

Mäns våld mot kvinnor

En analys av myndigheternas arbete
med den nationella strategin



Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Uppdraget har syftat till att ge regeringen underlag för utvecklad styrning på området.

Statskontoret överlämnar härmed en slutredovisning av uppdraget, rapporten *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin* (2021:3).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredarna Madeleine Ehlin, Lisa Hörnström-Bokerud och Helena Norman, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Helena Norman

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Kort om hur vi genomfört uppdraget	10
1.3	Sammanfattande bedömning av myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor	11
1.4	Två stora utmaningar i myndigheternas arbete med strategin	12
1.5	Olika länsstyrelser och kommuner har olika förutsättningar att arbeta med strategin	14
1.6	Samverkan mellan myndigheterna har påverkats av strategin och länsstyrelsernas samverkan kan utvecklas vidare	17
1.7	Myndigheternas arbete inom området kan bli mer kostnadseffektivt	19
1.8	Styrningen viktig för att nå målen i strategin	23
1.9	Statskontorets förslag	29
2	Styrningen inom området mäns våld mot kvinnor	33
2.1	Sammanfattande iakttagelser	33
2.2	Kort om den nationella strategin och regeringens styrning inom området	35
2.3	Myndigheterna vill ha fler gemensamma uppdrag och långsiktigare styrning av regeringen	38
2.4	Strategin har lyft upp frågorna på agendan och gett en ram för myndigheternas arbete	41
2.5	Det är främst regeringsuppdrag som avgör vad myndigheterna gör	42
2.6	Jämställdhetsmyndigheten har till viss del tagit sin samordnande roll	43
2.7	Myndigheterna organiserar och integrerar arbetet med strategin på olika sätt	46
2.8	Svårt att få genomslag för nya arbetssätt	49
2.9	Begränsad uppföljning och redovisning av resultat	51
3	Utmaningar och möjligheter i arbetet	57
3.1	Sammanfattande iakttagelser	57
3.2	Mycket arbete bedrivs inom området och myndigheterna bidrar med olika pusselbitar	59
3.3	Olika mycket aktivitet kring de olika målen och utgångspunkterna i strategin	60
3.4	Strategin och regeringsuppdragen har bidragit till bättre samverkan mellan myndigheter	64
3.5	Strategin har inneburit delvis nya roller, ansvar och arenor för samverkan	67
3.6	Det är svårt att få till ett verkningsfullt förebyggande arbete mot våld	70

3.7	Vissa utmaningar men också goda exempel i arbetet med upptäckt, skydd och stöd	78
3.8	Utmaningar och möjligheter i arbetet för effektivare brottsbekämpning	83
3.9	Utmaningar i arbetet med förbättrad kunskap och metodutveckling – få till en effektiv kunskapskedja	86
4	Länsstyrelsernas förutsättningar	97
4.1	Sammanfattande iakttagelser	97
4.2	Förbättrade förutsättningar för samverkan mellan länsstyrelserna och inom länen	98
4.3	Länsstyrelserna behöver arbeta ännu mer mot ledningsnivån i kommuner och regioner	100
4.4	Förutsättningarna varierar mellan olika områden och verksamheter	100
4.5	Behov av mer samordning inom länsstyrelserna	103
4.6	Länsstyrelserna efterlyser långsiktighet och krav på samverkan	106
4.7	Länsstyrelserna har generellt sett goda förutsättningar när det gäller resurser	106
4.8	Strukturella skillnader mellan länen och mellan kommuner påverkar också länsstyrelsernas arbete	108
	Referenser	111

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	121
2	Genomförande av uppdraget	127

Följande bilaga kan laddas ner från www.statskontoret.se

3	Beskrivningar av myndigheternas huvudsakliga arbete med att genomföra strategin	
---	---	--

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Statskontoret har kartlagt myndigheternas arbete med strategin och analyserat länsstyrelsernas förutsättningar att verka för strategins genomförande inom länen. Statskontoret har också analyserat styrningen inom området, bedömt hur samverkan har påverkats av den nationella strategin samt analyserat hur arbetet och samverkan kan utvecklas vidare och effektiviseras.

Sammantaget bedömer Statskontoret att nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna fått inom området har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och samverkar i större utsträckning. Men Statskontoret bedömer att det finns utrymme att förbättra arbetet och samverkan ytterligare, och vi lämnar bland annat förslag på hur myndigheter kan samverka mer konkret och hur roller och ansvar kan förtydligas.

Statskontorets analys visar att kunskapskedjan inom området mäns våld mot kvinnor behöver fungera bättre. Många myndigheter arbetar med att ta fram och sprida kunskap inom området, men Statskontoret bedömer att det råder brist på utvärderade förebyggande metoder och arbetssätt inom området. Statskontoret bedömer också att det behövs bättre insatser för att yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner ska kunna använda kunskapen. Statskontoret lämnar flera förslag som rör både myndigheterna och regeringen för hur arbetet med strategin kan bli mer kunskapsbaserat och effektivt.

Statskontorets analys visar att det framför allt är regeringsuppdrag som styr hur myndigheterna bidrar till genomförandet av strategin och Statskontoret bedömer att regeringen behöver fortsätta att styra med regeringsuppdrag. Vi bedömer också att regeringen kan använda Jämställdhetsmyndigheten mer i genomförandet av strategin. Vi lämnar därför förslag om att Jämställdhetsmyndigheten kan bistå med underlag och lägesbilder som underlättar för regeringen att prioritera mellan åtgärder och formulera regeringsuppdrag som bidrar till att nå målen i strategin.

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar för att verka för att strategin ska få genomslag inom länen. Men Statskontoret bedömer att länsstyrelserna kan effektivisera sitt arbete och lämnar ett antal förslag kring det, bland annat att respektive länsstyrelse bör förbättra sin interna samordning.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera myndigheternas arbete med den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor. I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. Men först beskriver vi Statskontorets uppdrag. Regeringsuppdraget finns i sin helhet i bilaga 1, och i bilaga 2 beskriver vi vår metod och hur vi gått tillväga för att genomföra uppdraget. Sist i kapitlet finns dispositionen för rapporten.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag har varit att följa upp och analysera centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I detta ingår hedersrelaterat våld och förtryck, samt prostitution och människohandel. Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- Kartlägga centrala myndigheters arbete med den nationella strategin och vilka möjligheter och utmaningar de uppfattar inom sina respektive ansvarsområden.
- Analysera länsstyrelsernas förutsättningar att verka för strategins genomförande i länen, särskilt i förhållande till socialtjänsten, skolan, föräldraskapsstöd, etableringsinsatser för nyanlända, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet.
- Bedöma på vilket sätt samordning och samverkan mellan de centrala myndigheterna har påverkats av den nationella strategin, samt hur samverkan mellan länsstyrelserna och kommuner och regioner kan utvecklas vidare vad gäller stöd till skolor, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.
- Analysera kostnadseffektiviteten av myndigheternas arbete med strategin.
- Analysera styrningen utifrån den nationella strategins fyra målsättningar.
- Mot bakgrund av resultaten, lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av arbetet med att genomföra den nationella strategin kan utvecklas.

Enligt uppdraget ska Statskontoret också hämta in synpunkter och erfarenheter från andra myndigheter som genomför utvärderingar och analyser och arbetar med kunskapsutveckling inom området.

Statskontoret har lämnat en muntlig delredovisning den 1 oktober 2020 och slutredovisar härmed uppdraget.

1.2 Kort om hur vi genomfört uppdraget

Vårt underlag utgörs av intervjuer, dokumentstudier och skriftliga frågeundersökningar. Vi har intervjuat 21 myndigheter som arbetar med frågan om mäns våld mot kvinnor, vissa av dem vid flera tillfällen. Vi har därtill intervjuat samtliga 21 länsstyrelser samt deras nationella samordningsgrupp och nationella samordnare. För att belysa länsstyrelsernas interna samordning har vi också ställt skriftliga frågor till länsstyrelsernas samordnare eller ansvariga för brottsförebyggande arbete, föräldraskapsstöd samt etablering av nyanlända. För att få veta hur yrkesverksamma inom kommuner och regioner tycker att arbetet inom området kan förbättras har vi även intervjuat företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR:s) kvinnofridssatsning, och ställt en skriftlig fråga till medlemmarna i SKR:s kvinnofridsnätverk. En liknande fråga har vi också ställt till det civila samhällets organisationer inom området. En mer utförlig beskrivning av hur vi genomfört uppdraget finns i bilaga 2.

I tabellen nedan framgår vilka myndigheter som har varit i fokus för vår utredning.

Tabell 1. Myndigheter som ingår i Statskontorets kartläggning.

Myndighet
Arbetsförmedlingen
Barnafrid vid Linköpings universitet
Brottsförebyggande rådet (Brå)
Brottsoffermyndigheten
Domstolsverket
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Jämställdhetsmyndigheten
Kriminalvården
Länsstyrelserna, inklusive Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (fortsättningsvis skriver vi bara Nationella kompetensteamet)
Migrationsverket
Myndigheten för delaktighet (MFD)
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet
Polismyndigheten
Socialstyrelsen
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)
Statens skolverk (Skolverket)
Åklagarmyndigheten

Uppdraget har genomförts av Madeleine Ehlin, Lisa Hörnström-Bokerud och Helena Norman (projektledare). En intern referensgrupp har bidragit med synpunkter på genomförandet av uppdraget samt på rapportens innehåll och analys. Delar av ett utkast till rapporten har faktagranskats av de myndigheter som ingår i utredningen.

1.3 Sammanfattande bedömning av myndigheternas arbete med mäns våld mot kvinnor

Statskontoret bedömer att myndigheterna har genomfört många åtgärder för att förbättra arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Den nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna fått inom området har enligt Statskontorets bedömning bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och till att myndigheterna samverkar i större utsträckning. Samtidigt bedömer Statskontoret att myndigheterna skulle kunna arbeta effektivare och bättre med dessa frågor, och i utredningen pekar Statskontoret ut områden där myndigheterna behöver förbättra sitt arbete och sin samverkan med varandra.

En viktig slutsats i utredningen är att kunskapskedjan inom området behöver fungera bättre. En sådan kunskapskedja omfattar att identifiera behov, producera, sprida och tillämpa kunskap inom området. Många myndigheter arbetar med att ta fram och sprida kunskap inom området mäns våld mot kvinnor. Men för att det samlade arbetet ska bli effektivare behöver regeringen och myndigheterna prioritera insatser som syftar till att yrkesverksamma inom framför allt kommuner och regioner ska praktiskt använda dessa kunskaper. Ett problem är också att det saknas kunskapsbaserade metoder och arbetssätt inom centrala delar av strategin. Därför bedömer Statskontoret att det är viktigt att se till att metoder och arbetssätt utvärderas, inte minst när det gäller det förebyggande arbetet mot våld. Vi lämnar flera förslag kring detta.

Statskontoret bedömer att det även i fortsättningen kommer att vara nödvändigt att regeringen ger uppdrag till myndigheter inom detta tvärsektoriella område där många aktörer är involverade. Vi bedömer att regeringen kan använda Jämställdhetsmyndigheten mer för att få underlag för sin fortsatta styrning och för att kunna ge träffsäkra regeringsuppdrag. Det kan handla om att Jämställdhetsmyndigheten ska ta fram lägesrapporter om myndigheternas arbete inom området, information om vilka delområden det saknas kunskap inom samt bedömningar av när regeringen behöver ställa tydliga krav på myndigheter att samverka för att lösa problem eller klara utmaningar inom området.

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar att verka för att strategin får genomslag inom länen i form av resurser och annan styrning. Men vi bedömer att länsstyrelserna själva på flera sätt kan förbättra sina förutsättningar att nå ut med strategin. Det kan länsstyrelserna bland annat göra genom att förbättra hur de internt på varje länsstyrelse samordnar sig mellan de olika före-

byggande uppdragen, samt genom att dra lärdomar från de olika länsstyrelsernas arbete.

1.4 Två stora utmaningar i myndigheternas arbete med strategin

Statskontorets utredning visar att många myndigheter arbetar med att sammanställa och sprida kunskap. Trots detta bedömer Statskontoret att två stora utmaningar i myndigheternas arbete med strategin är att få fram verkningsfulla metoder och arbetssätt för att förebygga mäns våld mot kvinnor samt att se till att de kunskapsbaserade metoder och arbetssätt som finns används regionalt och lokalt. Att utveckla verkningsfulla metoder och arbetssätt och att underlätta för de inblandade aktörerna att använda dem är två viktiga delar för att åstadkomma en väl fungerande kunskapskedja där myndigheters och andra aktörers arbete hakar i varandra. Det skapar bättre förutsättningar för att myndigheters och andra aktörers insatser ska ge den önskade effekten att minska mäns våld mot kvinnor.

1.4.1 Det behövs insatser för att det förebyggande arbetet ska bli verkningsfullt

Många myndigheter i vår kartläggning arbetar med att sammanställa och sprida kunskap inom området mäns våld mot kvinnor. Men Statskontoret bedömer att det saknas utvärderade och beprövade metoder och arbetssätt när det gäller att förebygga mäns våld mot kvinnor. Där ingår förebyggande metoder och arbetssätt kring hedersrelaterat våld och förtryck, samt kring prostitution och människohandel. Det gäller också brottsförebyggande och återfallsförebyggande metoder mot våld. Därför behöver myndigheter se till att metoder och arbetssätt utvärderas och utvecklas på det förebyggande området.

Statskontoret bedömer att det behövs bättre samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten, Brå, Polismyndigheten och länsstyrelserna för att de själva och andra ska kunna dra nytta av den kunskap, de kompetenser samt de metoder och arbetssätt som dessa myndigheter har utvecklat för att förebygga våld och brott.

För att få fram mer kunskapsbaserade metoder och arbetssätt för att förebygga mäns våld mot kvinnor föreslår Statskontoret flera åtgärder:

- Att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att ta fram beprövade och utvärderade förebyggande metoder och arbetssätt. Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna använda sig av en liknande modell som Brå använder för att ge stöd för att utvärdera lokalt brottsförebyggande arbete. Ett alternativ eller komplement till detta är att Jämställdhetsmyndigheten gör egna utvärderingar inom områden där det saknas kunskap.
- Att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till Brå och Polismyndigheten att utvärdera brottsförebyggande metoder inom området mäns våld mot kvinnor, och att dessa myndigheter gör detta med stöd av Jämställdhetsmyndigheten.

Statskontoret menar att resultaten från utvärderingar systematiskt behöver sammanställas och spridas till berörda målgrupper, och att Jämställdhetsmyndigheten är en lämplig aktör för det arbetet.

När det gäller myndigheternas återfallsförebyggande arbete mot våld bedömer Statskontoret att Kriminalvården har genomfört insatser för att förbättra det arbetet. Det har även Socialstyrelsen och SBU gjort. Socialstyrelsen arbetar dessutom med uppdrag som syftar till att utveckla kunskapsstöd så att de som arbetar inom exempelvis socialtjänsten ska bli bättre på att upptäcka våldsutövande.

Men att socialtjänsten och hälso- och sjukvården erbjuder begränsat med insatser till våldsutövare kan leda till att de inte tar vid det arbete som Kriminalvården påbörjat. Statskontoret bedömer att det är ineffektivt. Därför föreslår Statskontoret att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att identifiera hur de statliga myndigheterna kan utveckla sina insatser för att regioner och kommuner ska kunna erbjuda bättre och fler insatser till våldsutövare, inom ramen för rådande lagstiftning. Det inkluderar att ta till vara Kriminalvårdens arbete inom området och att hitta sätt för att lovande metoder ska kunna utvärderas utanför Kriminalvården. Socialstyrelsen bör sedan ta fram lämpliga kunskapsunderlag för att vägleda hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens arbete med insatser till våldsutövare.

1.4.2 Kommuner och regioner behöver stöd för att använda den kunskap som finns

Statskontoret bedömer att det behövs mer satsningar för att se till att den kunskap som finns ska komma till praktisk användning och kan bidra till att förbättra och förändra arbetssätt i verksamheterna. Det är framför allt länsstyrelserna som har i uppdrag att stödja hur arbetet med mäns våld mot kvinnor genomförs i kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna behöver ge bättre stöd, och att de kan dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna i det arbetet. Statskontoret föreslår att länsstyrelserna fokuserar mer på att stödja kommuner och regioner att använda den kunskap, de arbetssätt och de metoder som finns. Det kan exempelvis handla om att ge handfast stöd till yrkesverksamma inom kommuner och regioner i deras arbete med att införa nya arbetssätt i den ordinarie verksamheten. Socialstyrelsen kan ge länsstyrelserna stöd i det arbetet.

Statskontoret bedömer också att det behövs mer kunskap om hur de kunskapsbaserade metoder och arbetssätt som finns tillgängliga används i praktiken. Det blir ännu viktigare när utvecklingen av metoder och arbetssätt har kommit längre än i dag. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten är den aktör som har bäst förutsättningar att följa upp det arbetet. Statskontoret föreslår därför att Jämställdhetsmyndigheten tar en större roll i arbetet med att redovisa hur andra aktörer infört och använt förebyggande metoder och arbetssätt.

1.4.3 Vissa utmaningar inom upptäckt, skydd och stöd till utsatta samt brottsbekämpning

Flera myndigheter har genomfört åtgärder som bidrar till målet att upptäcka våld och att skydda och stödja utsatta personer samt målet att effektivare bekämpa brott. De åtgärder som Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan har genomfört för att de själva ska bli bättre på att upptäcka mäns våld mot kvinnor lyfts ofta fram som ett gott exempel.

Myndigheterna upplever att utmaningar inom bland annat följande områden:

- Nationella kompetensteamet beskriver att myndigheter och andra aktörer behöver bli bättre på att göra riskbedömningar när de arbetar för att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskriver att det är en utmaning att ställa frågor om våld i icke-fysiska möten, till exempel vid digitala möten.
- Länsstyrelserna och Polismyndigheten beskriver att länsstyrelserna i högre grad kan bidra till att främja lokal samverkan mellan socialtjänst och polisen när det gäller skydd och stöd för våldsutsatta.
- Myndigheter som direkt möter våldsutsatta och våldsutövare, såsom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan, beskriver att det är en utmaning att få genomslag för nya arbetssätt bland sina medarbetare.

Statskontoret anser att det är viktigt att myndigheterna arbetar för att lösa dessa problem. Statskontoret vill särskilt betona att det är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna fortsätter att utveckla sina arbetssätt för att utreda och lagföra brott inom området mäns våld mot kvinnor, att de ser till att nya arbetssätt får genomslag bland medarbetarna samt att myndigheten har tillräckligt med resurser och kompetens. Vår utredning visar exempelvis att Polismyndigheten har svårt att säkra resurser och kompetensförsörjning inom delar av området.

När det gäller skydd och stöd till personer som blivit utsatta för våld så bedrivs betydande delar av arbetet i kommuner och regioner eller i verksamheter som agerar på uppdrag av kommuner eller regioner. Vi kan inte bedöma hur dessa verksamheter fungerar, eftersom vi i utredningen inte har undersökt det arbetet.

1.5 Olika länsstyrelser och kommuner har olika förutsättningar att arbeta med strategin

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar från regeringen för att arbeta med strategin. Men länsstyrelsernas förutsättningar att verka för att strategin genomförs inom länen är olika bra inom olika områden, och olika länsstyrelser har också olika utmaningar på grund av skillnader mellan länen. Kommuner och regioner har inte heller alltid kapacitet att ta emot det stöd som

länsstyrelserna erbjuder. Tillsammans gör dessa faktorer att länsstyrelsernas arbete kan bli svårare, och riskerar därmed att hämma utvecklingen av arbetet inom området.

1.5.1 Länsstyrelserna har generellt goda förutsättningar

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar när det gäller resurser och övrig styrning från regeringen för sitt arbete med att få genomslag för strategin inom länen. Länsstyrelserna har fått ett regionalt samordningsuppdrag och har inrättat en nationell samordnare för mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelserna kommer också få ännu bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt eftersom länsstyrelsernas uppdrag ska permanentas, och från och med 2021 ska de tilldelas medel på 100 miljoner per år för att genomföra sitt regionala uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Många länsstyrelser vill att andra myndigheter oftare ska få krav i regeringsuppdrag på att samverka med länsstyrelserna, eftersom länsstyrelserna menar att det underlättar samverkan. Statskontoret bedömer att det kan vara motiverat att regeringen ställer särskilda krav på myndigheter att samverka i regeringens styrning av arbetet inom området. Vi utvecklar detta resonemang ytterligare i avsnitt 1.8.2.

1.5.2 Olika förutsättningar mellan olika områden

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har bättre förutsättningar att arbeta gentemot vissa av de aktörer som ska genomföra det faktiska arbetet med strategin inom länen än gentemot andra. Vi bedömer att länsstyrelserna har särskilt goda förutsättningar att få genomslag för strategin inom länen när det gäller socialtjänsten. Länsstyrelserna har bra kanaler in till socialtjänsten, exempelvis via de regionala samverkans- och stödstrukturerna, ofta förkortat RSS. Det finns också exempel på länsstyrelser som har använt de regionala samverkans- och stödstrukturerna som en ingång till hälso- och sjukvården. Men länsstyrelserna har inte samma vana att samverka med hälso- och sjukvården som de har att samverka med kommunernas socialtjänst. I våra intervjuer har det också framkommit att flera länsstyrelser och myndigheter uppfattar att hälso- och sjukvården delvis har ett otydligt ansvar när det gäller området mäns våld mot kvinnor. Det kan leda till att regionerna gör olika prioriteringar, och att vissa regioner är mer aktiva än andra inom området. Det påverkar i sin tur länsstyrelsernas förutsättningar inom området.

Det varierar hur väl länsstyrelserna lyckas få genomslag för strategin inom hälso- och sjukvården. Vissa länsstyrelser har bra kontakter både med verksamheterna inom hälso- och sjukvården och med ledningsnivån, medan andra har svårare att etablera stabila kanaler. Länsstyrelserna lyckas överlag olika bra med att dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna för att nå fram till ledningsnivån i kommuner och regioner.

När det gäller rättsväsendet har strategins mål om brottsbekämpning bidragit till att länsstyrelsernas dialog med rättsväsendets aktörer blivit bättre. Men länsstyrelserna skulle kunna arbeta mer med att främja samverkan mellan socialtjänsten och polisen för att förbättra arbetet med att ge skydd och stöd till personer som blivit utsatta för våld. Polismyndighetens delvis otydliga roll i genomförandet av strategin, framför allt i det förebyggande arbetet, gör det också svårare för myndigheten att samverka med andra aktörer på lokal och regional nivå, till exempel med socialtjänsten. Det försvårar för länsstyrelserna att främja sådan samverkan.

Länsstyrelserna har särskilt svårt att nå skolan

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna har svårast att arbeta gentemot skolan. De har svårt att nå ledningsnivån inom skolan, och vilket genomslag som länsstyrelserna får i skolan beror till stor del på enskilda lärares eller annan skolpersonals engagemang i frågan. Det blir också svårare för länsstyrelserna att få med sig skolan i det förebyggande arbetet på grund av att skolan inte har något uppdrag eller någon specifik uppgift när det gäller arbetet att förebygga våld. Men skolan bedriver arbete som relaterar till våldsförebyggande arbete inom ramen för sitt jämställdhets- och värdegrundsarbete.

Statskontoret bedömer att det finns utrymme för skolorna att göra mer inom området mäns våld mot kvinnor. Skolan är en central arena i det våldsförebyggande arbetet. Men i vår utredning har vi inte lyckats klarlägga exakt hur frågor om mäns våld mot kvinnor ska kunna få ett större genomslag i skolan. Statskontoret bedömer att frågan om våldsförebyggande arbete behöver integreras i skolans befintliga strukturer, det vill säga i läroplaner och kursplaner samt i arbetet med likabehandling. Det behöver inte nödvändigtvis vara genom att ändra i dessa dokument, utan det kan handla om att identifiera var i det befintliga arbetet som skolan kan genomföra våldsförebyggande insatser.

Statskontoret föreslår att regeringen överväger att ge ett uppdrag till Skolverket att se över vad myndigheten kan bidra med inom området mäns våld mot kvinnor, och analysera hur frågor om mäns våld mot kvinnor bäst kan komma in i skolans arbete. I det arbetet bör Skolverket även se över hur skolorna kan nyttja länsstyrelsernas resurser inom området och länsstyrelsernas erbjudande om samverkan. Skolverket kan ta stöd av Jämställdhetsmyndigheten för att identifiera på vilket sätt Skolverket och skolverksamheter kan bidra inom området.

1.5.3 Bristande kapacitet att ta emot stöd och skillnader mellan och inom länen påverkar länsstyrelsernas möjligheter

Ett generellt problem för länsstyrelserna i deras arbete är också att de upplever att inte alla kommuner eller regioner har kapacitet att ta emot länsstyrelsernas stöd, vilket försvårar länsstyrelsernas arbete med att få genomslag för strategin i länen. Dessutom finns strukturella skillnader som medför att de olika länsstyrelserna har olika utmaningar i arbetet med att verka för att strategin genomförs i respektive län.

Dessa strukturella skillnader handlar bland annat om antal kommuner i länet och storleken på kommunerna. De olika länsstyrelserna har också olika mycket resurser för att genomföra uppdraget, även om alla länsstyrelser tillsammans har gott om resurser för uppdraget.

1.6 Samverkan mellan myndigheterna har påverkats av strategin och länsstyrelsernas samverkan kan utvecklas vidare

Statskontoret bedömer att strategins fokus på förebyggande arbete har bidragit till att engagera fler myndigheter och aktörer i genomförandet av strategin. Det har också bidragit till att vissa myndigheter fått nya roller, och att det tillkommit områden där myndigheterna behöver samverka. Jämställdhetsmyndigheten har tillkommit som en central aktör för genomförandet av strategin samt för att samordna andra myndigheters bidrag. Strategin har bidragit till att göra länsstyrelsernas roll som samordnare i länen tydligare. Samtidigt fungerar länsstyrelsernas samverkan med andra myndigheter och aktörer bättre inom vissa områden än andra. Det som skulle kunna bli bättre är framför allt länsstyrelsernas samverkan med hälso- och sjukvården och skolan samt samordning internt på länsstyrelserna.

1.6.1 Strategin har skapat nya roller och tydligare ansvar samt nya områden att samverka inom

Statskontoret bedömer att den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor har påverkat samverkan mellan myndigheterna på flera sätt. Jämställdhetsmyndigheten har tillkommit som en ny aktör med ansvar för att samordna och stödja myndigheternas arbete inom området. Länsstyrelserna har fått regionala samordningsuppdrag och har inrättat en nationell samordnare för arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Vi bedömer också att strategin och de uppdrag som regeringen har gett inom området har lett till att myndigheterna samverkar mer.

Statskontorets utredning visar att åtgärder som genomförts inom ramen för strategin har gjort att det uppstått delvis nya roller och ansvar, samt nya områden att samverka inom. Strategins fokus på att förebygga våld har gjort att fler myndigheter och organisationer än tidigare har behövt arbeta med frågorna. Länsstyrelserna har behövt hitta nya samverkanspartners, nationellt och lokalt, exempelvis skolan samt inom området barn och ungas fritid. Strategins ökade fokus på våldsutövare har enligt Kriminalvården gett dem nya samverkansarenor, och möjlighet till en delvis ny roll. Satsningen på att bli bättre på att upptäcka mäns våld mot kvinnor har gjort att Arbetsförmedlingen fått en roll i arbetet genom sin samverkan med bland andra Försäkringskassan och Migrationsverket.

Många myndigheter deltar i nätverk inom området och uppskattar till exempel det kvinnofridsnätverk som NCK driver. Statskontoret bedömer att myndighetsnätverken har gett myndigheterna en bättre helhetsbild över området, och att

myndigheterna kan förhålla sig till varandras roller och ansvar på ett bättre sätt. Jämställdhetsmyndigheten och Nationella kompetensteamets delvis överlappande ansvar i frågan om hedersrelaterat våld och förtryck har kunnat redas ut i nätverk och i direkt samverkan mellan myndigheterna. Samtidigt finns vissa oklarheter när det gäller ansvar och roller kvar. Det gäller till exempel Jämställdhetsmyndighetens roll i förhållande till NCK när det gäller samordning av myndigheternas arbete på området. Vi återkommer till detta i avsnitt 1.8.4.

Statskontorets utredning visar att strategin till viss del har påverkat länsstyrelsernas samverkan med andra myndigheter som har centrala roller i genomförandet av strategin. Samverkan med Jämställdhetsmyndigheten har tillkommit. Samordningen mellan länsstyrelserna har också blivit bättre sedan länsstyrelserna inrättade en nationell samordnare för sitt uppdrag om mäns våld mot kvinnor. Samordnaren har också gjort att andra myndigheter fått en tydlig ingång till länsstyrelserna.

Statskontoret bedömer att strategin har stärkt samordningen och samverkan på olika sätt inom olika delar av de områden som strategin omfattar:

- Inom arbetet för att bättre och tidigare upptäcka våld har samverkan mellan myndigheterna förbättrats, mycket på grund av det gemensamma regeringsuppdraget inom området. Det är ett exempel på när samverkan leder till att aktörer med liknande uppgifter kan stötta varandra och dra nytta av varandras arbeten och metodstöd.
- På det förebyggande området ser vi att Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna etablerat en samverkan, och Jämställdhetsmyndigheten arbetar med att förbättra myndigheters samordning när det gäller våldsförebyggande insatser med fokus på unga män och pojkar.
- Inom brottsbekämpningen samverkar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att ta fram och förbättra gemensamma metoder och arbetssätt för att utreda och lagföra brott inom området.

Statskontoret bedömer att samverkan mellan myndigheterna har förbättrats sedan strategin infördes, men att ytterligare förbättringar i samverkan kan effektivisera arbetet inom området mäns våld mot kvinnor. Det återkommer vi till i avsnitt 1.7 och 1.8.

1.6.2 Samverkan mellan länsstyrelserna och kommuner och regioner kan bli bättre om samordningen inom länsstyrelserna blir bättre

Statskontorets utredning indikerar att socialtjänsten har mindre fokus på att förebygga våld än på att ge skydd och stöd till personer som blivit utsatta för våld. Statskontoret menar därför att länsstyrelserna kan förbättra sin samverkan med socialtjänsten för att på så sätt förbättra socialtjänstens förebyggande arbete. En del

i det är att förbättra den interna samordningen på länsstyrelserna mellan uppdraget om mäns våld mot kvinnor och länsstyrelsernas övriga uppdrag som är inriktade på förebyggande arbete, främst det brottsförebyggande arbetet och föräldraskapsstödet.

Enligt sitt uppdrag att främja genomförandet av strategin i länen bör länsstyrelserna samordna sitt förebyggande arbete med mäns våld mot kvinnor med sina uppdrag inom närliggande områden. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna i begränsad utsträckning har integrerat frågorna om mäns våld mot kvinnor i arbetet med annat förebyggande arbete, såsom föräldraskapsstöd, etableringsinsatser för nyanlända samt brottsförebyggande arbete. Länsstyrelsernas utvecklingsledare för arbetet mot mäns våld mot kvinnor arbetar också i begränsad utsträckning med övriga förebyggande områden.

Länsstyrelserna kan även i större utsträckning än i dag lära sig av varandras arbetssätt när det gäller intern samordning, eftersom länsstyrelserna har kommit olika långt i det arbetet. Statskontoret ser positivt på länsstyrelsernas pågående arbete och ambition att förbättra samverkan och samordningen internt på länsstyrelserna, men också mellan länsstyrelserna. Om länsstyrelserna samordnar sina olika uppdrag i större utsträckning kan det ge mer tyngd åt länsstyrelsernas arbete gentemot kommuner och regioner. Det kan också underlätta för länsstyrelserna att nå ledningsnivån i kommuner och regioner. Det skulle dessutom göra att länsstyrelsernas olika uppdrag kan vända sig gemensamt till kommunerna istället för att de olika uppdragen kontaktar kommunerna var för sig. På så sätt minskar risken för att kommunerna ska bli överbelastade.

Statskontoret föreslår utifrån detta att de enskilda länsstyrelserna ska samordna sig bättre internt. Genom bättre intern samordning kan länsstyrelserna hitta beröringspunkter mellan de olika områdena när det gäller förebyggande arbete, och bättre utnyttja all den kompetens som finns inom länsstyrelserna i sitt arbete med att stödja kommuner, regioner och andra aktörer i länet. Regeringen bör följa det arbete som länsstyrelserna påbörjat för att se till att länsstyrelserna förbättrar sin interna samordning.

1.7 Myndigheternas arbete inom området kan bli mer kostnadseffektivt

När det gäller kostnadseffektivitet har vi analyserat hur arbetet och samordningen kan effektiviseras, för att få ut största möjliga nytta för de resurser som satsas inom området. Statskontoret bedömer att ett sätt att effektivisera arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor är att förbättra kunskapskedjan inom området.

Myndigheterna behöver tydligare fokusera kunskapsproduktionen till de områden där det mest behövs kunskap och se till att den kunskap som finns kommer till användning. Särskilt det förebyggande arbetet kan bli mer effektivt genom att

myndigheterna prioriterar att få fram ny kunskap om verkningsfulla metoder, samt genom effektivare samverkan mellan myndigheter.

Länsstyrelserna kan också effektivisera sitt arbete, exempelvis genom bättre intern samordning på de enskilda länsstyrelserna och genom att i större utsträckning ge handfast stöd till kommuner och regioner i deras arbete med att införa nya arbetssätt. Det finns också vinster med att myndigheter samverkar för att lösa gemensamma problem. Därför kan regeringen behöva ställa krav på samverkan i regeringsuppdrag.

1.7.1 Kunskapsproduktionen kan bli mer effektiv

Hela området mäns våld mot kvinnor har präglats av stora satsningar på att ta fram kunskap. Men Statskontoret bedömer att kunskapsproduktionen inom området mäns våld mot kvinnor kan bli mer effektiv. Statskontoret bedömer att en kunskapskedja där de olika delarna i kedjan hänger samman är central för att få till ett effektivt arbete inom området som helhet.

Figur 1. Förenklad illustration av kunskapskedjan som vi utvecklar i avsnitt 3.9.1.



För att resurserna ska användas effektivt krävs att myndigheterna producerar kunskap inom områden där det finns störst behov av kunskap. När det gäller det första steget i kunskapskedjan har olika aktörer information om kunskapsbehoven inom olika områden. Men Statskontoret bedömer att regeringen och myndigheter behöver bättre underlag när det gäller vilka kunskapsluckor det finns inom hela området mäns våld mot kvinnor, och särskilt när det gäller förebyggande metoder och arbetssätt. Vi menar att det bland annat behövs för att regeringen ska kunna rikta insatser eller uppdrag mot de områden där det saknas kunskap. Statskontoret bedömer att Jämställdhetsmyndigheten är den myndighet som är bäst lämpad att ha en sådan helhetsbild. Jämställdhetsmyndigheten bör identifiera var det saknas kunskap, så att regeringens och myndigheternas insatser kan riktas till de områden där det finns störst behov. Myndigheten bör ha en övergripande bild av kunskapsläget och det arbete som bedrivs när det gäller hela området mäns våld mot kvinnor. Denna typ av arbete ryms inom Jämställdhetsmyndighetens nuvarande instruktion. Men regeringen kan behöva förtydliga sin styrning för att Jämställdhetsmyndigheten ska ta fram den typen av underlag, exempelvis genom särskilda regeringsuppdrag.

När det gäller det andra och tredje steget i kunskapskedjan bedömer Statskontoret att myndigheterna bör fokusera mindre på att ta fram och sprida generell kunskap,

och i stället fokusera mer på att ta fram ny kunskap om verkningsfulla metoder och arbetssätt enligt vårt förslag i avsnitt 1.4.1. Det skulle göra myndigheternas arbete inom området mäns våld mot kvinnor effektivare. Det förutsätter att regeringen styr myndigheternas arbete på området på ett sammanhållet sätt. Den typen av underlag vi beskriver i föregående stycke är viktigt för att regeringen ska klara av det. När det gäller att sprida kunskap bedömer Statskontoret att länsstyrelserna i större utsträckning kan samverka med de regionala samverkans- och stödstrukturerna och utvecklingsledarna för kvinnofrid som anställts inom ramen för regeringens och SKR:s överenskommelse. Likaså kan andra myndigheter verka för att de produkter eller den kunskap de producerar sprids via befintliga strukturer, det vill säga via länsstyrelserna och via de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

Statskontoret bedömer också att arbetet inom området skulle bli effektivare om det fanns ett mer konkret stöd till kommuners och regioners arbete med att få genomslag för nya arbetssätt och för att kunskap ska komma till praktisk användning, det vill säga det fjärde steget i kunskapskedjan. Statskontoret bedömer att regeringen behöver bli tydligare med vem som har ansvaret för att stötta implementering av ny kunskap och nya metoder och arbetssätt i berörda verksamheter, exempelvis inom kommuner och regioner. Vi föreslår därför att regeringen i framtida uppdrag om kunskapshöjande insatser är tydlig med vilken myndighet som ska verka för att kunskapen också används. Vi bedömer att länsstyrelserna har en viktig roll i att stötta kommuner och regioner när det gäller hur kunskapsbaserade metoder och arbetssätt ska komma till användning. Som vi beskrev i avsnitt 1.4.2 föreslår Statskontoret att länsstyrelserna stöttar de kommuner och regioner som behöver det i att översätta teoretisk kunskap till praktiskt arbete och ge mer handfast stöd i arbetet med att införa nya arbetssätt. Länsstyrelserna kan i stället lägga mindre resurser på generella kunskapshöjande insatser.

När det gäller det femte och sista steget i kunskapskedjan menar Statskontoret att det inte är effektivt att myndigheterna arbetar så mycket med att sprida kunskap, när kommuner och regioner ofta har begränsade möjligheter att ta emot den kunskap myndigheterna erbjuder. Myndigheterna kan inte öka kommuners och regioners kapacitet att omsätta ny kunskap i praktiskt arbete, men de kan verka för att ge ett så effektivt stöd som möjligt.

1.7.2 Särskilt det förebyggande arbetet behöver effektiviseras

Myndigheterna har till viss del hittat nya samverkansparter i arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor, och fokuserar på förebyggande arbete mer än tidigare. Men Statskontorets bedömning är att det arbetet kan effektiviseras.

Statskontoret bedömer att ett viktigt steg för att det förebyggande arbetet ska vara effektivt är att se till att det finns kunskapsbaserade metoder och arbetssätt och att de sprids till de aktörer som skulle ha nytta av dem. Detta kräver att det genomförs fler uppföljningar och utvärderingar av förebyggande metoder och arbetssätt än det

gör i dag. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten och Brå är viktiga aktörer i det arbetet (se även avsnitt 1.4.1).

Statens insatser för att förebygga våld kan även effektiviseras genom att Polismyndighetens ansvar för att förebygga mäns våld mot kvinnor förtydligas. Det skulle underlätta för Polismyndigheten att prioritera relevanta arenor för samverkan, samt att prioritera verksamheter där de kan bidra på bästa sätt. Statskontoret föreslår därför att regeringen, med hjälp av Polismyndigheten och Brå, förtydligar hur Polismyndigheten på bästa sätt kan bidra till arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor. Statskontorets utredning pekar mot att det är rimligt att polisen fokuserar sina förebyggande insatser mot vissa situationer, till vissa individer eller till specifika grupper där risken för denna typ av våldsbrott bedöms vara extra stor.

Statskontoret bedömer också att insatser till våldsutövare kan bli effektivare genom att Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i högre grad länkas samman med verksamheter i kommuner och regioner. Kommuner eller regioner kan behöva ta vid när en person lämnar Kriminalvården för att de insatser som redan genomförts ska få långsiktig effekt (se även avsnitt 1.4.1).

1.7.3 Även länsstyrelsernas arbete kan bli effektivare

Det finns flera exempel på när länsstyrelser hittat effektiva lösningar på problem. Exempel är att små länsstyrelser genomför gemensamma utbildningssatsningar riktade till aktörer i länen, och att stora länsstyrelser arbetar mer riktat till olika delar av sina respektive län och inte bara till länet som helhet.

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna generellt sett kan använda sina resurser ännu mer effektivt än i dag. Därför föreslår vi följande åtgärder:

- De bör lägga mer fokus på handfast stöd i arbetet med att införa nya arbetssätt till de kommuner och regioner som behöver det. Istället kan de lägga mindre fokus på generella utbildningsinsatser.
- De bör i större utsträckning rikta sig till ledningsnivån i kommuner och regioner, för att förankra arbetet hos chefer och politiker. Att frågorna är förankrade på ledningsnivån kan i sin tur ge de yrkesverksamma bättre möjligheter att använda ny kunskap och utveckla sina arbetssätt. Länsstyrelserna bör i större utsträckning använda de regionala samverkans- och stödstrukturerna för att nå ledningsnivån.
- De bör förbättra samordningen mellan länsstyrelsernas olika förebyggande uppdrag inom social hållbarhet: mäns våld mot kvinnor, brottsförebyggande, föräldraskapsstöd, etablering av nyanlända och ANDT (alkohol, narkotika, dopning och tobak).

- De bör bli bättre på att lära av varandras arbetssätt inom de områden där vi konstaterat att länsstyrelserna lyckats olika bra. Det gäller till exempel hur de bäst kan nå ut till hälso- och sjukvården och skolan, samt på vilket sätt länsstyrelserna kan dra nytta av SKR:s kvinnofridssatsning och de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Länsstyrelserna kan också lära sig av varandra när det gäller hur de internt samordnar de olika förebyggande områdena. De kan också lära sig av varandra när det gäller hur de kan samverka med andra aktörer i arbetet med att ta fram regionala handlingsplaner.
- De bör utveckla hur de använder resurserna som avsätts för arbetet med att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelserna kan använda resurserna inom de olika uppdragen inom social hållbarhet på ett mer samlat sätt, exempelvis genom att länsstyrelsernas olika förebyggande uppdrag tillsammans erbjuder stöd till kommuner och regioner i sina respektive län.

Ett exempel där en länsstyrelse använt resurserna mer samlat är länsstyrelsen i Stockholms län som länkat samman de förebyggande uppdragen för att kunna ge ett samordnat stöd, ett ”preventionspaket”, till kommunerna. Att använda resurserna mer samlat kan också handla om att länsstyrelserna i vissa fall kan bidra till genomförandet av strategin genom att använda medel för uppdraget om mäns våld mot kvinnor för att förstärka arbetet med annat förebyggande arbete på länsstyrelserna.

1.8 Styrningen viktig för att nå målen i strategin

Statskontoret konstaterar att genomförandet av strategin i stor utsträckning beror på de regeringsuppdrag som myndigheterna får inom området. Statskontoret bedömer att regeringen behöver fortsätta att styra med regeringsuppdrag, särskilt inom det förebyggande arbetet och när det gäller att ta fram kunskaper och utveckla metoder. Regeringen bör också i större utsträckning använda Jämställdhetsmyndigheten för att beställa nödvändiga kunskapsunderlag för sin fortsatta styrning och för att kunna ge träffsäkra regeringsuppdrag. Regeringen bör också styra andra myndigheter att samverka med Jämställdhetsmyndigheten när det är relevant, samt dra nytta av sina expertmyndigheter för att identifiera hur och när vissa av utgångspunkterna i strategin bör få större genomslag i myndigheternas arbete. Statskontoret bedömer också att Jämställdhetsmyndigheten kan ta en större roll i att samordna arbetet med strategin, samt även i att stötta myndigheterna i hur de på ett effektivt sätt kan bidra i genomförandet av strategin.

1.8.1 Tydligare styrning när det gäller målet om förebyggande arbete samt målet om att förbättra kunskap och metodutveckling

Statskontoret bedömer att regeringen har störst behov att utveckla styrningen när det gäller två av de fyra målen i strategin. Det gäller målet om ett utökat och

verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, samt målet om att förbättra kunskap och metodutveckling inom området. Vi baserar den bedömningen på att vår utredning har visat att det finns flera problem i myndigheternas arbete som utgör hinder för att nå just de målen i strategin. De förslag vi lämnar syftar därför till att framför allt förbättra styrningen för att myndigheterna ska kunna nå de uppsatta målen inom just dessa två områden.

Statskontoret menar att regeringen i första hand kan förtydliga sin styrning genom några nya regeringsuppdrag på de områden där det finns störst utmaningar. Men regeringen kan också behöva förtydliga vissa roller och ansvar.

För att nå målen om att ha ett verkningsfullt förebyggande arbete och bättre kunskaper och metoder föreslår Statskontoret att styrningen förbättras genom följande åtgärder:

- Regeringen och även myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten och Brå behöver bidra till att de förebyggande arbetssätten och metoderna följs upp och utvärderas, vilket vi redogjorde för i avsnitt 1.4.1. Det är ett viktigt steg för att det förebyggande arbetet ska bli mer verkningsfullt.
- Regeringen bör, tillsammans med Polismyndigheten och Brå, förtydliga Polismyndighetens roll i genomförandet av strategin, för att den ska kunna bidra på bästa sätt.
- Regeringen bör ge uppdrag till Socialstyrelsen att i samverkan med Kriminalvården utveckla statens insatser för att förbättra och utöka insatserna till våldsutövare, på det sätt som vi beskrev i avsnitt 1.4.1. Det är viktigt för att arbetet med att förebygga återfall ska bli verkningsfullt. För att myndigheternas arbete ska tas vidare av regioner och kommuner kan socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för sådana insatser behöva förtydligas.

1.8.2 Strategins genomförande är beroende av relativt detaljerad styrning från regeringen

Statskontorets utredning visar att det i regel är regeringsuppdrag som styr hur myndigheterna bidrar till genomförandet av strategin. Regeringsuppdragen har hittills varit avgörande för att myndigheterna ska kunna prioritera frågorna. Statskontoret bedömer därför att regeringen behöver fortsätta att styra med regeringsuppdrag för att strategin ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Det gäller exempelvis när regeringen ser att myndigheter som bör bidra till strategin inte självmant har genomfört relevanta insatser. Det gäller även när regeringen identifierat punktinsatser som kan bidra till genomförandet av strategin.

Det behövs krav på samverkan inom området

Statskontoret menar även att politikområdets tvärspektoriella karaktär ställer krav på att regeringen kan identifiera när samverkan mellan myndigheter behövs för att

effektivt genomföra strategin. Statskontoret bedömer att regeringsuppdraget om att utöka samverkan för att bli bättre på att upptäcka mäns våld mot kvinnor är ett lyckat exempel på hur regeringen kan styra samverkan, och att det är en modell som kan fungera i flera fall. Där har arbetet effektiviserats genom att myndigheterna har kunnat dra nytta av varandras metodstöd och material, och Jämställdhetsmyndigheten har haft en tydligt samordnande roll. De myndigheter vi har kartlagt vill också ofta att regeringen i sin styrning uppmanar myndigheterna att samverka i de fall regeringen förväntar sig att de ska göra det.

Men krav på samverkan i exempelvis särskilda regeringsuppdrag är inte alltid ett effektivt styrmedel. Statskontorets erfarenhet generellt sett är att samverkan som myndigheter tar initiativ till själva har bättre förutsättningar att vara effektiv än när myndigheter samverkar för att det finns sådana krav i exempelvis särskilda regeringsuppdrag.¹ Det finns dessutom redan generella krav på att myndigheter ska samverka. Förvaltningslagen (2017:900) ställer krav på att myndigheter samverkar med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde, och myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att statliga myndigheter ska samarbeta för att ta tillvara de fördelar det kan ge för enskilda och för staten som helhet.

Men Statskontorets analys visar att krav från regeringen på att myndigheter ska samverka är ett viktigt styrmedel i arbetet med att genomföra strategin. Statskontoret föreslår därför att i de fall regeringen ser vinster med att några myndigheter samverkar för att lösa ett visst problem, så bör regeringen ställa krav på samverkan i de berörda myndigheternas regeringsuppdrag. Statskontoret föreslår att regeringen tar stöd av Jämställdhetsmyndigheten för att identifiera i vilka situationer samverkan mellan myndigheter kan bidra till att nå målen i strategin. Statskontorets erfarenheter från tidigare utredningar är också att de generella kraven på samverkan och samarbete som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen inte är tillräckliga för att styra samverkan inom tvärssektoriella områden. Exempelvis visar Statskontorets analys av JiM-programmet att myndigheter har svårt att initiera samverkan som syftar till att lösa konkreta jämställdhetsproblem.²

1.8.3 Regeringen bör använda sig mer av Jämställdhetsmyndigheten i genomförandet av strategin

Regeringen kan i högre grad än i dag använda Jämställdhetsmyndigheten för att få de underlag som regeringen behöver för att kontinuerligt se till att strategin genomförs.

¹ Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

² Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter – slutrapport*.

I dag har Jämställdhetsmyndigheten börjat följa upp resultat genom indikatorer, och har även publicerat en fördjupad uppföljning av strategin i form av en analys av vilka åtgärder regeringen genomfört inom området. Jämställdhetsmyndigheten har också utifrån sina uppgifter och uppdrag kunskaper om hur statsförvaltningens arbete kring mäns våld mot kvinnor fortskrider. Vi ser att Jämställdhetsmyndigheten i sin uppföljning av delmålet om mäns våld mot kvinnor skulle kunna ha större fokus på myndigheternas arbete, men redan i nuläget kan regeringen utnyttja Jämställdhetsmyndighetens kunskap mer genom att beställa lägesrapporter vid behov. Jämställdhetsmyndighetens kunskap om hur arbetet kring mäns våld mot kvinnor fortskrider, samt dess kunskaper om myndigheternas arbete inom området, gör även att Jämställdhetsmyndigheten bör kunna stödja regeringen att bedöma vilka myndigheter som har störst möjlighet att bidra till att mäns våld mot kvinnor upphör. Därmed skulle Jämställdhetsmyndigheten kunna hjälpa regeringen att bedöma var den bör koncentrera resurserna.

Statskontoret föreslår därför att Jämställdhetsmyndigheten bistår regeringen med underlag och lägesbilder som underlättar för regeringen att prioritera mellan åtgärder, och som underlättar för regeringen att ge regeringsuppdrag som bidrar till att strategin blir effektivt genomförd. Som vi har beskrivit i tidigare avsnitt föreslår vi att regeringen dessutom hämtar in information från Jämställdhetsmyndigheten dels om var det finns kunskapsluckor inom området, dels för att identifiera i vilka situationer som samverkan mellan myndigheter behövs för att lösa problem eller utmaningar inom området. För att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna ta en sådan roll som vi föreslår här är det viktigt att regeringen är tydlig med vilka förväntningar den har på Jämställdhetsmyndigheten när det gäller att stödja regeringen. Statskontoret bedömer att en sådan funktion är förenlig med Jämställdhetsmyndighetens instruktion, men regeringen kan styra myndighetens prioriteringar och tolkning av sina uppgifter genom exempelvis regeringsuppdrag.

1.8.4 Jämställdhetsmyndigheten bör ta en större roll i att samordna genomförandet av strategin

Det är ett stort antal myndigheter som bidrar till att genomföra strategin. För att arbetet ska bli effektivt behöver myndigheterna till exempel förhålla sig till varandras ansvar och roller, samt identifiera de frågor där de behöver samverka för att lösa gemensamma problem. Jämställdhetsmyndigheten arbetar för att samordna myndigheternas arbete med att genomföra strategin, särskilt länsstyrelsernas arbete.

Statskontorets kartläggning visar att myndighetsnätverk är en viktig informationskälla för myndigheter när det gäller andra myndigheters arbete. Nätverken ger också myndigheterna möjligheter att identifiera när och var de behöver samverka och att hitta relevanta parter att samverka med. Det finns flera nätverk som relaterar till strategin. Men det nätverk som rör hela området koordineras i dag av NCK som tidigare har haft ett uppdrag att verka för effektiv samverkan mellan myndigheter i frågor om mäns våld mot kvinnor. Statskontoret ser fördelar med att

NCK fortsätter ansvara för nätverket. Myndigheterna uppskattar nätverket, och NCK:s koppling till akademien ger nätverket legitimitet.

Samtidigt menar Statskontoret att Jämställdhetsmyndigheten bör vara den myndighet som har störst roll i att samordna genomförandet av strategin. I det bör ingå att myndigheten ska samla berörda myndigheter i nätverk, eller i den form som den bedömer är lämplig för att samordna arbetet. För att undvika dubbelarbete skulle det kräva att Jämställdhetsmyndigheten samordnar det nätverk som NCK i dag driver.

En sådan förändring bör enligt vår bedömning även ge Jämställdhetsmyndigheten bättre förutsättningar att fortsätta utvecklas som förvaltningsmyndighet och auktoritet inom området, en roll som kräver att myndigheten har en god överblick över myndigheternas arbete inom området. En sådan överblick är även en förutsättning för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna stödja regeringen med underlag för en träffsäker styrning och beslut om relevanta insatser.

Statskontoret bedömer att de potentiella långsiktiga förbättringarna av att göra Jämställdhetsmyndighetens roll som samordnare av genomförandet av strategin tydligare väger tyngre än de mer kortsiktiga fördelarna av att NCK fortsätter att arbeta med att verka för effektiv samverkan genom sitt myndighetsnätverk. Statskontoret föreslår därför att regeringen förtydligar att nätverket, åtminstone på sikt, bör samordnas av Jämställdhetsmyndigheten. Men Statskontoret vill betona att det är viktigt att myndigheter fortsatt drar nytta NCK:s kompetens.

1.8.5 Regeringen bör styra så att Jämställdhetsmyndigheten bättre kan samordna arbetet med effektivare brottsbekämpning

Det går i vissa fall att förtydliga Jämställdhetsmyndighetens roll i att ge stöd till genomförandet av strategin genom att regeringen skriver in i andra myndigheters uppdrag att de ska ta stöd av Jämställdhetsmyndigheten i arbetet med att genomföra sina uppdrag. Vår analys visar att det behövs när det gäller att nå målet om effektivare brottsbekämpning. Vår utredning visar att Jämställdhetsmyndigheten har haft svårare att etablera samverkan med brottsbekämpande myndigheter än med andra myndigheter. Därför föreslår Statskontoret att regeringen inkluderar Jämställdhetsmyndigheten i lämpliga regeringsuppdrag till brottsbekämpande myndigheter.

Det syftar till att Jämställdhetsmyndighetens resurser och kompetens ska komma till användning inom alla områden som berörs av strategin, något Statskontoret anser behövs för att nå målen med strategin. Det skulle också göra det möjligt för myndigheten att få överblick av hur arbetet med strategin fortskrider när det gäller effektivare brottsbekämpning. Det kan även vara aktuellt att göra i regeringsuppdrag på andra områden där Jämställdhetsmyndigheten kan behöva stärkt mandat.

1.8.6 Myndigheterna får bättre möjligheter att bidra till målen i strategin om arbetet integreras i arbetet med jämställdhetsintegrering

Regeringens strategi för jämställdhetspolitiken är jämställdhetsintegrering, det vill säga att jämställdhetsfrågorna ska integreras i ordinarie processer och det dagliga arbetet. Statskontorets utredning visar att de myndigheter som tagit egna initiativ i arbetet med strategin om mäns våld mot kvinnor är myndigheter som sedan tidigare har inkluderat frågor om mäns våld mot kvinnor i arbetet med sina uppdrag om jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). Statskontoret bedömer att det kan vara bra om de myndigheter som kan bidra till att nå målen i strategin om mäns våld mot kvinnor integrerar arbetet med detta i sitt arbete med jämställdhetsintegrering.

Statskontoret har tidigare sett att myndigheter behöver stöd och vägledning i att identifiera hur de kan bidra till genomförandet av jämställdhetspolitiken på bästa sätt.³ Statskontoret menar att myndigheterna kan använda strategin om mäns våld mot kvinnor, med det åtgärdsprogram som hör till strategin, som vägledning för att identifiera hur de kan bidra till att mäns våld mot kvinnor upphör. Myndigheterna kan också vända sig till Jämställdhetsmyndigheten för att få stöd i hur de bäst kan bidra till genomförandet av strategin. Det kan exempelvis ske inom ramen för det stöd som Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att ge till myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering, eftersom det stödet bland annat handlar om att stötta myndigheterna i att analysera och identifiera hur de kan bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Statskontoret föreslår att de myndigheter som kan bidra till att nå målen i strategin om mäns våld mot kvinnor analyserar och identifierar på vilket sätt de kan bidra. Eventuellt kan regeringen behöva peka ut vilka myndigheter som förväntas arbeta med frågan. Eftersom det ofta är svårt för myndigheter att analysera hur de kan bidra till att nå jämställdhetspolitiska mål kan de behöva stöd i det arbetet. De kan vända sig till Jämställdhetsmyndigheten, som kan välja att stötta myndigheter som behöver det i att identifiera hur de på ett effektivt sätt kan bidra i genomförandet av strategin och se till att de får med alla relevanta delar och perspektiv i arbetet. Det kan exempelvis ske inom ramen för det stöd som Jämställdhetsmyndigheten ger myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering.

1.8.7 Regeringen bör använda sina expertmyndigheter mer för att strategins utgångspunkter ska få genomslag i myndigheternas arbete

Statskontorets utredning indikerar att myndigheterna i sitt arbete med att genomföra strategin bara i begränsad omfattning tar hänsyn till vissa av utgångspunkterna

³ Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter – slutrapport*.

för strategin. Det gäller utgångspunkterna om att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer, funktionshinderperspektiv, hbtq-personers rättigheter samt större uppmärksamhet på flickors och unga kvinnors utsatthet för våld. Om regeringen vill att utgångspunkterna ska få mer genomslag i myndigheternas arbete bedömer Statskontoret att regeringen behöver styra på ett sätt så det blir tydligt för myndigheterna när utgångspunkterna ska genomsyra arbetet.

Statskontoret bedömer att det finns myndigheter med kompetens om de olika utgångspunkterna i strategin. Statskontoret bedömer att regeringen kan använda sig mer av dessa myndigheter för att utgångspunkterna ska få större genomslag i andra myndigheters arbete där det är relevant. MUCF skulle exempelvis kunna ta ett större ansvar för att identifiera när och på vilket sätt andra myndigheterna bör ta hänsyn till utgångspunkterna om hbtq, maskulinitetsnormer och unga kvinnors och flickors utsatthet – områden som MUCF har särskild kunskap om. Barnafrid vid Linköpings universitet skulle kunna ta ett större ansvar för att identifiera när det är relevant med ett barnperspektiv i genomförandet av strategin.

MFD har inom ramen för ett regeringsuppdrag identifierat utvecklingsområden när det gäller myndigheternas funktionshinderperspektiv. Regeringen bör överväga att ge nya regeringsuppdrag, exempelvis till MFD, för att arbeta vidare med dessa utvecklingsområden. Både MFD, MUCF och Barnafrid bedömer själva att de skulle behöva ett särskilt regeringsuppdrag för att kunna påverka andra myndigheters arbete med strategin och få genomslag för det arbetet.

Utifrån detta föreslår Statskontoret att regeringen bör överväga att ge exempelvis MUCF, MFD och Barnafrid i uppdrag att identifiera när och på vilket sätt andra myndigheter behöver ta hänsyn till strategins utgångspunkter i sitt arbete. Därefter bör regeringen i så fall också överväga att ge samma myndigheter i uppdrag att stötta andra myndigheter att föra in perspektiven där regeringen och myndigheterna anser att det är prioriterat.

1.9 Statskontorets förslag

Statskontorets förslag handlar framför allt om att förbättra det kunskapsbaserade arbetet både genom bättre uppföljning och utvärdering samt genom att den kunskap som tas fram används i det praktiska arbetet i större utsträckning. Vi föreslår också att länsstyrelserna förbättrar sin interna samordning för att kunna arbeta effektivare gentemot aktörer i länen. Vi lämnar också förslag på hur styrningen kan utvecklas, bland annat genom att ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att ta fram underlag och lägesbilder och att stötta andra myndigheter när det gäller hur de kan bidra till genomförandet av strategin.

1.9.1 Förslag till regeringen för att öka kunskapen om metoder och arbetssätt som är effektiva för att förebygga våld

För att det förebyggande arbetet ska vara kunskapsbaserat och verkningsfullt behöver metoder och arbetssätt utvärderas och följas upp. För detta syfte föreslår Statskontoret följande:

- Att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att ta fram beprövade och utvärderade metoder och arbetssätt som förebygger våld. Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna använda sig av en liknande modell som Brå använder för att ge stöd för att utvärdera lokalt brottsförebyggande arbete. Ett alternativ eller komplement till detta är att Jämställdhetsmyndigheten genomför egna utvärderingar inom områden där det saknas kunskap.
- Att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till Brå och Polismyndigheten att utvärdera brottsförebyggande metoder inom området mäns våld mot kvinnor, och att dessa myndigheter gör detta med stöd av Jämställdhetsmyndigheten.

När det gäller att förbättra insatser till våldsutövare för att motverka fortsatt våld föreslår Statskontoret följande:

- Att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att identifiera hur de statliga myndigheterna kan utveckla sina insatser för att regioner och kommuner ska kunna erbjuda bättre och fler insatser till våldsutövare, inom ramen för rådande lagstiftning. Det inkluderar att ta tillvara Kriminalvårdens arbete inom området och att hitta sätt för att lovande metoder ska kunna utvärderas utanför Kriminalvården. Socialstyrelsen bör sedan ta fram lämpliga kunskapsunderlag för att vägleda hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens arbete med sådana insatser till våldsutövare.

1.9.2 Förslag till regeringen och Jämställdhetsmyndigheten för att stärka Jämställdhetsmyndighetens roll i genomförandet av strategin

För att Jämställdhetsmyndigheten ska få en tydligare roll i genomförandet av strategin och fungera som ett stöd både till övriga myndigheter och till regeringen ger Statskontoret följande förslag:

- Statskontoret föreslår att regeringen i högre grad använder Jämställdhetsmyndigheten för att få underlag och lägesbilder som underlättar för regeringen att prioritera mellan åtgärder och att ge regeringsuppdrag som bidrar till ett effektivt genomförande av strategin. Regeringen kan behöva förtydliga att Jämställdhetsmyndigheten ska ta en sådan roll, exempelvis genom särskilda regeringsuppdrag till myndigheten. I de underlag Jämställdhetsmyndigheten producerar bör det finnas information om hur arbetet kan effektiviseras genom bättre samverkan mellan myndigheter samt information om var det finns kunskapsluckor inom området.

- Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten tar en större roll i arbetet med att redovisa hur andra aktörer infört och använt förebyggande metoder och arbetssätt. Detta förutsätter att utvecklingen av metoder har kommit längre än i dag.
- Statskontoret föreslår att regeringen inkluderar Jämställdhetsmyndigheten i de uppdrag regering ger till andra myndigheter när det är relevant, för att använda resurser och kunskap inom området mer effektivt. Vi ser att det behövs i de uppdrag regeringen gett till brottsbekämpande myndigheter, men det kan även vara aktuellt på andra områden där Jämställdhetsmyndigheten behöver ett stärkt mandat.
- Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar att nätverket, åtminstone på sikt, bör samordnas av Jämställdhetsmyndigheten. Men Statskontoret vill betona att det är viktigt att myndigheter fortsatt drar nytta av NCK:s kompetens.
- Statskontoret föreslår att Jämställdhetsmyndigheten stöttar de myndigheter som behöver stöd i att identifiera hur de på ett effektivt sätt kan bidra i genomförandet av strategin. Regeringen kan behöva peka ut vilka myndigheter som förväntas arbeta med frågan om mäns våld mot kvinnor.

1.9.3 Förslag till regeringen för att förtydliga övriga myndigheters roller och ansvar

För att stärka även andra myndigheters roll i och bidrag till genomförandet av strategin föreslår Statskontoret följande:

- I de fall regeringen ser vinster med att några myndigheter samverkar för att lösa ett visst problem, bör regeringen i myndigheternas regeringsuppdrag ställa krav på att de berörda myndigheterna samverkar.
- Statskontoret föreslår att regeringen i framtida uppdrag om kunskapshöjande insatser är tydlig med vilken myndighet som ska verka för att kunskapen implementeras i berörda verksamheter.
- Statskontoret föreslår att regeringen, med hjälp av Polismyndigheten och Brå, förtydligar hur Polismyndigheten på bästa sätt kan bidra till arbetet med att förebygga våld.
- Statskontoret föreslår att regeringen överväger att ge ett uppdrag till Skolverket att se över vad myndigheten kan bidra med inom området mäns våld mot kvinnor, och att analysera hur frågor om mäns våld mot kvinnor bäst kan integreras i skolans arbete. I det arbetet bör Skolverket även se över hur skolorna kan använda länsstyrelsernas resurser inom området och deras erbjudande om samverkan. Skolverket kan ta stöd av Jämställdhetsmyndigheten för att identifiera på vilket sätt Skolverket och skolverksamheter kan bidra inom området.

- Regeringen bör överväga att ge några myndigheter i uppdrag att identifiera när och på vilket sätt andra myndigheter behöver ta hänsyn till strategins utgångspunkter i sitt arbete. Myndigheter som kan få detta uppdrag är exempelvis MUCF, MFD och Barnafrid vid Linköpings universitet. Regeringen bör i så fall därefter också ge samma myndigheter i uppdrag att hjälpa andra myndigheter att föra in perspektiven där regeringen och myndigheterna anser att det är prioriterat. På så sätt ser regeringen till att strategins utgångspunkter används på ett ändamålsenligt sätt.

1.9.4 Förslag till länsstyrelserna för att effektivisera arbetet

Statskontoret lämnar flera förslag till länsstyrelserna för att effektivisera deras arbete inom området:

- Statskontoret föreslår att länsstyrelserna fokuserar mer på att stödja kommuner och regioner att använda den kunskap och de metoder och arbetssätt som finns. Det kan exempelvis handla om att ge handfast stöd till yrkesverksamma inom kommuner och regioner i deras arbete med att införa nya arbetssätt i den ordinarie verksamheten. Socialstyrelsen kan ge länsstyrelserna stöd i det arbetet.
- Statskontoret föreslår att länsstyrelserna i större utsträckning riktar sig till ledningsnivån i kommuner och regioner för att förankra arbetet hos chefer och politiker. Att frågorna är förankrade på ledningsnivån kan i sin tur ge de yrkesverksamma bättre möjligheter att använda ny kunskap och utveckla sina arbetssätt. Länsstyrelserna bör i större utsträckning använda de regionala samverkans- och stödstrukturerna för att nå ledningsnivån.
- Statskontoret föreslår att länsstyrelserna förbättrar den interna samordningen mellan sina olika förebyggande uppdrag. Regeringen bör också följa länsstyrelsernas arbete med att förbättra sin interna samordning för att säkerställa att den blir bättre.
- Statskontoret föreslår att varje enskild länsstyrelse bör använda resurserna inom de olika uppdragen inom social hållbarhet på ett mer samlat sätt, exempelvis genom att länsstyrelsernas olika förebyggande uppdrag tillsammans erbjuder stöd till kommuner och regioner i sina respektive län.
- Statskontoret föreslår att länsstyrelserna i högre utsträckning än i dag lär sig av varandras arbetssätt och goda exempel inom de områden där vi konstaterat att länsstyrelserna lyckats olika bra. Det gäller till exempel hur de bäst kan nå ut till hälso- och sjukvården och skolan, samt på vilket sätt länsstyrelserna kan dra nytta av SKR:s kvinnofridssatsning och de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Länsstyrelserna kan också lära sig av varandra när det gäller hur de samordnar sig internt mellan de olika förebyggande områdena.

2 Styrningen inom området mäns våld mot kvinnor

I detta kapitel analyserar vi styrningen inom området mäns våld mot kvinnor. Vår utgångspunkt har varit att fokusera på myndigheternas egen styrning. Men eftersom den är beroende av hur regeringen styr myndigheterna, så har vi i viss mån även undersökt de förutsättningar som regeringen ger myndigheterna genom sitt sätt att styra.

Vi inleder kapitlet med en kort beskrivning av regeringens styrning i form av den nationella strategin, åtgärdsprogram, regeringsuppdrag, organisation för att genomföra strategin och särskilda medel. Vi lyfter också fram några tydliga önskemål som myndigheterna har när det gäller regeringens styrning.

Sist i kapitlet analyserar vi vissa aspekter av myndigheternas interna styrning inom området mäns våld mot kvinnor, hur de integrerar frågorna i sin verksamhet, samt utmaningar när det gäller att genomföra strategin och att följa upp resultaten. I den mån det har varit möjligt har vår analys utgått från de fyra målen i strategin. Analysen av styrningen utifrån de fyra målen gör vi främst i slutsatskapitlet.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den nationella strategin har skapat en ram för arbetet, och målen i den bidrar till att förtydliga politikens inriktning för myndigheterna.
- Få myndigheter har på egen hand identifierat vad just de kan bidra med till strategin. De flesta myndigheterna arbetar främst utifrån de regeringsuppdrag de har inom området, och förändrar inte sin verksamhet utifrån endast strategin. De myndigheter som tagit ett samlat grepp och egna initiativ i arbetet med strategin har ofta etablerat det arbetet inom ramen för tidigare uppdrag om Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM).
- Regeringsuppdrag är i stor utsträckning avgörande för att myndigheterna ska prioritera arbete inom området. Det ställer krav på att regeringen aktivt styr myndigheterna för att bland annat hantera de utmaningar som regeringen pekar ut i åtgärdsprogrammet.
- Vår undersökning visar att det går att få in frågor som rör mäns våld mot kvinnor i fler av myndigheternas ordinarie processer.
- Flera av de stora operativa myndigheterna som direkt möter de våldsutsatta eller våldsutövare tycker att det är en utmaning att få genomslag för nya metoder och arbetssätt i sina egna organisationer.

- Få myndigheter följer upp vilket resultat deras insatser har lett till.

När det gäller samverkan visar vi följande i detta kapitel:

- Myndigheterna, däribland länsstyrelserna, efterfrågar fler gemensamma regeringsuppdrag när de förväntas samverka, eller att aktörer som ska samverka med varandra får krav på att samverka i de uppdrag de får. Regeringsuppdraget till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket om att bli bättre på att upptäcka våld lyfts ofta fram som ett gott exempel på ett gemensamt uppdrag som ställer krav på samverkan.
- Regeringen kan behöva ställa krav på samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och de brottsbekämpande myndigheterna för att åstadkomma samverkan dem emellan.

När det gäller kostnadseffektivitet är det här kapitlets sammanfattande iakttagelser följande:

- Myndigheternas arbete med att bli bättre på att upptäcka våld har effektiviserats genom arbetet med det gemensamma regeringsuppdraget där myndigheterna bland annat har dragit nytta av varandras metodstöd och material. Att ge flera myndigheter ett gemensamt regeringsuppdrag där de ska samverka för att bidra till ett visst mål är en modell som skulle kunna användas även på andra områden för att effektivisera arbetet.
- Det är nödvändigt att få genomslag för de arbetssätt och metoder man sett fungerar bra för att arbetet inom området ska få effekt. Myndigheter som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kan få mer effekt av sina insatser genom att fortsätta satsa på att införa de nya arbetssätt som visat sig fungera bra för att förebygga och upptäcka våld samt utreda och lagföra våldsbrott.
- Eftersom vår analys visar att det krävs regeringsuppdrag för att myndigheterna ska arbeta med strategin, ställer det höga krav på att regeringen ger uppdrag till myndigheterna som löser prioriterade problem, och ser vad de olika myndigheterna kan bidra med. Vår utredning kan bidra med att peka ut några områden där det kan behövas ytterligare regeringsuppdrag för att effektivisera arbetet så att målen nås. Vi pekar ut sådana områden i slutsatskapitlet. Framöver ser vi att Jämställdhetsmyndigheten kan stödja regeringen i det löpande arbetet med underlag för att styra genomförandet av strategin.
- De myndigheter som kan bidra till att nå målen i strategin skulle i högre grad kunna identifiera hur de på bästa sätt kan bidra till det. Jämställdhetsmyndigheten kan hjälpa till att identifiera detta. Myndigheten har redan i uppgift att stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering, där mäns våld mot kvinnor kan ingå.

2.2 Kort om den nationella strategin och regeringens styrning inom området

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat den nationella strategin och regeringens styrning inom området. Regeringen styr området med strategi, åtgärdsprogram, organisation för att genomföra strategin och särskilda medel. Regeringen ger många regeringsuppdrag inom området.

2.2.1 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Strategin är en del av regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.⁴ Strategin tar sin utgångspunkt i förslagen från utredningen om en nationell strategi inom området.⁵

Mäns våld mot kvinnor ingår i jämställdhetspolitiken

Den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor syftar till att bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska delmålet *att mäns våld mot kvinnor ska upphöra*.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är *att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv*.

Det jämställdhetspolitiska delmålet, som ofta benämns som det sjätte delmålet, omfattar alla yttringar av våld och hot om våld som riktas mot kvinnor – fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt. Det innefattar också hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.

Delmålet har ett andra led om *att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet*. Det medför att delmålet innefattar fler områden än vad som räknas till begreppet våld i nära relationer. Formuleringen medför att delmålet även omfattar

- kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion
- mäns och pojkars utsatthet för våld och deras kroppsliga integritet
- ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld
- att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning

⁴ Skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

⁵ SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*.

- trakasserier, hot och annat våld som sker på internet och andra digitala kanaler.⁶

Strategin innehåller fyra mål och nio utgångspunkter

Regeringens ambition med strategin är att den ska bidra till att myndigheternas arbete skiftar fokus från ett reaktivt förhållningssätt som hanterar våldets konsekvenser, till ett mer proaktivt förhållningssätt. Ambitionen är också att gynna utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra att våld utövas och upprepas, samt utvecklingen av skarpare och mer träffsäkra åtgärder vad gäller skydd för våldsutsatta och brottsbekämpning. Målet är också att göra styrningen och samordningen av arbetet mer ändamålsenlig, samt öka arbetets kvalitet, effektivitet och långsiktighet.

Strategin består av fyra politiska målsättningar, en organisation för att genomföra strategin och för att följa upp den, samt ett åtgärdsprogram. De fyra *målen* är:

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

Förebyggande arbete ska betraktas som strategins huvudsakliga inriktning, och som en central aspekt av samtliga mål.

Regeringen formulerar också ett antal *utgångspunkter* för strategin. De är principer och prioriterade frågor som är gemensamma för de fyra målen:

- våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer
- större uppmärksamhet på flickors och unga kvinnors utsatthet för våld
- flera livssituationer kan innebära särskild sårbarhet
- funktionshinderperspektiv
- hedersnormer bland närstående
- barnets rätt och barnets bästa
- hbtq-personers rättigheter
- förbättrad samverkan och styrning
- kunskapsbaserat arbete.

⁶ Skr. 2016/17:10, s. 84.

Åtgärdsprogram för att hantera utmaningar relaterade till målen

Strategin innehåller ett åtgärdsprogram för perioden 2017–2020. Det består av utmaningar som regeringen ser när det gäller att nå strategins fyra mål, samt exempel på vad regeringen planerar att göra när det gäller de utmaningarna. Beskrivningarna av utmaningar och vissa åtgärder är sorterade under totalt 35 underrubriker under de fyra målen.

Programmet beskriver även områden på regional och lokal nivå där regeringen menar att ansvariga bör överväga vilka behov som finns av fortsatt utvecklingsarbete.

Ett nytt åtgärdsprogram kommer 2021.

2.2.2 Organisationen för genomförande är nästan på plats

I strategin beskrivs att en jämställdhetsmyndighet skulle inrättas för att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning, och till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.⁷ Jämställdhetsmyndigheten som inrättades 2018 har en viktig roll i genomförandet av strategin. Vår analys visar att Jämställdhetsmyndigheten till viss del har en helhetsbild av området inom detta breda område. Det här utvecklar vi vidare i avsnitt 2.6.

Socialstyrelsen, länsstyrelserna och NCK vid Uppsala universitet ska enligt strategin utgöra en nationell stödstruktur för det regionala och lokala arbetet. Det ska de göra genom sina uppdrag om att ge kompetensstöd och utvecklingsmedel till regioner och kommuner. Även Jämställdhetsmyndigheten och Barnafrid vid Linköpings universitet är en del av denna nationella stödstruktur enligt det senaste uppdraget om kompetensstöd och utvecklingsmedel.⁸ Vi återkommer till de utmaningar staten har med att stödja kommuner och regioner i kapitel 3.

Länsstyrelserna ska enligt strategin utgöra ett nav i genomförandet av strategin på regional nivå. De ska verka för ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer i länet, bidra med kunskap i genomförandet till kommuner, regioner och civilsamhällets organisationer, samt främja insatser som enskilda kommuner har svårt att genomföra på egen hand. Länsstyrelserna har enligt vår kartläggning också kommit att få den rollen i genomförandet av strategin. Men det finns fortfarande utrymme att förbättra arbetet, samordningen och resursanvändningen ytterligare. Se vidare i kapitel 4.

⁷ Skr. 2016/17:10, s. 97.

⁸ Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.* S2020/01591/SOF (delvis).

2.2.3 Mest resurser från anslag 3:1 går till delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Anslag 3:1 särskilda jämställdhetsåtgärder uppgick 2019 till 477 miljoner kronor. Jämställdhetsmyndigheten har följt upp hur medlen användes 2019. Myndigheten konstaterar bland annat att den del av anslaget som har gått till arbetet med att motverka och bekämpa mäns våld mot kvinnor har ökat över tid. Den delen stod för 53 procent av anslag 3:1 under perioden 2007–2010, och uppgick år 2019 till 94 procent (450 miljoner).⁹

Mest resurser till Länsstyrelserna, Socialstyrelsen och kvinno- och tjejjourer
Länsstyrelserna, Socialstyrelsen och kvinno- och tjejjourer tilldelades mest medel från anslag 3:1 för 2019 (tjejjourer genom statsbidrag från Socialstyrelsen). De tilldelades 2019 sammanlagt 382 miljoner kronor, inklusive de medel som Nationella kompetensteamet tilldelades.¹⁰ Jämställdhetsmyndigheten tilldelades 25 miljoner kronor från anslag 3:1 för 2019. Den totala finansieringen av Jämställdhetsmyndigheten uppgick 2019 till nästan 80 miljoner kronor.¹¹ SKR tilldelas också medel från anslag 3:1. Medlen till SKR ökade från 26 miljoner kronor 2018 till 32 miljoner kronor 2019.

Anslag 3:1 är en del av de resurser som används för genomförandet av nationella strategin, men det ger inte en heltäckande bild. Myndigheternas arbete inom området finansieras även av förvaltningsanslag och anslag på andra utgiftsområden.

Mest resurser till målet om förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd

Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av anslag 3:1 för 2019 visar att den klart största andelen av medlen till det sjätte delmålet går till åtgärder som syftar till att bli bättre på att upptäcka våld och ge bättre skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn (mål 2 i den nationella strategin). Något mer medel går till åtgärder för att förbättra kunskaper och utveckla metoder än till åtgärder som syftar till ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld. Åtgärder för effektivare brottsbekämpning finansieras uteslutande av andra budgetanslag. Jämställdhetsmyndigheten redovisar den del av anslaget som går till länsstyrelsernas arbete separat i sin sammanställning, eftersom det omfattar samtliga delmål i strategin.

2.3 Myndigheterna vill ha fler gemensamma uppdrag och långsiktigare styrning av regeringen

Tidigare utredningar har lyft fram att styrningen av delmålsområdet mäns våld mot kvinnor till stor del har bestått av tillfälliga satsningar och uppdrag. Regeringen har

⁹ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:5). *Styrning ger resultat*.

¹⁰ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:5). *Styrning ger resultat*, s. 27ff.

¹¹ Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

enligt dessa utredningar varit kortsiktig i sin styrning och insatser riskerar därför att få dåligt genomslag i myndigheters verksamheter.¹² I våra intervjuer vill vissa myndigheter fortfarande ha en långsiktigare styrning. Samtidigt visar vår kartläggning att styrningen i vissa delar har blivit mer långsiktig. Myndigheterna efterfrågar även att regeringen är tydlig med sina förväntningar på samverkan.

2.3.1 Myndigheterna vill att det finns krav på samverkan i regeringsuppdragen

Många myndigheter påpekar i våra intervjuer att det är viktigt att regeringen styr på ett sätt som ökar samverkan genom att exempelvis ställa krav på samverkan i uppdrag till de aktörer som förväntas samverka. Myndigheternas erfarenheter är att det ofta behövs sådana krav för att aktörer faktiskt ska samverka.

Flera länsstyrelser vill att andra myndigheter ska styras mot att samverka med länsstyrelserna, exempelvis genom att det framgår i särskilda regeringsuppdrag till myndigheterna att de ska samverka med länsstyrelserna. Men det finns även vissa nackdelar med att skriva in myndigheter i varandras uppdrag. Länsstyrelsernas samordningsgrupp beskriver att det försvårar länsstyrelsernas planering när andra myndigheter kontakter dem för att samarbeta kring uppdrag som länsstyrelserna inte har med i planeringen av sin verksamhet.

Statskontoret har tidigare påpekat att regeringen bör undvika att styra samverkan genom att ställa särskilda krav på att aktörer ska samverka. För att åstadkomma effektiv samverkan bör i stället regeringen undanröja hinder för myndigheter att själva ta initiativ till samverkan. Krav på samverkan riskerar att bli ineffektivt eftersom sådana krav ofta är svårtolkade och myndigheternas egeninitierade samverkan ofta fungerar väl. Det finns dessutom generella krav på samverkan mellan myndigheter. Myndighetsförordningen (2007:515) ställer krav på att statliga myndigheter verkar för att genom samarbete ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Förvaltningslagen (2017:900) ställer krav på att myndigheter samverkar med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Samtidigt kan krav på samverkan vara lämpligt när samverkan inte fungerar men det är viktigt för verksamhetsområdet att den gör det.¹³ Vår utredning tyder på att krav på samverkan är särskilt viktigt på ett tvärsektoriellt område, eftersom myndigheter har svårt att prioritera frågorna samt kan ha svårt att på egen

¹² Riksrevisionen. (2015:13). *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar*, Statskontoret. (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor – en analys av regeringens styrning*, s. 95ff, SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*, s. 63ff.

¹³ Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

hand identifiera att eller hur de ska bidra. Det visar även till exempel Statskontorets analys av JiM-programmet.¹⁴

Det ställer höga krav på regeringen att identifiera när samverkan är nödvändig för att effektivt utnyttja förvaltningens resurser.

Myndigheter uppskattar det gemensamma uppdraget att bli bättre på att upptäcka våld

Regeringsuppdraget om ökad samverkan för att bli bättre på att upptäcka våld som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten fick lyfts i våra intervjuer ofta fram som ett bra exempel på uppdrag som gynnar effektiv samverkan. Det uppdraget ställer krav på att myndigheterna ska samverka kring gemensamma utmaningar. Först fick de i uppdrag att tillsammans ta fram en plan för arbetet och sedan ett uppdrag att genomföra den. Myndigheterna har kunnat dra konkret nytta av varandras metodstöd, utbildningar och liknande, vilket har effektiviserat arbetet.

Det verkar finnas ett behov av krav på att Jämställdhetsmyndigheten och de brottsbekämpande myndigheterna samverkar

Jämställdhetsmyndigheten beskriver att de har initierat samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna men ibland stött på motstånd, och att myndigheten till viss del saknar mandat för att kunna åstadkomma en bra samverkan (se mer i avsnitt 3.8.3).

Vår analys visar att regeringen kan behöva ge Jämställdhetsmyndigheten ökat mandat på det brottsbekämpande området genom att ställa krav på att brottsbekämpande myndigheter samverkar med Jämställdhetsmyndigheten i lämpliga uppdrag. Ett sådant ökat mandat för Jämställdhetsmyndigheten skulle dels se till att Jämställdhetsmyndighetens kompetens utnyttjas i så hög grad som möjligt, dels se till att ge Jämställdhetsmyndigheten förutsättningar att följa och ge stöd till genomförandet av strategin inom hela statsförvaltningen.

2.3.2 Det är en utmaning att få arbetet långsiktigt när mycket arbete bygger på enskilda uppdrag

En konsekvens av att området är uppdragsstyrt är att arbetet inte blir särskilt långsiktigt. Flera myndigheter beskriver detta. Till exempel vill NCK och Barnafriad ha en mer långsiktig styrning från regeringen i stället för tillfälliga eller kortsiktiga uppdrag. Även Försäkringskassan, som har haft ett eget långsiktigt arbete med frågan, påpekar i vår intervju att regeringens styrning spelar stor roll. Det som står i regleringsbrev prioriteras.

¹⁴ Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter – slutrapport*.

Styrning genom korta uppdrag kan innebära praktiska svårigheter när myndigheterna ska genomföra uppdragen. NCK och Barnafriad beskriver exempelvis att de har svårt att rekrytera rätt kompetens med kort varsel och till tillfälliga anställningar.

Samtidigt som flera myndigheter upplever att styrningen inte är tillräckligt långsiktig kan vi se att strategin har bidragit till att öka långsiktigheten i arbetet. En 10-årig strategi ger en viktig signal om att frågan kommer prioriteras under en längre tid. Det finns också myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen, som enligt vår intervju med dem uppfattar att regeringens styrning har ändrats över tid till att bli mer långsiktig med större uppdrag. Arbetet med det nationella metodstödet mot prostitution och människohandel har även permanentats genom en instruktionsenlig uppgift till Jämställdhetsmyndigheten att ansvara för samordningen av arbetet. Nationella kompetensteamet ska även det permanentas vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, och även länsstyrelsernas uppdrag inom området ska permanentas.

2.4 Strategin har lyft upp frågorna på agendan och gett en ram för myndigheternas arbete

Den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor har lyft upp frågorna på agendan och skapat aktivitet inom området. Strategin signalerar att regeringen prioriterar frågan. Det är numera fler myndigheter än tidigare som arbetar med dessa frågor och många har fått uppdrag inom ramen för strategin. Flera av de myndigheter vi intervjuat bedömer att de har fått fler uppdrag inom området än tidigare, och att det beror på strategin.

I strategin har regeringen tagit ett samlat grepp om frågan om mäns våld mot kvinnor och har skapat ett ramverk med gemensamma begrepp och målsättningar. Myndigheterna är över lag positiva till detta. Strategin har en pedagogiskt och symboliskt viktig funktion, och är något myndigheterna kan luta sig mot och referera till. Särskilt målen verkar ha fyllt en pedagogisk och kommunikativ funktion.

Myndigheternas beskrivningar av strategins roll för deras verksamheter är i linje med vad Statskontoret tidigare har sett när det gäller strategier som styrmedel. Strategier eller handlingsplaner är inte formella styrinstrument, men de är ofta ett sätt att presentera konkreta styråtgärder på ett tydligt sätt. Strategier kan ha ett särskilt värde i styrningen genom att komplettera eller effektivisera de traditionella styrformerna. De kan få den effekten genom att de ramar in, skapar legitimitet och förståelse för politiken.¹⁵

¹⁵ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?* s. 46ff.

2.5 Det är främst regeringsuppdrag som avgör vad myndigheterna gör

Strategin upplevs av flera ha skapat en ram för arbetet inom området, och det går att se en koppling mellan den nationella strategin och regeringsuppdragen. Men det är de särskilda regeringsuppdragen som huvudsakligen styr vad myndigheterna gör inom området. Regeringen har gett många uppdrag inom området, och de flesta myndigheter arbetar uteslutande utifrån särskilda regeringsuppdrag. Nästan allt arbete som utförs inom området är relaterat till särskilda regeringsuppdrag eller till regleringsbrev. Många myndigheter menar att regeringsuppdragen är avgörande för att de ska prioritera arbetet. Att det är regeringsuppdragen som styr vad myndigheterna gör inom området ställer krav på att regeringen aktivt styr myndigheterna på hela strategins område så att myndigheterna kan hantera de utmaningar som pekas ut i åtgärdsprogrammet.

Det är en generell utmaning för regeringen att få genomslag för tvärsektoriella frågor i myndigheters verksamheter. Statskontoret har tidigare konstaterat att det kan uppstå målkonflikter mellan tvärsektoriella frågor och sektoriella mål eller perspektiv i myndigheter. Det innebär en risk för att tvärsektoriella frågor får mindre utrymme än sektoriella frågor i myndigheterna.¹⁶

2.5.1 Få myndigheter har analyserat hur de kan bidra till strategin

Få myndigheter har på eget initiativ tagit ett strategiskt grepp utifrån den nationella strategin och sett över vad just de kan bidra med för att nå strategins mål, trots att de ansvarar för frågor som är relaterade till strategins genomförande. Flera myndigheter beskriver i våra intervjuer att de inte har känt sig träffade av strategin och inte uppfattat att regeringen har velat att de ska göra något internt strategiskt arbete inom området.

När vi jämför i vilken utsträckning de olika myndigheterna har tagit ett strategiskt grepp inom området i förhållande till strategins fyra mål ser vi inga tydliga skillnader mellan de olika målen i strategin. Det finns exempel på myndigheter som tagit ett aktivt och strategiskt grepp utifrån strategin och de som inte gjort det inom alla fyra målområdena.

Myndigheter som har tagit ett mer aktivt grepp och egna initiativ inom området är framför allt myndigheter som redan inom ramen för uppdraget om JiM börjat arbeta för att bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Brottsoffermyndigheten arbetar exempelvis aktivt med frågorna även vid sidan av myndighetens regeringsuppdrag. Även Försäkringskassan och Kriminalvården har arbetat med våldsfrågorna i sitt arbete med jämställdhetsintegrering.

¹⁶ Statskontoret. (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, s. 14.

Men att ha varit en JiM-myndighet är ingen garanti för att en myndighet ska ha identifierat relevanta åtgärder som myndigheten kan genomföra för att bidra till att målen inom området nås. Exempelvis fokuserade vare sig Arbetsförmedlingen, Skolverket eller Boverket på mäns våld mot kvinnor i sina JiM-arbeten.

Statskontorets analys av JiM-programmet visar att myndigheter behöver vägledning för att identifiera vad de kan bidra med i genomförandet av jämställdhetspolitiken.¹⁷ Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering.

2.6 Jämställdhetsmyndigheten har till viss del tagit sin samordnande roll

Statskontorets analys visar att det behövs en aktör som har en helhetsbild av vad som sker på det förhållandevis breda området mäns våld mot kvinnor, inte minst för att få till ett effektivt och kunskapsbaserat arbete. Jämställdhetsmyndigheten är den aktör som har bäst förutsättningar för det i och med deras roll som förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken.

2.6.1 Jämställdhetsmyndigheten har goda förutsättningar att följa och stötta arbetet inom området

Som förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken och utifrån Jämställdhetsmyndighetens uppgifter att samordna och stödja myndigheterna i dessa frågor behöver myndigheten ha övergripande kännedom om andra myndigheters arbete och kunskaper på hela området mäns våld mot kvinnor. När det gäller prostitution och människohandel har Jämställdhetsmyndigheten också ett särskilt uppdrag som nationell samordnare.

Vår utredning visar att Jämställdhetsmyndigheten till viss del har tagit den roll som de har i uppgift att ta. Jämställdhetsmyndigheten arbetar för att samordna de olika kunskapscentrumen inom området, till exempel Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, Barnafrid vid Linköpings universitet, och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Jämställdhetsmyndigheten menar att det är viktigt i arbetet med att nå det fjärde målet om kunskap och metodutveckling. De strävar också efter att arbeta med andra universitet för att tillvarata kunskap och forskning inom hela delmålsområdet.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar med att samordna länsstyrelserna. Myndigheten har tillsammans med länsstyrelserna enats om en struktur för samverkan för att underlätta samordning och utveckling av myndigheternas arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. När det gäller våldsförebyggande arbetar Jämställdhetsmyndigheten med kunskaps- och metodstöd till länsstyrelsernas

¹⁷ Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter – slutrapport*.

nätverk för sakkunniga i jämställdhet, mäns våld mot kvinnor, föräldraskapsstöd och brottsförebyggande arbete. De nationella samordnarna för respektive nätverk deltar i samverkan och planeringen av arbetet.¹⁸ Jämställdhetsmyndigheten deltar även när länsstyrelsernas utvecklingsledare kring mäns våld mot kvinnor har sina nationella nätverksträffar.

Jämställdhetsmyndigheten har även ambitionen att skapa en tydligare struktur för samverkan med MFoF, Brå och Folkhälsomyndigheten som arbetar med föräldraskapsstöd, brottsförebyggande arbete respektive ANDT.

2.6.2 Jämställdhetsmyndigheten kan ge regeringen viktiga underlag om genomförandet av strategin

Mäns våld mot kvinnor är ett brett politikområde. Det betyder att många aktörer ska vara med och genomföra strategin. Många myndigheter bedriver verksamhet som är relevant för delmålsområdet och för strategin som helhet. Stora delar av myndigheternas arbete styrs med regeringsuppdrag. För att regeringen ska kunna prioritera bland åtgärder och träffsäkert styra med regeringsuppdrag som har potential att åstadkomma önskad förändring behöver den ha en bra överblick över området. Det är svårt för Regeringskansliet att hinna ta del av allt material, alla analyser och andra rapporter som tas fram av myndigheter och andra aktörer om frågor som är relevanta för strategins genomförande.

Denna rapport utgör ett underlag för regeringens fortsatta styrning för genomförandet av strategin, men i det löpande arbetet bör Jämställdhetsmyndigheten förse regeringen med underlag om hur arbetet fortskrider. Regeringskansliet har i dag kontinuerliga avstämningsmöten med Jämställdhetsmyndigheten och får information i samband med presentationer av Jämställdhetsmyndighetens rapporter och i efterföljande diskussioner. Men vi ser att regeringen i högre grad än i dag kan använda Jämställdhetsmyndigheten för att få information om myndigheternas arbete med att genomföra strategin.

I strategin skriver regeringen att en viktig uppgift för den nya Jämställdhetsmyndigheten blir att ge en samlad bild av hur arbetet med strategin går. I strategin skriver även regeringen att den planerar att så småningom ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att med lämpliga mellanrum sammanställa en nationell lägesrapport om genomförandet av strategin.¹⁹ Jämställdhetsmyndigheten har inte ett sådant uppdrag i dagsläget, utan arbetar med annan uppföljning och analys inom området.

¹⁸ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:9). *Långsiktigt arbete för kunskap och samverkan – Slutredovisning av uppdrag om förstärkta insatser utifrån den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*.

¹⁹ Skr. 2016/17:10, s. 125.

Jämställdhetsmyndigheten har hittills publicerat en första fördjupad uppföljning av strategin i form av en analys av regeringens åtgärder inom området. Det inkluderar ett förslag på indikatorer för uppföljning av strategin.²⁰ Myndigheten har också presenterat ett förslag till ett system för att följa upp de jämställdhetspolitiska målen. Utifrån det har Jämställdhetsmyndigheten hittills publicerat två rapporter med analyser av regeringens styrning samt av resultat av myndigheters och andra aktörers åtgärder.²¹ Uppföljning av strategin och delmålsområdet har hittills haft större fokus på vilka åtgärder som regeringen har initierat än hur myndigheternas arbete går.

2.6.3 Jämställdhetsmyndigheten kan arbeta mer med att identifiera kunskapsluckor och med utvärderingar

Vår utredning visar att det inte finns någon myndighet som har en helhetsbild över vilka kunskapsluckor som finns inom hela området mäns våld mot kvinnor (se mer i avsnitt 3.9.2). Vi menar att det är viktigt med en sådan helhetsbild för att regeringen och myndigheterna ska kunna rikta insatser och satsa resurser där det finns störst behov. Jämställdhetsmyndigheten är den aktör som har bäst förutsättningar att kunna ha en sådan helhetsbild och har förutsättningar att göra det inom ramen för nuvarande uppdrag. Men regeringen kan i högre grad använda Jämställdhetsmyndigheten för att följa myndigheternas arbete samt för att få en samlad bild av kunskapsluckor och kunskapsbehov bland aktörer. Det skulle möjliggöra för regeringen att prioritera att ta fram kunskap där behoven är som störst. Det skulle öka förutsättningarna för ett effektivt arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Vi ser också att det inte är någon aktör i dag som tar ett mer övergripande ansvar när det gäller att samla upp erfarenheter och goda exempel på metoder och arbetssätt för framför allt förebyggande arbete, och som sedan verkar för att dessa metoder och arbetssätt utvärderas (se även avsnitt 3.9.3). Jämställdhetsmyndigheten beskriver att de arbetar för att ta det övergripande ansvaret men att myndigheten inte har haft möjlighet att verka för att metoder utvärderas. Jämställdhetsmyndigheten fördelar medel till jämställdhetsprojekt och kvinnors organisering.²² Statsbidragen styrs av förordningar som beslutas av regeringen, och bidragen som Jämställdhetsmyndigheten beslutar om går i dagsläget inte till uppföljningar eller utvärderingar av metoder och arbetssätt.

²⁰ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår*, Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – En barnrättslig analys*, Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – bilaga*.

²¹ Jämställdhetsmyndigheten. (2018:5). *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken*, Jämställdhetsmyndigheten. (2019:3). *Ökat genomslag och hård prioritering*, Jämställdhetsmyndigheten (2020:5). *Styrning ger resultat*.

²² Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering, Förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.

Jämställdhetsmyndigheten gör i dagsläget inte heller egna utvärderingar av metoder och arbetssätt inom området mäns våld mot kvinnor.

2.7 Myndigheterna organiserar och integrerar arbetet med strategin på olika sätt

Myndigheterna har haft olika sätt att organisera hur de arbetar med mäns våld mot kvinnor. Myndigheter med stort ansvar inom området har exempelvis särskilda enheter eller funktioner som arbetar specifikt med de frågorna. Men hos andra myndigheter är arbetet ofta integrerat i myndigheternas arbete med andra frågor.

Flera myndigheter arbetar med frågor om mäns våld mot kvinnor som en del av sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Vi identifierar hur några av myndigheterna skulle kunna integrera frågor om mäns våld mot kvinnor i sina ordinarie processer mer för att förstärka sitt arbete inom området.

2.7.1 Myndigheter med stort ansvar har olika organisatoriska lösningar

De myndigheter som har ett stort ansvar för att genomföra strategin om mäns våld mot kvinnor har inrättat olika funktioner eller organisatoriska enheter för sitt interna arbete med dessa frågor. I vår utredning har vi inte identifierat några särskilda nackdelar med de olika lösningar som myndigheterna har valt.

Jämställdhetsmyndigheten har en central roll i genomförandet av strategin utifrån både instruktionsenliga uppgifter och flera regeringsuppdrag. Jämställdhetsmyndigheten har organiserat sitt arbete i tre verksamhetsområden där ett är *Förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor samlas också på en särskild avdelning.²³ Myndigheten arbetar även med frågor om mäns våld mot kvinnor i verksamhetsområdet *Följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen*.²⁴

Socialstyrelsens arbete inom området utgår till stor del från regeringsuppdrag. Men de bedriver också arbete som utgår från myndighetens instruktion, det gäller exempelvis arbetet med öppna jämförelser, föreskrifter och allmänna råd och statsbidrag. Utifrån ett regeringsuppdrag att stärka den interna samordningen av myndighetens arbete inom området har Socialstyrelsen inrättat en kontaktperson som arbetar för att samordna arbetet med myndighetens regeringsuppdrag. Socialstyrelsen har också nätverk mellan medarbetare för att de ska kunna utbyta

²³ Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2018*, Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

²⁴ Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

kunskaper och erfarenheter samt ett chefsnätverk som följer hur arbetet inom området går.

Länsstyrelserna spelar en mycket viktig roll i genomförandet av strategin i sina respektive län. Samtliga länsstyrelser har en eller flera utvecklingsledare för att arbeta med frågor som rör genomförandet av strategin i länen. Uppdraget ligger på samtliga länsstyrelser på en enhet eller avdelning för social hållbarhet som också omfattar andra uppdrag som har beröringspunkter med uppdraget om mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelserna har också inrättat en nationell samordnare för att samordna frågorna mellan länsstyrelserna. Både länsstyrelserna och andra myndigheter uttrycker att det har varit positivt för arbetet. Exempelvis har det blivit enklare för andra myndigheter att samverka med länsstyrelserna.

2.7.2 Vissa myndigheter har integrerat området genom att lyfta fram det i arbetet med relaterade områden

Några myndigheter har integrerat frågorna om mäns våld mot kvinnor i arbetet med andra närliggande frågor. Det gäller framför allt flera av kunskapsmyndigheterna.

- Folkhälsomyndigheten beskriver i vår intervju att frågor om mäns våld mot kvinnor är en självklar del av uppdraget om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). SRHR-arbetet utgår från myndighetens instruktion, så det arbetet pågår oavsett om myndigheten får något regeringsuppdrag eller inte. I det uppdraget ingår tydligt frågor om våld, vilket betyder att arbetet med uppdraget även bidrar till genomförandet av strategin om mäns våld mot kvinnor.
- MFoF arbetar med den nationella strategin för ett stärkt föräldraskapsstöd som regeringen beslutade i augusti 2018, och där kommer jämställt föräldraskap och barnperspektiv in. I vår intervju säger myndigheten att i den mån den på egen hand lyfter frågor om mäns våld mot kvinnor så gör den det i samband med arbetet kring jämställt föräldraskap.
- Brå var tidigare en JiM-myndighet, och målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra var ett av de två delmål som myndigheten identifierade som särskilt relevanta för Brås verksamhet.²⁵ Brå valde att fortsätta arbetet efter att myndighetens särskilda uppdrag för jämställdhetsintegrering upphörde 2018. Det gjorde de genom att upprätta en egen handlingsplan som sträcker sig 2019–2020.²⁶ Efter 2020 fortsätter Brå arbetet utifrån ett nytt uppdrag.²⁷
- Även Migrationsverket har integrerat frågorna om mäns våld mot kvinnor i JiM-arbetet, som i sin tur är integrerat i det bredare arbetet för likvärdig

²⁵ Brottsförebyggande rådet. (2020). *Årsredovisning 2019*.

²⁶ Brottsförebyggande rådet. (2020). *Årsredovisning 2019*.

²⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet*.

behandling. Ett delmål i planen för likvärdig behandling handlar om att de inblandade aktörerna ska bli bättre på att upptäcka människohandel, hot, våld och trakasserier.²⁸

Det kan finnas för- och nackdelar med att integrera frågorna om mäns våld mot kvinnor i annat arbete. Exempelvis kan det finnas en risk att våldsfrågorna får mindre utrymme än de skulle fått om de hanterades separat. Samtidigt kan det ge tyngd åt arbetet att samla olika närliggande frågor under ett gemensamt paraply. Utifrån vår utredning kan vi inte avgöra i vilka fall arbetet med mäns våld mot kvinnor gynnas av att integreras med annat arbete. Vi ser dock fördelar med att arbetet med mäns våld mot kvinnor integreras i arbetet med jämställdhetsintegrering så att myndigheterna kan använda sig av det stöd som Jämställdhetsmyndigheten kan ge när det gäller att identifiera hur de på bästa sätt kan bidra till att nå målen om mäns våld mot kvinnor.

2.7.3 Flera kunskapsmyndigheter har idéer om hur de skulle kunna integrera våldsfrågorna mer i sina ordinarie processer

Flera av de myndigheter som ska bidra till målet om ökad kunskap inom området mäns våld mot kvinnor ser att de i större utsträckning skulle kunna få in frågorna om mäns våld mot kvinnor i arbetet. De har också idéer om på vilka sätt som våldsfrågorna bäst skulle kunna integreras i myndighetens ordinarie processer och verksamheter.

- Folkhälsomyndigheten menar att våldsfrågor kan komma in mer i det arbete myndigheten själv tar initiativ till, till exempel i kunskapsöversikter och kunskapsunderlag.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys skulle kunna förstärka kompetensen om mäns våld mot kvinnor i sitt patient- och brukarråd, som bland annat är involverade när myndigheten tar fram sin analysplan. Myndigheten beskriver att den kompetensen sannolikt också kommer att förstärkas i takt med att myndigheten genomför fler regeringsuppdrag inom området. Hittills har myndigheten inte genomfört egeninitierade projekt på området mäns våld mot kvinnor, och frågorna ligger inte inom brukarrådets kompetens i dag.
- Utifrån sin riskanalys har IVO, under de senaste åren tagit initiativ till och genomfört tre tillsynsinsatser inom området mäns våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. IVO resonerar att myndigheten eventuellt skulle kunna uppmärksamma dessa frågor i andra tillsyner än i specifika tillsyner inom området mäns våld mot kvinnor. I vår intervju med dem säger myndigheten att de i så fall skulle behöva mer kunskaper om mäns våld mot kvinnor internt på myndigheten.

²⁸ Migrationsverket. (2020). *Årsredovisning 2019*.

- Skolverket menar att de kan arbeta mer med frågor som rör mäns våld mot kvinnor om frågorna integreras i styrningen av kärnverksamheten. Skolverket menar att frågor som rör mäns våld mot kvinnor kommer att integreras ytterligare i skolverksamheten när nya skrivningar om sex och samlevnad samt jämställdhet i läroplanerna beslutas. Myndigheten kommer då också att ta fram mer stöd till skolpersonalen i dessa frågor.

Vid Brå kommer frågor om mäns våld mot kvinnor in i statistikverksamheten, metodstödsarbetet och forskningsverksamheten. Brå identifierar varje år angelägna utvecklingsområden där myndigheten har möjlighet att lyfta sådant som är viktigt att utveckla inom rättsväsendet och det brottsförebyggande området. I en tidigare analys av Brå föreslår Statskontoret att myndigheten utifrån dessa analyser tar fram en långsiktig analysplan för att myndighetens kunskapsproduktion ska bidra till att utveckla rättsväsendet som helhet.²⁹ Genom att utveckla det arbetet kan Brå även ge rättsväsendet bättre stöd i frågor om mäns våld mot kvinnor där det är angeläget.

2.7.4 De brottsbekämpande myndigheterna har integrerat frågorna i sina ordinarie processer

Flera av de myndigheter som ska bidra till målet om bättre brottsbekämpning har integrerat arbetet med mäns våld mot kvinnor i sin kärnverksamhet. Det är naturligt för flera av rättsväsendets myndigheter som hanterar exempelvis brott i nära relationer och sexualbrott. Det gäller Polismyndighetens utredningsverksamhet, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsoffermyndigheten.

Kriminalvården använder exempelvis sina befintliga strukturer för att få in uppdrag om mäns våld mot kvinnor i det ordinarie arbetet. Ett exempel är att myndighetens forsknings- och utvecklingsenhet får hantera utvecklingen av nya metoder när det gäller arbetet med mäns våld mot kvinnor.

2.8 Svårt att få genomslag för nya arbetssätt

Flera av de större myndigheterna som arbetar operativt och möter antingen våldsutsatta eller våldsutövare säger i våra intervjuer att de tycker det är svårt att tillämpa nya metoder eller arbetssätt som de tagit fram i den egna organisationen. Det gäller främst de myndigheter som bidrar till målet om att bli bättre på att bekämpa brott och på att upptäcka våld.

2.8.1 Brottsbekämpande myndigheter arbetar för att i större utsträckning använda sina metoder

Kriminalvården har som målsättning för 2020 att fler klienter som är dömda för brott inom området mäns våld mot kvinnor ska få gå igenom en relationsbrotts-

²⁹ Statskontoret. (2020:13). Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet.

behandling. Enligt Kriminalvården var det under 2018 färre än var femte klient i den målgruppen som fick en behandlingsinsats riktad mot våldsbeteende.³⁰ Det finns enligt Kriminalvården flera anledningar till att inte alla klienter får del av behandlingsinsatser. Det kan vara svårt att motivera klienter att delta i behandlingar. Det kan dessutom handla om att många klienter är dömda till korta fängelsestraff och att det därför är svårt att hinna med hela behandlingen under strafftiden. Språkbegränsningar kan också vara ett hinder.

För Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten handlar det bland annat om att även i praktiken använda det arbetssätt som anges i *Ett utvecklat bästa arbetssätt* (EUBA). Åklagarmyndigheten har följt upp hur många åklagarkammare som infört arbetsmetoden EUBA och genomfört tematiska tillsyner tillsammans med Polismyndigheten. Åklagarmyndigheten beskriver att de försöker vara lyhörda för den operativa verksamheten och anpassa i vilken form de ger stöd. De försöker ha enkla metodstöd tillgängliga på intranätet, ha material som kan användas som uppslagsverk och som inte behöver läsas från pärm till pärm. De har även seminarier för att lyfta fram frågorna och utbyta erfarenheter.

Polismyndigheten beskriver att myndigheten behöver bli bättre på att samordna sitt interna utvecklingsarbete för att öka genomslaget för nya arbetssätt. När det gäller kompetensförsörjning beskriver polisen att de har svårt att nå ut med kompetenshöjande insatser i hela myndigheten. En svårighet är också att Polismyndigheten inte är ansvarig för grundutbildningen för poliser, utan är beroende av vad olika lärosäten inkluderar i polisutbildningen. Lärosätena kan tolka de krav som ställs på utbildningarna på olika sätt. Polismyndigheten beskriver också att det i många fall är nyutexaminerade poliser som arbetar med just relationsbrott och att de efter en tid ofta går vidare till annan utredningsverksamhet vilket i sin tur gör att det kan vara svårt att upprätthålla god kompetens i utredningsarbetet.

2.8.2 Myndigheter som ska bli bättre på att upptäcka våld arbetar med att införa de nya arbetssätten

För de myndigheter som arbetar för att bli bättre på att upptäcka våld handlar det nu om att få handläggarna att faktiskt börja ställa frågor om våld.

Försäkringskassan är den av myndigheterna som har kommit längst i det arbetet. Myndigheten beskriver i vår intervju att de har arbetat systematiskt med att först se till att medarbetarna blir medvetna om frågan och att få gehör bland medarbetare för att den är relevant för myndigheten. Därefter har de satsat på utbildningar och metodstöd för att höja kunskapen inom organisationen och hjälpa medarbetare att omsätta och integrera stödet i den ordinarie verksamheten. Myndighetens medarbetare ställer frågor om våld i sina kontakter med de försäkrade.

³⁰ Regeringsbeslut 2018-08-30. *Uppdrag om insatser för att förebygga återfall i våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott*. S2018/04674/JÄM (delvis).

Arbetsförmedlingen har inte börjat ställa frågor om våld till arbetssökande än. Myndigheten har som mål att medarbetare ska börja med det under 2021, och att de då ska göra det i samband med att de utreder arbetssökandes möjligheter till arbete eller studier.³¹ I vår intervju säger Arbetsförmedlingen att mycket arbete hittills har gått till att öka förståelsen internt på myndigheten för att arbetet är relevant, och till att skapa bra rutiner samt till att ta fram en webbutbildning för personalen.

Migrationsverket har valt en delvis annan väg, och har satsat på information och att hänvisa personer till rätt aktörer, snarare än att själv ställa frågor om våld. Målet har varit att skapa självidentifikation, det vill säga en medvetenhet bland de som kommer i kontakt med myndigheten om vad som är våld samt vilka rättigheter och skyldigheter som finns kopplat till våldsutsatthet och våldsutövande. Myndigheten bedömde att det var en mer framkomlig väg än att ställa frågor om våld. Skälet till att myndigheten gjorde den bedömningen var en undersökning som visade att personer som ansöker om tillstånd eller asyl har låg kunskap om våldsutsatthet och våldsutövande. I vår intervju säger Migrationsverket att myndigheten arbetar med att uppdatera metodhandböcker och ge information och metodstöd till medarbetarna om de nya arbetssätten, men att det är svårt att få medarbetare att använda de nya arbetssätten.

2.9 Begränsad uppföljning och redovisning av resultat

Få myndigheter följer upp vad deras insatser och arbete inom området har lett till för resultat. Uppföljning av den typen av resultat kan ge ett bra underlag för verksamhetsutveckling, samtidigt som det behöver vägas mot den tid och de resurser som går åt till arbetet med uppföljningen. Myndigheterna redovisar att de tar fram kunskap, utbildningar, stödmaterial och annat som de sprider till medarbetarna inom den egna myndigheten eller till andra myndigheter eller aktörer. Myndigheterna redovisar även att de samverkar med varandra. Men det är få myndigheter som kan visa att arbetet och insatserna inom området har lett till förändrade arbetssätt, förändrade utfall, eller till effekter som påverkar de tänkta målgrupperna – våldsutsatta eller våldsutövarna, och som i slutändan kan få betydelse för att minska mäns våld mot kvinnor. Inte heller de myndigheter som direkt möter de våldsutsatta och våldsutövarna kan i regel visa vad nya arbetssätt har lett till. Tidigare utredningar har också visat att myndigheterna i första hand redovisat att kunskapen om mäns våld mot kvinnor i organisationen ökat, samt att

³¹ Socialstyrelsen. (2019). *Plan för utökad samverkan för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i samverkan.*

de använder nya metoder och arbetssätt. Men vad det eventuellt fått för effekter på samhällsnivå är oklart.³²

Det finns några myndigheter som följer upp och kan redovisa mer långtgående resultat av sitt arbete, till exempel Försäkringskassan.

Vår analys visar att myndigheterna är bättre på att följa upp resultat när det gäller att upptäcka våld och när det gäller brottsbekämpning än när det gäller förebyggande insatser. Vi ser också att kunskapsmyndigheterna följer upp spridningen av kunskap men inte hur kunskapen används.

2.9.1 Viss uppföljning av arbetet med förbättrad upptäckt av våld

Enligt den gemensamma planen för att bli bättre på att upptäcka våld ska Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket följa upp arbetet. I planen finns förslag på myndighetsspecifika indikatorer som kan följas upp, bland annat det antal medarbetare som gått olika utbildningar, som säger att de informerat om våld och kan informera om våld på rätt sätt, som känner sig mer trygga i mötet med en utsatt person samt som tycker att de identifierar fler våldsutsatta och våldsutövande.³³

Försäkringskassan följer upp och visar att de börjat ställa frågor om våld

Särskilt Försäkringskassan har kommit långt med att följa upp hur arbetet har gått. Myndigheten följer upp i vilken utsträckning de ställer frågor om våld inom olika delar av verksamheten. De har även undersökt hur det påverkar handläggares bedömningar om de vet att en person är utsatt för våld.

Försäkringskassan kan även visa resultat av sitt arbete inom området. Myndigheten har förändrat sina arbetssätt på många håll inom myndigheten genom att faktiskt börja ställa frågor om våld. Försäkringskassan kan också visa vissa förändringar i utfall – att det påverkar bedömningen om medarbetaren vet om att en person är utsatt för våld. Inom underhållsstödet har till exempel våldsutsatta individer fått rätt till ekonomisk ersättning utan att själv behöva ha kontakt med våldsutövaren.

Arbetet med att upptäcka människohandel följs upp

Migrationsverket följer upp sitt arbete med prostitution och människohandel, och redovisar i sin årsredovisning hur många interna rapporter om misstänkt människohandel myndigheten producerat. De interna rapporterna om misstänkt människohandel

³² SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*, s. 29ff, 312f; 350–366; Riksrevisionen. (2015:13). *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar*, s. 45f.

³³ Socialstyrelsen. (2019). *Plan för utökad samverkan för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i samverkan*.

handel innebär att Migrationsverkets medarbetare har identifierat ett misstänkt fall av människohandel och i de flesta fall har de kontaktat Polismyndigheten.

Även Åklagarmyndigheten följer upp vilka resultat myndigheten nått när det gäller människohandel. Men det går inte att urskilja i vilken utsträckning det rör sig om människohandel för sexuella ändamål, vilket är den typ av människohandel som den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor ska motverka.

2.9.2 Resultat när det gäller brottsbekämpningen följs upp i viss mån

Inom brottsbekämpningen följer Kriminalvården upp sina behandlingsprogram och Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten följer upp sina metoder och arbetssätt.

Kriminalvården utvärderar sina behandlingsprogram för dem som dömts för sexualbrott och för våldsbrott mot närstående, samt hedersrelaterat våld och förtryck.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har följt upp metodiken i *Ett utvecklat bästa arbetssätt* (EUBA). De följer också upp arbetet på strategins områden i sina gemensamma tillsyner.

Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten följer också upp och redovisar olika utfallsmått inom området, som genomströmningstider, utredningsandel och lagföringsandel. Men det finns många faktorer som kan påverka förändringar i kriminalstatistiken. Det har även skett förändringar i uppföljningen under de senaste åren, vilket gör det svårare att jämföra utvecklingen över tid.

2.9.3 Det förebyggande arbetet följs ännu inte upp

Det är en utmaning för myndigheterna att följa upp det förebyggande arbetet. I vår kartläggning har vi inte identifierat någon uppföljning av förebyggande arbete kring mäns våld mot kvinnor. Till exempel följer polisen inte upp sitt förebyggande arbete inom området. De resultatindikatorer som Polismyndigheten redovisar är uteslutande inom utredning och lagföring. Polismyndigheten följer inte upp hur polisen arbetar brottsförebyggande inom området eller vad det arbetet resulterar i. I vår intervju lyfter Polismyndigheten fram att det brottsbekämpande arbetet går att mäta, men att det inte finns något sätt att mäta effektiviteten i det brottsförebyggande arbetet. Polisen får pröva egna metoder och det finns lokala initiativ, men de är inte utvärderade.

Vår kartläggning visar att Skolverket planerar att följa upp sina insatser mot sexuella trakasserier. När stödinsatserna startades fick de positiv återkoppling från andra myndigheter och organisationer. Skolverket kan exempelvis följa upp statistik om webbutbildningarna om sex- och samlevnadsundervisningen genom antal användare, antal användare som slutfört utbildningen samt hur deltagarna

upplevt utbildningen.³⁴ På grund av coronapandemin har Skolverket skjutit upp pilotgrupper och utvärderingar som planerats för att utveckla webbutbildningarna.

2.9.4 Myndigheter följer upp om kunskapen spridits, men inte hur kunskapen påverkat mottagarnas arbete

Det är svårt för de kunskapsproducerande myndigheterna att visa konkreta resultat av sitt arbete inom området. De kan följa upp hur många som går utbildningar, kommer på konferenser, laddar ner olika rapporter och material för att se *att* de har lyckats sprida kunskapen till andra myndigheter eller andra aktörer. Den typen av uppföljningar gör exempelvis NCK, Nationella kompetensteamet och Barnafrid.

Myndigheter kan också ta reda på hur andra *uppfattar* deras kunskapsstöd, genom att exempelvis göra utvärderingar av kurser, informationsinsatser och stödmaterial. Detta gör i viss mån vissa myndigheter, till exempel Brottsoffermyndigheten och Barnafrid.

De resultat som myndigheterna kan visa är alltså att insatser och kunskap fått stor spridning eller att de uppskattats av mottagarna. Men det är mycket ovanligt att myndigheterna också följer upp och tar reda på om mottagaren också *använder* den nya kunskapen så att den får inverkan på arbetssätt som ytterst även påverkar de våldsutsatta och våldsutövarna (se mer om detta i 3.9.7). Detta medför att det är svårt för kunskapsproducerande myndigheter att visa resultat av verksamheten som leder till konkreta förbättringar och minskat våld.

Brottsoffermyndigheten argumenterar för att deras kunskap ger effekt

Brottsoffermyndigheten har argumenterat för att deras insatser leder till ökad kunskap hos yrkesverksamma och allmänheten, vilket kan förbättra stödet, omhändertagandet och den rättsliga processen för de som utsätts för våld. Det kan också leda till att personer som är utsatta för våld uppmärksammas och får stöd och hjälp för att förändra sin situation.³⁵ Brottsoffermyndigheten baserar denna argumentation på utvärderingar av myndighetens arrangemang inom området, som visar att en stor majoritet av deltagarna säger att de kommer att ha nytta av kunskapen i sitt arbete och att deras kunskap har ökat.

Metod- och kompetensstödet har lett till att fler kommuner arbetar med att höja kvaliteten i arbetet mot våld i nära relationer

Socialstyrelsen har tagit fram och spridit metod- och kompetensstöd till berörda verksamheter i kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer. De beskriver i sina redovisningar att det har lett till att fler kommuner arbetar med att utveckla kvaliteten i arbetet mot våld i nära relationer än när satsningen

³⁴ Skolverket. (2019). Redovisning av uppdrag Insatser mot sexuella trakasserier. Dnr 7.5.2 - 2018:730.

³⁵ Brottsoffermyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2017*.

påbörjades.³⁶ Kommuner som använt utvecklingsmedel svarar också i Öppna jämförelser i högre grad än andra att deras arbete mot våld i nära relationer blivit bättre.³⁷

³⁶ Socialstyrelsen. (2019). *Årsredovisning 2018*.

³⁷ Socialstyrelsen. (2020). *Årsredovisning 2019*.

3 Utmaningar och möjligheter i arbetet

I detta kapitel beskriver vi myndigheternas arbete med att genomföra strategin. Vi analyserar framför allt de utmaningar som finns i myndigheternas arbete, men också de möjligheter som finns för myndigheterna att möta dessa utmaningar. I kapitlet lyfter vi också fram goda exempel i myndigheternas arbete. I kapitlet diskuterar vi även hur aktörerna samverkar, och vi analyserar hur strategin på ett övergripande plan har påverkat samverkan, roller och ansvar.

I bilaga 3 finns mer utförliga beskrivningar av myndigheternas arbete inom området under de senaste tre åren.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Strategin har indirekt bidragit till ökad aktivitet och samverkan inom området, eftersom flera myndigheter har fått uppdrag inom området. Flest myndigheter arbetar med det fjärde målet om förbättrad kunskap och metodutveckling och det andra målet om att bli bättre på att upptäcka våld och att ge bättre skydd och stöd till personer som utsatts för våld.
- De utgångspunkter som ska genomsyra myndigheternas arbete får olika stort genomslag i myndigheternas arbete. Bland andra utgångspunkterna om *samverkan och styrning* samt *kunskapsbaserat arbete* får stort genomslag, medan utgångspunkterna om *flickors och unga kvinnors utsatthet, särskild sårbarhet* och *hbtq-personers rättigheter* verkar få mindre genomslag i arbetet.
- När det gäller förebyggande arbete saknas det metoder och arbetssätt som är baserade på forskning och beprövad erfarenhet.
- Kriminalvården är relativt ensam myndighet att arbeta med att förebygga återfall i brott. Deras arbete behöver länkas samman mer med andra aktörer, främst med kommuner och regioner.
- Det finns utrymme för länsstyrelserna att förbättra sitt stöd till universellt förebyggande arbete mot våld, det vill säga mot breda målgrupper inom skola, fritid och föräldraskapsstöd.
- Flera myndigheter har under de senaste åren genomfört åtgärder för att bli bättre på att upptäcka våld, och det arbetet dessa myndigheter gjort lyfts ofta fram som ett gott exempel.
- Staten stödjer regioner, kommuner och andra aktörer med kunskap för att de ska bli bättre på att upptäcka våld samt på att ge skydd och stöd till personer

som utsatts för våld. Men myndigheter har svårt att se till att kunskaperna sedan omsätts i verksamheterna.

- Det finns vissa utmaningar i utredning- och lagföringsarbetet för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när det gäller brottsbekämpning. Myndigheterna har exempelvis svårigheter med att genomföra kompetenshöjande insatser i hela sina organisationer, de har hög arbetsbelastning samt svårigheter att bevisa brott i nära relationer. Men vi ser också att de kan bli bättre på detta genom att fortsätta det utvecklingsarbete kring arbetssätt som myndigheterna gör gemensamt.
- När det gäller kunskapsutveckling visar vår analys att många myndigheter arbetar med att sammanställa och sprida kunskap. Men få arbetar med att utvärdera och utveckla metoder, trots att det finns stort behov av det.
- Myndigheternas arbete är mer fokuserat på att ta fram och sprida kunskap än på att bidra till att kunskapen också används i berörda verksamheter.
- Jämställdhetsmyndigheten arbetar med nationell uppföljning av det sjätte delmålet och genomförandet av strategin. Men det är en utmaning att hitta träffsäkra indikatorer, och den nationella uppföljningen är inte så användbar för länsstyrelserna som de skulle önska.

När det gäller samverkan vill vi lyfta följande sammanfattande iakttagelser:

- Strategin har inneburit delvis nya roller och ansvar och nya samverkansarenor, inte minst i det förebyggande arbetet. Olika nätverk och kontakter hjälper myndigheterna att förhålla sig till varandra.
- Samtidigt finns vissa oklarheter kvar när det gäller roller och ansvar. Det är exempelvis oklart vilken roll Polismyndigheten ska ha i det förebyggande arbetet, och NCK och Jämställdhetsmyndigheten arbetar båda med att samordna myndigheter.
- Flera myndigheter beskriver att samverkan med andra myndigheter på strategisk nivå har blivit bättre som en följd av arbetet med strategin, men att det fortfarande är svårt att samverka regionalt och lokalt. Bland annat finns vissa utmaningar i den lokala samverkan mellan Polismyndigheten och andra aktörer, exempelvis länsstyrelserna.

När det gäller kostnadseffektivitet är det här kapitlets sammanfattande iakttagelser:

- Det går att effektivisera arbetet ytterligare genom att göra ansvar och roller tydliga i de fall det fortfarande finns oklarheter.
- Det är inte effektivt att så många myndigheter arbetar med att sammanställa och sprida kunskap, samtidigt som det finns kunskapsluckor och behov av helt ny kunskap när det gäller effektiva metoder och arbetssätt. Det är inte heller effektivt att sammanställa och sprida kunskap när det finns brister i den

kapacitet kommuner och regioner har att ta emot och använda nya kunskaper. Yrkesverksamma i kommuner och regioner kan även behöva mer handfast stöd när det gäller att använda de kunskapsbaserade metoder och arbetssätt som finns.

- Vår analys visar att ett viktigt steg för att åstadkomma ett effektivt förebyggande arbete är att prioritera att se till att det tas fram kunskapsbaserade metoder och arbetssätt inom områden där det nu saknas.
- Kriminalvårdens kompetens när det gäller att förebygga återfall kan användas mer effektivt genom att spridas till andra. I dag har kommuner och regioner ett begränsat utbud av insatser till våldsutövare.
- Det är inte effektivt att länsstyrelser nu arbetar för att försöka nå fram till skolan men utan att lyckas i någon större utsträckning.

3.2 Mycket arbete bedrivs inom området och myndigheterna bidrar med olika pusselbitar

Regeringen pekar ut ett antal myndigheter som särskilt viktiga för strategins genomförande på nationell nivå. Dessa är bland andra Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten (som vid strategins framtagande ännu inte hade inrättats), Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Skolverket, MFD, MFoF samt rättsväsendets myndigheter.³⁸ Men genomförandet av strategin är beroende av många fler myndigheter. Jämställdhetsmyndighetens sammanställning över åtgärder under åren 2017–2019 som relaterar till strategins genomförande visar att över 200 åtgärder har initierats eller genomförts under perioden. Runt 60 aktörer är involverade, dessa är framför allt myndigheter.³⁹

De fyra målen i strategin har flera beröringspunkter, och det är därmed inte möjligt att definitivt bestämma till vilket mål olika myndigheters bidrag hör. Men genom att dela upp myndigheternas arbete på de fyra målen försöker vi skapa en överskådlig beskrivning av vilka myndigheter som har vilka roller och vilka strukturer det finns i arbetet med att genomföra strategin (figur 2). I bilaga 3 ger vi en mer detaljerad bild av detta.

³⁸ Skr. 2016/17:10, s. 112.

³⁹ Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Arbete pågår – bilaga*.

Figur 2. Olika myndigheters bidrag till området och de fyra målsättningarna.



3.3 Olika mycket aktivitet kring de olika målen och utgångspunkterna i strategin

Vår analys visar att myndigheterna bedriver mest arbete för att nå målet om ökad kunskap och metodutveckling. Vissa utgångspunkter i strategin har fått mer genomslag i myndigheternas arbete än andra. Det gäller utgångspunkterna samverkan och styrning, kunskapsbaserat arbete, hedersnormer bland närstående samt barnets rätt och bästa.

3.3.1 Mest aktivitet kring målet om ökad kunskap och metodutveckling

I våra dokumentstudier och intervjuer har vi undersökt vad de olika myndigheterna gör inom strategins områden. Den sammantagna bilden är att inom vissa delar av strategin bedrivs mer arbete än inom andra.

Om vi utgår från strategins fyra mål kan vi se att det mål som flest myndigheter arbetar med är det fjärde målet – *kunskap och metodutveckling*.

Relativt många myndigheter arbetar också med det andra målet om *förbättrad upptäckt, skydd och stöd*. De myndigheter som gör det är myndigheter som har direktkontakt med medborgare. De flesta myndigheters arbete inom detta mål handlar om insatser för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande. Flera insatser berör också området stärkt skydd och stöd för barn.

Något färre myndigheter genomför insatser som bidrar till förbättrat *förebyggande arbete*. Inom detta mål handlar många myndigheters arbete om universellt våldsförebyggande. Myndigheterna tenderar överlag att ha större fokus på de som är utsatta för våld än på våldsutövare. Men några myndigheter arbetar också med insatser till våldsutövare, samt med brottsförebyggande och återfallsförebyggande arbete.

Det mål som minst antal myndigheter arbetar med är det tredje målet – *förbättrad brottsbekämpning*. De som gör det är framför allt rättsväsendets myndigheter. Visst arbete bedrivs inom området hot och kränkningar på internet samt inom området tvångsäktenskap, barnäktenskap och brott med hedersmotiv. Rättsväsendets myndigheter arbetar också på olika sätt med stöd till målsägande.

Jämställdhetsmyndigheten har redovisat en första uppföljning av genomförandet av strategin. I den har de analyserat regeringens åtgärder i förhållande till strategins mål och utgångspunkter. Uppföljningen visar att regeringsuppdragen är relativt jämnt fördelade mellan de fyra politiska målen i strategin. Men den visar precis som vår kartläggning att flest åtgärder handlar om kunskap och metodutveckling och minst antal åtgärder om förbättrad brottsbekämpning.⁴⁰

Hög aktivitet kring ett mål innebär inte per automatik att målet nås

I figur 3 illustrerar vi hur de fyra målen i strategin hänger samman. Vi har placerat in målen i en tidsmässig kedja som visar att några av målen handlar om insatser som genomförs för att våld inte ska ske, det vill säga olika slags förebyggande insatser. Det kan vara breda insatser till allmänheten, exempelvis via skola, fritidsverksamhet och föräldrar (universellt förebyggande insatser). Det kan också vara mer riktade insatser mot vissa individer eller grupper eller mot särskilt riskfyllda situationer eller aktiviteter. Det streckade fältet illustrerar en fas där det

⁴⁰ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår*, s. 11f.

Andra mål handlar om insatser som genomförs efter att våld har skett (upptäckt, skydd och stöd till våldsutsatta samt brottsbekämpning och återfallsförebyggande arbete). Målet om förbättrad kunskap och metodutveckling kan handla om alla delarna av kedjan och insatser som kan bidra till att uppnå de övriga målen. I figuren tydliggör vi också att vissa insatser riktas till våldsutövare eller potentiella våldsutövare, medan andra insatser riktas till dem som utsatts för våld.

Kunskaps- och metodutveckling

Insatser till våldsutövare

Universellt förebyggande arbete, t ex inom skola, fritids, föräldraskap

Riktat förebyggande arbete mot vissa individer, grupper, aktiviteter eller miljöer

Återfallsförebyggande

Insatser till våldsutsatta

Rättsprocessen

Skydd och stöd till våldsutsatta

Ökad risk för våld

Upptäckt av våld

- MÅL 1:** Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld
- MÅL 2:** Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn
- MÅL 3:** Effektivare brottsbekämpning
- MÅL 4:** Förbättrad kunskap och metodutveckling

Även om vår kartläggning visar att myndigheterna arbetar mest med insatser som rör målet om förbättrad kunskap och metodutveckling innebär det inte att det målet är uppnått. Och inte heller det motsatta, att myndigheterna är längst ifrån att nå målet om effektivare brottsbekämpning. I kommande avsnitt redovisar vi att arbetet för att nå de olika målen är förknippade med olika utmaningar.

Vår kartläggning visar att de utgångspunkter som enligt strategin ska genomsyra myndigheternas arbete får olika stort genomslag.

62

kategorisering av regeringsuppdrag inom området visade att dessa tre utgångspunkter även har förekommit ofta i regeringsuppdragen inom området, och att utgångspunkten om *barnets rätt och barnets bästa* är den utgångspunkt som förekommer oftast.

Trots detta visar vår utredning att vissa myndigheter upplever att barnperspektivet hamnar i skymundan av vuxnas våld mot vuxna. Vi ser också att det finns utmaningar inom samverkan och styrning, kunskapsbaserat arbete och hedersnormer, även om det bedrivs mycket arbete när det gäller detta, vilket vi visar i andra delar av rapporten.

Mindre fokus finns enligt vår kartläggning på utgångspunkterna om att *våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer* samt *funktionshinderperspektiv*. Utgångspunkterna om *flickors och unga kvinnors utsatthet, särskild sårbarhet* och *hbtq-personers rättigheter* syns i minst utsträckning i myndigheternas redovisningar av sitt arbete.

Vår kartläggning av myndigheternas arbete visar att det arbete som genomförs reflekterar regeringens styrning och åtgärder inom området. Jämställdhetsmyndighetens analys av regeringens åtgärder visar att utgångspunkten om flickors och unga kvinnors utsatthet för våld förekommer minst ofta i regeringens åtgärder inom området, och saknas inom målet om effektivare brottsbekämpning. Jämställdhetsmyndighetens kartläggning visade även att funktionshinderperspektivet sällan förekom i regeringens åtgärder. Även hbtq-perspektivet och fokus på utövare och maskulinitetsnormer förekom relativt sällan i regeringsuppdragen.⁴¹

Hbtq-perspektivet finns exempelvis hos de utsedda hbtq-strategiska myndigheterna⁴² och våld är också ett av de sex fokusområden som är framskrivna i regeringens strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Men av myndigheternas beskrivningar av sitt arbete med mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer framstår det inte som att de i någon större utsträckning har integrerat det perspektivet i sitt arbete på strategins områden. I vår undersökning bland organisationer inom det civila samhället är det också flera som lyfter att kommuner och regioner behöver mer kunskap och bli bättre på att ge stöd till hbtq-personer som är utsatta för våld.

Det är också flera organisationer inom civila samhället som beskriver att det saknas ett funktionshinderperspektiv i arbetet med mäns våld mot kvinnor, bland annat

⁴¹ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår*.

⁴² De hbtq-strategiska myndigheterna är Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, MUCF, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Skolverket.

inom brottsbekämpningen. De menar exempelvis att det behövs ökad kunskap, en tryggare och säkrare rättsprocess samt resurser till rättsväsendet för att stötta de som anmäler våld.

Vissa myndigheter har god kompetens om olika utgångspunkter

Det finns några myndigheter som har god kunskap om strategins olika utgångspunkter och som skulle kunna ta ett större ansvar för att utgångspunkterna ska få genomslag i myndigheternas arbete. Det kan handla om att identifiera när det är relevant att myndigheters arbete utgår från de olika utgångspunkterna och eventuellt också verka för att berörda myndigheter arbetar utifrån utgångspunkterna. Exempelvis skulle MUCF kunna ta ett större ansvar för att identifiera där det är mest relevant att arbetet utgår från de utgångspunkter som de har kunskap om, framför allt hbtq, maskulinitetsnormer och unga kvinnors och flickors utsatthet. Och Barnafrid skulle kunna ta ett större ansvar för att identifiera när det är mest relevant med ett barnperspektiv i genomförandet av strategin. Inspiration kan hämtas från Nationella kompetensteamet som arbetar för att stödja andra myndigheter att få in frågor om hedersrelaterat våld och förtryck i andra myndigheters arbete där det är relevant.

MFD har redan identifierat utvecklingsområden i enlighet med ett regeringsuppdrag de haft, men de har inte fått något nytt uppdrag eller arbetat för att de utvecklingsbehov de identifierat hanteras.

Både MUCF, MFD och Barnafrid bedömer att ett särskilt regeringsuppdrag skulle göra det lättare att påverka andra myndigheter att få in utgångspunkterna mer i arbetet med strategin.

3.4 Strategin och regeringsuppdragen har bidragit till bättre samverkan mellan myndigheter

Den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor och de uppdrag som regeringen har gett inom området har bidragit till att öka samverkan mellan myndigheterna. Myndigheter bidrar till varandras uppdrag på olika sätt och det förekommer att myndigheter har gemensamma uppdrag. Det finns även flera nätverk inom delmålsområdet som många myndigheter deltar i. Exempelvis driver NCK nätverket Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid.

3.4.1 Myndigheterna samverkar i en rad olika frågor

Våra intervjuer och dokumentstudier visar att myndigheterna samverkar i många olika frågor, och att det är många myndigheter som samverkar inom området. I figur 4 har vi försökt fånga vilka aktörer som huvudsakligen samverkar med varandra inom området mäns våld mot kvinnor. Vi har sannolikt inte lyckats få med all samverkan som sker, och vissa mindre samverkansinsatser har vi valt att inte ta med. I figuren finns inte heller den samverkan som sker inom ramen för de

nätverk som finns inom området och där många myndigheter ingår, eftersom bilden då hade blivit alltför komplex.

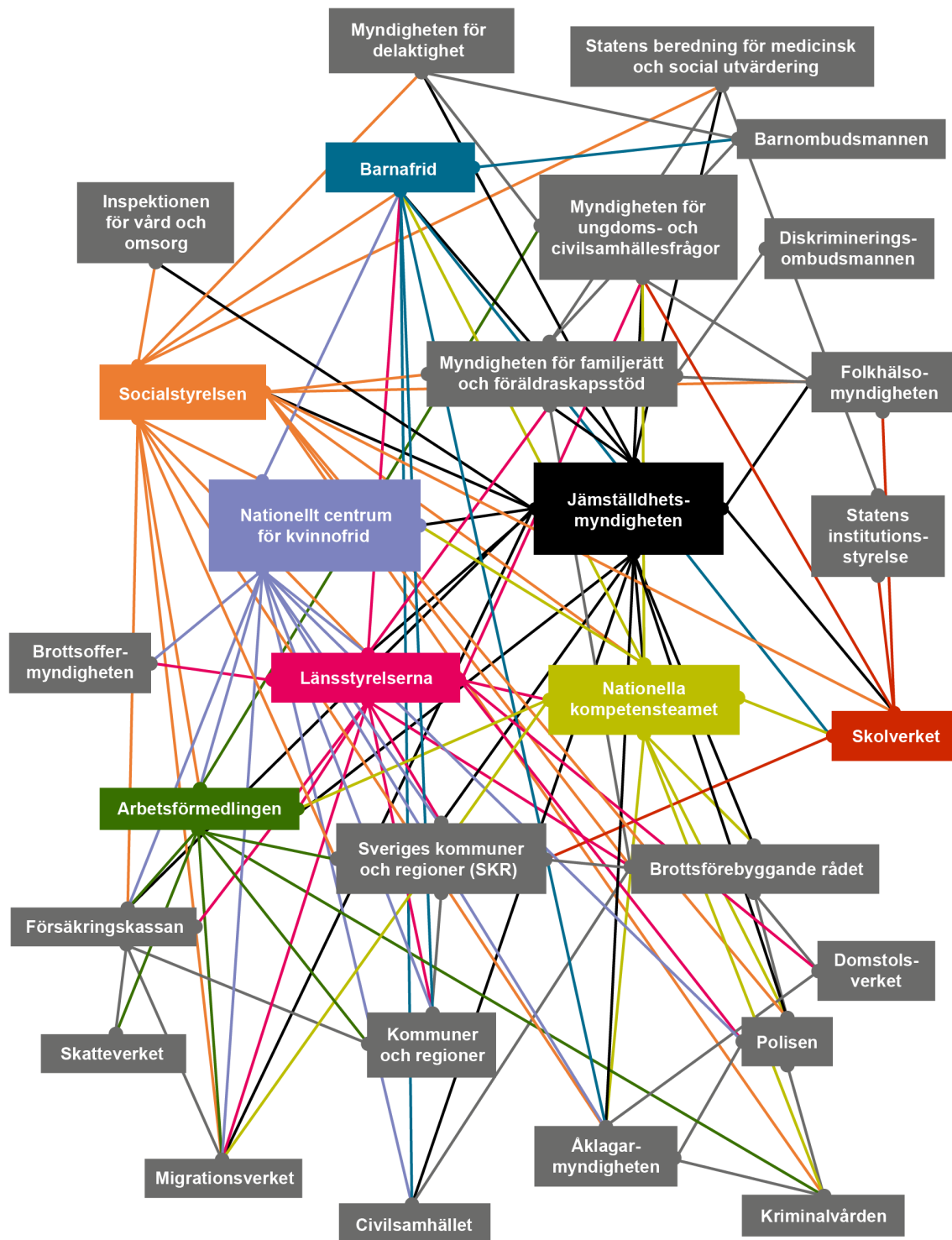
Mest samverkan sker enligt vår kartläggning kring strategins målsättning om förbättrad kunskap och metodutveckling, även om den samverkan i begränsad utsträckning handlar om just metodutveckling. Den här samverkan handlar ofta om kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte genom nätverk och konferenser, utbildningsinsatser mellan myndigheter samt kompetensstöd till yrkesverksamma. I samverkan för att nå ökad kunskap är ofta aktörer som Jämställdhetsmyndigheten, NCK, Nationella kompetensteamet, Barnafrid, Socialstyrelsen och länsstyrelserna involverade.

Men en hel del samverkan sker också inom de andra målsättningarna i strategin. När det gäller samverkan kring förbättrad upptäckt samt skydd och stöd har samverkan exempelvis handlat om att förbättra myndigheters och vårdens upptäckt av våld. Samverkan har även handlat om att förmedla personer vidare till andra aktörer för skydd och stöd samt att ge information om rättigheter.

När det gäller målsättningen om utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld har samverkan handlat om övergripande samordning av det våldsförebyggande arbetet och om kompetens- och metodstöd kring våldsförebyggande arbete. Det har också handlat om olika delar av det förebyggande området, till exempel brottsförebyggande arbete, skolan, föräldraskapsstöd och informationsinsatser till nyanlända.

Enligt vår kartläggning finns minst exempel på samverkan som rör målet om effektivare brottsbekämpning. Den samverkan som skett där har framför allt handlat om metodutveckling inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, men myndigheterna har också samverkat i brottsoffer- och personssäkerhetsfrågor samt genom kunskapshöjande insatser om den nya sexualbrottslagstiftningen.

Figur 4. "Nät" över vilka myndigheter som samverkar kring mäns våld mot kvinnor.



Figuren visar framför allt att det är många aktörer som samverkar med varandra inom området mäns våld mot kvinnor. Den visar också att Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och länsstyrelserna är viktiga nav i arbetet. Även

NCK, Nationella kompetensteamet och Barnafrid har centrala roller. Utifrån vår kartläggning kan vi inte se att det generellt behövs mer samverkan inom området. Däremot pekar vi i rapporten ut vissa områden där vi menar att samverkan och samordning kan vara ett sätt att bidra till att lösa de problem och klara av de utmaningar som vi identifierar i utredningen.

Att det finns så många trådar i nätet indikerar att den styrning som finns inom området och de forum för samverkan som upprättats verkar fungera för att myndigheterna ska kunna hitta varandra för fortsatt samverkan i vissa frågor. Det är mer osäkert om det finns verktyg för att påbörja och genomföra samverkan för att lösa problem i de fall det saknas intresse från båda parter att samverka. Vi anser att det i de situationerna behövs regeringsuppdrag om samverkan. Läs mer om styrning av samverkan i avsnitt 2.3.1.

Myndigheterna har även kontakt genom olika nätverk

Det finns flera myndighetsnätverk kring frågor i strategin. Exempelvis nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid där 20 nationella myndigheter samt länsstyrelserna och SKR ingår. NCK är sammankallande i gruppen. Även andra myndigheter håller i olika nätverk som har relevans på området. Nationella kompetensteamet har ett myndighetsnätverk inom sitt område och Barnafrid håller i tre nätverk för olika typer av aktörer inom sitt område. Det finns även regionala nätverk som länsstyrelserna håller i.

3.4.2 Det finns utmaningar i samverkan, men också goda exempel

Flera myndigheter beskriver i våra intervjuer att samverkan med andra myndigheter på nationell nivå har blivit bättre och fungerar väl, men att samverkan lokalt och regionalt är svårare att få till. Där varierar det hur väl samverkan fungerar, både mellan myndigheter och när det gäller myndigheternas samverkan med andra aktörer på kommunal och regional nivå. Detta återkommer vi till i de specifika frågor som samverkan sker inom.

Flera myndigheter lyfter fram att det behövs mer konkret samverkan mellan myndigheter, att det inte får stanna vid att samråda. I detta kapitel visar vi flera exempel på där samverkan varit konkret och bidragit till att lösa de utmaningar som finns inom området, men också exempel på där utmaningar i samverkan kvarstår.

3.5 Strategin har inneburit delvis nya roller, ansvar och arenor för samverkan

Den nationella strategin har lett till att myndigheter har fått nya uppgifter inom området mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten har tillkommit som en ny aktör med uppgift att bland annat samordna myndigheternas arbete inom området. I våra intervjuer är det flera myndigheter som bedömer att det har blivit enklare att samverka med länsstyrelserna i och med länsstyrelsernas regionala

samordningsuppdrag och tack vare att länsstyrelserna har instiftat en nationell samordnare inom området mäns våld mot kvinnor.

3.5.1 Nya samverkansarenor i det förebyggande arbetet och insatser för ökad upptäckt

Strategins fokus på förebyggande arbete har gjort att fler myndigheter och organisationer än tidigare har blivit aktuella som aktörer i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Vår utredning visar att det har medfört att det har uppstått nya arenor för samverkan. Länsstyrelserna har till exempel behövt hitta nya samverkanspartner både nationellt och lokalt, exempelvis när det gäller skola samt kultur och fritid. Strategins skarpare fokus på våldsutövare har enligt Kriminalvården gett dem nya samverkansarenor och möjlighet att spela en delvis ny roll i det förebyggande arbetet.

Även i arbetet med att förbättra olika aktörers förmåga att upptäcka våld har fler myndigheter än tidigare fått en roll och fler aktörer samverkar inom området. Det gäller till exempel Arbetsförmedlingen i sin samverkan med bland andra Försäkringskassan och Migrationsverket.

Flera kunskapsmyndigheter framhåller däremot att strategin inte har påverkat deras samverkan med andra. Och den samverkan som sker mellan de brottsbekämpande myndigheterna har utvecklats i vissa delar, men det handlar inte om nya roller eller nya samverkansarenor.

3.5.2 Överlapp i roller och ansvar har retts ut mellan myndigheterna, men vissa oklarheter kvarstår

Många myndigheter deltar i de olika nätverk som finns inom området. NCK:s myndighetsnätverk uppskattas av myndigheterna. I våra intervjuer beskriver de att nätverken är viktiga för bland annat omvärldsbevakning och för att knyta kontakter. Fler myndigheter än tidigare söker kontakt med varandra i olika frågor. Några myndigheter anser också att det är i myndighetsnätverken som de har fått en helhetsbild över området och där roller och ansvar har blivit tydligare. De överlappningar i roller och ansvar som finns ”på papperet” har ofta kunnat redas ut och rollerna har trätt fram tydligare. Detta är ett sätt på vilket samverkan kan bidra till effektivare arbetssätt.

Jämställdhetsmyndigheten och Nationella kompetensteamet har delvis överlappande ansvar i frågan om hedersrelaterat våld och förtryck. Men de upplever att de har lyckats tydliggöra sina roller och ansvar genom att arbeta tillsammans. I praktiken bedriver Jämställdhetsmyndigheten framför allt arbete som har att göra med förebyggande insatser inom området medan Nationella kompetensteamet prioriterar att ge andra myndigheter stöd i att arbeta med frågorna. De har samverkat nära i sina uppdrag, drivit gemensamma kampanjer samt träffat andra myndigheter gemensamt och bidragit med kunskapsstöd.

Men rollfördelningen är inte alltid lika självklar för andra myndigheter. Flera myndigheter uppger att det har tagit tid att klargöra vem som gör vad mellan exempelvis NCK, Nationella kompetensteamet och Jämställdhetsmyndigheten.

Inom några områden kvarstår fortfarande oklarheter mellan myndigheter med närliggande eller överlappande ansvar. Vi menar att det kan gå att effektivisera arbetet inom dessa områden genom att tydliggöra ansvar och roller.

NCK och Jämställdhetsmyndigheten har snarlika roller när det gäller samordning av andra myndigheter

Jämställdhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken genom bland annat samordning. Det innefattar samordning av arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten beskriver att det är en av myndighetens viktigaste uppgifter för att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Jämställdhetsmyndigheten ska även stödja statliga myndigheter i deras arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. NCK har tidigare haft i uppdrag att verka för att berörda myndigheter samverkar effektivt⁴³ och driver fortfarande ett myndighetsnätverk på området.

NCK:s kvinnofridsnätverk samlar 20 nationella myndigheter samt länsstyrelserna och SKR. De ordnar träffar två gånger per termin och en konferens vart femte år för att lyfta fram myndigheternas arbete. Nätverket används av NCK för att lyfta fram forskning samt som en arena för andra myndigheter att beskriva sina egna arbeten inom området och utbyta erfarenheter. Nya kontakter kan också leda till samverkan kring specifika projekt. NCK beskriver också att nätverket ger dem mycket kunskap om myndigheternas arbete inom området, eftersom flera myndigheter tar kontakt med dem efter nätverksträffarna.

Statskontorets analys visar att det finns fördelar med att NCK har hand om myndighetsnätverket. NCK har stor kompetens inom området, och nätverket får legitimitet eftersom det är ett universitet som håller i det. Dessutom har NCK upparbetade rutiner kring nätverket och nätverket uppskattas av de myndigheter som deltar. Men vår analys visar också på nackdelar med den nuvarande ordningen. Det handlar framför allt om att Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna dra nytta av att själva ansvara för ett sådant myndighetsnätverk. Det skulle ge dem större möjligheter att fylla sin samordnande funktion, att stötta samverkan samt att få ett helhetsgrepp över området. Men samtidigt skulle det vara ineffektivt om Jämställdhetsmyndigheten och NCK hade varsitt myndighetsnätverk och ordnade olika träffar.

⁴³ Regeringsbeslut 2011-06-16. *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.* U2011/3826/UH.

Jämställdhetsmyndigheten får precis som övriga myndigheter i myndighetsnätverket möjlighet att anmäla om de har någon fråga eller något område som de särskilt vill diskutera eller om någon vill presentera en ny rapport eller annan nyhet. Jämställdhetsmyndigheten har under 2020 haft presentationer vid tre av fyra möten.

Vissa oklarheter när det gäller roller i arbetet mot prostitution och människohandel

Många av länsstyrelserna anser att Jämställdhetsmyndighetens har haft en otydlig roll i relation till länsstyrelserna när det gäller regionkoordinatorerna för prostitution och människohandel. Jämställdhetsmyndigheten samordnar och återrappporterar kring prostitution och människohandel samtidigt som länsstyrelserna och kommunerna står för arbetet och en stor del av finansieringen av regionkoordinatorerna. Jämställdhetsmyndigheten har gjort en översyn av arbetet och beskriver att rollerna nu har förtydligats och kommunicerats till berörda kommuner och länsstyrelser.

3.6 Det är svårt att få till ett verkningsfullt förebyggande arbete mot våld

Strategins första mål är att åstadkomma ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld. Flera myndigheter bedriver arbete som i hög grad är relaterat till det övergripande målet eller som bidrar till att hantera mer specifika utmaningar inom området. Jämställdhetsmyndigheten och Brå är två myndigheter med viktiga roller i det förebyggande arbetet. De ansvarar för att främja och utveckla förebyggande arbete. Länsstyrelserna arbetar med att utveckla det förebyggande arbetet i sina län. Andra myndigheter har mer avgränsade roller och bidrar med insatser och expertis utifrån sina expertområden eller inom sina verksamhetsområden.

Vår kartläggning visar att det finns utmaningar när det gäller att skifta fokus från ett reaktivt till ett proaktivt perspektiv och att involverade myndigheter kan samarbeta i högre grad för att lösa gemensamma problem.

3.6.1 Viktiga steg har tagits i myndigheternas universella förebyggande arbete

Vår kartläggning visar att viktiga steg har tagits när det gäller att utveckla det universellt förebyggande arbetet. Jämställdhetsmyndigheten har arbetat med uppdrag att utveckla och sprida metoder för universellt förebyggande arbete med barn och unga samt metoder för våldsförebyggande arbete med pojkar och unga män i hederskontext.⁴⁴ Även länsstyrelserna arbetar med att förbättra det förebyggande arbetet i länen. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna

⁴⁴ Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten. (2019:11). *Våldsförebyggande arbete med barn och unga*, Franzén, A. och Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt*.

börjat samverka inom området. Jämställdhetsmyndigheten arbetar också med att utveckla myndigheters samordning av våldsförebyggande insatser med fokus på unga män och pojkar. Men det återstår utmaningar, och de beskriver vi i kommande avsnitt.

Andra myndigheter har gjort insatser inom universellt förebyggande arbete med inriktning på sexuell och reproduktiv hälsa (SRHR) samt sex- och samlevnadsundervisning:

- Skolverket har arbetat med att utveckla stödet till skolornas sex- och samlevnadsundervisning.
- MUCF arbetar med informationsinsatser för asylsökande och nyanlända unga om bland annat hälsa, sexualitet och jämställdhet.
- Regeringen aviserade i september 2020 att nya examensmål ska införas i lärarutbildningarna för att säkerställa kompetens om sex och relationer.⁴⁵

3.6.2 Problem att det saknas förebyggande metoder

Samtidigt som flera myndigheter arbetar för att utöka och åstadkomma ett mer verkningsfullt våldsförebyggande arbete visar vår kartläggning att det kvarstår arbete för att få till ett sådant arbete. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att det ännu inte är möjligt att sprida metoder inom det våldsförebyggande fältet, eftersom det saknas utvärderade metoder och arbetssätt som de kan sprida.⁴⁶ En forskningsöversikt som Jämställdhetsmyndigheten har beställt bekräftar bilden av att det behövs utvärderingar av våldsförebyggande metoder.⁴⁷

Flera myndigheter pekar också i våra intervjuer på att det behövs kunskap om kunskapsbaserade förebyggande metoder och arbetssätt.

- Både Brå och Polismyndigheten ser att det behöver utvecklas metoder för mer riktat brottsförebyggande arbete mot våld i nära relationer. Det kan handla om vissa riskpersoner, situationer eller miljöer. Brå har tidigare gjort en lägesrapport över polisens metoder för våld i nära relationer med fokus på våldsutövaren. Rapporten visar att det finns få utvärderingar av polisens förebyggande arbete med våldsutövare.⁴⁸

⁴⁵ Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande. (2020-09-03). *Bättre sexualundervisning för unga*. (Hämtad: 2020-11-04). www.regeringen.se

⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2019:11). *Våldsförebyggande arbete med barn och unga*, s. 7.

⁴⁷ Jämställdhetsmyndigheten. (2019:11). *Våldsförebyggande arbete med barn och unga*, Franzén, A. och Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt*.

⁴⁸ Brottsförebyggande rådet. (2017). *Polisiära arbetssätt för att förebygga upprepat partnervåld – med fokus på våldsutövare*.

- Socialstyrelsen bedömer att det finns viss kunskap om återfallsförebyggande insatser för män som utövar våld i nära relationer. Det finns vissa lovande resultat men det saknas tillräckligt underlag för att någon behandlingsmetod ska kunna rekommenderas.⁴⁹ Det saknas välgjorda effektstudier och kunskap när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck samt om makt- och kontrollvåld.
- Det saknas utvärderade metoder för arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vård- och omsorgsanalys har utvärderat det nationella uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län. Myndigheten beskriver att det finns särskilt stora behov av att förbättra det förebyggande arbetet när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Jämställdhetsmyndigheten uppger att det delvis saknas effektutvärderade metoder för att arbeta med pojkar och män i hederskontext samt för att arbeta förebyggande mot könsstämpning.
- Flera myndigheter, däribland Jämställdhetsmyndigheten, framhåller att det helt saknas kunskapsbaserade metoder för förebyggande arbete inom området prostitution och människohandel.

3.6.3 Polisens roll i det förebyggande arbetet är otydlig

Både Brå och Polismyndigheten har identifierat att det saknas kunskap om hur polisen kan arbeta för att förebygga mäns våld mot kvinnor. Brås rapport om polisiära arbetssätt för att förebygga upprepat partnervåld med fokus på våldsutövare har exempelvis inte lett till att myndigheterna eller regeringen har vidtagit nya åtgärder för att förbättra det arbetet enligt vad som framkommer i våra intervjuer. I våra intervjuer med Polismyndigheten framgår att polisen har gjort vissa insatser inom området, exempelvis att polisen arbetar med att identifiera vilka individer som kan befinna sig i riskzonen för att utöva våld. I det arbetet samverkar Polismyndigheten också med Kriminalvården.

Polismyndigheten beskriver i vår intervju att myndigheten arbetar för att utveckla sitt förebyggande arbete inom området mäns våld mot kvinnor. Framför allt arbetar de nu med att utveckla det förebyggande arbetet med fokus på gärningsmannen. Tidigare har fokus framför allt varit på målsägande och att skydda brottsoffer från fortsatt utsatthet. Jämställdhetsmyndigheten har till viss del varit involverad i det arbetet. Myndigheten bedömer att de skulle kunna stödja Polismyndigheten mer i förbättringsarbetet. Jämställdhetsmyndigheten har exempelvis material som tagits fram tillsammans med länsstyrelserna som skulle kunna användas även inom Polismyndigheten.

Polismyndigheten arbetar bland annat med medborgarlöften för att åstadkomma ett effektivare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete på lokal nivå. Men

⁴⁹ Socialstyrelsen. (2020). *Behandlingsinsatser för personer som utövar våld i nära relationer*.

Brå har i sin omvärldsbevakning och dialoger med målgrupperna sett tendenser till att det är mycket ovanligt att medborgarlöftena handlar om mäns våld mot kvinnor.

Det är delvis oklart för polisen hur långt deras brottsförebyggande uppdrag sträcker sig inom området mäns våld mot kvinnor och vad deras ansvar och roll är. Våra undersökningar bland länsstyrelserna och yrkesverksamma i kommuner och regioner visar att även andra uppfattar att polisens roll är delvis otydlig.

Vi menar utifrån vad vår utredning visar att det är rimligt att polisen fokuserar på förebyggande insatser som riktas till vissa situationer eller till vissa individer eller specifika grupper där risken för våldsbrott bedöms vara extra stor. Det är snarare andra myndigheter, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna, som kan och ska verka för ett universellt förebyggande arbete. Det kan de göra genom att se till att insatser utvärderas, metoder utvecklas samt ge stöd och skapa utbyte av erfarenheter. Det operativa förebyggande arbetet bedrivs främst på lokal nivå.

3.6.4 Det går att utveckla det förebyggande arbetet genom att integrera våldsförebyggande och brottsförebyggande arbete

Jämställdhetsmyndigheten och Brå är viktiga aktörer när det gäller att utveckla det förebyggande arbetet inom området mäns våld mot kvinnor. Vår utredning visar att det förebyggande arbetet skulle kunna förbättras genom utvecklad samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten, Brå och länsstyrelserna. I våra intervjuer med Jämställdhetsmyndigheten och Brå framkommer att de vill stärka sin samverkan och att den utvecklingen också har påbörjats. Till exempel har Brå och Jämställdhetsmyndigheten synkroniserat arbetet med sina respektive handböcker.

Statskontoret ser framför allt tre områden där samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och Brå kan förbättra det förebyggande arbetet med mäns våld mot kvinnor. Det första handlar om arbetet med att säkerställa att det finns kunskapsbaserade metoder och arbetssätt för att förebygga mäns våld mot kvinnor. Båda myndigheterna har, genom sina instruktioner eller särskilda regeringsuppdrag, ansvar för att utveckla förebyggande metoder. Brå finansierar utvärderingar av lokala brottsförebyggande projekt och vissa av utvärderingarna handlar om projekt som rör mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten gör inte något liknande inom det våldsförebyggande arbetet men vår utredning visar att det behövs utvärderingar av våldsförebyggande metoder och arbetssätt. I det här arbetet bör Brå och Jämställdhetsmyndigheten dra nytta av varandras perspektiv och kunskaper för att bättre kunna verka för att lovande metoder och arbetssätt utvärderas. Det inkluderar att samordna sig om vilka särskilda kunskapsluckor eller behov av utvärderingar av metoder och arbetssätt som finns inom området mäns våld mot kvinnor.

Det andra området vi identifierat är att Jämställdhetsmyndigheten och Brå bör samverka för att sprida kunskap om bland annat verkningsfulla metoder och arbetssätt, när de har utvecklats tillräckligt för att spridas. Särskilt länsstyrelserna

behöver få samlad information om detta för att i sin tur kunna verka för att metoder och arbetssätt ska få genomslag hos de yrkesverksamma i länen. Myndigheterna har hittills inte varit helt samordnade, exempelvis i arbetet gentemot länsstyrelserna. Jämställdhetsmyndigheten bör i enlighet med sin instruktionsenliga uppgift att samordna och främja ett sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken vara den som sammanställer kunskap om metoder och arbetssätt från andra aktörer, som exempelvis Brå, och samlat sprider den till exempelvis länsstyrelserna.

Det tredje handlar om att en utökad samverkan skulle hjälpa myndigheterna att komplettera och dra nytta av varandras perspektiv och kompetenser. Jämställdhetsmyndigheten och Brå behöver säkerställa att de olika perspektiv och språkbruk som de använder inte hindrar deras samverkan med varandra och försvårar kommunikationen med exempelvis länsstyrelserna. Skillnader i begrepps-användning får inte heller försvåra för länsstyrelsernas interna samordning av det förebyggande arbetet.

Utöver detta menar vi också att det finns möjlighet för Jämställdhetsmyndigheten att samverka mer med andra myndigheter när det gäller att förbättra det våldsförebyggande arbetet. Exempelvis kan SBU ta fram vetenskapligt underlag för metoders effektivitet samt för kostnadseffektivitet.

Arbetet kan utvecklas med bättre samordning inom länsstyrelserna

Vår analys visar att det förebyggande arbetet mot våld kan utvecklas genom att länsstyrelserna förbättrar sin interna samordning mellan de brottsförebyggande samordnarna och utvecklingsledarna för mäns våld mot kvinnor. Syftet med att öka denna samverkan är dra nytta av de olika uppdragens arbete inom området och samordna insatserna för att bättre kunna stödja kommunerna och regionerna. Vi utvecklar detta i avsnitt 4.5.1.

Olika perspektiv på förebyggande arbete hindrar samverkan

Olika myndigheter har olika perspektiv på och ingångar till förebyggande arbete. Brå har ett brottsförebyggande perspektiv med fokus på riskpersoner, aktiviteter, miljöer samt återfall i brott. Jämställdhetsmyndighetens arbete handlar ofta om universellt förebyggande arbete vilket innebär insatser som riktas mot alla eller de flesta. Dessa olikheter ger förutsättningar för att komplettera och dra nytta av varandras perspektiv och kompetenser. Men våra intervjuer visar att skillnaderna delvis uppfattats som målkonflikter som hindrar samverkan. Brå menar exempelvis att deras bredare perspektiv med förebyggande av alla slags brott gör att andra myndigheter kan tolka dem som att de inte tar frågor om just mäns våld mot kvinnor på allvar. De problem som kan uppstå är svårigheter för myndigheter att komma överens om hur de ska gå till väga i vissa frågor, enligt Brå.

Ytterligare en svårighet som framkommer i våra intervjuer är att förebyggande i sig är ett brett begrepp som kan innefatta många olika typer av insatser och att även

mycket generella samhällsinsatser kan motiveras som våldsförebyggande. Det medför att aktörer kan arbeta på olika sätt och att förebyggande arbete riskerar att vara ”allt och inget”.

3.6.5 Begränsat med insatser till våldsutövare

Vår kartläggning visar att insatser gentemot våldsutövare och arbetet med att förebygga återfall har förbättrats genom Kriminalvårdens arbete med att utveckla olika behandlingsprogram. Även Socialstyrelsen och SBU har tagit fram och sammanställt kunskap om insatser och behandlingar. Socialstyrelsen arbetar för närvarande med uppdrag som rör utveckling av kunskapsstöd för bland annat upptäckt av våldsutövande, inklusive i hederkontext.⁵⁰

Kriminalvården och Polismyndigheten beskriver att kommunernas och regionernas insatser gentemot våldsutövare är begränsade. Det betyder att till exempel polisen i vissa kommuner inte kan hänvisa våldsutövare vidare till organisationer och verksamheter, trots att de ser att personen är mottaglig för insatser. För Kriminalvården handlar det om att det idag ofta saknas verksamheter i kommunen som kan ta vid i genomförandet av behandlingsprogram och liknande när klienten lämnar Kriminalvården. Myndigheterna beskriver att det delvis beror på att det går att göra olika tolkningar av kommunernas ansvar för att genomföra insatser gentemot våldsutövare, vilket medför att socialtjänsten prioriterar annat arbete högre. Det pågår en utredning om kommunernas brottsförebyggande ansvar som ska redovisa sitt slutbetänkande i juni 2021.⁵¹

Under 2018 presenterades slutbetänkandet för en utredning som undersökt hur det återfallsförebyggande arbetet för män som utsätter närstående för våld ser ut. Utredningen lämnade förslag på hur arbetet kan stärkas och förbättras. Ett förslag är att socialnämndens ansvar för insatser till våldsutövare förtydligas i socialtjänstlagen.⁵² I budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att återkomma med åtgärder utifrån betänkandet.

Kriminalvårdens insatser för att förebygga återfall behöver länkas samman med andra aktörers arbete

Kommuner eller regioner erbjuder inte alltid insatser till våldsutövare. Det medför att behandlingen av våldsutövare ofta slutar när de lämnar Kriminalvården. Det är ett problem, eftersom behandlingsprogram och förändring tar tid. Kommuner eller regioner behöver ta vid när en person lämnar Kriminalvården. Den bristande kedjan för insatser till våldsutövare innebär också att det arbete som

⁵⁰ Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens pågående våldsuppdrag – Uppdaterad 2020-05-26*.

⁵¹ Kommittédirektiv 2019:94. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete*.

⁵² SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – Återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld*.

Kriminalvården utför riskerar att inte fullföljas och att Kriminalvårdens kompetens inte nyttjas fullt ut.

I dag testas ett av Kriminalvårdens program, Predov, i fyra kommuner men Kriminalvården lyfter ändå fram att de i högre grad skulle kunna arbeta med att sprida myndighetens kunskaper och metoder till andra. Kriminalvården bedömer att det skulle kräva att kommuner eller regioner bedriver återfallsförebyggande arbete, vilket inte sker i någon större utsträckning i dag. Kriminalvården upplever att länsstyrelserna och kommunerna främst är inriktade på våldsutsatta, vilket försvårar för Kriminalvården att bidra i samverkan på lokal och regional nivå. Kriminalvården beskriver även att sekretess utgör ett stort hinder för samverkan med kommunerna. De kan inte dela med sig av all relevant information om våldsutövare till exempelvis den berörda socialtjänsten.

Vi anser att det även går att förbättra samverkan mellan Kriminalvården och andra nationella myndigheter. Vår utredning visar att Socialstyrelsen kan vara en viktig samverkanspart för att koppla ihop det Kriminalvården gör med kunskapsstyrningen av vården och omsorgen. Om kommuners och regioners ansvar för insatser gentemot våldsutövare skulle förtydligas så kommer Socialstyrelsen behöva ta fram kunskapsstöd till vården och omsorgen. I det arbetet bör Socialstyrelsen använda Kriminalvårdens expertis.

Socialstyrelsen menar att regeringen behöver ge ett särskilt uppdrag för att myndigheten ska arbeta med att stötta utvecklingen av insatser gentemot våldsutövare. Socialstyrelsen har tidigare varit positiv till förslag om att myndigheten ska ansvara för att samordna utvecklingsarbetet och arbeta med kunskapsutveckling kring återfallsförebyggande insatser för personer som utsätter närstående för våld.⁵³

3.6.6 Det finns utrymme att stärka det universellt förebyggande arbetet inom skola, fritid och föräldraskapsstöd

För att utveckla det universellt förebyggande arbetet i länen behöver länsstyrelserna samverka mer med andra myndigheter och aktörer inom områden som skola, fritid, kultur, idrott samt föräldraskapsstöd. Vår analys visar att länsstyrelserna behöver stärka sin samverkan med exempelvis skolan och föräldraskapsstödet.

Svårt för länsstyrelserna att verka för strategins genomförande i skolan

Skolan är en viktig arena för det universellt förebyggande arbetet. Jämställdhetsmyndigheten har identifierat att sex- och samlevnadsundervisningen och arbetet

⁵³ Socialstyrelsen. (2018). *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld* (SOU 2018:37). Dnr. 3.1.19015/2018.

mot kränkande särbehandling i skolan är avgörande för att stärka det förebyggande arbetet mot sexuella trakasserier bland barn och unga.⁵⁴

Men samtliga länsstyrelser anser att det är svårt för dem att få med sig skolan i det förebyggande arbetet. Strategin har gett visst mandat och öppnat möjligheter för länsstyrelserna att samverka med skolan, men de bedömer att det ändå är svårt för dem att göra det. I de fall samverkan fungerar väl är det ofta personbundet. Skolan är en decentraliserad verksamhet och ingången för statliga myndigheter är oklar. Länsstyrelserna använder olika funktioner som ingång till skolan, exempelvis skolchefen, rektorer eller elevhälsan.

Länsstyrelserna anser att skolans uppdrag kring det våldsförebyggande arbetet på något sätt behöver förtydligas för att ge skolorna möjlighet att lägga resurser på det.

Flera länsstyrelser påpekar att skolan inte har något uppdrag kopplat till den nationella strategin om mäns våld mot kvinnor och att de inte har specifika krav på att samverka i dessa frågor. Länsstyrelserna upplever att det gör det svårare för dem att samverka med skolan. Samtidigt poängterar Skolverket i vår intervju att det är huvudmännen som är ansvariga för att utbildningen genomförs i enlighet med bland annat skollagen och att Skolverket inte kan detaljstyra hur huvudmän ska utföra sin verksamhet. Skolverket tar exempelvis fram stödmaterial och kurser som huvudmän kan använda sig av för att stärka personalens kompetens, men myndigheten kan inte bestämma hur skolorna ska arbeta för att leva upp till kraven som ställs på skolor genom lagstiftning och andra regleringar.

Skolverket beskriver också att de har lyft in vissa aspekter av våldsfrågan i sexualundervisningen, trots att detta innehåll inte är angivet i kurs- och ämnesplaner. Varken skollagen eller läroplanerna har formuleringar om våldsförebyggande arbete. Däremot har skolan ett fostrande uppdrag, ett jämställdhetsuppdrag samt en skyldighet att arbeta med att förebygga trakasserier och andra former av kränkande behandling. Det innebär att skolorna ska arbeta våldspreventivt utan att begreppet finns formulerat som ett framskrivet mål.

Länsstyrelserna behöver integrera arbetet med föräldraskapsstöd med arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Vår analys visar att länsstyrelserna behöver förbättra sin interna samverkan mellan uppdraget om föräldraskapsstöd och uppdraget om mäns våld mot kvinnor. Vår enkät till ansvariga för föräldraskapsstödet på länsstyrelserna visar att det sker begränsad samverkan och samordning mellan de båda uppdragen.

Vi menar också att samverkan kan behöva bli bättre mellan uppdraget om mäns våld mot kvinnor och MFoF. Men med bättre intern samverkan kan det räcka att

⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten. (2020). Årsredovisning 2019.

MFoF har *en* ingång till länsstyrelserna, det vill säga med samordnaren för föräldraskapsstöd. Detta utvecklar vi vidare i kapitel 4.

Länsstyrelserna kan dra mer nytta av andra myndigheter när det gäller fritid

Vår kartläggning visar att länsstyrelserna behöver samverka mer med andra myndigheter för att stärka det förebyggande arbetet inom barn och ungas fritid. Både länsstyrelserna och MUCF lyfter i våra intervjuer fram att de behöver samverka mer med varandra inom detta område för att nå ut till kommunerna och exempelvis fritidsledarna. MUCF har kompetens om unga och ungas levnadsvillkor, men upplever att de har svårt att nå ut med den kunskapen. Vi anser att länsstyrelserna skulle kunna vara en kanal för det.

3.7 Vissa utmaningar men också goda exempel i arbetet med upptäckt, skydd och stöd

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

När det gäller målet om att förbättra upptäckt, skydd och stöd bedrivs betydande delar av arbetet i kommuner och regioner eller i verksamheter som agerar på uppdrag av kommuner eller regioner. Utifrån vår kartläggning kan inte vi bedöma hur dessa verksamheter har utvecklats under strategiperioden. Men vår utredning visar att flera statliga myndigheter arbetar för att stödja utvecklingen av hur regionala och kommunala verksamheter arbetar med upptäckt samt skydd och stöd.

Flera statliga myndigheter har under de senaste åren genomfört åtgärder för att relevanta aktörer ska bli bättre på att upptäcka våld. Stödet till kommuner och regioner att upptäcka samt hantera konsekvenserna av våld utgörs till stor del av de utvecklingsmedel och kompetensstöd som bland andra Socialstyrelsen ansvarar för. Flera myndigheter tar fram kunskap för att förbättra skydd och stöd till våldutsatta kvinnor och barn.

3.7.1 Framgångsrik samverkan mellan statliga myndigheter för att bli bättre på att upptäcka våld

Vissa statliga myndigheter som kommer i kontakt med våldutsatta och våldsutövare har utvecklat sitt arbete med att upptäcka våld. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket samverkar inom ramen för ett regeringsuppdrag om ökad samverkan för att bli bättre på att upptäcka våld i nära relationer. Myndigheterna har fått ett gemensamt uppdrag att ta fram en plan för arbetet och sedan ett uppdrag att genomföra planen. Socialstyrelsen bidrar med metodstöd och Jämställdhetsmyndigheten samordnar uppdraget och rapporterar till regeringen.

De som vi har intervjuat framhåller ofta uppdraget och myndigheternas arbete med det som ett mycket gott exempel. Det som har fungerat väl är att myndigheterna

har haft gemensamma utmaningar som uppdraget syftat till att lösa. Det har varit effektivt genom att de har kunnat dra nytta av varandras metodstöd och material, exempelvis har Försäkringskassan kunnat dela med sig av erfarenheter från att ha arbetat med frågorna på ett systematiskt sätt innan det gemensamma uppdraget.

Jämställdhetsmyndigheten framhåller också att detta är ett exempel på uppdrag där de har fått en tydlig och lämplig roll. Jämställdhetsmyndighetens roll i uppdraget har varit att se till att myndigheterna arbetar i enlighet med strategin. Exempelvis genom att se till att alla våldsformer inkluderas i arbetet, i det här fallet att även upptäckt av prostitution och människohandel kommit med i arbetet.

3.7.2 Vissa utmaningar i myndigheternas arbete med att upptäcka samt att ge skydd och stöd

I statliga myndigheters arbete med att upptäcka våld i direkta kontakter med invånare är digitalisering och automatisering en utmaning. Direkta kontakter på distans innebär en utmaning, eftersom handläggarna inte kan veta om en eventuell våldsutövare lyssnar på samtalet. I en sådan situation kan frågor om våld skapa en farlig situation för den våldsutsatta. Det är också så att den kunskap som finns om att ställa frågor om våld ofta gäller förhållanden inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården med upprepade kontakter och fysiska möten, mellan en person och samma handläggare.

Myndigheterna lyfter i våra intervjuer fram fler utmaningar i arbetet med att upptäcka våld samt med att ge skydd och stöd:

- Inom Arbetsförmedlingens område skapar reformeringen av myndigheten nya frågor om hur fristående aktörer kan bidra till att upptäcka våld.
- Försäkringskassan beskriver att de saknar kunskap om våldsutövarperspektivet som de kan luta sig mot när de nu arbetar för att även börja ställa frågor om våldsutövande.
- Kriminalvården har en utmaning i att tillämpa ett familjeperspektiv i arbetet med våldsutövare, eftersom de endast kan arbeta med våldsutövaren. Myndigheten pekar på att kommunerna i stället behöver ta detta ansvar.
- Brottsoffermyndigheten anser att det finns stora behov av att utveckla och bibehålla brottsofferkompetens bland både yrkesverksamma och ideellt aktiva. Myndigheten bedömer att myndigheterna i rättsväsendet har tagit stora kliv framåt även om det finns fortsatt utvecklingsbehov, till exempel bland domare och åklagare.
- Länsstyrelserna uttrycker en farhåga över att behöva prioritera ned sitt arbete med skydd och stöd när de behöver inrikta sitt arbete mer mot förebyggande arbete.

Statens stöd till vård och omsorg behöver omfatta hela delmålsområdet

Flera aktörer är också involverade i att stödja de yrkesverksamma som ska ge skydd och stöd till våldsutsatta personer, till exempel i form av olika webbkurser. En utmaning är att mäns våld mot kvinnor omfattar många olika typer av våld och utsatthet. Vår kartläggning visar att flera olika verksamheter behöver stöd som de inte får i dag.

Nationella kompetensteamet ser att det i praktiken saknas stödlinjer för deras målgrupp. Kvinnofridslinjen som drivs av NCK ska ge stöd till vuxna kvinnor inom hela området mäns våld mot kvinnor. NCK ser att det finns stora behov av stöd för minderåriga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta stöd behöver enligt NCK vara mer operativt än det stöd som Kvinnofridslinjen kan erbjuda. Det är ofta komplexa ärenden och de som ringer är i behov av konkreta stödinsatser. NCK pekar på vikten av att socialtjänsten har kompetens och resurser att hantera dessa ärenden.⁵⁵

I vår undersökning bland organisationer inom det civila samhället är det flera organisationer som lyfter att det behövs bättre skydd och stöd till personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, bland annat till utsatta barn. Exempelvis menar de att det behövs mer utbildning, både inom myndigheter, till yrkesverksamma och som obligatoriska inslag i vårdutbildningar som exempelvis barnmorskeutbildningen.

Flera organisationer inom civila samhället lyfter också att skydd och stöd till de som utsätts för prostitution och människohandel behöver förbättras.

I våra intervjuer framkommer även att det är en utmaning för aktörerna att synliggöra barn som utsätts för våld och även att erbjuda skydd och stöd till dessa barn. MFD beskriver exempelvis att aktörerna i regel är dåliga på att upptäcka barn med funktionsnedsättning som utsätts för våld.

3.7.3 Staten stödjer med kunskap men svårt att säkerställa att verksamheter implementerar metoder och arbetssätt

Socialstyrelsen, länsstyrelserna, NCK, Jämställdhetsmyndigheten och Barnafrid arbetar med ett särskilt uppdrag att ge nationellt och regionalt kompetensstöd inom vård och omsorg. Socialstyrelsen ska även fördela utvecklingsmedel till regioner, kommuner och ideella aktörer.⁵⁶ Socialstyrelsen och NCK beskriver att det nationella kompetensstödet fungerar väl och att deras samverkan har utvecklats i arbetet med uppdraget om kompetensstöd. Vård- och omsorgsanalys har ett

⁵⁵ Nationellt centrum för kvinnofrid. (2020). *Redovisning av uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m. (A2019/01272/JÄM)*, s. 32ff.

⁵⁶ Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m. S2020/01591/SOF* (delvis).

uppdrag om att analysera måluppfyllelsen i det uppdraget, och den utredningen ska presenteras 2023.

Vår kartläggning visar att en stor utmaning för myndigheterna är att se till att de kunskapsstöd, metoder och arbetssätt som myndigheter tar fram och sprider också implementeras i berörda verksamheter. Andra myndigheters analyser av arbetet inom vården och omsorgen stärker den beskrivningen. En undersökning från Socialstyrelsen från 2018 visar exempelvis att en majoritet av verksamheterna inom hälso- och sjukvården inte frågar vuxna rutinmässigt om de är utsatta för våld eller om de utövar våld.⁵⁷ IVO:s tillsyn visar att dessa verksamheter sällan ställer frågor till barn om våld. Ett möjligt skäl till detta är att det inte finns någon föreskrift som reglerar att de ska ställa frågor om våld. IVO beskriver även att det förekommer återkommande brister inom området som kommuner inte lyckas åtgärda.

Hälso- och sjukvårdens ansvar för att upptäcka våld är otydligt

Vissa myndigheter som vi har intervjuat anser att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd tydligare behöver reglera hälso- och sjukvårdens ansvar inom området. NCK beskriver exempelvis att det finns behov av att genom föreskrifter förtydliga hälso- och sjukvårdens ansvar för att ställa frågor om våld. NCK pekar även på att lagstödet för hälso- och sjukvårdens arbete på området är svagt. I dagsläget utgår arbetet från skrivningarna om jämlik vård samt att orsakerna till ohälsa ska undersökas.

Socialstyrelsen, som ansvarar för föreskrifter för hälso- och sjukvården, beskriver också att hälso- och sjukvårdens ansvar är oklart när det gäller insatser för att upptäcka och förhindra våld. Hälso- och sjukvårdslagen reglerar inte arbetet med våld i nära relationer i samma grad som socialtjänstlagen.

Otydligheten påverkar även hur väl kunskapsstyrningen inom området fungerar. Socialstyrelsen beskriver i vår intervju att det är svårt att få in sakfrågan i kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården eftersom våldsutsatthet eller våldsutövande inte är en sjukdom eller diagnos. Men Socialstyrelsen har tidigare styrt sakfrågan på området genom rekommendationer om att fråga om våld på rutin inom mödravården, psykiatri och barn- och ungdomspsykiatri.

Ett område där man infört rutinmässiga frågor om våld är inom mödrahälsovården. Enligt mödrahälsovårdens riktlinjer ska alla gravida få frågan av sin barnmorska om de har erfarenhet av våldsutsatthet. Graviditetsregistrets årsrapport 2019 visar att 94 procent av de gravida kvinnorna det året fick frågor om våldsutsatthet.⁵⁸

⁵⁷ Socialstyrelsen. (2018). *Fråga om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder.*

⁵⁸ Graviditetsregistret. (2020). *Graviditetsregistrets årsrapport 2020.*

Detta är ett område där det finns nationella indikatorer som följs upp och där Socialstyrelsen har tagit fram riktlinjer. Det visar att uppföljning och tydligare riktlinjer kan ha en styrande effekt och bidra till att nya arbetssätt införs.

Samtidigt efterfrågar vissa länsstyrelser att hälso- och sjukvården utökar sitt arbete med att upptäcka våld. De föreslår att de exempelvis kan ställa frågor om våld till riskgrupper, såsom inom psykiatrin. Enligt länsstyrelserna behöver regionerna också utöka sitt arbete till att inte enbart handla om att fråga om våld.

Myndigheternas kompetensstöd bör samspela med kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvård och socialtjänst

Vid Socialstyrelsen finns ett råd som samlar myndigheter med centrala roller i statens kunskapsstyrning av vård och omsorg. Det finns ett partnerskap mellan Socialstyrelsen, SKR och de regionala samverkans- och stödstrukturerna för kunskapsstyrning av socialtjänsten och närliggande hälso- och sjukvård. Det finns också ett partnerskap mellan Socialstyrelsen, SKR och styrgruppen för Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård.

Flera länsstyrelser har hittat framgångsrika sätt att arbeta med de regionala samverkans- och stödstrukturerna (se avsnitt 4.2). Exempelvis har det varit en viktig ingång till socialtjänsten och till ledningsnivån i kommuner och regioner för vissa länsstyrelser. Det tyder på att de länsstyrelserna och de regionala samverkans- och stödstrukturerna kan samspela för att förbättra hur socialtjänsten och närliggande hälso- och sjukvård arbetar med frågor som gäller mäns våld mot kvinnor.

Socialstyrelsen beskriver att frågor om mäns våld mot kvinnor inte har fångats upp av strukturen för kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården i och med att frågan om mäns våld mot kvinnor inte ingått i de programområden som ingår i kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården.

Statskontoret anser att behov av kunskap på området, både inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, på sikt bör rymmas inom den strukturen. Myndigheterna i rådet för kunskapsstyrning samt huvudmannagruppen som består av förtroendevalda från kommuner och regioner behöver ta ansvar för att uppmärksamma området vid behov.

3.7.4 Utmaningar i samverkan för att bli bättre på att upptäcka våld samt ge skydd och stöd regionalt och lokalt

Regeringen har identifierat att det är svårt för myndigheterna att samverka på lokal nivå i enskilda ärenden när det gäller att förbättra stödet till våldsutsatta.

Flera länsstyrelser anser att samverkan mellan olika aktörer behöver bli bättre i enskilda ärenden. Flera lyfter fram att det är viktigt att de olika aktörerna, till exempel socialtjänst, polis och kvinnojour, ser till att den våldsutsatta individen inte själv ska behöva ta alla kontakter. Även Polismyndigheten beskriver att de behöver samverka bättre med exempelvis skyddade boenden. Även tidigare

utredningar pekar på att myndighetssamverkan behöver utvecklas med utgångspunkt i den enskildes behov, eftersom personer som utsätts för våld i dag har många kontakter med olika offentliga aktörer, vars koordinering ofta brister.⁵⁹

Aktörer samverkar inte heller tillräckligt när det gäller riskbedömningar och upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck. Nationella kompetensteamet beskriver att myndigheter och andra aktörer behöver bli bättre på att göra riskbedömningar i arbetet med att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns risk för att insatser leder till ökat våld för att aktörer agerar på fel sätt eller vid fel tillfälle.

Vår kartläggning visar att det finns en särskild åtgärd som syftar till att åstadkomma bättre myndighetssamverkan lokalt och regionalt. Det är uppdraget till vissa länsstyrelser om att utveckla regionala resurscentrum. Fyra länsstyrelser har genomfört pilotprojekt för att utveckla regionala kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum för våldsutsatta barn och unga vuxna, särskilt när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2020 lämnades en slutrapport av uppdraget som visar att pilotlänen tagit flera steg i arbetet med att utveckla resurscentrum. Det finns förhållandevis stora skillnader mellan pilotlänen i hur långt de har kommit i arbetet med resurscentrum bland annat beroende på om de har haft befintliga erfarenheter och strukturer att bygga vidare på eller inte. Slutrapporten visar att pilotlänen genomfört omfattande insatser för att utveckla resurscentra och utveckla arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i sina län men att det också finns utvecklingsområden, bland annat att säkra långsiktig och hållbar finansiering för att arbetet med resurscentra ska fortsätta samt att stärka samverkan genom riktade uppdrag till relevanta myndigheter.⁶⁰

3.8 Utmaningar och möjligheter i arbetet för effektivare brottsbekämpning

Strategins tredje mål syftar till att åstadkomma effektivare brottsbekämpning inom området mäns våld mot kvinnor.

Vår kartläggning visar att flera myndigheter har gjort insatser för att effektivisera brottsbekämpningen och hantera de utmaningar som åtgärdsprogrammet beskriver. Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har prioriterat brott som rör mäns våld mot kvinnor. De har särskilda poliser och åklagare som arbetar med dessa ärenden och de har gjort olika insatser för att stärka arbetet med att utreda exempelvis brott i nära relation. Åklagarmyndigheten har exempelvis särskilda

⁵⁹ SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.*

⁶⁰ Länsstyrelsen Östergötland. (2020). *Slutrapport 2018–2019 – regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.*

hedersåklagare samt ett särskilt utvecklingscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor.

Men vår kartläggning visar också att det kan vara svårt att samverka i brottsbekämpningen. Vår utredning visar att den regionala och lokala samverkan kan förbättras genom att aktörerna tillsammans tydliggör vad olika myndigheter samt regioner och kommuner ska bidra med. Dessutom kan Jämställdhetsmyndigheten ge mer stöd till rättsväsendet.

3.8.1 Polis och åklagare samverkar för att utveckla sina arbetssätt

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten arbetar med metoden *Ett utvecklat bästa arbetssätt* (EUBA) för att förbättra sitt arbete med att utreda och lagföra brott som gäller våld i nära relation och våldtäkt. Myndigheterna lyfter själva fram att samarbetet är värdefullt för att få polis och åklagare att arbeta utifrån gemensamma metodstöd och på ett enhetligt sätt. De arbetar kontinuerligt med att införa det arbetssättet i organisationerna. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samverkar också när det gäller tematiska granskningar av handläggningsarbetet. De har bland annat granskat hur de utreder våld i nära relationer och våldtäkt, förordnande av målsägarbiträde och kontaktförbud.

Organisatoriska förutsättningar och prioriteringar påverkar arbetet

I vår kartläggning framgår att ärenden som rör mäns våld mot kvinnor är prioriterade inom Polismyndigheten. Men det finns andra områden som också är prioriterade i polisens arbete och som ibland prioriteras högre.

I våra intervjuer med Polismyndigheten framgår att det också finns skillnader när det gäller olika brott *inom* området mäns våld mot kvinnor. Polismyndigheten säkrar i högre grad resurser för att lösa brott som gäller våld i nära relationer än för att lösa brott som gäller sexualbrott utanför relation. Flera organisationer inom det civila samhället lyfter i vår undersökning att sexualbrott och våldtäktsärenden behöver prioriteras högre inom rättsväsendet, genom mer riktade resurser till utredning av våldtäktsärenden och spaningsarbete kring prostitution och människohandel samt ökade kunskaper om sexuellt våld och samtyckeslagen.

Polismyndigheten beskriver också i våra intervjuer att det kan vara svårt att nå ut med kompetenshöjande insatser i hela myndigheten. Polismyndigheten beskriver att myndigheten behöver bli bättre på att samordna det interna utvecklingsarbetet för att få större genomslag för nya arbetssätt i organisationen.

Åklagarmyndigheten ser från sitt perspektiv att polisen kan hantera brott i nära relationer bättre. De anser att utredningarna ofta genomförs av oerfarna utredare, som sedan går vidare i organisationen, vilket riskerar att ge dålig kontinuitet och kvalitet i utredningarna. Våra intervjuer med Polismyndigheten visar också att det är svårt för dem att veta vilken kompetens de nya utredarna har inom området eftersom Polismyndigheten inte har möjlighet att påverka innehållet i grundutbildningarna. Det betyder också att utbildningarna kan skilja sig åt mellan olika universitet. Det kan orsaka problem när personer kommer till myndigheten

eftersom de kan ha olika nivåer på sin utbildning när det gäller relationsbrott och sexualbrott utanför relation.

Även Åklagarmyndigheten beskriver faktorer som kan försvåra för myndigheten att bli bättre på att hantera brott som relaterar till strategin. Åklagare har exempelvis ofta en pressad arbetssituation och det kan därför vara svårt för deras utvecklingscentrum att få genomslag för nya eller förbättrade metodstöd i organisationen.

En stor utmaning för brottsbekämpningen inom området är även att det ofta handlar om brott som är svåra att bevisa. Det medför att brottsmisstankar ofta läggs ned.

3.8.2 Brottsoffermyndigheten och Brå bidrar med kunskap

I och med nya sexualbrottslagstiftningen har kompetenshöjande insatser genomförts i myndigheterna inom rättsväsendet. Brottsoffermyndigheten har exempelvis arbetat med att sprida information om lagstiftningen.

Brå har tagit fram kunskap inom området genom forskningsrapporter och så kallade kortanalyser. De har bland annat publicerat en rapport om polisiära arbetssätt för att förebygga upprepat partnervåld och rapporter om fridskränkingsbrottens utveckling. Brå har också tagit fram statistikprodukterna Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och Skolundersökningen om brott (SUB) där uppgifter om mäns våld mot kvinnor ingår. Myndigheten sprider kunskap i form av webinarier, nätverksträffar och konferenser.

3.8.3 Jämställdhetsmyndigheten kan ge mer stöd till brottsbekämpande myndigheter

Jämställdhetsmyndigheten pekar på att myndigheten behöver stärka sin samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna för att i högre grad inkludera dem i att genomföra strategin. Både Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten anser att det finns en vilja att samverka och att samverkan i viss mån har förbättrats. Jämställdhetsmyndigheten har exempelvis kontakter med Polismyndighetens utvecklingscentrum som arbetar med våld i nära relation. Men Polismyndigheten beskriver att det fortfarande i viss utsträckning är otydligt vad denna samverkan syftar till.

Våra intervjuer visar att de brottsbekämpande myndigheterna inte ser på Jämställdhetsmyndigheten som en självklar aktör inom området. Vi menar att detta kan vara ett hinder för samarbete i dessa frågor. Även Jämställdhetsmyndigheten anser att de behöver stärka sitt mandat bland de brottsbekämpande myndigheterna. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att polisen behöver arbeta med de våldsförebyggande frågorna och att det material som myndigheten tar fram för att stödja andra även kan användas för att stödja de brottsbekämpande myndigheterna. Polismyndigheten framhåller också att Jämställdhetsmyndigheten kan spela en viktig roll när det gäller att bättre inkludera det polisiära perspektivet i berörda

myndigheters arbete inom området. Exempelvis kan kampanjer innehålla information om när personer bör polisanmäla.

Jämställdhetsmyndigheten beskriver att de sällan pekas ut i uppdrag till brottsbekämpande myndigheter. Den typen av styrning skulle kunna öka möjligheterna för Jämställdhetsmyndigheten att ta den samordnande roll som myndigheten ska ha inom området samt myndighetens möjligheter att bidra med kunskap.

3.8.4 Samarbetet på regional och lokal nivå kan utvecklas

På regional nivå finns i de flesta fall en pågående samverkan inom området mellan länsstyrelsen, regionen, kommunerna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Samverkan sker främst genom de regionala nätverk som länsstyrelserna samordnar.

Men Polismyndighetens delvis otydliga roll i genomförandet av strategin medför vissa svårigheter i den regionala och lokala samverkan. Polismyndigheten uppfattar att det inte alltid finns ett tydligt syfte med samverkan, men att andra aktörer gärna vill att polisen ska delta. Polismyndigheten uppfattar också att det är delvis oklart i vilka forum polisen borde vara med och i vilka de inte borde vara med. Samtidigt beskriver flera länsstyrelser att de saknar kontaktvägar till polisen samt att det är oklart hur polisen tar vidare de frågor som lyfts fram i nätverken.

Våra intervjuer med Polismyndigheten visar att det inte finns någon nationell enhetlighet i hur polisen samverkar på lokal och regional nivå. Det saknas styrning eller någon uttryckt ambition kring hur polisen ska samverka. Det ger visserligen utrymme för lokala initiativ och överenskommelser, vilket kan vara positivt. Men samtidigt ser vi att det skapar viss osäkerhet hos både polisen och samverkansaktörerna. Polismyndigheten fångar på nationell nivå inte heller upp vad polisen gör i samverkan. Att myndigheten saknar nationell kunskap om vad de gör i samverkan försvårar möjligheten att styra polisens roll i denna samverkan.

Domstolsverket beskriver att domstolar kan delta i samverkan lokalt och regionalt när det gäller frågor om mäns våld mot kvinnor, samt att de kan förbättra sitt deltagande i denna samverkan. Men Domstolsverket beskriver också att olika domstolar gör olika tolkningar av sin roll och utifrån det deltar i samverkan med andra myndigheter i olika grad, exempelvis när det gäller utbildningar eller nätverk. I vår intervju med Domstolsverket framkommer också att domstolschefernas engagemang är avgörande för att domstolarna ska delta i samverkan.

3.9 Utmaningar i arbetet med förbättrad kunskap och metodutveckling – få till en effektiv kunskapskedja

Det fjärde målet i strategin syftar till att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor hos allmänheten, berörda yrkesgrupper och beslutsfattare på alla samhällsnivåer

samt att genom forskning, utvärdering och uppföljning förbättra och ta fram nya arbetssätt och metoder för att motverka våld.⁶¹

Vår kartläggning av myndigheternas arbete med att genomföra strategin visar att nästintill alla arbetar med strategins fjärde mål om att förbättra kunskap och ta fram och förbättra metoder. Många myndigheter arbetar med att ta fram och sprida kunskap. Däremot är det få myndigheter som arbetar med att mer konkret stödja implementering eller användning av nya metoder och arbetssätt. Det är framför allt länsstyrelserna som arbetar med att ge direkt stöd till aktörer i att förbättra hur de arbetar.

3.9.1 Omfattande arbete för att förbättra kunskap och utveckla metoder

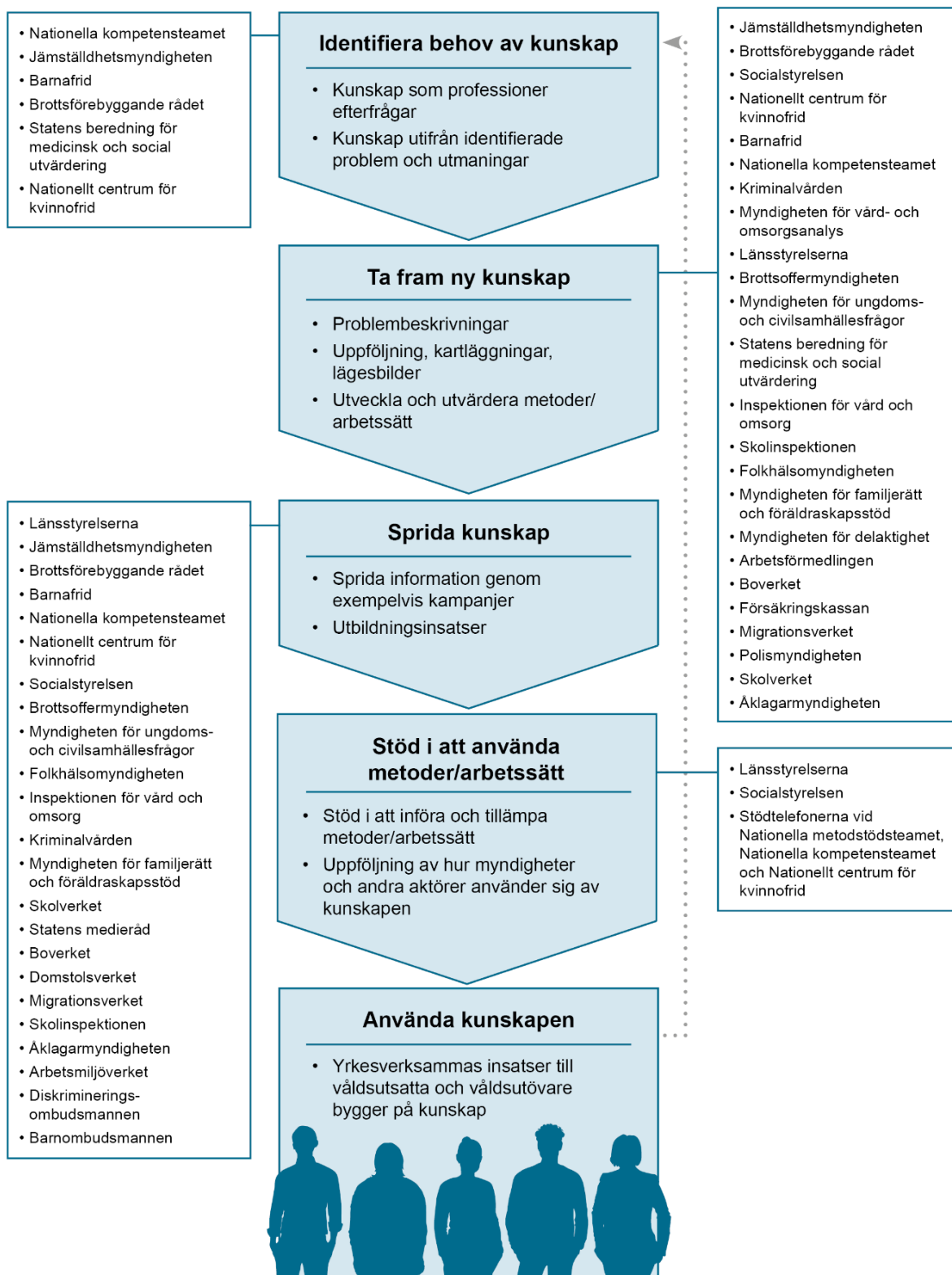
Vår kartläggning visar att statliga myndigheter bedriver ett omfattande arbete när det gäller målet om att förbättra kunskapen och metoderna inom området mäns våld mot kvinnor. I bilaga 3 beskriver vi mer utförligt vad olika myndigheter gör för att nå detta mål.

Myndigheternas olika bidrag behöver länkas ihop i en kunskapskedja

Många myndigheter bidrar med olika typer av kunskap. Det ställer krav på att myndigheternas arbete hakar i varandra och skapar en kunskapskedja som ytterst bidrar till att yrkesverksamma arbetar kunskapsbaserat och därmed även effektivt. En sådan kunskapskedja omfattar att identifiera behov, produktion, spridning och tillämpning av kunskap inom området. Vi använder begreppet kunskapskedja för att synliggöra att aktörernas bidrag inom området behöver samspela för att strukturen ska vara ändamålsenlig och effektiv.

⁶¹ Skr. 2016/17:10, s. 120.

Figur 5. Modell för analys av kunskapskedjan där också myndigheternas bidrag pekas ut.



Figur 5 illustrerar hur kunskapskedjan är tänkt att fungera i ett antal steg som följer av varandra samt vilka myndigheter som bidrar i de olika stegen. Myndigheterna bidrar i olika utsträckning i de olika stegen. Informationen baseras på vår kartläggning av myndigheternas arbete genom intervjuer med myndigheterna och genomgångar av dokument. Ett antal myndigheter bidrar till att identifiera behov av kunskap, utifrån vad olika professioner efterfrågar eller utifrån identifierade problem. Regeringen eller myndigheterna själva behöver sedan prioritera och avsätta resurser för framtagandet av ny kunskap. Ett stort antal myndigheter arbetar med att ta fram ny kunskap och med att sprida kunskap. Ett antal myndigheter arbetar i viss utsträckning med stöd för att införa och tillämpa metoder och arbetssätt. Figuren visar också att den kunskap som tas fram inte bara ska bidra till att förbättra och utveckla arbetssätt utan också ska ligga till grund för utformningen av nya åtgärder.

3.9.2 Arbetet med att identifiera och prioritera kunskapsluckor kan bli bättre

Flera myndigheter arbetar med att identifiera vilken kunskap som saknas och behövs inom området mäns våld mot kvinnor, exempelvis SBU, Brå och Nationella kompetensteamet. Jämställdhetsmyndigheten är den aktör som kan förväntas ha en helhetsbild över vilka kunskapsbehov som finns hos de yrkesverksamma, hur forskningsläget ser ut inom området och vilka kunskapsluckor som finns när det gäller olika slags kunskap. Vår utredning visar att Jämställdhetsmyndigheten genom uppföljning och samordning har goda förutsättningar att följa arbetet med genomförandet av strategin.

Politikområdet är, och har även tidigare varit, präglad av stora satsningar på kunskapsutveckling.⁶² Men myndigheter beskriver fortfarande att kunskapsbehoven inom området är stora, inte minst när det gäller våldsförebyggande metoder och arbetssätt. Vi ser därmed att det är nödvändigt med bra underlag om på vilka delområden det saknas kunskap så att regeringen kan prioritera och styra myndigheterna på ett bra sätt och för att myndigheterna ska kunna göra prioriteringar i sitt arbete.

Få myndigheter arbetar med att analysera behov av att ta fram ny kunskap utifrån analyser av vad olika professioner saknar i sitt arbete. Det förekommer att myndigheter genomför tillfälliga uppdrag om att ta reda på exempelvis vad kommuner behöver för stöd i olika frågor. Utöver detta ska Socialstyrelsen, tillsammans med de andra myndigheterna i rådet för styrning med kunskap, fånga upp vilken kunskap huvudmän för vård och omsorg och vårdgivare behöver.

⁶² SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*, s. 29ff, 312f, 350–366;), Riksrevisionen. (2015:13). *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar*, s. 45f.

NCK har i uppdrag att analysera behov av forskning inom området mäns våld mot kvinnor. Vår kartläggning visar inte att NCK gör några sådana återkommande analyser. NCK beskriver att vakanser och osäker finansiering är anledningar till att sådana analyser inte har genomförts under de senaste åren.

Samverkan kring forskningsläge och kunskapsluckor kan bli bättre

Det finns viss samverkan om att beskriva forskningsläget och identifiera kunskapsluckor, men det finns också viss potential att förbättra denna samverkan. Vi ser till exempel att Jämställdhetsmyndigheten kan involvera SBU i arbetet med att utveckla våldsförebyggande metoder och arbetssätt.

Tillsyn spelar en viktig roll när det gäller att bidra till att utveckla och förbättra den verksamhet som är föremål för tillsyn. Vi menar att den kunskap som kommer fram genom tillsyn skulle kunna användas mer, exempelvis av länsstyrelserna. Länsstyrelserna har möjlighet att ta del av IVO:s tillsynsrapporter, men IVO anser själva att de skulle kunna sprida information om vad som har framkommit i tillsynerna mer riktat. För att nå ett större genomslag för tillsynen menar också IVO att de behöver förstärka sin kompetens inom digitalisering och utveckla sin förmåga att använda och analysera data. Ett utvecklingsarbete kring digital teknik pågår inom myndigheten och IVO menar att det arbetet har betydelse för området mäns våld mot kvinnor.

3.9.3 Utmaning att ta fram kunskap om effektiva metoder

Vår kartläggning visar att många myndigheter arbetar med att ta fram ny kunskap. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för uppföljning av området mäns våld mot kvinnor, och flera myndigheter bidrar med underlag, kartläggningar eller lägesbilder. Flera myndigheter bidrar med problemformuleringar när det gäller våldet samt med att analysera hur exempelvis olika myndigheter arbetar med frågorna.

Vissa myndigheter arbetar även med olika typer av metodutveckling eller med att ta fram nya eller förbättra arbetssätt. Men få myndigheter arbetar med utvärderingar av effekter från insatser eller metoder, vilket är en viktig del i att utveckla kunskapsbaserade metoder inom området. Även tidigare utredningar visar att det saknas kunskap om vilka metoder och arbetssätt som fungerar bäst i olika verksamheter⁶³ och att kunskapsunderlaget som ligger till grund för att utforma framtida insatser är bristfälligt.⁶⁴ Det behövs därför mer uppföljningar och utvärderingar av de insatser som genomförs.

⁶³ SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*, s. 65f.

⁶⁴ Riksrevisionen. (2015:13). *Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar*, s. 85f.

Men arbetet med att utveckla metoder försvåras av att det generellt kan vara svårt att utvärdera insatser och metoder inom området mäns våld mot kvinnor. Det beror på att det kan vara svårt att se effekter och resultat av enskilda insatser. Det är exempelvis mycket svårt att mäta effekter av förebyggande arbete.

Få myndigheter arbetar med att utvärdera metoder

Få myndigheter arbetar med att utvärdera hur effektiva insatser eller metoder är. Samtidigt pekar flera myndigheter på att det behövs både utvärderingar och kvalitetssäkring av arbetssätt och metoder inom området.

Vår kartläggning visar att det framför allt är Kriminalvården som arbetar med att utvärdera metoder. De utvärderar de behandlingsprogram som myndigheten själv utvecklar för att förhindra återfall i brott. Skolverket har också utvärderat våldspreventionsprogrammet Mentors in Violence Prevention (MVP) på uppdrag av regeringen.

Brå ger ekonomiskt stöd till utvärderingar och uppföljningar av brottsförebyggande insatser. Ibland är dessa projekt relaterade till mäns våld mot kvinnor. År 2020 var våld ett prioriterat område i utlysningen av projektmedel. Resultatet från dessa utvärderingar använder Brå sedan i arbetet med att stödja brottsförebyggande arbete regionalt och lokalt.

Systematisk uppföljning i kommuner och regioner är bristfällig

Både Socialstyrelsen och flera länsstyrelser beskriver att kommuner och regioner behöver förbättra sitt arbete med systematisk uppföljning av insatser mot våld i nära relationer. Systematisk uppföljning av insatser i kommuner och regioner är ett viktigt underlag för att kunna bygga upp ny kunskap om metoder och arbetssätt och få kunskap om insatsers effekter.

Socialstyrelsen har tagit fram verktyg för systematisk uppföljning för verksamheter som arbetar med våldsutsatta samt våldsutövare. Socialstyrelsen anser själva att myndigheten skulle kunna stötta kommuner och regioner mer i arbetet med systematisk uppföljning. Men myndigheten beskriver att det är ett arbete som kräver resurser och långsiktiga insatser nationellt och lokalt. Arbetet är även beroende av att kommuner har lämpliga verksamhetssystem och andra förutsättningar som krävs.

3.9.4 Brist på viss kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns också en samstämmig bild utifrån våra intervjuer av att det saknas viktig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Flera myndigheter och länsstyrelser uppger att det finns stora kunskapsluckor inom området och mycket begränsat med evidensbaserad kunskap, utvärderade metoder samt kartläggningar och statistik. Vård- och omsorgsanalys bedömer att aktörernas behov av kunskapsstöd, strategiskt stöd samt stöd i det praktiska arbetet när det gäller arbete mot

hedersrelaterat våld och förtryck är större än vad Nationella kompetensteamet kan ge.

Vår kartläggning visar att den kunskap som det finns mest behov av är vad olika insatser leder till, exempelvis placeringar av personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Även insatser till familjer är ett område som behöver följas upp bättre.

Nationella kompetensteamet fokuserar på att bistå andra myndigheter i deras arbete som relaterar till hedersrelaterat våld och förtryck för att få in frågorna i myndigheternas ordinarie arbete. De beskriver i vår intervju att det saknas evidensbaserad kunskap på hela området socialt arbete och våld i nära relationer och inte bara specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck. De menar att bristen på evidensbaserad kunskap är särskilt tydlig när det gäller våldsutsatta barn. Nationella kompetensteamet framhåller att de ställer krav på uppföljning när de utlyser projektmedel, vilket är ett sätt att öka kunskapen.

Nationella kompetensteamet påpekar också att det finns kunskap om hedersfrågor som inte används. De anser att det är möjligt att använda resultaten från olika undersökningar mer. Till exempel finns kunskap om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i de så kallade Lupp-enkäterna (lokal uppföljning av ungdomspolitik). Samtidigt undersöker kommuner ofta omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck på egen hand. Kommuner fokuserar ofta mer på den typen av undersökningar än på att följa upp sina insatser till målgruppen, beskriver Nationella kompetensteamet.

3.9.5 Svårt att följa utvecklingen inom området

Uppföljning av utvecklingen inom området behövs för att få kunskap om vad myndigheternas insatser bidrar till samt för underlag för att prioritera mellan insatser. Det handlar exempelvis om att följa upp hur många som utsätts för olika typer av våld. Men det är svårt att hitta träffsäkra indikatorer som kan mäta problematiken inom området. På samma sätt kan det vara svårt att kartlägga vissa typer av problematik, såsom hur vanligt det är med könsstämpning av flickor och kvinnor.

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att följa upp det sjätte delmålet i jämställdhetspolitiken samt arbetet med strategin inom ramen för sina instruktionsenliga uppgifter.⁶⁵ Myndigheten har presenterat ett förslag till system för uppföljning för de jämställdhetspolitiska målen och publicerade under 2020 en första fördjupad uppföljning av strategin samt förslag till indikatorer.⁶⁶

⁶⁵ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁶⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2018:5). *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken*, Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete på gång*, Jämställdhetsmyndigheten.

Flera myndigheter bidrar med underlag till Jämställdhetsmyndighetens uppföljning, exempelvis Folkhälsomyndigheten, Brå, Socialstyrelsen, MUCF och Skolinspektionen. Myndigheterna beskriver att samverkan dem emellan om att identifiera indikatorer för att följa utvecklingen inom området har fungerat väl och att den samverkan varit mer konkret än vad samverkan ofta är i övrigt. De bedömer att det beror på att samverkan utgår från ett tydligt problem som ska lösas.

Nationell uppföljning kan utvecklas för att bli mer användbar på regional nivå

En utmaning när det gäller uppföljningen är även att det inte alltid går att bryta ner den nationella uppföljningen regionalt och lokalt på ett sätt som är användbart för länsstyrelserna i deras arbete med regionala lägesrapporter där de följer utvecklingen i länen. Det gäller exempelvis brottsstatistiken som redovisas per polisregion, vilka är större områden än länen. Länsstyrelserna beskriver att den nationella statistiken därför behöver utvecklas för att den ska vara användbar i deras arbete. Länsstyrelserna beskriver också att de ibland behöver ta fram egna indikatorer och använda sig av egna datakällor tillsammans med andra aktörer i länen för att komplettera den nationella statistiken.

3.9.6 Många sprider kunskap men effekterna är otydliga

Nästan samtliga myndigheter i vår kartläggning arbetar med någon typ av kunskapsspridning riktad mot andra aktörer. Det innefattar olika typer av insatser, till exempel informationskampanjer, utbildningsinsatser och olika typer av webbstöd.

Vissa myndigheter ger direkt stöd och utbildning till yrkesverksamma

Nationella kompetensteamet driver en stödtelefon som kan ge råd till yrkesverksamma i specifika ärenden. Likaså finns en stödtelefon som kan ge råd och vägledningen i ärende som rör prostitution och människohandel. Den ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för och drivs av Nationella metodstödsteamet mot prostitution och människohandel.

NCK:s webbstöd för regioner och kommuner innehåller bland annat information om vad yrkesverksamma i vård och omsorg ska göra om de har fått kännedom om att våld förekommer. NCK arbetar med att utveckla dessa webbstöd inom ramen för regeringsuppdraget om att ge regionalt och lokalt kompetensstöd. Om webbstödet ska utvecklas ytterligare för exempelvis rättsväsendet behövs enligt NCK särskilda uppdrag.

(2020:1). *Arbete pågår – En barnrättslig analys*, Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – indikatorer*.

Flera myndigheter arbetar även med utbildningsinsatser

NCK och Barnafrid ger universitetskurser inom området mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten samverkar med universitet och högskolor för att tillhandahålla universitetskurser.

Det finns webbkurser och webbstöd för flera delområden, som har tagits fram av olika myndigheter. Vissa myndigheter genomför utbildningsdagar för yrkesverksamma inom olika områden. Nationella kompetensteamet genomför utbildningar för andra länsstyrelser och myndigheter samt på uppdrag av länsstyrelser för aktörer i länen. Länsstyrelserna är en viktig aktör för att föra ut kunskap, metoder och arbetssätt till yrkesverksamma och andra aktörer i länen. Vissa länsstyrelser ger stöd i att använda metoder eller arbetssätt genom det kompetensstöd som de tillhandahåller samt genom att ge handfast stöd till exempelvis kommuner i deras arbete inom området.

Det är svårt att nå ”rätt” aktör med kunskapshöjande insatser

I våra intervjuer framgår att vissa myndigheter bedömer att det är svårt att nå ut med kunskap samt att nå ut med kunskapen dit den behövs allra mest. De anser att det finns en risk för att kunskapshöjande insatser främst når ”de redan frälsta”.

Inom vissa områden är kompetensutveckling en komplicerad fråga av andra skäl. Skolverket betonar att huvudmännen är ansvariga för sina verksamheter när det gäller skolan och att myndigheten inte kan styra skolorna i detalj. Domare vid domstolarna är försiktiga med att ta del av kompetensutveckling utifrån hur de tolkar att de ska vara självständiga i sin roll.

Det är också viktigt att nå rätt personer med rätt kunskap för att införa nya arbetssätt och metoder på ett bra sätt. Länsstyrelser och företrädare för SKR:s kvinnofridsnätverk beskriver att chefer och ansvariga är viktiga målgrupper för att se till att yrkesverksamma får förutsättningar att omsätta kunskaper i det operativa arbetet.

NCK betonar att det är viktigt att samtliga yrkesverksamma har grundkunskap om våld, och att det sedan behövs olika grader av fördjupning och specialisering utifrån profession och uppdrag. De som i sitt yrke har möjlighet att upptäcka våld behöver framför allt lära sig vara uppmärksamma på indikationer om våld, ställa frågan och hänvisa personen vidare till exempelvis företagshälsovård eller samtalsstöd. De som tar över i dessa verksamheter behöver ytterligare kunskap.

Myndigheter kan använda varandras material mer

Statskontoret anser att länsstyrelserna kan bli mer effektiva i sitt arbete inom området genom att stärka sin samordning av vilket kunskapsmaterial från andra myndigheter som kan användas. Brottsoffermyndigheten upplever exempelvis att olika länsstyrelser är olika intresserade av att utnyttja deras material och kompetens. Myndigheten anser att det är ineffektivt att bra material inte används av alla länsstyrelser. Exempelvis är Länsstyrelsen i Stockholms län den enda

länsstyrelsen som har kontaktat Brottsoffermyndigheten för att få använda deras informationsbroschyrer kring boken Liten, som handlar om barns utsatthet för brott.

MUCF har mycket kunskap från sina enkäter som de inte har tillräckligt med resurser för att själva använda och analysera. MUCF vet att Jämställdhetsmyndigheten och Nationella kompetensteamet är intresserade av enkätresultaten. Myndigheten har också börjat prata med Jämställdhetsmyndigheten om att samverka kring enkäterna. Jämställdhetsmyndigheten skulle till exempel kunna använda deras siffror för att skriva en egen rapport. MUCF uppfattar att de ibland har svårt att nå ut med kunskapen till kommunerna och att de därför behöver samverka mer med länsstyrelserna.

3.9.7 Begränsat fokus på implementering

Vår kartläggning av myndigheternas arbete visar att nästintill samtliga myndigheter arbetar med att ta fram någon typ av kunskap och att sprida någon typ av kunskap. Det är däremot få som arbetar med att stödja implementering av metoder och användning av kunskap.

Utöver stödtelefonerna är det framför allt länsstyrelserna som ger direkt stöd till yrkesverksamma i exempelvis kommuner. Men det är många myndigheter som tar fram olika typer av kunskap inom området, och vi menar därför att det finns en obalans mellan just kunskapsproduktion och tillämpning av kunskap.

Det är viktigt men svårt att använda nya metoder, nya arbetssätt eller ny kunskap

Det finns mycket kunskapsmaterial och stödmaterial inom flera av strategins områden, men nästa steg är att implementera materialet på ett bra sätt, vilket är ett arbete som består av mer än att sprida materialet. Det handlar om att stötta kommuner, regioner och andra aktörer att omsätta metoder och arbetssätt i praktiskt arbete samt att följa upp och återkoppla.

Både Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen lyfter i våra intervjuer fram att implementeringen är viktig för att verksamheterna verkligen ska förändra hur de arbetar. Jämställdhetsmyndigheten pekar på att det är viktigt att implementering skrivs in i regeringsuppdrag om kunskapshöjande insatser. I vår intervju med Socialstyrelsen betonar de att det är viktigt att utvärdera metoder och ta fram stödmaterial, men att det också är viktigt att på djupet analysera implementeringen för att förstå hur processen för att implementera metoder och arbetssätt går till.

NCK menar att det är en utmaning att det är så många som behöver ökad kunskap, både grundläggande kunskap och mer specifik kunskap inom olika yrken och verksamheter.

Svårt att stödja implementering regionalt och lokalt

Socialstyrelsen kan ge stöd i hur en verksamhet kan använda ny kunskap på bästa sätt och vad som krävs för det. Men i övrigt är länsstyrelserna de aktörer som har i uppdrag att översätta kunskap till konkreta förändringar för aktörer i länen.

Länsstyrelserna ska då bistå implementering, men ansvaret för själva implementeringen ligger i den verksamhet där förändringen ska ske, exempelvis socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller hos rättsväsendets aktörer. Men länsstyrelserna behöver ändå ha kompetens om processer och implementering för att kunna bistå arbetet på ett effektivt sätt, och det är inte givet att länsstyrelserna har den kompetensen i dag. Länsstyrelserna kan också behöva utveckla och förändra sina arbetssätt för att stimulera verksamheterna att förändra sina arbetssätt, exempelvis genom att fokusera på handfast stöd till kommuner som efterfrågar det snarare än att enbart tillhandahålla utbildningar.

Länsstyrelsernas möjligheter att lyckas med att stödja implementeringen är också beroende av kommunernas och regionernas möjlighet att ta emot nationellt stöd och råd. Kommunernas möjligheter varierar eftersom de har olika förutsättningar att arbeta med frågorna och eftersom de ger yrkesverksamma olika möjligheter att omsätta nya kunskaper i sitt arbete (se mer i kapitel 4).

Jämställdhetsmyndigheten kan ta en större roll i att följa upp användningen av kunskap

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället. Ett sätt att främja det lokala arbetet kan vara att följa upp hur den kunskap som sprids tas emot och används hos de yrkesverksamma inom kommuner och regioner som ska arbeta med frågorna. Det skulle ge en bild av på vilket sätt verksamheterna tar hand om de nya kunskaperna och förändrar sitt arbete. Det skulle också visa var kunskaperna inte får genomslag i det praktiska arbetet och visa vart det därför är rimligt att rikta särskilda insatser.

Jämställdhetsmyndigheten skulle också kunna följa upp implementeringen och användningen av kompetensstödet. Ett sådant arbete skulle enligt våra intervjuer kräva att regeringen tydligare pekar ut både att implementering och uppföljning är viktigt och tydliggör vem som ska göra vad när det gäller implementering och uppföljning.

4 Länsstyrelsernas förutsättningar

I det här kapitlet analyserar vi länsstyrelsernas förutsättningar att arbeta för strategins genomförande inom länen, bland annat för att strategin ska få genomslag inom olika områden som socialtjänst, skola och föräldraskapsstöd, etableringsinsatser för nyanlända, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet. Vi analyserar också skillnader i förutsättningar mellan de olika länsstyrelserna samt på vilket sätt kommunernas och regionernas kapacitet att ta hand om ny kunskap, information och stöd påverkar länsstyrelsernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelserna har goda förutsättningar att få genomslag för strategin inom länen när det gäller socialtjänsten. Länsstyrelserna har bra kanaler in till socialtjänsten, exempelvis via de regionala samverkans- och stödstrukturerna för socialtjänst och närliggande hälso- och sjukvård.
- Olika länsstyrelser upplever att de har olika förutsättningar att arbeta för strategins genomförande inom hälso- och sjukvården. Vissa har bra ingångar till både verksamheter och till ledningsnivån medan andra har svårare att etablera stabila kanaler.
- Olika länsstyrelser har lyckats olika väl med att dra nytta av de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Dessa strukturer har för vissa länsstyrelser fungerat som vägar in till ledningsnivån i kommuner och regioner.
- Strukturella skillnader mellan länen och mellan kommunerna påverkar länsstyrelsernas möjligheter att verka för att strategin genomförs i deras respektive län.

När det gäller samverkan vill vi lyfta följande sammanfattande iakttagelser:

- Det är svårt för länsstyrelserna att nå in i skolan och därmed att verka för strategins genomförande där. Länsstyrelserna beskriver att de kan nå vissa verksamheter inom skolan, främst elevhälsan eller enskilda engagerade medarbetare, men att det är svårare att nå ledningsnivån inom skolan.
- Strategins mål om brottsbekämpning har bidragit till att förbättra dialogen med rättsväsendets aktörer. Men vi menar att länsstyrelserna i högre grad skulle kunna främja samverkan mellan socialtjänsten och polisen för att förbättra arbetet med skydd och stöd till våldsutsatta.

- Länsstyrelserna kan nå ut bättre med sitt stöd till förebyggande arbete inom exempelvis socialtjänsten genom att samordna sig bättre internt på länsstyrelserna. Det gäller främst det brottsförebyggande arbetet, föräldraskapsstöd och etablering av nyanlända.

När det gäller kostnadseffektivitet är det här kapitlets sammanfattande iakttagelser:

- Det finns flera exempel på att länsstyrelser har hittat effektiva lösningar på problem, till exempel att små länsstyrelser gör gemensamma satsningar på kompetensutveckling och att stora länsstyrelser arbetar riktat till olika delar av länet, exempelvis via kommunalförbund som omfattar ett antal kommuner i länet.
- Ökad samordning av länsstyrelsernas resurser för olika förebyggande uppdrag kan leda till förbättrad effektivitet. Länsstyrelserna arbetar i stor utsträckning i stuprör när det gäller deras olika uppdrag inom social hållbarhet. Det gör det i vissa fall svårare för myndigheterna att använda resurser för förebyggande arbetet på ett effektivt sätt.
- Statskontoret anser att länsstyrelserna kan använda sina resurser mer effektivt genom att
 - utöka och förbättra samordning och samverkan mellan länsstyrelsernas olika förebyggande uppdrag
 - bli bättre på att dra lärdomar av varandras arbetssätt inom området, framför allt när det gäller att nå ut till hälso- och sjukvården och skolan samt på vilket sätt länsstyrelserna kan dra nytta av SKR:s kvinnofrids-satsning och de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

4.2 Förbättrade förutsättningar för samverkan mellan länsstyrelserna och inom länen

Länsstyrelserna är självständiga myndigheter och arbetar på olika sätt. Det påverkar hur de tar sig an och genomför sitt uppdrag att verka för strategins genomförande i länen. Det kan vara svårt för länsstyrelserna att samordna sig sinsemellan eftersom de inte har mandat att styra över varandra.⁶⁷ Men utredningar visar samtidigt att samverkan mellan länsstyrelserna har ökat till följd av att de har fått uppdrag på området mäns våld mot kvinnor.⁶⁸ 2018 beslutade länsstyrelserna gemensamt att inrätta en tjänst som nationell samordnare för länsstyrelsernas

⁶⁷ SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*, s. 59f.

⁶⁸ SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*, s. 29ff, 359f.

uppdrag att motverka mäns våld mot kvinnor. Den nationella samordnaren har bland annat till uppgift att koordinera länsstyrelsernas arbete inom området.

De generella förutsättningarna för samverkan i länen har också förbättrats under de senaste åren. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka samverkan. Regeringen förtydligade länsstyrelsernas samordnande roll i att genomföra strategin i länen i det regionala uppdraget om att verka för genomförandet av nationella strategin. Regeringen ska också permanenta länsstyrelsernas uppdrag att motverka mäns våld mot kvinnor och från och med 2021 tilldela dem medel på 100 miljoner per år för att genomföra uppdraget. På så sätt kommer länsstyrelsernas samordnande roll i länen att förstärkas ytterligare.

Regeringen har också ingått en överenskommelse med SKR om jämställdhet och kvinnofrid för 2018–2020 för att stärka samverkan mellan staten, SKR, kommuner och regioner samt för att stärka och utveckla kvinnofridsarbetet i kommuner och regioner utifrån målen i den nationella strategin. Genom satsningen på kvinnofrid har utvecklingsledare inom kvinnofrid anställts i de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Utvecklingsledarna för kvinnofrid är i de flesta län placerade på en region eller på ett kommunförbund. SKR:s kvinnofridssatsning kommer också att fortsätta under perioden 2021–2023.

Några av länsstyrelserna framhåller att överenskommelsen med SKR och länsstyrelsernas uppdrag är förhållandevis lika. De anser att det därför inte är helt tydligt hur länsstyrelserna ska förhålla sig till SKR:s kvinnofridssatsning. Av våra intervjuer med länsstyrelserna framgår att det är viktigt att olika aktörer inte drar för mycket i samma målgrupper utan istället hittar ett sätt att samverka för att nå ut till kommunerna och regionerna.

Det framgår också i våra intervjuer att det är en styrka att både länsstyrelserna och utvecklingsledarna för kvinnofrid har en roll och resurser inom området. De intervjuade anser att det inte ska behöva bli en konkurrenssituation, utan att det handlar om att hitta sina roller och att utveckla en effektiv samverkan. Vår kartläggning visar att länsstyrelserna lyckas olika väl med att samordna sig med SKR:s kvinnofridssatsning och med de regionala samverkans- och stödstrukturerna. Länsstyrelserna bör kunna lära mer av varandras arbetssätt och dra nytta av att både länsstyrelserna och de regionala samverkans- och stödstrukturerna har en roll och bedriver arbete inom området och på så sätt kunna erbjuda bättre och mer effektivt stöd till kommuner och regioner.

Länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram sektorsövergripande regionala strategier och handlingsplaner i länen, i samverkan med andra myndigheter och aktörer. Vår kartläggning visar att det varierar i vilken mån länsstyrelserna samverkar med andra myndigheter och aktörer i arbetet med att ta fram handlingsplanerna. Statskontoret anser att länsstyrelserna kan använda handlingsplanerna mer för att styra arbetet med att få genomslag för strategin i länen. Vi har inte undersökt

handlingsplanernas innehåll men menar att de har potential att bidra till genomförandet av strategin. Om handlingsplanerna tas fram tillsammans med andra myndigheter och aktörer så ökar det chansen att dessa aktörer också tar ansvar för att genomföra åtgärder.

4.3 Länsstyrelserna behöver arbeta ännu mer mot ledningsnivån i kommuner och regioner

Av våra intervjuer med länsstyrelserna framgår att de kommunala verksamheterna inte alltid vet på vilket sätt de kan få hjälp av länsstyrelserna. Vi menar att kommunernas och regionernas verksamheter behöver bättre stöd från sina kommun- och regionledningar för att få reda på vad de kan få hjälp med. Dessutom behöver länsstyrelserna själva tydligare informera om det kompetensstöd som de kan erbjuda kommuner och regioner.

Våra intervjuer visar att SKR:s kvinnofridssatsning och de regionala samverkans- och stödstrukturerna är viktiga vägar in till ledningsnivån för länsstyrelserna. Det gäller framför allt ledningsnivån i kommunerna men i vissa fall också ledningsnivån i regionerna.

Samtidigt lyfter länsstyrelserna fram att de behöver arbeta mer med ledningsnivån i kommuner och regioner. Svar som lämnats på vår fråga till SKR:s kvinnofridsnätverk bekräftar också bilden av att både länsstyrelserna och kommuner och regioner behöver ha mer inriktning på att få med chefer men även ledande politiker i arbetet. Vår kartläggning visar sammantaget att frågor om mäns våld mot kvinnor måste prioriteras på ledningsnivå för att det ska få genomslag i verksamheterna.

De flesta länsstyrelser samordnar någon form av nätverk för representanter för ledningsnivån i kommuner, regioner och även på myndigheter. Några län håller på att bygga upp ett sådant nätverk. Länsstyrelserna i de län som har nätverk framhåller att nätverken för ledningsnivån är viktiga kanaler för länsstyrelsen att nå ut med information samt för att få en bild av behov och utmaningar i länet. Nätverken bidrar också till kompetensutveckling av personer på ledningsnivå i regioner och kommuner. Personer på ledningsnivån kan också i sin tur vara ambassadörer för området i sina egna organisationer. Det bidrar också till att göra arbetet mer enhetligt i länet.

4.4 Förutsättningarna varierar mellan olika områden och verksamheter

Länsstyrelsernas förutsättningar att verka för strategins genomförande inom länen varierar mellan olika områden och verksamheter. Bäst förutsättningar finns i förhållande till socialtjänsten. Länsstyrelserna har svårast att nå ut till skolan.

4.4.1 Generellt sett goda förutsättningar när det gäller socialtjänsten

Våra intervjuer visar att länsstyrelserna generellt sett har goda förutsättningar att nå ut till kommunernas socialtjänst. De har generellt bra kanaler in till socialtjänsten, till exempel via de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

Länsstyrelserna anser att kunskap och förståelse på ledningsnivå är avgörande för att socialtjänsten ska ta till sig och använda de förbättringar av arbetssätt som länsstyrelserna förmedlar. I våra intervjuer framgår att länsstyrelserna i många fall upplever att det är svårt att nå ledningsnivån i kommuner, vilket i sin tur påverkar möjligheten till förändring inom socialtjänsten.

En annan svårighet i länsstyrelsernas arbete är att myndigheter och aktörer inom kommunerna och regionerna ofta ser socialtjänsten som den enda arena där frågor om våld ska hanteras. Flera av länsstyrelserna anser att detta stora fokus på socialtjänsten riskerar att bli alltför snävt och att hela den kommunala och regionala verksamheten måste involveras för att kommuner och regioner ska kunna bedriva ett tydligare förebyggande arbete mot våld.

Av våra intervjuer med länsstyrelserna framgår också att länsstyrelserna ofta har svårt att nå ut med stöd kring förebyggande arbete eftersom socialtjänsten inte fokuserar på det förebyggande arbetet. Våra intervjuer pekar på att det bland annat beror på att skydd och stöd till individer är ett lagstadgat ansvar för socialtjänsten, medan förebyggande arbete inte är det.

Vår kartläggning visar att länsstyrelserna kan göra mer för att främja det förebyggande arbetet i socialtjänsten. En del i det är att länsstyrelserna behöver samordna sitt arbete gentemot socialtjänsten bättre med länsstyrelsernas övriga uppdrag som är inriktade på förebyggande arbete, främst brottsförebyggande och föräldraskapsstöd. En annan del är att länsstyrelserna behöver göra mer för att involvera fler kommunala verksamheter. Då är ledningsnivån i kommunerna en viktig ingång.

4.4.2 Svårigheter att nå in i skolan

Länsstyrelsernas förutsättningar för att nå in i skolan är förhållandevis begränsade. Men samtidigt visar våra intervjuer att länsstyrelserna anser att skolan är en central aktör i det förebyggande arbetet. Samtliga länsstyrelser beskriver att det är svårt att nå in i skolan (se även avsnitt 3.6.6). Flera länsstyrelser beskriver ändå i våra intervjuer att de har hittat sätt att få tillgång till skolan, främst via elevhälsa och enskilda engagerade medarbetare. De beskriver att elevhälsan spelar en viktig roll när det gäller att upptäcka våldsutsatta, men att det i det universellt förebyggande arbetet är viktigt att även få med sig lärare och fritidsverksamhet. Men våra intervjuer visar att det kan vara svårt för länsstyrelserna att få medarbetare inom skolan att gå de utbildningar som länsstyrelserna erbjuder.

4.4.3 Förutsättningarna för att arbeta med hälso- och sjukvården varierar

Av våra intervjuer med länsstyrelserna framgår att regionernas arbete inom ramen för överenskommelsen mellan SKR och regeringen om kvinnofrid har förbättrat förutsättningarna för länsstyrelserna att nå ut till hälso- och sjukvården. SKR:s kvinnofridssatsning har i vissa län inneburit en ingång för länsstyrelserna till ledningsnivån i regionerna. Det innebär i sin tur att länsstyrelserna kan nå ut med kompetensstöd till fler verksamheter.

Förutsättningarna för länsstyrelserna att få genomslag för strategin inom hälso- och sjukvården varierar. De flesta länsstyrelser anser att deras samverkan med regionen på ledningsnivån fungerar väl. Men det finns också länsstyrelser som upplever att det är svårt att få ut insatser inom hälso- och sjukvården, eftersom regionerna prioriterar frågorna olika över tid. Därför kan det vara svårt för länsstyrelserna att bygga upp kanaler både till verksamhetsnivån och till ledningsnivån inom hälso- och sjukvården.

Av våra intervjuer framgår att länsstyrelsernas förutsättningar att verka för strategins genomförande i hälso- och sjukvården också kan försvåras av att hälso- och sjukvårdens ansvar inom området uppfattas som delvis otydligt. Våld är inte utpekad i hälso- och sjukvårdslagen på samma sätt som i socialtjänstlagen. I länsstyrelsernas uppdrag är det tydligt att de ska samverka med hälso- och sjukvården men i praktiken finns det utmaningar, exempelvis att det inte finns en tradition hos länsstyrelserna att jobba med hälso- och sjukvården.

Statskontoret anser att länsstyrelserna borde kunna dra mer nytta av varandras arbetssätt när det gäller att nå ut till hälso- och sjukvården. De som upplever att det är svårt kan lära av dem som hittat ett fungerande sätt för detta. Det gäller exempelvis hur länsstyrelserna samverkar och samordnar sig med de regionala samverkans- och stödstrukturerna.

I våra intervjuer med länsstyrelserna framkommer att en möjlig väg för att få genomslag för strategin inom hälso- och sjukvården är att regionerna ska ta ansvar för kompetensutvecklingen inom området. De intervjuade anser att det inte är möjligt för länsstyrelserna själva att bjuda in all vårdpersonal till utbildningar.

4.4.4 Strategin har bidragit till att förbättra dialogen med rättsväsendets aktörer men utmaningar kvarstår

Vår kartläggning visar att strategin och särskilt målet om effektivare brottsbekämpning har bidragit till att förbättra både dialogen och samverkan mellan länsstyrelserna och Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Polis, åklagare och representanter för Kriminalvården ingår ofta i de olika nätverk som länsstyrelserna koordinerar. Men vissa länsstyrelser upplever att polisen ofta måste fokusera på annan kriminalitet än våld mot kvinnor. Våra intervjuer med

länsstyrelserna visar också att rättsväsendets deltagande i nätverk och engagemang varierar över tid. Det är också oklart för länsstyrelserna hur frågor inom området tas vidare in i polisorganisationen. När det gäller Domstolsverket eller enskilda domstolar så medverkar de inte i regionala nätverk.

Både länsstyrelserna och Polismyndigheten framhåller också i våra intervjuer att länsstyrelserna i högre grad skulle kunna bidra till att främja lokal samverkan mellan socialtjänsten och polisen när det gäller skydd och stöd för våldsutsatta.

4.5 Behov av mer samordning inom länsstyrelserna

Statskontoret menar att bättre och mer intern samordning och samsyn inom varje enskild länsstyrelse skulle gynna arbetet inom området och förbättra förutsättningarna för att få genomslag för strategin i kommuner och regioner. Vår utredning visar att det också skulle kunna förbättra möjligheterna för länsstyrelserna att nå ledningsnivån i kommuner och regioner. Det skulle dessutom göra att länsstyrelserna kan samordna sina stödjande insatser riktade till kommuner inom olika uppdrag och på så sätt inte riskera att överbelasta kommunerna.

Den interna samordningen kan också bidra till att de olika uppdragen lär sig av varandra, inte minst när det gäller att arbeta förebyggande. Ett exempel på intern samordning är länsstyrelsen i Stockholms län som erbjuder länets kommuner ett preventionspaket där länsstyrelsen samlar sina insatser inom de olika förebyggande områden som länsstyrelsen arbetar med.

Samtliga länsstyrelser har lagt alla sina uppdrag inom det sociala området (social hållbarhet) under samma avdelning eller enhet. Men trots att länsstyrelsernas olika uppdrag inom social hållbarhet är samlade rent organisatoriskt, så varierar det mellan olika länsstyrelser i hur stor utsträckning länsstyrelsernas uppdrag för att motverka mäns våld mot kvinnor samordnas med övriga uppdrag. Våra intervjuer med länsstyrelsernas utvecklingsledare för mäns våld mot kvinnor och svar på våra skriftliga frågor från de som ansvarar för föräldraskapsstöd, brottsförebyggande och etablering av nyanlända på länsstyrelserna visar att de flesta länsstyrelser har begränsad intern samordning. Vår granskning visar också att länsstyrelserna i större utsträckning kan lära sig av varandras arbetssätt när det gäller intern samordning. Länsstyrelserna håller också generellt på att förbättra både sin interna samordning samt sin samordning mellan länsstyrelserna.

4.5.1 Det går att effektivisera det förebyggande arbetet genom att samordna sig med det brottsförebyggande

Vår kartläggning visar att de flesta länsstyrelser inte har samordnat arbetet kring mäns våld mot kvinnor med det brottsförebyggande arbetet i någon högre grad. De har därmed hittills inte låtit dessa närliggande områden dra nytta av varandra. Mäns våld mot kvinnor handlar till största delen om brott, och vi anser därför att det borde finnas potential att dra lärdom av varandra inom det förebyggande området.

Det finns en, eller i några få fall två, samordnare för det brottsförebyggande arbetet på respektive länsstyrelse med uppdrag att stödja den regionala och lokala samordningen av brottsförebyggande arbete. Både våra intervjuer med länsstyrelsernas utvecklingsledare för mäns våld mot kvinnor och vår undersökning bland länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare visar att de flesta inte samordnar sig mellan dessa två uppdrag för att nå ut till kommuner och regioner. Vår undersökning bland länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare visar också att de flesta av dem i ganska eller mycket liten utsträckning arbetar med området mäns våld mot kvinnor.

Brå har i uppdrag att stödja länsstyrelserna i deras brottsförebyggande arbete och bidra till regional samordning inom området. Brå stödjer de regionala brottsförebyggande samordnarna på länsstyrelserna. Men svaren på våra skriftliga frågor till länsstyrelsernas brottsförebyggare visar att det stödet och den samverkan mycket sällan gäller just mäns våld mot kvinnor. Och våra intervjuer visar att utvecklingsledare för mäns våld mot kvinnor sällan får stöd av Brå i brottsförebyggande frågor inom området. Utvecklingsledarna för mäns våld mot kvinnor deltar dock i viss utsträckning och på eget initiativ i de möten som Brå anordnar regionalt med länsstyrelsernas brottsförebyggande samordnare och Polismyndigheten.

Brå uppger att de haft området mäns våld mot kvinnor som återkommande tema varje år på sina nätverksträffar med länsstyrelserna. Brå framhåller också att de bygger upp stödet utifrån länsstyrelsernas behov och att myndigheten inte uppfattar att länsstyrelserna efterfrågar mer stöd på området mäns våld mot kvinnor. Det finns dessutom tecken på att länsstyrelsernas arbete med att få in frågor om mäns våld mot kvinnor i det brottsförebyggande arbetet har utvecklats under 2020. Brå framhåller att flera gemensamma konferenser mellan länsstyrelser ägt rum och att framför allt länsstyrelsen i Västerbottens län har arbetat mycket med frågan.

Sammantaget visar vår utredning att länsstyrelsernas samordning mellan uppdraget om mäns våld mot kvinnor och deras brottsbrottsförebyggande uppdrag hittills varit begränsad, men att arbete pågår för att stärka den samordningen.

4.5.2 Ett vägval för länsstyrelserna hur de ska samordna sig kring föräldraskapsstödet

Vår utredning visar att länsstyrelsernas förutsättningar att nå ut till kommunernas föräldraskapsstöd kan förbättras genom att stärka samordningen inom länsstyrelserna, mellan de som arbetar med mäns våld mot kvinnor och de som arbetar med föräldraskapsstöd. Våra intervjuer visar att utvecklingsledaren för mäns våld mot kvinnor i regel inte arbetar med frågor om föräldraskapsstöd, eftersom varje länsstyrelse har en tjänst eller en del av tjänst med ansvar för den frågan.

Vår enkät till ansvariga för föräldraskapsstödet på respektive länsstyrelse visar också att föräldraskapsstödet generellt endast i liten utsträckning gäller mäns våld

mot kvinnor. Det sker också generellt sett lite samordning och samverkan mellan uppdraget som gäller mäns våld mot kvinnor och uppdraget om föräldraskapsstöd. Det förekommer viss kontakt mellan nationella samordnaren för mäns våld mot kvinnor och nationella samordnaren för föräldraskapsstöd.

Hittills har det dessutom generellt sett skett lite samverkan mellan länsstyrelserna och MFoF inom området mäns våld mot kvinnor. Denna samverkan kan förväntas öka framöver eftersom MFoF i december 2020 fick i uppdrag av regeringen att ta fram en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd. MFoF uppger att de kommer att genomföra detta uppdrag i nära samverkan med länsstyrelsens nationella samordnare för föräldraskapsstöd. MFoF framhåller att ett sådant samarbete är nödvändigt eftersom länsstyrelserna är en viktig länk till den regionala och lokala nivån.

Av vår intervju med nationella samordnaren för föräldraskapsstöd på länsstyrelsen i Örebro län framgår att samordnaren arbetar aktivt både internt på länsstyrelserna och gentemot andra aktörer för att föräldraskapsstödet ska spela en central roll i det universellt förebyggande arbetet inom flera områden, till exempel våld men även inom alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT).

Generellt arbete med föräldraskapsstöd kan förebygga våld i viss mån. Men vi ser att länsstyrelserna saknar ett uttalat våldsperspektiv i förhållande till kommunernas föräldraskapsstöd. Statskontoret menar att länsstyrelserna behöver göra ett vägval. Antingen satsar de mer på specifika insatser mot våld inom föräldraskapsstödet eller så gör utvecklingsledarna för mäns våld mot kvinnor i högre grad insatser gentemot föräldraskapsstödet. Ytterligare ett alternativ är att det räcker att satsa på generellt föräldraskapsstöd eftersom det kan vara våldsförebyggande i sig.

4.5.3 Integration och etablering av nyanlända

Länsstyrelserna har ett antal olika uppdrag som gäller insatser för nyanlända. Två exempel är uppföljning av kommunernas samhällsorientering till nyanlända samt stöd till kommuner och organisationer för tidiga insatser till asylsökande.

Vår undersökning visar att länsstyrelserna inte arbetar med att få in frågor om mäns våld mot kvinnor inom ramen för sitt arbete med etableringsinsatser för nyanlända. Men de skulle kunna få med våldsfrågorna i dessa insatser genom att stärka samordningen inom länsstyrelserna och mellan de som arbetar med mäns våld mot kvinnor och de som arbetar med integration och etablering av nyanlända.

Våra intervjuer med utvecklingsledarna för mäns våld mot kvinnor visar att de i mycket begränsad utsträckning arbetar med våldsförebyggande frågor inom området integration och etablering av nyanlända. Enkätsvaren från samordnarna för integration visar att de i sin tur endast i begränsad utsträckning behandlar våldsfrågor.

Det sker också förhållandevis lite samverkan mellan mäns våld mot kvinnor och integrationsuppdraget på länsstyrelsen, även om samverkan har ökat under de senaste åren. Den samverkan som sker är framför allt i form av att delta i varandras nätverk, sprida kunskap i varandras kanaler och när behov uppstår i de respektive uppdragen. Samverkan sker när det gäller utbildnings- och informationsinsatser till de aktörer som arbetar med integration i länet, exempelvis när det gäller ensamkommande barn som utsätts för människohandel och exploatering samt kring hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns också exempel på länsstyrelser där områdena integration, mäns våld mot kvinnor och folkhälsa genomför gemensamma kommundialoger utifrån informationspaket som de har tagit fram gemensamt.

4.6 Länsstyrelserna efterlyser långsiktighet och krav på samverkan

Länsstyrelserna beskriver att det är positivt att den nationella strategin är tioårig, eftersom det signalerar att arbetet är långsiktigt. Men länsstyrelserna lyfter ändå i våra intervjuer fram att arbetet trots det ibland riskerar att bli kortsiktigt. Det beror på att länsstyrelserna har fått tillfälliga, korta regeringsuppdrag inom området, utöver det regionala uppdraget. Det gäller exempelvis uppdrag i samband med Me too-rörelsen. Anledningen till att kortsiktiga uppdrag kan vara ett problem är främst att om länsstyrelserna behöver anställa för att kunna genomföra uppdraget så dröjer det innan arbetet kan komma igång. Då kan det bli svårt att genomföra uppdraget på ett bra sätt inom angiven tid. I budgetpropositionen för 2021 meddelade regeringen att länsstyrelsernas regionala uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor ska permanentas, vilket kommer att förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att kunna arbeta långsiktigt.⁶⁹

Flera av länsstyrelserna efterfrågar att regeringen i större utsträckning ska ställa krav på att andra myndigheter ska samverka med länsstyrelserna. I dag är det svårt för länsstyrelserna att samverka med andra myndigheter om de myndigheterna inte har ett motsvarande uppdrag att samverka med länsstyrelserna.

4.7 Länsstyrelserna har generellt sett goda förutsättningar när det gäller resurser

För 2019 fick länsstyrelserna totalt 110 miljoner kronor för att arbeta med uppdraget att motverka och bekämpa mäns våld mot kvinnor.⁷⁰ Länsstyrelsen i Örebro län ansvarar för att i samråd med övriga länsstyrelser fördela medlen mellan länsstyrelserna. Inget i vår utredning tyder på att länsstyrelserna generellt sett har för lite resurser för att kunna utföra sitt uppdrag. Däremot kan det vara så

⁶⁹ Proposition 2020/2021:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 13. Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*, s. 80f.

⁷⁰ *Regeringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 3:1*.

att länsstyrelserna kan samordna sig bättre internt och med varandra för att kunna använda resurserna mer effektivt.

Samtliga länsstyrelser ska få minst 1 miljon kronor per år. I övrigt fördelas medlen enligt den fördelningsnyckel (7-parametersmodellen) som används för länsstyrelsernas förvaltningsanslag.⁷¹ Den fördelningen tar framför allt hänsyn till folkmängden, men även exempelvis antal kommuner inom länsstyrelsens ansvarsområde.

Några länsstyrelser lyfter i våra intervjuer fram att den fördelningsnyckel som används gynnar de stora länsstyrelserna och att det kan vara svårt för de mindre länsstyrelserna att få medlen att räcka till. De större länsstyrelserna kan också ofta dela ut bidrag inom ramen för sitt anslag, vilket inte är möjligt för mindre länsstyrelser. Detta är en generell fråga för länsstyrelserna och Statskontoret föreslår i en annan utredning att förändra fördelningsnyckeln.⁷²

4.7.1 Flera länsstyrelser har svårt att förbruka sina medel

Det framgår av den ekonomiska redovisningen av uppdraget att de flesta länsstyrelser inte förbrukade alla sina medel 2019.⁷³ För ett antal länsstyrelser rör det sig om förhållandevis små summor, medan det för exempelvis Västra Götaland, Gävleborg, Norrbotten, Halland, Skåne och Västerbotten rör sig om en ganska stor andel av de utbetalda medlen. För Västra Götaland handlar det till exempel om 18 procent av de utbetalda medlen. Det bekräftar också den bild som länsstyrelsen i Västra Götalands län beskriver i vår intervju att det kan vara svårt för dem att använda alla sina medel.

Det är svårt att se något mönster i vilka länsstyrelser det är som har svårt att förbruka sina medel. Bland dem finns både länsstyrelser med lite resurser och länsstyrelser med mycket resurser. Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att det kan vara svårt att använda de tilldelade resurserna eftersom vissa länsstyrelser som helhet har en ansträngd ekonomi. De drar sig därför för att anställa trots att de har fått pengar för att genomföra uppdraget. Intervjuerna visar också att det kan handla om att länsstyrelserna hanterar sina olika uppdrag i stuprör. De ser därför inte uppdragen som delar av ett övergripande arbete inom hela länsstyrelsen med att stödja och främja det våldsförebyggande arbetet.

⁷¹ Länsstyrelsen Örebro. (2019). *Beslut om fördelning av anslag 3:1, anslagspost 4, särskilda jämställdhetsåtgärder 2019*.

⁷² Statskontoret. (2020:17). *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag*.

⁷³ Länsstyrelsen Örebro. (2020). *Ekonomisk sammanställning av S2017/07420/JÄM (delvis). Utgiftsområde 13, Anslag 3:1, ap. 4 - Särskilda jämställdhetsåtgärder exklusive MKR*.

Vår kartläggning visar att de enskilda länsstyrelserna skulle kunna använda de resurser som går till olika uppdrag inom social hållbarhet på ett mer samlat sätt, särskilt i det förebyggande arbetet. Det skulle i sin tur kunna bidra till en bättre samordning mellan uppdragen och därmed till att länsstyrelserna kan bedriva ett mer samlat arbete gentemot kommuner och regioner, exempelvis genom att länsstyrelserna i de olika uppdragen gemensamt vänder sig till kommuner och regioner istället för att uppdragen var för sig kontaktar kommuner och regioner.

4.8 Strukturella skillnader mellan länen och mellan kommuner påverkar också länsstyrelsernas arbete

Länsstyrelserna lyfter fram att skillnader både i länens befolkningsmängd och storleken på länsstyrelsernas respektive organisationer påverkar deras möjligheter att arbeta med frågorna och få genomslag för strategin i länen. Fördelen med att vara en liten organisation och ett län med liten befolkning är att det är korta kontaktvägar internt i länsstyrelseorganisationen och även korta kontaktvägar till andra aktörer i länet. I ett län med många små kommuner är nackdelen främst att små kommuner inte på egen hand kan bygga upp de verksamheter som krävs för att ge skydd och stöd till våldsutsatta, men också att kommunerna saknar resurser för att bygga upp verksamheter för att kunna arbeta förebyggande.

Några av våra intervjuer med länsstyrelserna visar också att det kan vara svårt för handläggare i kommuner som ligger långt bort från centralorten i länet att delta i utbildningar som anordnas centralt.

4.8.1 Pressad ekonomi och hög personalomsättning i kommunerna kan försvåra

Hög arbetsbelastning, pressad ekonomi och stor personalomsättning i kommunerna kan sammantaget göra det svårare för kommunerna att ta till sig nya arbetssätt och att utbilda sin personal inom olika områden. Arbetsbelastningen och personalomsättningen inom kommunernas socialtjänst är generellt sett hög, men särskilt i storstadskommunerna.⁷⁴ Det kan försvåra för socialtjänsten att upprätthålla kompetens och kontinuitet i arbetet med mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.

Politiska prioriteringar i enskilda kommuner påverkar också arbetet och kan därmed försvåra länsstyrelsernas arbete med att nå ut till kommunerna.

4.8.2 Länsstyrelser med begränsade resurser samverkar för att effektivisera arbetet

Det finns flera exempel på att länsstyrelserna tillsammans med andra aktörer arbetar för att lösa de problem som följer av begränsade resurser, små länsstyrelse-

⁷⁴ SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

organisationer och befolkningsmässigt små kommuner. I redovisningar och i våra intervjuer beskriver flera länsstyrelser att länsstyrelserna därför har kunnat erbjuda kompetensutveckling till yrkesverksamma oavsett i vilket län och i vilken kommun dessa verkar. Varje länsstyrelse för sig har begränsade resurser och därför blir de gemensamma satsningarna ett sätt att använda resurserna mer effektivt.

4.8.3 Länsstyrelserna i storstadslänen har delvis andra utmaningar

Stockholms län har 2,4 miljoner invånare och 26 kommuner och därför ser utmaningen delvis annorlunda ut där. Länsstyrelsen ska då nå ut till ett stort antal kommuner med relativt stor folkmängd. Stockholms stad är dessutom en mycket större organisation än länsstyrelsen och Stockholms stad kan därför bedriva ett omfattande eget arbete inom området. I vår intervju med länsstyrelsen i Stockholms län framkommer att den skulle kunna utveckla sitt arbete med att fungera som en länk mellan Stockholms stad och andra kommuner i länet som inte har samma kapacitet och möjlighet att bedriva eget arbete. Länsstyrelsen i Stockholms län kan också arbeta mer tillsammans med Stockholms stad för att stödja verksamheterna i de olika stadsdelarna.

De befolkningsmässigt stora länen som också har många kommuner behöver snarare än att samverka över länsgränserna arbeta mer inom länen med insatser riktade mot olika delar av länet för att få till ett effektivt arbete. Detta gäller främst Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Västra Götalands län är kanske det tydligaste exemplet med 49 kommuner som varierar kraftigt i befolkningsmängd. Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter i vår intervju fram att de använder de strukturer som redan finns i länet, exempelvis kommunalförbund, för att förmedla olika typer av kompetensstöd till kommunerna.

Referenser

Arbetsförmedlingen. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Arbetsmiljöverket. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Barnafrid. (2019). Slutrapport – utvärdering av barnahus.

Barnafrid. (2019). *Verksamhetsberättelse 2018*.

Barnafrid. (2020). *Verksamhetsberättelse 2019*.

Barnafrid. Basprogram mot våld. <https://barnafrid.se/basprogram/> (Hämtad 2021-02-15).

Boverket. (2019:20). *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*.

Boverket. (2019:21). *Uppföljning av stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden*.

Brottsförebyggande rådet. (2017). *Polisiära arbetssätt för att förebygga upprepat partnervåld – med fokus på våldsutövare*.

Brottsförebyggande rådet. (2018). *Brott i nära relationer bland unga*. Kortanalys 6/2018.

Brottsförebyggande rådet. (2018). *Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott*.

Brottsförebyggande rådet. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Brottsförebyggande rådet. (2019:9). *Våldtäkt från anmälan till dom – en studie av rättsväsendets arbete med våldtäktsärenden*.

Brottsförebyggande rådet. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Brottsförebyggande rådet. (2020:6). *Den nya samtyckeslagen i praktiken – En uppföljning av 2018 års förändringar av lagreglerna rörande våldtäkt*.

Brottsoffermyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2017*.

Brottsoffermyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Brottsoffermyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Domstolsverket. (2018). *Insatser med anledning av ny sexualbrottslagstiftning – slutrapport*. Dnr 1063-2018.

Domstolsverket. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Domstolsverket. (uå). *I andras ögon – Sveriges Domstolars förtroendearbete igår, idag – varje dag*.

Folkhälsomyndigheten. (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017. Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017*.

Folkhälsomyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Folkhälsomyndigheten. (2021). *Betydelsen av alkohol och narkotika för våld i nära relationer*.

Franzén, A. och Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt*.

Graviditetsregistret. (2020). *Graviditetsregistrets årsrapport 2020*.

Inspektionen för vård och omsorg. (2019). *Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018 – En rapport med IVO: iakttagelser från 14 kommuners arbete*.

Inspektionen för vård och omsorg. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Inspektionen för vård och omsorg. (2020). *Barn riskerar att bli utan stöd och hjälp – En regional tillsyn av våld i nära relation vid 12 kommuner och 7 barnkliniker i Mellansverige*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2018:5). *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2018*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2019:11). *Våldsförebyggande arbete med barn och unga*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2019:3). *Ökat genomslag och hård prioritering*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – bilaga*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – En barnrättslig analys*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – indikatorer*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:5). *Styrning ger resultat*.

Jämställdhetsmyndigheten. (2020:9). *Långsiktigt arbete för kunskap och samverkan – Slutredovisning av uppdrag om förstärkta insatser utifrån den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

Kommittédirektiv 2019:94. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete.*

Kriminalvården. (2018). *Hedersrelaterat våld och förtryck – mot förbättrad kunskap om förövarna.*

Kriminalvården. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Kriminalvården. (2020) *Årsredovisning 2019.*

Kriminalvården. (2020). *"Heder fanns ju i familjen men vi var inte extrema i det" – Intervjustudie med kriminalvårdsklienter med hedersrelaterad våldsbrottslighet.*

Kriminalvården. (2020). *Kriminalvårdens regeringsuppdrag om insatser för att förebygga återfall i våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott (S2018/04674/JÄM) Delrapport mars 2020.*

Kriminalvården. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Länsstyrelsen Örebro län. (2020). *Ekonomisk sammanställning av S2017/07420/JÄM (delvis). Utgiftsområde 13, Anslag 3:1, ap. 4 - Särskilda jämställdhetsåtgärder exklusive MKR.*

Länsstyrelsen Örebro län. (2019). *Beslut om fördelning av anslag 3:1, anslagspost 4, särskilda jämställdhetsåtgärder 2019.*

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

Länsstyrelsen Östergötland. (2019). *Årsrapport 2018: Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2019:6). *Utveckling av program för våldsförebyggande arbete med föräldrar.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2020). *Slutrapport 2018–2019 – regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2020). *Årsrapport 2019: Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2020). *Årsrapport 2019: Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019.*

Länsstyrelsen Östergötland. (2020:4). *Slutrapport 2018–2019 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.*

Migrationsverket. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Migrationsverket. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Myndigheten för delaktighet. (2017). *Mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning – utvecklingsområden till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

Myndigheten för delaktighet. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2020). *Det blir ju bara värre om jag berättar... Ungas erfarenheter av sexuella trakasserier i utbildningsmiljö. Fokus 20.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2019). *Se till den som liten är – En utvärdering av det nationella kunskapscentrumet Barnafrid.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2019). *Stegvis skillnad – En granskning av hjälplinjen PrevenTells arbete för att förebygga sexualbrott.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2020). *Strukturer för stöd – Utvärdering av det nationella uppdraget att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.*

Nationellt centrum för kvinnofrid. (2018:1). *Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt.*

Nationellt centrum för kvinnofrid. (2020). *Redovisning av uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m. (A2019/01272/JÄM).*

Nationellt centrum för kvinnofrid. (2020). *Verksamhetsberättelse 2019.*

Polismyndigheten & Åklagarmyndigheten. (2019). *Våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna – En gemensam granskning av polisens och åklagarens handläggning.*

Polismyndigheten & Åklagarmyndigheten. (2020). *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna.*

Polismyndigheten & Åklagarmyndigheten. (2020). *Målsägandebiträde – En gemensam tematisk tillsyn av polisens och åklagarens handläggning.*

Polismyndigheten. (2018). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 20.*

Polismyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Polismyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Polismyndigheten. *Informationskampanj om våld i nära relation.*
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/juni/ny-sida/> (Hämtad 2021-02-22).

Polismyndigheten. *Initiativ Gryning – polisens satsning på våld i nära relation.*
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/maj/initiativ-gryning--polisens-satsning-pa-vald-i-nara-relation/> (Hämtad: 2021-02-22).

Proposition 2020/2021:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 13. Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.*

Regeringsbeslut 2011-06-16. *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.* U2011/3826/UH.

Regeringsbeslut 2015-06-17. *Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.* S2012/275/FST.

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.* S2011/11337/FST S2016/00633/FST (delvis).

Regeringsbeslut 2017-02-16. *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete.* Ju2017/01526/KRIM.

Regeringsbeslut 2017-03-16. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.* U2017/01236/GV.

Regeringsbeslut 2017-12-18. *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* S2017/07420/JÄM (delvis).

Regeringsbeslut 2018-06-14. Uppdrag att planera för utökad samverkan i frågor om förbättrad upptäckt av våld i nära relation m.m. S2018/03696/JÄM (delvis).

Regeringsbeslut 2018-08-30. Uppdrag om insatser för att förebygga återfall i våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott. S2018/04674/JÄM (delvis).

Regeringsbeslut 2019-08-29. Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2019–2021. S2019/01517/JÄM.

Regeringsbeslut 2020-02-06. Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget. U2020/00363/S.

Regeringsbeslut 2020-03-12. Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m. S2020/01591/SOF (delvis).

Regeringsbeslut 2020-04-30. Uppdrag att digitalisera ett program för kompetensutveckling inom psykiatrisk traumavård för anställda i barn- och ungdomspsykiatri m.fl. S2020/03862/FS (delvis).

Regeringsbeslut 2020-04-30. Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att identifiera och utveckla arbetssätt för att kommuner ska kunna sprida information om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med anledning av utbrottet av covid-19. A2020/01001/JÄM.

Regeringsbeslut 2020-06-17. Uppdrag att analysera konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg. S2020/05512/SOF (delvis).

Regeringsbeslut 2020-06-25. Uppdrag om utveckling av samordning avseende våldsförebyggande insatser. A2020/01468/JÄM.

Regeringsbeslut 2020-08-27. Uppdrag att studera åtgärder mot våld i nära relationer bland unga. Ju2020/03036/KRIM.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 3:1.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Brottsoffermyndigheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Uppsala universitet.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet.

Riksrevisionen. (2015:13). Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar.

Skolinspektionen. (2018). Sex- och samlevnadsundervisning.

Skolverket. (2018). *Redovisning av uppdrag att utvärdera det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention (2015:518).*

Skolverket. (2019). *Redovisning av uppdrag Insatser mot sexuella trakasserier.*
Dnr 7.5.2 - 2018:730.

Skolverket. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Socialdepartementet. (2018). *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.*
Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens pågående våldsuppdrag – Uppdaterad 2020-05-26.*

Socialstyrelsen. (2018). *Fråga om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutsatthet och våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder.*

Socialstyrelsen. (2018). *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (SOU 2018:37).* Dnr. 3.1.19015/2018.

Socialstyrelsen. (2019) *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst – Redogörelse för arbetet inom Rådet för styrning med kunskap och Huvudmannagruppen under 2019.*

Socialstyrelsen. (2019). *Ett liv utan våld och förtryck – slutredovisning av uppdraget att genomföra nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck.*

Socialstyrelsen. (2019). *Plan för utökad samverkan för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i samverkan.*

Socialstyrelsen. (2019). *Projektplan avseende att förstärka samordningen av Socialstyrelsens samtliga uppdrag på området mäns våld mot kvinnor och våld mot barn samt hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr. 5.7-34913/2019.

Socialstyrelsen. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Socialstyrelsen. (2020). *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer.*

Socialstyrelsen. (2020). *Delredovisning av uppdrag att stödja utvecklingen av arbete inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor (S2018/03516/JÄM (delvis) och S2019/02785/FS).*

Socialstyrelsen. (2020). *Inventering av vård för kvinnor och flickor som har varit utsatta för könsstympning. Delrapport 1.*

Socialstyrelsen. (2020). *Uppdragsbeskrivning för – Fördjupad uppföljning för vissa bestämmelser och allmänna råd i SOSFS 2014:4. Dnr 20944/2020 2(6).*

Socialstyrelsen. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Socialstyrelsen. Kunskapsguiden. <https://kunskapsguiden.se/> (Hämtad 2021-02-12).

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

SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld – utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014.*

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

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

SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – Återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld.*

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Statens beredning för social och medicinsk utvärdering. Familjebaserade interventioner jämfört med individuella interventioner vid hedersrelaterat våld och förtryck. <https://www.sbu.se/sv/publikationer/kunskapsluckor/familjebaserade-interventioner-jamfort-med-individuella-interventioner-vid-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/> (Hämtad: 2021-02-22).

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

Statskontoret. (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor – en analys av regeringens styrning.*

Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – ett sätt för regeringen att styra?. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter – slutrapport.*

Statskontoret. (2020:13). *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet.*

Statskontoret. (2020:17). *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag.*

Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande. (2020-09-03). *Bättre sexualundervisning för unga.* (Hämtad: 2020-11-04). www.regeringen.se.

Åklagarmyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Åklagarmyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2018.*

Åklagarmyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2019.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

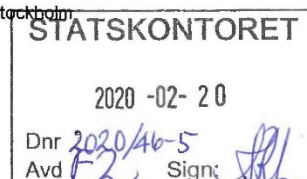
Regeringsbeslut

II 1

2020-02-13
A2020/00238/JÄM

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att följa upp och analysera centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (skr. 2016/17:10). Uppdraget syftar till att ge regeringen underlag för utvecklad styrning på området.

Statskontoret ska

- kartlägga centrala myndigheters arbete med den nationella strategin och vilka möjligheter och utmaningar de uppfattar inom sina respektive ansvarsområden,
- analysera länsstyrelsernas förutsättningar att verka för strategins genomförande inom länen, särskilt i förhållande till socialtjänsten, skolan, föräldraskapsstöd, etableringsinsatser för nyanlända, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet,
- bedöma på vilket sätt samordning och samverkan mellan de centrala myndigheterna har påverkats av den nationella strategin, samt hur samverkan mellan länsstyrelserna och kommuner och regioner kan utvecklas vidare vad gäller stöd till skolor, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården,
- analysera kostnadseffektiviteten av myndigheternas arbete med strategin,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

- analysera styrningen utifrån den nationella strategins fyra målsättningar, och
- mot bakgrund av resultaten, lämna förslag på hur den fortsatta styrningen av arbetet med att genomföra den nationella strategin kan utvecklas.

I genomförandet av uppdraget ska Statskontoret även inhämta synpunkter och erfarenheter från andra myndigheter som genomför utvärderingar och analyser och arbetar med kunskapsutveckling inom området.

Statskontoret ska lämna en muntlig delredovisning senast den 1 oktober 2020 och slutredovisa uppdraget senast den 15 mars 2021 till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Närmare om uppdraget

Den tioåriga (2017–2026), sektorsövergripande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor beslutades av regeringen i november 2016. Strategin togs fram för att stärka förutsättningarna att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin riktar sig mot våld som kvinnor och flickor utsätts för på grund av sitt kön. Även män och pojkar kan utsättas för våld från närstående och inkluderas i strategin, liksom hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer. Till det nämnda delmålet hör även frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Vid genomförandet av strategin ska såväl ett barnrättsperspektiv som ett hbtq-perspektiv beaktas.

Strategin har fyra målsättningar:

- ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld,
- förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn,
- effektivare brottsbekämpning samt
- förbättrad kunskap och metodutveckling.

Regeringens ambition med den nationella strategin är att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt, och att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. För att åstadkomma detta fordras ett bredare engagemang av män och pojkar än tidigare samt en uppgörelse med normer

som rättfärdigar våld och begränsningar av kvinnors och flickors handlingsutrymme och livsval. Vidare krävs skarpare och mer träffsäkra åtgärder vad gäller skydd och brottsbekämpning. Alla samhällssektorer som kommer i kontakt med våldet och dess konsekvenser måste bli bättre på att upptäcka och bekämpa det samt tillhandahålla skydd och stöd för de utsatta.

I den nationella strategin har regeringen bedömt att vissa myndigheter är särskilt viktiga för att uppnå målsättningarna på nationell nivå. Hit hör Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Socialstyrelsen och Statens skolverk och länsstyrelserna. Även ett flertal av rättsväsendets myndigheter, bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet är särskilt viktiga för att uppnå strategins målsättningar. Numera har också Jämställdhetsmyndigheten en central roll i arbetet med att genomföra strategin. Avseende frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck har Länsstyrelsen i Östergötland (Nationella kompetensteamet) ett särskilt uppdrag. Vidare har Arbetsförmedlingen, Brottsoffermyndigheten och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys fått uppdrag med koppling till den nationella strategin.

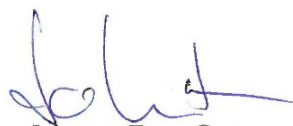
Kunskapen om fungerande arbetssätt, om effekten och kostnadseffektiviteten av insatser samt om våldets utbredning och kostnader över tid behöver öka. Arbetet mot våld ska vara väl samordnat mellan berörda aktörer på samtliga nivåer. Genom den långsiktiga strategin med tillhörande åtgärdsprogram för perioden 2017–2020 vill regeringen lägga grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor samt påskynda utvecklingen av verkningsfulla förebyggande insatser.

Regeringen har också bedömt att genomförandet av strategin bör utvärderas av en aktör som själv inte har en betydande roll i genomförandet. Enligt vad som anges i strategin bör utvärderingar genomföras dels efter halva strategiperioden, dels vid strategiperiodens slut.

På regeringens vägnar

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Åsa Lindhagen'.

Åsa Lindhagen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Johannes Evers Gester'.

Johannes Evers Gester

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, OFA K, SFÖ
Justitiedepartementet/KRIM, PO, Å
Utbildningsdepartementet/S
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Arbetsmarknadsutskottet
Socialdepartementet/FS, FOS, SF
Arbetsförmedlingen
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Inspektionen för vård och omsorg
Jämställdhetsmyndigheten
Kriminalvården
Migrationsverket
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
Polismyndigheten
Socialstyrelsen
Statens skolverk
Sveriges Kommuner och Regioner
Åklagarmyndigheten

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

Den här rapporten är vår slutredovisning av uppdraget. Statskontoret genomförde i september 2020 en muntlig delredovisning för Arbetsmarknadsdepartementet. Inom ramen för uppdraget har vi genomfört intervjuer, dokumentstudier och skickat skriftliga frågor till några aktörer. Vi har gjort vissa avgränsningar och tolkningar av uppdraget, som vi redovisar i följande avsnitt.

Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Vi har tolkat uppdraget som att tyngdpunkten ska ligga på att kartlägga och analysera myndigheternas arbete med att genomföra den nationella strategin för att motverka och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Uppdraget omfattar myndigheternas styrning, genomförande av arbetet, samverkan med andra aktörer och effektiviteten i arbetet. Det handlar också om myndigheternas förutsättningar för att kunna bedriva detta arbete, inte minst länsstyrelsernas förutsättningar att kunna verka för att strategin genomförs inom länen.

Kartläggningen gäller ett stort antal myndigheter. Därför har vi inte i detalj undersökt hur myndigheterna har arbetat med varje uppdrag eller åtgärd som hör till området. Vi har i stället skapat en helhetsbild av vad de olika myndigheterna bidrar med och vilka utmaningar som finns i arbetet. Strategin är tänkt att spegla hela det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, och därför har vi kartlagt myndigheternas arbete inom hela delmålsområdet.

Vi har fokuserat på myndigheternas arbete och förutsättningar och därför har vi inte gjort någon empirisk undersökning av hur kommuner och regioner arbetar med mäns våld mot kvinnor. Däremot har vi frågat yrkesverksamma inom kommuner och regioner samt några av det civila samhällets organisationer inom området om deras synpunkter på myndigheternas arbete.

Vi har framför allt fokuserat vår analys av styrningen på hur myndigheterna styr och agerar för att genomföra intentionerna i strategin. Vårt huvudsakliga fokus på myndigheterna innebär att vi inte har genomfört någon fördjupad undersökning av regeringens styrning. Däremot har vi kartlagt regeringens uppdrag inom området för att förstå varför myndigheterna arbetar med de saker de gör inom området. Vår analys av regeringens styrning har huvudsakligen utgått från de utmaningar som vi har sett finns kvar i myndigheternas arbete inom området. Regeringens styrning är en viktig faktor i analysen av myndigheternas förutsättningar att arbeta med strategin och för att få en helhetsbild av styrkedjan.

När det gäller samverkan och samordning har vi undersökt vilka myndigheter som samverkar med varandra och i vilka frågor. Vi har identifierat i vilka situationer utvecklad samverkan och samordning kan vara ett sätt att lösa problem och öka möjligheterna att nå målen i strategin. När det gäller kostnadseffektivitet har vi främst analyserat hur myndigheterna kan förbättra sitt arbete och därmed öka förutsättningarna att nå målen i strategin och i sin tur ge regeringen mer för de resurser som regeringen avsätter.

Vi har avgränsat vår kartläggning till insatser som har genomförts hittills under strategiperioden, det vill säga från 2017 till 2020.

För att avgöra vilka myndigheter som ska ingå i uppdraget har vi utgått från de 36 myndigheter som nämns i uppdraget.⁷⁵ Men det finns också fler myndigheter och aktörer som har en viktig roll i arbetet med strategin. Dessa har vi identifierat med hjälp av strategin och Jämställdhetsmyndighetens kartläggning av åtgärder som är kopplade till strategin.⁷⁶ Vi har sedan valt ut de myndigheter och aktörer som har en roll, en uppgift eller särskilda uppdrag med betydelse för genomförandet av strategins åtgärdsprogram och för att uppfylla strategins mål. Det innebär att ytterligare sex myndigheter har inkluderats i kartläggningen.⁷⁷ Totalt omfattar kartläggningen 42 myndigheter. För ytterligare ett antal myndigheter har vi gjort en mycket översiktlig kartläggning. Det gäller några myndigheter som har genomfört uppdrag med relevans för delmålet, men där verksamhetsområdena endast har haft begränsad koppling till åtgärdsprogrammet.⁷⁸

Muntlig delredovisning 2020

Vid Statskontorets muntliga delredovisning den 29 september 2020 redogjorde vi för preliminära iakttagelser om utmaningar i myndigheternas arbete, styrning, samverkan och länsstyrelsernas förutsättningar. Vi lämnade också några medskick till regeringens arbete med strategins nya åtgärdsprogram som kommer 2021.

⁷⁵ Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Socialstyrelsen, Statens skolverk, länsstyrelserna (inkl. Länsstyrelsen i Östergötland som har ett särskilt uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck), Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Brottsoffermyndigheten samt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

⁷⁶ Jämställdhetsmyndigheten. (2020:1). *Arbete pågår – bilaga*.

⁷⁷ Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet, Barnafrid vid Linköpings universitet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Domstolsverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Statens beredning för medicins och social utvärdering (SBU).

⁷⁸ Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Skolinspektionen, Statens medieråd, Boverket och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

Slutrapporten 2021

I denna slutrapport av uppdraget utvecklar Statskontoret de preliminära och kortfattade iakttagelser vi redogjorde för i den muntliga delredovisningen. Vi besvarar samtliga uppdragsfrågor i regeringsuppdraget och lämnar förslag på hur styrningen kan utvecklas framöver.

Metodbeskrivning

Vårt underlag utgörs av intervjuer, dokumentstudier och skriftliga frågor. Genom att samla in både skriftlig och muntlig information har vi fått en så bred och rättvisande bild som möjligt av arbetet med strategin. Baserat på vår kartläggning genom intervjuer och dokumentstudier har vi kunnat analysera myndigheternas arbete med strategin i sin helhet och se var de största insatserna sker, hur arbetet fungerar samt var det finns eventuella luckor och svagheter.

Intervjuer

Vi har genomfört intervjuer med samtliga 21 länsstyrelser och ytterligare 21 myndigheter som arbetar med frågan om mäns våld mot kvinnor. Sammanlagt har vi genomfört omkring 55 intervjuer. Samtliga intervjuer har genomförts digitalt, via Skype, Teams eller Zoom. Intervjupersonerna har i de flesta fall fått frågor i förväg.

På samtliga utvalda myndigheter har vi genomfört en intervju med en representant för myndigheten som myndighetens ledning har valt ut. På en del myndigheter har vi genomfört kompletterande intervjuer. Det gäller Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, NCK, Nationella kompetensteamet vid länsstyrelsen i Östergötlands län, Brå och Polismyndigheten. Vi har intervjuat länsstyrelsernas samordningsgrupp där utvecklingsledarna för arbetet mot mäns våld mot kvinnor från ett antal länsstyrelser samt länsstyrelsernas nationella samordnare inom området ingår. Vi har även intervjuat länsstyrelsernas nationella samordnare för föräldraskapsstöd samt samordnaren för etableringsinsatser för nyanlända. Vi har också intervjuat företrädare för SKR:s kvinnofridssatsning.

Det är möjligt att våra intervjupersoner vid myndigheterna har velat lyfta fram mestadels positiva beskrivningar av sitt arbete inom området. Det har vi hanterat genom att även använda annat material, exempelvis dokument och andra myndigheters beskrivningar av arbetet inom området. Vi har intervjuat många myndigheter som har fått ge sin bild av varandras arbete och hur arbetet inom området fungerar som helhet, vilket vi kunnat ta med oss till våra fortsatta intervjuer. De myndigheter som är mest centrala i genomförandet av strategin har vi också intervjuat vid flera tillfällen. Vid första tillfället har frågorna varit öppna och sonderande. Vid sista tillfället har vi kunnat stämma av vår samlade bild av myndighetens arbete och även pröva våra tankar om vissa preliminära förslag, för att se om de skulle kunna gå att genomföra.

Dokumentstudier

Dokumentstudier har varit ett viktigt underlag, särskilt för vår kartläggning av myndigheternas arbete med strategin. Men de har även varit värdefulla för att besvara frågan om länsstyrelsernas förutsättningar och samverkan samt för vår analys av kostnadseffektivitet och styrning.

I vår kartläggning av myndigheternas arbete med strategin har vi framför allt utgått från myndigheternas årsredovisningar för 2017–2019 och deras redovisningar av uppdrag, länsstyrelsernas redovisningar av sina regionala uppdrag för 2018 och 2019 samt andra dokument som intervjupersonerna har tipsat om. Vid intervjuerna har vi bitt om material som beskriver myndigheternas arbete med frågorna inom strategin.

Vi har sammanställt information om respektive myndighets arbete inom området, samverkan, styrning, utmaningar och resultat. Utifrån det har vi kategoriserat och analyserat myndigheternas arbete, bland annat utifrån deras bidrag till målen, underkategorierna och utgångspunkterna i strategin.

Det som har framkommit i dokumentstudierna har vi analyserat tillsammans med vad som har framkommit i intervjuerna. Vi har inte kunnat göra en detaljerad kartläggning för varje myndighet eftersom kartläggningen omfattar så många myndigheter. I vår faktagranskning har myndigheterna också fått komplettera med åtgärder som vi har missat att myndigheterna har genomfört.

Skriftliga frågor till länsstyrelserna

Efter våra intervjuer med länsstyrelsernas utvecklingsledare för mäns våld mot kvinnor bedömde vi att vi behövde komplettera bilden av länsstyrelsernas interna samordning genom att få de olika involverade aktörernas syn. Vi skickade därför tre skriftliga frågor till länsstyrelsernas ansvariga eller samordnare för brottsförebyggande, föräldraskapsstöd samt etablering av nyanlända. De fick svara på skala mellan 1 och 5 om i vilken utsträckning de bedriver arbete om mäns våld mot kvinnor och i om i vilken utsträckning de samverkar med utvecklingsledaren för mäns våld mot kvinnor. De fick också möjlighet att utveckla sina svar i fritext. Ungefär hälften av länsstyrelserna svarade på denna undersökning.

Skriftlig fråga till SKR:s kvinnofridsnätverk och till det civila samhällets organisationer

Inom kommuner och regioner har vi velat få de yrkesverksammas syn på vad myndigheterna – och inte minst länsstyrelserna – kan göra framöver för att förbättra arbetet mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Vi har därför ställt en öppen fråga om detta till samtliga medlemmar i SKR:s kvinnofridsnätverk, där de som ville fick möjlighet att skicka in ett skriftligt svar via ett formulär. I nätverket ingår närmare 500 yrkesverksamma inom området. Det var 29 personer som skickade in synpunkter.

Eftersom det rör sig om ett så pass litet urval, behandlar vi det som ett kvalitativt material.

Vi ställde även en liknande fråga till det civila samhällets organisationer inom området, för att få deras perspektiv på myndigheternas arbete med strategins frågor och hur de ser att det kan utvecklas framöver. Vi skickade frågan till drygt 40 organisationer som är aktiva inom området och vissa av dem skickade frågan vidare till några av sina medlemsorganisationer. Vi valde ut dessa organisationer utifrån de aktörer som Regeringskansliet tidigare under 2020 bjöd in till samtal om ämnet. Det var 18 organisationer som skickade in synpunkter.