vi har intervjuat på Länsstyrelsen behövs den kunskap, de nätverk och kanaler som myndigheten har byggt upp inom grunduppdraget för att kunna genomföra tilläggsuppdragen. Även andra aktörer som vi har intervjuat har lyft fram att arbetet mot människohandel i olika former behöver hållas samman. Enligt våra intervjuer med bland andra Polismyndigheten och tjänstemän i Regeringskansliet skulle det inte vara möjligt att genomföra tilläggsuppdragen utan de etablerade stödstrukturerna och formerna för samverkan.

6.3.2 Samordning och stöd till andra aktörer i fokus

Enligt Länsstyrelsen innebär uppdraget att myndigheten samordnar det arbete som andra myndigheter bedriver på området och ser till att enskilda individer inte hamnar i kläm eller faller mellan stolarna. Ärenden som rör människohandel hanteras inom de myndigheter som på olika sätt har ansvar för frågan. Arbetet är dock komplext och prostitution och människohandel uppmärksammas mest i större kommuner. Enligt Länsstyrelsen är det därför svårt att på lokal och regional nivå upprätthålla kompetensen på området. Det förklaras av att det kan vara svårt för lokala myndigheter att se behov av att prioritera frågan.²⁰² Länsstyrelsens samordnande arbete och stöd till yrkesverksamma fyller därför en viktig funktion. Detta blir enligt Länsstyrelsen särskilt viktigt

²⁰¹ Kontigo AB (2016).

²⁰² E-post från kontaktperson på Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-09-14.

eftersom brister i handläggningen kan få allvarliga konsekvenser för utsatta personer.²⁰³

Några av de regionala samordnarna på länsstyrelserna menar dock att Länsstyrelsen i Stockholms län har för mycket storstadsfokus i sitt arbete och att det därför inte är lika intressant för mindre länsstyrelser att ta del av Länsstyrelsens kunskapsstöd.²⁰⁴

Länsstyrelsen i Stockholms län samordnar arbetet till stor del genom Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Arbets sättet innebär att det i teamet ingår personer som arbetar med frågorna på operativ nivå hos ansvariga myndigheter och kommunerna. Teamet fungerar som en länk och stödfunktion dit personer som arbetar med konkreta ärenden kan vända sig för att få stöd eller hjälp att bli slussade vidare till rätt aktörer. För att komma i kontakt med teamet har Länsstyrelsen etablerat en nationell stödtelefon. De flesta samtalen till stödtelefonen kommer från yrkesverksamma inom socialtjänsten och gäller alla former av människohandel.²⁰⁵ Stödtelefonen nylanserades i augusti 2016 med ett nytt nationellt telefonnummer.

6.3.3 Planer på en gemensam styrgrupp för alla nationella uppdrag

Länsstyrelsen i Stockholms län har för närvarande nationella uppdrag inom fem områden. Prostitution och människohandel är ett av dem. De övriga uppdragen handlar om ensamkommande flyktingbarn som försvinner, romsk inkludering, nationella minoriteter och utsatta EU-medborgare.²⁰⁶ För att kunna arbeta mer effektivt med uppdragen planerar Länsstyrelsen för en ny gemensam intern styrning och organisering av dem, bland annat genom att ha en gemensam styrgrupp. Styrgruppen är också delvis ett svar på Statskontorets tidigare kritik om bristande samordning och förankring på ledningsnivå.²⁰⁷

6.3.4 Kostnaderna bärs delvis av andra myndigheter

De personer som deltar i Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT) arbetar på mandat från sin egen myndighet. Det betyder att Länsstyrelsen i Stockholms län inte står för några lönekostnader

²⁰³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Redovisning till Socialdepartementet Åtgärder mot prostitution och människohandel*.

²⁰⁴ Kontigo (2016).

²⁰⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26.

²⁰⁶ Regeringsbeslut 2012-03-29 *Uppdrag angående Strategin för romsk inkludering 2012–2032*, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Länsstyrelserna*, Regeringsbeslut 2016-01-28 *Uppdrag om ensamkommande barn som försvinner* och Regeringsbeslut 2016-04-14 *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige*.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26.

för dessa personer. Hos Länsstyrelsen finns fyra personer anställda som arbetar med uppdragen om prostitution och människohandel. Länsstyrelsen arbetar också mycket med tillfälliga förordnanden för olika delar av uppdragen. Länsstyrelsen framför till oss att en sådan lösning har varit nödvändig med hänsyn till att uppdragen har varit tidsbegränsade och att de ofta har krävt specialistkunskap.

6.3.5 Länsstyrelsen är en etablerad nationell aktör

Statskontoret har i en tidigare rapport konstaterat att Länsstyrelsen i Stockholms län har etablerat sin status som nationell samordnare hos berörda statliga myndigheter. Länsstyrelsen fungerar främst som samordnare för det operativa arbete som utförs av övriga myndigheter, kommuner och civilorganisationer. Arbetet ska ske i linjeorganisationen, men eftersom det ofta saknas kunskap på lokal och regional nivå fyller Länsstyrelsen en funktion som motor i arbetet. Både Länsstyrelsen och tjänstemän i Regeringskansliet framför i intervjuer med oss att Länsstyrelsen i Stockholms län är den enda myndighet som i dag har helhetsbilden när det gäller prostitution och människohandel. Den nationella rapportören vid Polismyndigheten har också övergripande kunskap om människohandel, men med fokus på att förhindra och utreda brott.

Våra intervjuer med andra myndigheter visar också att Länsstyrelsens arbete är mycket uppskattat på nationell nivå och man ser en tydlig fördel med att Länsstyrelsen är en neutral aktör på området. Flera intervjupersoner pekar också på att Länsstyrelsen har en omfattande verksamhet med tanke på de små resurser som myndigheten har fått för uppdraget. Tjänstemän i Regeringskansliet lyfter i internationella sammanhang fram Länsstyrelsens arbete som nationell samordnare som ett framgångsrecept. Samtidigt pekar flera intervjupersoner vid andra myndigheter på att det kan vara svårt för Länsstyrelsen att påverka sina länsstyrelsekollegor eftersom de saknar mandat att styra dem.

6.3.6 Utveckling och spridning av kunskap

Länsstyrelsen i Stockholms län har utvecklat flera kunskapsstöd och anordnar konferenser, seminarier och studiebesök för att sprida kunskap om och metoder för arbetet mot prostitution och människohandel. Kunskapsstöden finns tillgängliga på Länsstyrelsens webbplats. I övrigt är det nationella metodstödsteamet (NMT) och olika utbildningsinsatser de främsta kanalerna för Länsstyrelsen att sprida kunskap.

Utvecklar manualer och metoder för yrkesverksamma

Länsstyrelsen arbetar med att utveckla operativt metodstöd för att ge stöd till andra verksamheter som hanterar ärenden som rör prostitution och människohandel. Exempelvis har Länsstyrelsen under 2015 tagit fram en manual för att ge stöd till yrkesverksamma och civilorganisationer vid misstanke om

människohandel. Länsstyrelsen tog fram manualen i samverkan med berörda myndigheter, delar av Regeringskansliet och civilsamhället.²⁰⁸ Manualen innehåller riktlinjer för samverkan och utgår från lagstiftningen och det operativa arbetet. Syftet är att ge stöd till yrkesverksamma som möter personer som är utsatta för prostitution och människohandel. Framtagandet av denna manual har varit en rekommendation till Sverige från Europarådets Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).²⁰⁹

Länsstyrelsen har också tagit fram metodmaterial inom det så kallade Återvändandeprogrammet (rutiner för återvändande som består av en manual och informationsmaterial)²¹⁰ och inom uppdraget att utveckla stödprogram för rehabilitering.²¹¹

Operativt arbete är en förutsättning för metodutveckling

Länsstyrelsen beskriver för oss att arbetet med metodutveckling är en ständig läroprocess där det operativa arbetet utgör en bas för utvecklingen. Enligt Länsstyrelsen är kunskap tillsammans med operativ verksamhet en grundläggande förutsättning för att arbeta med frågorna. Problematiken på området ändras över tid vilket betyder att myndigheterna kontinuerligt samlar kunskap och utvecklar arbetssätt.

Nationella metodstödsteamet och nätverk för kunskapsspridning

Länsstyrelsen sprider kunskap genom Nationellt metodstödsteam (NMT), länsstyrelsernas gemensamma arbetsgrupp mot människohandel och prostitution (LAMP) och Informationsutbytesnätverket, som består av myndigheter och organisationer.²¹² Länsstyrelsens framtagna manual för hur ärenden om människohandel ska hanteras har varit ett sätt att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och strukturera samverkan.²¹³

Internationell kunskapsspridning om Sveriges arbete

Länsstyrelsen arbetar också med att internationellt sprida erfarenheter om hur Sverige arbetar med prostitution och människohandel, och om erfarenheterna

²⁰⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län 2016:5 *Manual vid misstanke om människohandel. Skydd och stöd till människohandelsoffer.*

²⁰⁹ GRETA(2014)11 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. First evaluation round.*

²¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län och IOM (2014) *Manual för frivilligt återvändande och återintegrering för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige.*

²¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län och Unicef (2015) *Kan det vara människohandel?*

²¹² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26 och Statskontoret 2014:14.

²¹³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2016).

av den svenska sexköpslagen.²¹⁴ Detta arbete utförs i samverkan med Regeringskansliet. Det är också mycket uppskattat av tjänstemän i Regeringskansliet.

Kunskapsspridning via länsstyrelsernas regionala uppdrag

Länsstyrelsen i Stockholms län använder övriga länsstyrelser och andra myndigheter för att sprida kunskap om prostitution och människohandel. Det regionala uppdraget till länsstyrelserna är viktigt för att nå ut. Länsstyrelsen framför till oss att kunskapsspridningen på området mäns våld mot kvinnor fungerar bra, särskilt jämfört med andra delar av det sociala området där man tycker att det saknas strukturer för att sprida kunskap.

Länsstyrelserna har två regionala uppdrag som gör att de kan arbeta med att sprida kunskap och samordna aktörerna i länet på området. Det ena uppdraget gäller sedan 2011 och går ut på att stödja samordningen av insatser i länet från till exempel socialtjänst, hälso- och sjukvård, skola, rättsväsende och civila organisationer som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, däribland prostitution och människohandel för sexuella ändamål.²¹⁵ Det är inom detta uppdrag som arbetsgruppen LAMP har byggts upp. Det andra är det gemensamma uppdraget med Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid där länsstyrelserna också arbetar med att ge regionalt kompetensstöd om prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Kunskapsutbyte via regionskoordinatorer inom socialtjänsten

Länsstyrelsen menar att regionskoordinatorer är en viktig kanal för att både sprida och inhämta kunskap regionalt och lokalt. Regionskoordinatorerna finns inom den kommunala socialtjänsten och delfinansieras av Länsstyrelsen. Deras ansvarsområden är fördelade utifrån polisregionerna. I dag finns de i fem av sju polisregioner. Koordinatorerna ska säkerställa att personer som är utsatta för prostitution och människohandel får stöd. De ska också bidra till en effektiv samverkan mellan socialtjänsten, polisen och andra relevanta aktörer i regionen. Målet är att det ska finnas koordinatorer i samtliga sju polisregioner. Tidigare fanns koordinatorerna i storstadslänen och kallades då länskoordinatorer.²¹⁶

6.4 Statskontorets iakttagelser

Här redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser när det gäller regeringens styrning av de nationella uppdragen till Länsstyrelsen i Stockholms län om prostitution och människohandel. Våra slutsatser om överlappningar gentemot de övriga tre myndigheternas uppdrag redovisar vi i kapitel 7.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26.

²¹⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.*

²¹⁶ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2016-04-26.

6.4.1 En del av delmålet som regeringen styr separat

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår i delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Regeringen har dock historiskt styrt området delvis separat från övriga delar av delmålet, bland annat genom en särskild handlingsplan i samband med jämställdhetsstrategin 2007–2010. Insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingick inte i regeringens allmänna handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är också av en delvis annan karaktär än vissa andra delar av delmålsområdet. En viktig skillnad är till exempel att det ofta finns en koppling till internationell organiserad brottslighet. Det innebär exempelvis att Länsstyrelsen inte har riktigt samma kontaktytor och samverkanspartner som de tre andra myndigheterna som ingår i vårt uppdrag. Uppdraget till Länsstyrelsen i Stockholms län om prostitution och människohandel är också till skillnad från de andra uppdragen tydligt inriktat på både stöd till utsatta och förebyggande åtgärder, exempelvis i form av informationskampanjer till allmänheten för att minska efterfrågan.

6.4.2 En etablerad nationell aktör trots kortsiktiga uppdrag

Länsstyrelsen i Stockholms län har haft nationella uppdrag om prostitution och människohandel för sexuella ändamål i närmare tio år. Uppdragen har dock varit kortsiktiga och regeringen har även lämnat dem med kort varsel. Detta har enligt Länsstyrelsen påverkat möjligheterna att planera och arbeta strategiskt med frågorna. Samtidigt anser både Länsstyrelsen och Regeringskansliet att man har ett nära samarbete och bra dialog. Statskontoret kan också konstatera att Länsstyrelsen under dessa år har blivit en etablerad aktör på området prostitution och människohandel, särskilt bland andra aktörer som arbetar på operativ nivå.

6.4.3 Regeringen har anpassat uppdragen till Länsstyrelsens genomförande

Regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län har överlag inte varit så detaljerade utan gett utrymme för Länsstyrelsen att utveckla sitt arbetssätt. Uppdragen har dock över tid blivit mer specificerade och regeringen har anpassat uppdragen till hur Länsstyrelsen har bedrivit arbetet. Enligt Länsstyrelsen har uppdragen alltid varit tydliga. Regeringen har dock inte anpassat uppdragen utifrån det omfattande stöd som Länsstyrelsen ger Regeringskansliet i internationella sammanhang.

6.4.4 Jämställdhetsanslag finansierar stöd utanför delmålet

Länsstyrelsen ansvarar för det så kallade Återvändandeprogrammet som ingår i Sveriges internationella åtaganden om människohandel. Insatserna för att ge stöd till personer som har utsatts för människohandel i Sverige så att de kan återvända till sina hemländer omfattar alla former av människohandel.

Stödet finansieras dock via Länsstyrelsens grunduppdrag om prostitution och människohandel för sexuella ändamål, det vill säga via jämställdhetsanslaget. Regeringen har inte avsatt några andra medel för stöd till återvändande.

6.4.5 Arbetet mot människohandel kräver helhetsperspektiv

Utöver grunduppdraget har Länsstyrelsen i Stockholms län tilläggsuppdrag om människohandel för andra ändamål än sexuella och om människohandel och exploatering av barn. Regeringen har valt att förlänga barnuppdraget till utgången av 2018, medan de två övriga uppdragen för närvarande gäller till 31 december 2016. Vi bedömer att tilläggsuppdragen skulle vara svåra för Länsstyrelsen att genomföra utan den kompetens och de nätverk som myndigheten har byggt upp genom grunduppdraget. De resurser som regeringen har avsatt för tilläggsuppdragen skulle troligen inte räcka för att genomföra dem utan den verksamhet som Länsstyrelsen redan bedriver.

7 Slutsatser och förslag

Socialstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län har nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. I det här kapitlet redovisar vi våra slutsatser och förslag om regeringens styrning av de fyra myndigheternas nationella uppdrag samt ändamålsenligheten i den valda organisationen och ansvarsfördelningen. Vi inleder med att diskutera några förutsättningar som innebär begränsningar för vår analys (7.1). Därefter redovisar vi våra slutsatser och förslag vad gäller organisationen och ansvarsfördelningen (7.2) samt regeringens styrning framöver (7.3). Vi avslutar kapitlet med att diskutera förutsättningarna för en effektiv kunskapsstyrning (7.4).

Löpande i kapitlet diskuterar vi styrkor och svagheter i regeringens nuvarande styrning av de fyra nationella uppdragen samt organisationen och ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.

7.1 Några begränsningar för vår analys

7.1.1 Analys av en avgränsad del av det nationella kunskapsstödet

Statskontorets analys och förslag omfattar enbart de fyra myndigheter som regeringen har pekat ut i vårt uppdrag. Dessa myndigheter står för en betydande, men ändå avgränsad, del av de nationella kompetens- och samordningsuppdragen på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Idealt borde både analys och förslag för en strategisk styrning ha omfattat alla myndigheter som har kunskapsstödjande uppdrag på området. Utöver de fyra myndigheter som vårt uppdrag omfattar handlar det exempelvis om Brottsoffermyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och länsstyrelsernas regionala uppdrag.

Statskontorets analys och förslag utgår från den befintliga myndighetsstrukturen. Regeringen meddelade i mitten av september 2016 sin avsikt att inrätta en jämställdhetsmyndighet 2018. Vi har inte kunnat beakta detta i vårt uppdrag. Regeringen har än så länge inte heller formulerat myndighetens uppgifter.

7.1.2 Myndigheternas uppdrag överensstämmer i vissa fall inte med delmålet

Statskontorets uppdrag är avgränsat till de fyra myndigheternas nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Inget av dessa uppdrag omfattar hela delmålet. Därutöver är vissa av de nationella uppdragen till de

fyra myndigheterna bredare än delmålet. Delmålet omfattar alla former av våld som riktas mot flickor och kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen utgår ofta från begreppet våld i nära relationer, oavsett vilket kön offer och förövare har. Regeringen kompletterar dock ofta sådana uppdrag till Socialstyrelsen med att ange att de gäller våldsutsatta kvinnor. Regeringens grunduppdrag till Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet omfattar även våld i samkönade relationer, vilket inte ingår i delmålet. Vi har dock valt att utgå från de båda myndigheternas samlade arbete med regeringsuppdragen med motiven att

1. regeringen styr och myndigheterna arbetar med uppdragen med ett helhetsperspektiv, vilket gör det svårt att särskilja de delar som rör delmålsområdet
2. ett helhetsperspektiv bättre överensstämmer med målgruppernas behov av stöd.

Länsstyrelsen i Stockholms län har fått tilläggsuppdrag från regeringen som omfattar även andra former av människohandel än människohandel för sexuella ändamål. Dessa tilläggsuppdrag ligger utanför delmålsområdet och ingår inte i vårt uppdrag eller i de förslag vi lämnar här.

7.1.3 Vi har inte utvärderat myndigheternas verksamhet

Statskontorets uppdrag är avgränsat till att analysera hur regeringens styrning av de nationella uppdragen fungerar. Det har inte omfattat att utvärdera de fyra myndigheternas verksamhet. En bedömning av fördelar och nackdelar med regeringens styrning borde utgå från en utvärdering av verksamheterna och i vilken mån de bidrar till att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. De underlag som vi har tagit del av under utredningen ger oss dock en samlad bild av att verksamheterna i huvudsak fungerar väl.

7.2 Behåll nuvarande organisation och ansvarsfördelning

- Statskontoret föreslår ingen förändring i regeringens styrning vad gäller organisationen och ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna.

Sammantaget visar vår utredning att det inte finns några större överlappningar mellan de fyra myndigheternas kunskaps- och samordningsuppdrag eller i myndigheternas genomförande av uppdragen. Statskontoret ser därför inget behov av att regeringen förändrar organisationen och ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna.

Vi utvecklar grunden för vår bedömning i det följande. Inledningsvis redogör vi för de kriterier som vi bygger vår analys på. Därefter analyserar vi de fyra myndigheternas uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

7.2.1 Kännetecken på rollfördelningsproblem

Vår analys av organisationen och ansvarsfördelningen för de fyra nationella uppdragen utgår från Statskontorets samlade erfarenheter av att analysera rollfördelningsproblem i statlig verksamhet. Vi har identifierat följande kännetecken på när det finns ett problem i roll- eller ansvarsfördelningen (se även avsnitt 1.5.2):

- Det finns överlappningar mellan de berörda myndigheternas ansvarsområden.
- De berörda myndigheterna har tagit fram eller ger samma eller mycket likartat kunskapsstöd.
- Myndigheterna vänder sig till samma målgrupper och där stödinsatserna är inriktade på liknande situationer eller syftar till att tillgodose samma eller mycket likartade behov hos målgrupperna.
- Myndigheterna har likartade kompetenser.
- Samordningen mellan myndigheterna är bristfällig.

Om en eller flera av dessa omständigheter föreligger på ett område kan det vara ett tecken på att rollfördelningen inte är ändamålsenlig.

7.2.2 Överlappningar i ansvarsfördelningen medför inga större problem

Vår kartläggning av uppdragen till de fyra myndigheterna visar att uppdragen främst överlappar på en övergripande nivå. Det finns till exempel flera uppdrag som rör hedersrelaterat våld och förtryck eller prostitution, men uppdragen skiljer sig ändå så mycket åt att det inte uppstår ett rollfördelningsproblem. Det handlar exempelvis om att uppdragen till en del har olika målgrupper eller rör olika situationer. Uppdragen är också ofta en fortsättning på en annan myndighets tidigare uppdrag. Det kan också handla om att andra myndigheter har tagit fram kunskap som ligger till grund för regeringens beslut om att ge uppdrag till Socialstyrelsen om normerande insatser. Våra intervjuer med företrädare för de fyra myndigheterna tyder på att det är ovanligt att myndigheternas kunskapsmaterial är inriktade på samma situationer eller syftar till att tillgodose samma eller mycket likartade behov hos målgrupperna.

En styrka i styrningen är att regeringen har utnyttjat att myndigheterna har olika kompetenser och inriktning på sin verksamhet. En svaghet i styrningen är dock att det finns exempel på överlappningar som i första hand förklaras av att samordningen i Regeringskansliet inte har fungerat tillfredsställande.

Vi redogör för exempel på mindre rollfördelningsproblem och överlappningar i respektive myndighetskapitel (kapitel 3–6).

Överlappande uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck

När det gäller Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Länsstyrelsen i Östergötlands län finns det en överlappning i uppdragen. Länsstyrelsen i Östergötlands län har tre pågående nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck medan Nationellt centrum för kvinnofrid ska arbeta med hedersrelaterat våld och förtryck som en del i sitt breda grunduppdrag. Uppdragen medger att myndigheterna kan bedriva en likartad verksamhet. De båda myndigheterna uppger dock att de genom en nära samverkan och samordning undviker sådana överlappningar. Eftersom vi inte har utvärderat myndigheternas genomförande av uppdragen har vi inte kunnat bedöma om det finns några reella överlappningar. Vi har dock inte funnit någonting som talar emot myndigheternas beskrivning.

Regeringen har informerat om liknande uppdrag

Statskontoret har noterat att regeringen har informerat myndigheterna om tidigare genomförda eller parallellt pågående uppdrag. Regeringen har ofta skrivit in i uppdraget till en myndighet att den ska beakta och bygga vidare på andra myndigheters arbete. Vidare ställer regeringen som regel krav på myndigheterna att de ska samverka med myndigheter som har, eller har haft, angränsande uppdrag. På så sätt har regeringen bidragit till att minska riskerna för överlappningar i myndigheternas genomförande av uppdragen.

Överlappningarna har minskat över tid

Vår bild är att överlappningar i uppdragen till myndigheterna har minskat över tid. Under främst de första åren av jämställdhetssatsningen 2007–2014 var det ganska vanligt med överlappningar. Detta ledde till att många myndigheter, inte bara de fyra som ingår i vårt uppdrag, vände sig till samma målgrupper med liknande utbildningar och kunskapsunderlag. Då hade myndigheterna heller ännu inte fått till stånd en samordning av arbetet. Över tid har det totala antalet uppdrag minskat. Färre uppdrag ökar Regeringskansliets möjlighet att ha överblick. Därmed minskar också risken för att regeringen ger överlappande uppdrag till myndigheterna.

7.2.3 Myndigheterna ger kunskapsstöd utifrån sin kompetens

Myndigheterna arbetar med att utveckla och sprida kunskap, utbilda och ge stöd till främst offentliga verksamheter och yrkesverksamma. Men de arbetar med olika typer av stödinsatser på olika delområden, var och en utifrån sin kompetens och sitt mandat.

Nationellt centrum för kvinnofrid arbetar ur ett brett perspektiv med mäns våld mot kvinnor och våld i samkönade relationer, främst utifrån forskning och centrumets erfarenheter från bland annat Kvinnofridslinjen. Länsstyrel-

sen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län är som länsstyrelser vana vid att i sina respektive län samordna och ge kunskapsstöd till olika myndigheter. Inom sina nationella uppdrag har de arbetat på ett liknande sätt på sina respektive delområden, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Båda länsstyrelserna har byggt upp nationella kompetensteam och stödtelefoner som bland annat ger stöd på en operativ nivå till yrkesverksamma och civilorganisationer. Socialstyrelsen skiljer sig från de andra myndigheterna främst genom att vara den enda myndighet som har ett formellt mandat att styra med kunskap, dock endast mot socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården. Socialstyrelsen arbetar inte heller med att ge råd och stöd i enskilda ärenden.

Såväl de fyra myndigheterna som flera länsstyrelser menar att det är en fördel att det finns kunskap hos flera myndigheter om olika yttringar av mäns våld mot kvinnor. Myndigheterna ser det alltså snarast som en fördel att det är flera myndigheter som arbetar med liknande frågor och kan hjälpas åt i genomförandet av sina respektive uppdrag.

7.2.4 Insatserna vänder sig delvis till samma målgrupper men har olika inriktning

Myndigheternas insatser riktar sig till delvis samma målgrupper, men utifrån lite olika inriktningar. Myndigheternas stödinsatser fyller därför olika och i huvudsak kompletterande funktioner. Regeringen har också i stor utsträckning utnyttjat detta i fördelningen av uppdrag.

Ingen av de fyra myndigheterna har som primär uppgift att bistå regeringen med analys och stöd för att utveckla politiken på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Det gemensamma för myndigheterna är att de främst arbetar mot myndigheter, landsting, regioner, kommuner, organisationer och yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor och våldsutövare.

Myndigheterna riktar sig till både samma och olika målgrupper

Myndigheterna i vårt uppdrag vänder sig delvis till samma, delvis till olika, målgrupper med stödinsatser. Insatserna är dock inriktade på olika situationer eller syftar till att möta olika behov hos målgrupperna. Vi har inte sett några exempel på att uppdragen till myndigheterna, eller myndigheternas genomförande av uppdragen, har överlappat helt och hållet. Vi har inte heller blivit uppmärksammade på några konkreta fall där myndigheternas kunskapsunderlag ger motstridiga budskap.

Socialstyrelsens målgrupper är genom det instruktionsenliga uppdraget socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården. De regeringsuppdrag till Socialstyrelsen som vi har kartlagt på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor har enbart dessa och civilsamhället som målgrupper. Däremot riktar sig Nationellt centrum för kvinnofrid och de båda länsstyrelserna till statliga myndigheter inom olika sektorer, landsting, kommuner, civilorganisationer

samt våldsutsatta och deras anhöriga. Dessa tre myndigheter har därmed bredare målgrupper än Socialstyrelsen.

De målgrupper som oftast är gemensamma för de fyra myndigheterna är socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Exempelvis har uppdragen om kvinnlig könsstympning och rutinmässiga frågor om våld haft personal i dessa sektorer som målgrupp. Det finns dock skillnader i vilka situationer och behov stödinsatserna är inriktade mot. Socialstyrelsens stöd är exempelvis inriktade på hur de yrkesverksamma ska agera i mötet med den våldsutsatta och vilka regler som gäller. De andra myndigheterna riktar sig ofta till även andra målgrupper, exempelvis skolan och polisen, med information om det aktuella problemet eller råd till yrkesverksamma om till exempel bemötande.

Stödtelefonerna har olika inriktning och delvis olika målgrupper

Under vårt uppdrag har några myndigheter och intressenter pekat på att myndigheternas stödtelefoner kan behöva samordnas. Vi bedömer dock att överlappningarna i praktiken är marginella. De tre stödtelefonerna har en nära koppling till respektive myndighets expertkompetens och vänder sig också till delvis olika målgrupper men inte på samma områden. Vi kan därför inte se några betydande samordningsvinster med att lägga samman dem.

Den enda stödtelefon som riktar sig direkt till medborgare är Kvinnofrids-linjen, som Nationellt centrum för kvinnofrid ansvarar för. Det är en nationell stödtelefon som främst riktar sig till våldsutsatta kvinnor och deras anhöriga. Dit kan våldsutsatta ringa dygnet runt oavsett om de har blivit utsatta för våld i en nära relation (av en man eller annan familjemedlem), av en okänd person eller i samband med till exempel människohandel eller prostitution.

Länsstyrelserna ger däremot via sina stödtelefoner huvudsakligen råd till yrkesverksamma. Den stödtelefon som Länsstyrelsen i Östergötlands län ansvarar för riktar sig i första hand till yrkesverksam personal och civilorganisationer som möter personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Stödtelefonen vid Länsstyrelsen i Stockholms län riktar sig på motsvarande sätt till de aktörer som möter personer som är utsatta för prostitution eller människohandel. Även Nationellt centrum för kvinnofrid ger vid behov stöd i enskilda ärenden, men då utifrån sin breda kompetens på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor.

7.2.5 Myndigheterna har en etablerad samverkan

Vår utredning ger en bild av att de fyra myndigheterna under tio års tid har byggt upp samverkansformer som gör att de själva kan identifiera överlappningar i uppdragen från regeringen. De förefaller också kunna samordna sitt arbete vid behov.

7.2.6 Andra faktorer som vi har tagit hänsyn till

I detta avsnitt diskuterar vi ansvarsfördelningen utifrån några andra faktorer som vi har tagit hänsyn till i vår analys. Det handlar om målgruppernas behov och hur verksamheterna har byggts upp över tid.

Det finns ett fortsatt behov av kunskapsstöd

Statskontoret bedömer att det finns ett fortsatt behov av nationellt kunskapsstöd i frågor om mäns våld mot kvinnor. I det material som vi har tagit del av finns det i alla fall inget som tyder på att behovet skulle minska inom överskådlig tid. Olika utredningar visar att det finns brister i det offentliga insatser i mötet med våldsutsatta kvinnor och våldsutövare. Bland annat efterlevs inte alltid lagstiftningen och det finns stora variationer i vilket stöd som våldsutsatta kvinnor får.

Vi bedömer därför att det är lämpligt att regeringen tar tillvara den kompetens som myndigheterna har byggt upp på sina respektive områden. På så sätt kan myndigheterna fortsätta att ge stöd till sektorsmyndigheter och yrkesverksam personal att förändra arbetssätt och rutiner så att stödet till våldsutsatta kvinnor och våldsutövare bättre överensstämmer med gällande lagstiftning och den kunskap som finns.

Regeringen har nyligen utökat antalet myndigheter som ska arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering. På sikt skulle det kunna leda till att de nationella uppdragen till Nationellt centrum för kvinnofrid och de båda länsstyrelserna inte längre behövs.

Att bygga upp expertkompetens och kunskapsstöd tar tid

Det tar tid att bygga upp expertkunskap och att etablera samverkan och nätverk mellan myndigheter. Inför den kommande strategin om mäns våld mot kvinnor finns det därför skäl för regeringen att ta vara på den kompetens, de samverkansformer och strukturer för kunskapsspridning som har byggts upp under de senaste tio åren.

7.2.7 Överväganden om att samla ansvaret för frågorna

I Statskontorets uppdrag ingår att överväga olika alternativa sätt att organisera och fördela ansvaret för de nationella uppdrag som de fyra myndigheterna har. Ett sådant alternativ skulle kunna vara att samla alla eller delar av de fyra myndigheternas uppdrag på ett ställe. Ett motiv till en sådan förändring skulle vara att på så vis öka såväl effektiviteten i verksamheterna som tydligheten för målgrupperna om vart de ska vända sig vid behov av stöd.

Vi har dock två primära invändningar mot en sådan lösning. Det främsta skälet är att vi inte har sett några indikationer på effektivitetsproblem i verksamheterna. Sannolikt skulle det räcka med bättre information om hur ansvaret är fördelat för att öka tydligheten. Ett annat skäl är att vi bedömer att det inte finns någon myndighet som skulle kunna vara en naturlig hemvist för de

fyra myndigheternas nationella uppdrag. Det beror på att de fyra myndigheterna vänder sig till många och breda målgrupper inom myndigheter, lands-ting, kommuner och civilsamhället inom olika sektorer och områden. För vissa av uppdragen är även allmänheten en viktig målgrupp. Vad vi har kunnat identifiera finns det ingen myndighet som i dag arbetar med kompetensstöd och samordning till så breda målgrupper.

Statskontoret diskuterade olika möjliga alternativ för hemvisten för det nationella uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål när vi utvärderade verksamheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Vi såg där fyra tänkbara alternativ, varav ett var att uppdraget fortsatt skulle ligga på Länsstyrelsen. De andra alternativen var att lägga ansvaret för uppdraget på Polisen, Socialstyrelsen eller ett nationellt centrum vid ett universitet. Vi bedömde dock att den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningen i ett kort perspektiv var att förlänga Länsstyrelsens uppdrag i några år. Även i ett längre perspektiv fann vi flera argument för att samordningsansvaret fortsatt skulle ligga på Länsstyrelsen. Ett argument som vi framförde var att det inte finns någon nationell myndighet som behandlar frågorna med det perspektiv som Länsstyrelsen gör. Ett annat argument var att Länsstyrelsens verksamhet är etablerad, välkänd och till stor del väl fungerande.

Statskontoret vill också poängtera att det kan vara svårt att åstadkomma en fullt ut effektiv och ändamålsenlig organisering på ett tvärsektoriellt område som jämställdhetsområdet. Det visar våra tidigare analyser av bland annat barnpolitiken och av styrningen i tvärsektoriella frågor generellt.²¹⁷ Det kommer att finnas styrkor och svagheter med varje organisation och ansvarsfördelning.

7.2.8 Flera risker på kort sikt med en förändrad organisation

Mot bakgrund av Statskontorets tidigare utvärderingar av omorganisationer och sammanslagningar ser vi flera risker på kort till medellång sikt med att förändra organisationen och ansvarsfördelningen för de fyra myndigheternas uppdrag. En omorganisation kan leda till såväl minskad produktivitet som effektivitet.²¹⁸ En överhängande risk är att den uppbyggda kompetensen går förlorad och att formerna för samverkan måste byggas upp på nytt. Om den yrkesverksamma personalen inte får det nationella kunskapsstödet de behöver skulle det ytterst kunna drabba de våldsutsatta kvinnorna. Om ansvaret för exempelvis Kvinnofridslinjen vid Nationellt centrum för kvinnofrid skulle

²¹⁷ Statskontoret 2007:15 *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning* och Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

²¹⁸ Se till exempel Statskontoret Om offentlig sektor (2010) *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter* och Statskontoret Om offentlig sektor (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

flyttas till en annan huvudman skulle det direkt kunna påverka de våldsutsatta kvinnorna och deras anhöriga.

Statskontoret kan inte se att vinsterna med en eventuell förändring av ansvaret för frågorna överväger dessa risker, åtminstone inte på kort sikt. För att en förändrad organisation och ansvarsfördelning ska vara motiverad menar vi också att det bör finnas betydande brister i verksamheterna eller större rollfördelningsproblem. Vi har inte sett tecken på något av detta i vår utredning.

Fördelen med Statskontorets förslag om att behålla nuvarande organisation och ansvarsfördelning är att myndigheterna och regeringen kan använda de arbetssätt och den struktur som har byggts upp och till synes fungerar relativt väl, istället för att lägga resurser på att etablera en ny organisation och ansvarsfördelning.

7.3 Förslag om en förändrad styrning av myndigheternas uppdrag

- Regeringen bör ge respektive myndighet ett samlat men tidsbegränsat grunduppdrag.
- Regeringen bör bereda myndigheternas uppdrag parallellt och samordna uppdragens omfattning och tid.
- För att åstadkomma en mer strategisk styrning mot delmålet bör regeringen i den kommande strategin tydligare kommunicera hur målet ska uppnås. I detta ingår att precisera vilka myndigheter som ska bidra till måluppfyllelsen och på vilket sätt.

Statskontoret bedömer att regeringen genom en förändrad styrning av myndigheterna utifrån våra tre förslag kan säkerställa en mer strategisk, långsiktig och tydlig styrning. Enligt vår mening är det viktigaste att regeringen ger respektive myndighet ett nytt sammanhållet grunduppdrag. För att minska risken för nya överlappningar anser vi att regeringen bör bereda de nya uppdragen parallellt. För att styrningen ska bli tydlig och strategisk bör uppdragen även ha en tydlig koppling till den kommande strategin mot mäns våld mot kvinnor.

7.3.1 Kriterier för en strategisk, tydlig och hållbar styrning

Vår analys av regeringens styrning av de fyra myndigheternas nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor utgår från Statskontorets samlade erfarenheter av att utreda styrning av statliga verksamheter. Med *strategisk styrning* menar vi att styrningen av uppdragen till myndigheterna

- tar sin utgångspunkt i fastställda mål
- bygger på en analys av på vilket sätt olika aktiviteter och resurser leder till att uppnå dessa mål
- är verksamhetsanpassad.

Vi utgår vidare från att en *tydlig styrning* innebär att

- det är enkelt för myndigheterna att förstå sina respektive uppdrag och vad regeringen förväntar sig av dem
- det är tydligt för andra aktörer vad uppdragen innebär och vad de kan förvänta sig av myndigheten.

Vi utgår även från att en *hållbar styrning* är långsiktig, det vill säga att uppdraget gäller under en längre period som i sin tur skapar förutsättningar för förutsägbarhet och stabilitet i verksamheten.

7.3.2 Styrningen har fungerat trots bristande strategisk inriktning

Statskontorets bedömning är att de nationella kompetens- och samordningsuppdragen till de fyra myndigheterna har en tydlig koppling till delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Så vitt vi känner till har uppdragen dock inte tagit utgångspunkt i en analys av hur aktiviteterna ska bidra till att nå målet. Både myndigheterna och andra aktörer saknar en helhetsbild över pågående statliga insatser och har därmed också svårt att se sin roll i helheten. På det sättet har regeringens styrning varit varken tydlig eller strategisk.

Styrningen av myndigheterna har varit anpassad till hur regeringen vanligtvis styr respektive myndighet, något vi återkommer till i avsnitt 7.3.3. Uppdragen har varit tydliga för myndigheterna, men inte alltid för andra aktörer. Regeringens styrning har för tre av myndigheterna varit kortsiktig men samtidigt flexibel. Det är endast Nationellt centrum för kvinnofrid som har blivit föremål för en styrning som kan karaktäriseras som långsiktig.

Den kommande strategin bör ge inriktning och tydlighet

Statskontoret konstaterar att det under de senaste åren har saknats en strategi på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor där regeringen anger inriktningen för arbetet och hur myndigheternas uppdrag om nationellt kunskapsstöd och nationell samordning ska bidra till att uppfylla målen. Många av de myndigheter vi har haft kontakt med i utredningen efterfrågar en samlad, strategisk och långsiktigt inriktad styrning på delmålsområdet.

Regeringen ska lämna en jämställdhetspolitisk skrivelse till riksdagen under hösten 2016 som ska innehålla en strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att regeringen

genom strategin kan ge en tydligare inriktning för arbetet och att styrningen av de fyra myndigheterna framöver bör ta sin utgångspunkt i strategin.

Tydliggör även myndigheternas ansvarsfördelning i strategin

Statskontoret menar att regeringen, utöver att ange en tydligare inriktning för arbetet, bör ta ställning till hur ansvaret ska fördelas mellan myndigheterna och kommunicera detta på ett tydligt sätt i strategin. Vår utredning visar att det fortfarande är otydligt för vissa målgrupper vilken myndighet som ansvarar för vad och vart man ska vända sig när man söker kunskap och metodstöd på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Eftersom myndigheterna själva tycker att ansvarsfördelningen är tydlig bedömer Statskontoret att det i första hand handlar om ett kommunikationsproblem. Verksamhetens effektivitet påverkas naturligtvis negativt om de som ska nås av kunskapen inte vet var den finns.

En strategisk inriktning med en tydlig fördelning av ansvar och uppgifter mellan olika myndigheter kommer också att underlätta Regeringskansliets arbete att samordna olika initiativ och uppdrag under strategiperioden.

7.3.3 Behov av samlade grunduppdrag för respektive myndighet

I Statskontorets förslag om ett samlat grunduppdrag för respektive myndighet har vi tagit vara på de styrkor som vi har identifierat med regeringens styrning av de fyra myndigheternas nationella uppdrag, samtidigt som vi har försökt att minimera konsekvenserna av svagheterna. Eftersom detta enbart är en del av regeringens sammantagna styrning av de fyra myndigheterna har vi också försökt att hålla förslagen inom ramen för hur regeringen vanligtvis styr myndigheterna.

Styrningen är anpassad till hur regeringen brukar styra myndigheterna

Regeringen styr de fyra myndigheternas uppdrag på området mäns våld mot kvinnor på ungefär på samma sätt som regeringen brukar styr dessa myndigheter. Detta medför att både Regeringskansliet och myndigheterna är vana vid styrningen. Det är troligtvis också en förklaring till att myndigheterna tycker att uppdragen och ansvarsfördelningen är tydlig och att dialogen med Regeringskansliet fungerar bra.

Medan Socialstyrelsen får detaljerade tillfälliga uppdrag får de båda länsstyrelserna korta uppdrag och förlängningar med kort varsel. Däremot har Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet ett övergripande och långsiktigt uppdrag som ligger i linje med hur regeringen brukar styra universitet och högskolor.

Det finns kända generella problem med hur regeringen styr länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Dessa problem ser vi även när det gäller uppdragen på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Den kortsiktiga styrningen påverkar

myndigheternas möjligheter att arbeta strategiskt och att planera och bemanna verksamheten. Sett ur regeringens perspektiv finns det fördelar med en sådan styrning eftersom regeringen kan göra förändringar i uppdragen vid behov. Denna flexibilitet finns inte på samma sätt när uppdragen är av mer permanent karaktär, som till exempel uppdraget till Nationellt centrum för kvinnofrid.

Tilläggsuppdrag möjliggör för flexibilitet men har risker

Tilläggsuppdragen till de fyra myndigheterna ger också regeringen en möjlighet till flexibilitet i styrningen. Flera sådana uppdrag har också varit ett resultat av att myndigheterna har uppmärksammat regeringen på brister eller nya problemområden. Denna flexibilitet och möjlighet att agera när nya problem och behov uppstår är en styrka i regeringens nuvarande styrning. Flexibiliteten är samtidigt beroende av att det finns myndigheter som arbetar med frågorna och har kapacitet och kompetens att ta sig an tilläggsuppdrag. De fyra myndigheterna i vårt uppdrag förefaller ha en sådan kapacitet utifrån den kompetens de har byggt upp genom sina samlade uppdrag.

Det finns dock risker med alltför många tilläggsuppdrag. En sådan risk är att myndigheterna kan få svårt att dimensionera sin verksamhet. En annan risk är att helhetsperspektivet kan minska som i sin tur kan bidra till att det blir nya överlappningar i uppdragen. Många uppdrag ställer också större krav på Regeringskansliets förmåga att ta om hand myndigheternas återrapporteringar. Erfarenheterna från tidigare år visar att detta kan vara en utmaning för Regeringskansliet.

Regeringen kan behöva precisera uppdragen

Regeringens uppdrag till de fyra myndigheterna har överlag varit breda och gett myndigheterna utrymme att göra egna prioriteringar. I den mån det har framkommit kritiska synpunkter på verksamheterna har dessa ofta handlat om hur myndigheterna har prioriterat. När regeringen inte har angett några prioriteringar ansvarar myndigheterna för att prioritera utifrån sin kompetens. Vi kan inte bedöma om myndigheternas prioriteringar har varit rätt eller fel. Men om regeringen anser att myndigheterna prioriterar fel menar Statskontoret att regeringen bör ge dem vägledning genom ett mer preciserat uppdrag.

Det finns andra pågående förändringar att ta hänsyn till

Det finns flera pågående förändringar i den offentliga sektorn som talar för att det i nuläget är mindre lämpligt att göra några större förändringar i styrningen eller att ge myndigheterna permanenta uppdrag. Dels pågår en förändring av arbetet med den statliga kunskapsstyrningen mot socialtjänst och hälso- och sjukvård, dels kan ett eventuellt avgörande i regionfrågan komma att påverka länsstyrelserna och landstingen. Det handlar också om regeringens uppdrag till fler myndigheter än tidigare att arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering och inrättandet av en jämställdhetsmyndighet.

Ett samlat grunduppdrag för en mer långsiktig och stabil styrning

Regeringens styrning av respektive myndighet har trots vissa brister fungerat relativt väl. Vår bild är också att samtliga fyra myndigheter överlag fullgör sina uppdrag på ett bra sätt. Vi ser därför inget behov av att göra några större förändringar av regeringens styrning av myndigheterna. För att styrningen ska bli mer långsiktig och stabil föreslår Statskontoret att regeringen reviderar och formulerar ett nytt samlat och flerårigt, men tidsbegränsat, uppdrag för respektive myndighet (se avsnitt 7.3.5).

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att regeringen ger länsstyrelserna var sitt nationellt och samlat grunduppdrag. Ett samlat grunduppdrag kommer enligt vår bedömning att göra det tydligare för framför allt omgivande aktörer vilka uppdrag länsstyrelserna har. Både Nationellt centrum för kvinnofrid och Socialstyrelsen har redan liknande lösningar. Nationellt centrum för kvinnofrid har ett samlat grunduppdrag. Socialstyrelsen har i flera år haft ett samlat uppdrag att ge nationellt och regionalt kompetensstöd. Vi betraktar detta uppdrag som ett tidsbegränsat samlat grunduppdrag till Socialstyrelsen när det gäller att ge nationellt och regionalt kompetensstöd. Detta uppdrag betraktar vi som ett komplement till Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag att bland annat ge kunskapsstöd.

För Nationellt centrum för kvinnofrid innebär ett tidsbegränsat uppdrag en förändring jämfört med det långsiktiga uppdrag Uppsala universitet har i dag. Erfarenheterna från Socialstyrelsens uppdrag om att ge nationellt och regionalt kunskapsstöd visar att med ett uppdrag som gäller under fyra år har myndigheterna tid att planera och genomföra det med goda resultat. Regeringens kommande strategi på delmålsområdet ska gälla för perioden 2017–2020, och vi föreslår att uppdragen bör vara kopplade till strategin och följa samma tidsramar. Vi vill dock lyfta fram vikten av att regeringen i god tid innan uppdragen löper ut tar ställning till om de ska fortsätta för att ge myndigheterna bättre förutsättningar att planera sin verksamhet.

Minimera risken för överlappningar i uppdragen genom parallell beredning

Regeringen har ändrat de fyra myndigheternas uppdrag över tid. Statskontoret kan se flera fördelar med att regeringen vid sidan av våra övriga förslag också samordnar uppdragen för att minska risken för överlappningar. Ett sätt att göra detta på är att bereda uppdragen parallellt och utifrån inriktningen i den kommande strategin. De förnyade uppdragen ger också myndigheterna liknande förutsättningar och samma tidsramar att genomföra sina uppdrag. På detta sätt kan regeringen också göra det tydligt för angränsande nationella myndigheter, kommuner, landsting, civilsamhället och medborgare hur ansvaret är fördelat.

7.3.4 Mer långsiktiga men inte permanenta uppdrag

Fördelen med Statskontorets förslag är att de fyra myndigheternas uppdrag blir tydligare och mer långsiktiga, utan att strukturen blir permanent. Vi anser att det är en lämplig lösning i ett läge där det är oklart hur den framtida myndighetsstrukturen kommer att se ut. Det finns flera pågående förändringar som kommer att påverka delmålområdet. Förslagen utgår också från att jämställdhetsintegrering är regeringens övergripande strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen. För att förbättra förutsättningarna för att nå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra behöver de ordinarie arbetsätten i offentliga verksamheter förändras. På sikt bör offentliga verksamheter ha egen kompetens om de olika våldsytringarna inom delmålet. Våra förslag innebär att verksamheterna får fortsatt stöd under en period för att kunna förändra sitt arbetssätt och höja sin kompetens. Samtidigt bör uppdragen inte vara permanenta. Ett permanent uppdrag riskerar att skicka en signal till andra offentliga verksamheter om att de inte behöver ha egen kunskap på området.

7.3.5 Preciseringar av våra förslag

Eftersom våra förslag inte innebär permanenta uppdrag till myndigheterna föreslår vi inga förändringar i instruktionen för länsstyrelserna eller Socialstyrelsen. Förslagen innebär inte heller någon förändrad finansiering av uppdragen.

Här redovisar vi vilka uppdrag som vi anser bör omfattas av nya samlade grunduppdrag till de fyra myndigheterna och vilka anslag som bör fortsätta finansiera verksamheterna.

Socialstyrelsen

Ett nytt uppdrag till Socialstyrelsen att, i samverkan med Nationellt centrum för kvinnofrid och länsstyrelserna, ge nationellt och regionalt kompetensstöd för att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldutsatta kvinnor och barn. Myndigheternas genomförande av uppdraget bör finansieras på samma sätt som regeringen har planerat för perioden 2016–2018, se avsnitt 3.1.1. För Socialstyrelsen innebär det att 3,5 miljoner kronor avsätts årligen från utgiftsområde 9, anslag 4.7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. Uppdraget bör även fortsättningsvis vara tidsbegränsat men samordnas med den kommande strategin och de andra myndigheternas uppdrag.

Vi har inte närmare analyserat den del av uppdraget som rör fördelning av utvecklingsmedel, så detta omfattas inte av vårt förslag.

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet

Ett nytt grunduppdrag bör omfatta samma delar som dagens grunduppdrag till Uppsala universitet (se avsnitt 4.1.1). Det nya uppdraget bör dock även omfatta uppdraget att ge nationellt och regionalt kompetensstöd i samverkan

med Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Uppdraget bör också bli tidsbegränsat.

Uppdraget bör finansieras med cirka 27 miljoner kronor årligen från utgiftsområde 16, anslag 2.4 Uppsala universitet, och 500 000 kronor årligen från utgiftsområde 9 (via Socialstyrelsen) för kompetensstödsuppdraget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Det samlade nya grunduppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län bör omfatta Länsstyrelsens pågående nationella uppdrag på delmålsområdet (se avsnitt 5.1.1).

Uppdragen bör även fortsättningsvis finansieras med 12,3 miljoner kronor från utgiftsområde 13, anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, se tabell 6.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Det samlade nya grunduppdraget till Länsstyrelsen i Stockholms län bör omfatta Länsstyrelsens pågående grunduppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor (se avsnitt 6.1.1).

Uppdraget bör även fortsatt finansieras med cirka 6,5 miljoner kronor från anslag 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder. Det är dock viktigt att regeringen ser över finansieringen av det så kallade Återvändandeprogrammet så att de medel som regeringen avsätter för uppdraget från anslag 3.1 också används till insatser inom jämställdhetsområdet (se avsnitt 6.4.4).

7.4 Förändrad styrning ger bättre förutsättningar för en effektiv kunskapsstyrning

- Statskontoret lämnar inga förslag för en effektivare kunskapsstyrning. Våra övriga förslag för en mer strategisk, hållbar och tydlig styrning bör ge bättre förutsättningar för kunskapsstyrningen.

Statskontoret bedömer att det under de senaste tio åren har byggts upp en fungerande struktur för kunskapsstyrning på området mäns våld mot kvinnor som i stort uppfyller de krav man kan ställa på en effektiv kunskapsstyrning. Myndigheterna har utvecklat kompetensstöd och strukturer för att sprida kunskap och inhämta kunskap om målgruppernas behov.

7.4.1 Det finns ett fortsatt behov av nationellt kunskapsstöd

Vi bedömer att det finns ett fortsatt behov av nationellt kunskapsstöd på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Det är därför inte lämpligt att i nuläget avveckla de tre kunskapsstödjande uppdrag som Nationellt centrum för kvinnofrid, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms

län har. Socialstyrelsen är, och kommer även framöver att vara, den centrala myndigheten när det gäller statlig kunskapsstyrning mot socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården. Sammantaget bedömer vi att myndigheterna fyller viktiga och kompletterande funktioner som kunskapscentrum på sina olika delområden. Om regeringens styrning av dessa uppdrag blir mer långsiktig kan dock förutsättningarna för en effektivare kunskapsstyrning förbättras. Myndigheterna får därigenom bättre förutsättningar för att genomföra sina uppdrag samtidigt som det blir tydligare för målgrupperna vilka myndigheter som har ansvar för kunskapsstyrningen.

7.4.2 Viktigt att inte glömma kunskapsspridningen

Kunskapsstyrning förutsätter att kunskapen sprids. En central länk i kunskapsspridningen för de fyra myndigheterna är länsstyrelsernas olika regionala uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Dessa har dock inte ingått i vårt uppdrag. Strukturen för kunskapsspridning och myndigheternas samarbete har byggts upp successivt. Här har regeringens styrning och satsningar haft effekt. Att bygga upp en struktur och kompetens har dock tagit tid och resurser i anspråk. Som framgår ovan föreslår Statskontoret att regeringen inte gör några förändringar i den nuvarande organisationen och ansvarsfördelningen för att värna det som redan har byggts upp.

Referenser

Offentligt tryck

Kommittédirektiv 2014:12 *Ett starkt straffrättsligt skydd vid människohandel och köp av sexuell handling av barn.*

Proposition 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*

Proposition 2010/11:77 *Skärpt straff för köp av sexuell tjänst.*

Proposition 2014/15:1 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Proposition 2015/16:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.*

Proposition 2016/17:1 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.*

Regeringens skrivelse 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

Regeringens skrivelse 2007/08:29 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

Regeringens skrivelse 2009/10:229 *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.*

Regeringens skrivelse 2011/12:174 *Slutredovisning av regeringen särskilda jämställdhetssatsning 2007–2010.*

Regeringens skrivelse 2011/12:3 *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.*

Regeringens skrivelse 2015/16:192. *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp.*

Regeringsbeslut 2005-12-08 *Uppdrag om nationella och regionala insatser mot s.k. hedersrelaterat våld.*

Regeringsbeslut 2007-02-22 *Ett nationellt program för omhändertagande av offer för våldtäkt och andra sexualbrott*; Skrivelse 2007/08:39.

Regeringsbeslut 2008-10-02 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att fördela medel och samordna arbetet mot prostitution och människohandel.*

Regeringsbeslut 2009-04-08 Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län inom handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Regeringsbeslut 2010-02-25 Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utveckla stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål.

Regeringsbeslut 2010-05-27 Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att genomföra insatser i syfte att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.

Regeringsbeslut 2010-05-27 Uppdrag till Uppsala universitet att ta fram och sprida en handledning för hälso- och sjukvården om stöd till flickor och unga kvinnor som drabbas av hedersproblematik.

Regeringsbeslut 2011-06-16 Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.

Regeringsbeslut 2011-07-28 Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att utveckla och sprida en vägledning för stöd till och rehabilitering av unga.

Regeringsbeslut 2011-08-25 Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att göra insatser för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.

Regeringsbeslut 2011-10-13 Uppdrag att utvärdera utbildningssatsningar om mäns våld mot kvinnor.

Regeringsbeslut 2011-10-13 Uppdrag om skyddat boende.

Regeringsbeslut 2011-12-22 Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och skapa nationellt och regionalt kunskaps- och metodstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare.

Regeringsbeslut 2012-03-01 Strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet, bilaga till regeringsbeslut (Dnr U2012/1388/JÄM).

Regeringsbeslut 2012-03-29 Uppdrag angående Strategin för romsk inkludering 2012–2032.

Regeringsbeslut 2012-04-26 Uppdrag att utveckla metoder och vägledning för arbetet med personer som utövar våld mot närstående.

Regeringsbeslut 2012-05-31 *Uppdrag att ta fram en nationell vägledning för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten i syfte att förstärka möjligheterna att upptäcka våldsutsatthet.*

Regeringsbeslut 2013-04-11 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utveckla samordning och samverkan mot människohandel.*

Regeringsbeslut 2013-09-06 *Uppdrag att ta fram vägledande material.*

Regeringsbeslut 2013-09-06 *Uppdrag att utveckla ett nationellt kompetens-team.*

Regeringsbeslut 2013-09-06 *Uppdrag om vissa kompetenshöjande åtgärder inom hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut 2013-09-06, *Ändring av regleringsbrev för budgetår 2013 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

Regeringsbeslut 2014-02-20 *Uppdrag att samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn.*

Regeringsbeslut 2014-04-03 *Uppdrag att genomföra insatser för att motverka tvångsåktenskap och barnåktenskap liksom hedersrelaterat våld och förtryck.*

Regeringsbeslut 2014-11-27 *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kunskapsstöd för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare.*

Regeringsbeslut 2015-01-22 *Uppdrag att ta fram en utbildning om våld mot äldre personer inom vård och omsorg.*

Regeringsbeslut 2015-03-19 *Uppföljning och utvärdering av förslag om en mer samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Regeringsbeslut 2015-04-30 *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att fortsätta utvecklingen av samordning och samverkan mot människohandel.*

Regeringsbeslut 2015-06-25 *Ändring av regleringsbrev för budgetår 2015 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

Regeringsbeslut 2015-10-01 *Uppdrag att utreda och föreslå en modell för att samla kunskap om prostitutionens utveckling över tid.*

Regeringsbeslut 2015-10-22 *Uppdrag att kartlägga förekomsten och utformningen av rutinmässiga frågor i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om våldsutsatthet och våldsutövande.*

Regeringsbeslut 2015-12-10 *Fortsatt uppdrag att ansvara för ett nationellt kompetenssteam med tillhörande stödtelefon.*

Regeringsbeslut 2016-01-28 Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge nationellt och regionalt kompetensstöd att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn m.m.

Regeringsbeslut 2016-01-28 Uppdrag om ensamkommande barn som försvinner.

Regeringsbeslut 2016-04-14 Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 4:7.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Uppsala universitet.

Regleringsbrev till universitet och högskolor för budgetåret 2010, bilaga 1 Uppsala universitet.

SOU 2004:117 Nytt nationellt kunskapscentrum. Ombildning av RKC.

SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.

SOU 2011:65 Statens roll i framtidens vård- och omsorgssystem.

SOU 2012:133 Gör det enklare!

SOU 2014:49 Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.

SOU 2015:55 Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

SOU 2015:86 Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen.

SOU 2015:86 *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*

EU-material och FN-konventioner

GRETA (2014)11 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. First Evaluation Round.*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Europarådets fördragsserie – nr 210.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, Warszawa den 16 maj 2005, i kraft i Sverige den 1 september 2010.

FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (det så kallade Palermo-protokollet), tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som antogs i generalförsamlingen i november 2000, ratificerat av Sverige 2004.

Rapporter och dokument från myndigheter och organisationer

Brottsförebyggande rådet (2016) *Anmälda brott – Slutlig statistik för 2015.*

Brottsförebyggande rådet 2014:8 *Brott i nära relationer – En nationell kartläggning.*

Inspektionen för vård och omsorg (2014) *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld – Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013.*

Kontigo AB (2016) *Intervjustudie om nationellt kunskapsstöd om mäns våld mot kvinnor.*

Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Prostitutionen i Sverige 2014. En omfattningskartläggning.*

Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Redovisning till Socialdepartementet: Åtgärder mot prostitution och människohandel 2014.*

Länsstyrelsen i Stockholms län (2016) *Redovisning till Socialdepartementet: Åtgärder mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2015.*

Länsstyrelsen i Stockholms län 2016:5 *Manual vid misstanke om människohandel. Skydd och stöd till människohandelsoffer.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och IOM (2014) *Manual för frivilligt återvändande och återintegrering för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och IOM (2015) *Återvändandeprogrammet – information för myndigheter och frivilligorganisationer.*

Länsstyrelsen i Stockholms län och Unicef (2015) *Kan det vara människohandel?*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2011:14) *Våga göra skillnad – En vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck och/eller riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit bortgift mot sin vilja.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2014:25) *Våga stå kvar! – En mindre kommuns erfarenheter av ett framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2015:16) *Våga Se – En vägledning för stöd, vård och skydd av flickor och kvinnor som är eller riskerar att bli könsstympade.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län (2016:6) *Kartläggning föräldrastöd – slutredovisning.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län 2015:6 *Att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck – Slutredovisning av länsstyrelsernas uppdrag att främja och lämna stöd till insatser.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län 2016:3 *Nationella kompetensteamet – slutredovisning.*

Länsstyrelsen i Östergötlands län Yttrande 2016-01-29 över *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) (Dnr 801-11482-2015).*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015) *Fokus 15 – Ungas sexuella och reproduktiva rättigheter.*

Nationellt centrum för kvinnofrid (2010) *Redovisning av regeringsuppdraget ”Utvidgning av uppdrag att utveckla program för omhändertagande av sexualbrottsoffer”.*

Nationellt centrum för kvinnofrid (2014) *Verksamhetsberättelse 2013.*

Nationellt centrum för kvinnofrid (2015) *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen (U2011/3939/JÄM).*

Nationellt centrum för kvinnofrid (2015) *Verksamhetsberättelse 2014*.

Nationellt centrum för kvinnofrid (2016) *Verksamhetsberättelse 2015*.

Nationellt centrum för kvinnofrid 2014:1 *Våld och hälsa – En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*.

Ramböll (2015) *Belysning av det nationella kunskapsstödjande arbetet vid NCK och Lst Östergötland*.

Riksrevisionen 2015:13 *Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?*

Socialstyrelsen (2014) *Blånader och silverhår – utbildningsmaterial om våld mot äldre kvinnor*.

Socialstyrelsen (2014) *Ensam och utsatt – utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med utländsk bakgrund*.

Socialstyrelsen (2014) *Vänd dem inte ryggen – utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck*.

Socialstyrelsen (2015) *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning – en uppskattning av antalet*.

Socialstyrelsen (2015) *Våld – handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*.

Socialstyrelsen (2016a) *Plan för nationellt och regionalt kompetensstöd om våld i nära relationer*.

Socialstyrelsen (2016b) *Kvinnlig könsstympning – ett stöd för hälso- och sjukvården*.

Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

Statskontoret 2007:15 *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning*.

Statskontoret 2011:8 *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*.

Statskontoret 2014:14 *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län*.

Statskontoret 2015:19 *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

Statskontoret 2015:2 *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*.

Statskontoret 2016:7 *Biståndets samverkan med näringslivet*.

Statskontoret Om offentlig sektor (2010) *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

Statskontoret Om offentlig sektor (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror.*

Statskontoret Om offentlig sektor (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer.*

Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Framgångsfaktorer i kvinnofridsarbetet.*

Sveriges Kommuner och Landsting. Remissvar 2015-10-23. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) (Dnr 15/3585).*

Ungdomsstyrelsen 2009:5 *Gift mot sin vilja.*

Litteratur, artiklar och internetkällor

Hanberger, A. m.fl. (2015) *Utvärdering av statens nya modell för fördelning av medel för att kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare*, Umeå Centre for Evaluation Research.

Socialdepartementet. Artikel. *JiM-myndigheter 2015-2018*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-09-13).

Utrikesdepartementet. Pressmeddelande 2016-05-16 *Ny svensk ambassadörstjänst mot människohandel*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-06-05).

Socialdepartementet. Pressmeddelande 2016-09-15 *Regeringen avser att inrätta en jämställdhetsmyndighet*. Tillgänglig på <http://www.regeringen.se> (hämtad 2016-09-15).

Regeringsuppdraget



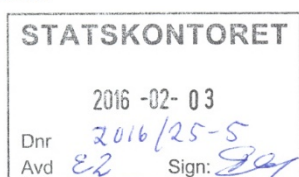
REGERINGEN

Regeringsbeslut II:5

2016-01-28

S2016/00635/JÄM (delvis)

Socialdepartementet

 Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm


Uppdrag om styrning respektive organisering och ansvarsfördelning rörande vissa pågående nationella uppdrag på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en strategisk, tydlig och hållbar styrning respektive organisering och ansvarsfördelning kan uppnås avseende de pågående nationella uppdrag som Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Socialstyrelsen har på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Förslagen ska grundas i en särskild utvärdering av regeringens befintliga styrning av uppdragen samt hur de i nuläget är organiserade och ansvaret för olika uppgifter är fördelat.

Statskontoret ska lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 3 oktober 2016. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Ärendet

Behovet av en tydligare, sammanhållen och mer långsiktig styrning inom området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation belyses i utredningen om Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49), utredningen om en Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) och i Jämställdhetsutredningens betänkande Mål och myndighet (SOU 2015:86).

I Jämställdhetsutredningen och utredningen om en nationell strategi beskrivs likheter och skillnader mellan uppdragen som Uppsala universitet (NCK), Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Östergötlands län har. Alla tre myndigheter har i uppdrag att tillhandahålla utbildning, kompetensstöd, metodutveckling och informations- och kunskapspridning i frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Länsstyrel-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

sernas uppdrag omfattar även nationell samordning. Uppdraget till Uppsala universitet skiljer sig på flera sätt från de övriga två uppdragen. Dels omfattar universitetets uppdrag forskning och evidensbaserade metoder, dels avser uppdraget en större del av delmålet samt även våld i samkönade relationer. Däremot omfattas inte prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Därtill är universitetets uppdrag permanent och belastar utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, till skillnad från länsstyrelsernas uppdrag, som är temporära och som belastar utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. I utredningen beskrevs överlappningar i de nationella uppdragen till Uppsala universitet (NCK) respektive Länsstyrelsen i Östergötlands län, avseende frågan om hedersrelaterat våld. Det framhölls att betydande synergieffekter och en mer strategisk styrning skulle kunna uppnås genom att tydliggöra och samordna uppgifterna som ryms inom uppdragen.

I Jämställdhetsutredningen identifieras ett långsiktigt behov av en rad strategiska uppgifter såsom analys, samordning och stöd samt en fast struktur för att uppnå effektivitet och hållbarhet i jämställdhetspolitiken.

Statskontoret genomförde under 2014 en utvärdering av det arbete som bedrivs mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län. I utvärderingen pekade Statskontoret bl.a. på de för- och nackdelar som finns med att organisera ett sådant nationellt samordningsuppdrag vid en länsstyrelse och behovet av mer långsiktiga förutsättningar för att planera arbetet. Regeringen har beslutat att förlänga länsstyrelsens uppdrag till utgången av 2016.

Skälen för regeringens beslut

Det jämställdhetspolitiska delmålet – Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor, män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet – har varit det mest prioriterade delmålet de två senaste mandatperioderna. Arbetet mot mäns våld mot kvinnor har präglats av en stor mängd uppdrag som bl.a. har syftat till kunskapsuppbyggnad och verksamhetsutveckling. En stor ökning av antalet yrkesverksamma på området har skett den senaste tioårsperioden och utvecklingen kan beskrivas som att en ökad institutionalisering har påbörjats. Uppdragen har dock i stor utsträckning varit tillfälliga och otillräckligt koordinerade. Flera underlag visar på behovet av en utvecklad och samordnad styrning.

Det är en central fråga för regeringen att, utifrån jämställdhetspolitikens prioriteringar, uppnå en strategisk, tydlig och sammanhållen styrning av jämställdhetspolitiken. Regeringen delar Jämställdhetsutredningens bedömning av att det finns ett långsiktigt behov av en rad strategiska uppgifter såsom analys, samordning och stöd samt en fast struktur för

dessa. Arbetet behöver ges förutsättningar för ökad effektivitet, långsiktighet och hållbarhet.

Regeringen bedömer därför att det, som en del i det, finns ett behov av konkreta förslag på hur en sådan styrning respektive organisering och ansvarsfördelning skulle kunna se ut avseende nämnda nationella kompetens- och samordningsuppdrag.

Närmare om uppdraget

Statskontorets förslag bör omfatta olika alternativ för styrning respektive organisering och ansvarsfördelning avseende de nationella kompetens- och samordningsuppdragen där för- och nackdelar redovisas. Även ekonomiska samt eventuella juridiska konsekvenser av olika alternativ ska belysas. Förslagen ska inte omfatta några nya satsningar och får inte öka det samlade offentliga åtagandet på området.

Förslagen ska grundas i en särskild uppföljning av befintlig styrning respektive organisering och ansvarsfördelning avseende de nationella uppdrag som ovan nämnda myndigheter har på delmålsområdet mäns våld mot kvinnor. Statskontoret ska göra en bedömning av styrkor och svagheter i nuvarande styrning respektive organisering och ansvarsfördelning. Vidare uppdras åt Statskontoret att bedöma förutsättningarna för en effektiv kunskapsstyrning. I genomförandet av uppdraget ska Statskontoret beakta tidigare gjorda utvärderingar av uppdragen.

På regeringens vägnar


Åsa Regnér


Linda Österberg

Kopia till

Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Socialstyrelsen
Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)

Socialstyrelsen, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Stockholms län har nationella kompetens- och samordningsuppdrag som rör mäns våld mot kvinnor.

Statskontoret har utvärderat regeringens styrning av dessa uppdrag och bedömer att styrningen kan bli mer strategisk, långsiktig och tydlig. Till exempel bör respektive myndighet få ett nytt sammanhållet grunduppdrag som tar sin utgångspunkt i regeringens kommande nationella strategi för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Statskontoret ser däremot inget behov av att regeringen förändrar organisationen eller ansvarsfördelningen mellan de fyra myndigheterna.

Statskontoret – myndigheten för en effektiv statsförvaltning

Vi är experter på ledning, styrning och organisering samt bidrar till att effektivisera och utveckla statliga verksamheter genom analys och utvärdering. Statskontoret gör utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen.



STATSKONTORET

www.statskontoret.se