



UPPSALA
UNIVERSITET

Nationellt centrum för kvinnofrid

National Centre for Knowledge
on Men's Violence against
Women

SE-751 85 Uppsala

Besöksadress/Visiting address:
Akademiska sjukhuset
Ingång 17

Uppsala University Hospital
Entrance 17

Telefon/Phone:
018-611 27 93
+46 18 611 27 93

Telefax/Fax:
018-50 73 94
+46 18 50 73 94

www.nck.uu.se

n.n@nck.uu.se

REMISSVAR

2015-10-23

Dnr: NCK 2015/20

Nationellt centrum för kvinnofrids (NCK) yttrande angående betänkandet "Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck" (2015:55)

Sammanfattning av NCK:s yttrande

NCK delar utredningens uppfattning att det finns ett stort behov av ökad kunskap, höjd kompetens och ytterligare forskning inom våldsområdet. Kunskap är en nyckel i arbetet mot våld.

NCK instämmer i:

- den övergripande problembeskrivningen. Våldet är ett komplext och svårlöst problem som drabbar många kvinnor och barn.
- att det krävs en tydlig politisk prioritering av våldsfrågorna på nationell, regional och lokal nivå.
- att arbetet mot våld ska vara en självklar del av myndigheternas ordinarie arbete.
- att styrningen av arbetet måste vara strategisk och långsiktig. Det arbete som fungerar måste tas till vara och stärkas ytterligare.
- förslaget om ett nationellt råd med representanter för myndigheter, idéburna organisationer och forskarvärlden.
- att det finns ett stort behov av ökad kunskap, höjd kompetens och ytterligare forskning inom våldsområdet. Utbildning om mäns våld mot kvinnor bör ingå i grundutbildningarna för alla relevanta målgrupper.
- att länsstyrelserna har en viktig roll som samordnare av kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte och att det bör finnas samordnare för kvinnofridsfrågor i samtliga län.

NCK anser inte:

- att den föreslagna strategin är praktiskt möjlig att direkt implementera. Antalet målområden bör begränsas och delmål och indikatorer bör ses över.
- att det bör inrättas ett nationellt sekretariat med administration enligt den modell som föreslås i utredningen.

NCK föreslår:

- att medel avsätts för ett omfattande kunskapslyft för socialtjänsten och hälso- och sjukvården om våldsfrågor med det tidigare "Läraryftet" som förebild.
- att resurser satsas på implementering och uppföljning av "Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer" (SOFS 2014:4) för att dessa ska få ökat genomslag.

NCK:s synpunkter på Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (2015:55)

Komplext och svårlöst problem

Trots att det kan tyckas gå långsamt framåt har Sverige gjort stora framsteg när det gäller arbetet mot våld. På flera områden har jämställdheten nått relativt långt och det finns en stor politisk enighet om att våldet är en viktig samhällsfråga. Lagstiftningen har skärpts i flera omgångar. Det finns god kunskap om vad som kan och bör göras och väl genomarbetade föreskrifter och rutiner för samhällets insatser. Den stora utmaningen är att se till att denna kunskap omsätts i praktiken och att lagar, regler, föreskrifter och allmänna råd följs varje dag och överallt. Det är arbetet i myndigheterna som är avgörande, och det är där kraften, resurserna och ansvaret för det operativa arbetet måste ligga. Det engagerade och systematiska arbete som nu pågår i många nationella myndigheter, länsstyrelser, landsting och kommuner måste synliggöras och förstärkas. Ansvar måste utkrävas och brister åtgärdas.

Medvetenheten om att mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem har ökat under senare år. Det finns en stor frustration över att arbetet inte går framåt i den takt vi skulle önska och att våldet inte upphör. Problemet är alltför komplext och svårlöst för att det ska

vara möjligt att hitta en enda lösning. Det måste åtgärdas på många plan samtidigt, och nyckeln till förändring är ökad kunskap.

Mäns våld mot kvinnor är ett typiskt exempel på det Innovationsrådet beskriver som ”svårösta samhällsfrågor” i utredningen ”Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet” (SOU 2013:40). Karaktäristiskt för dessa är att de är komplexa, att det kan finnas en uppgivenhet och skepsis inför möjligheterna att uppnå påtagliga förbättringar, att de inte låter sig lösas en gång för alla, att de ger upphov till väsentliga meningsskiljaktigheter samt att de är svåra att experimentera med utan allvarliga konsekvenser för människor. Den typen av problem låter sig inte lösas med traditionella linjära metoder, utan kräver långsiktighet, uthållighet och insikt om frågans komplexitet.

Samtidigt som politiker, myndigheter och idéburna organisationer strävar mot en långsiktig och hållbar förbättring av situationen måste de dagliga insatserna för skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn fungera på bästa möjliga sätt och anpassas efter individernas behov. De kan inte vänta.

NCK önskar att den feministiska regeringen prioriterar arbetet mot mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck och våld i samkönade relationer, och förstärker det arbete som har påbörjats. Det är dock viktigt att invänta och sammanställa remissvaren från samtliga aktuella utredningar på området¹ innan beslut fattas om en hållbar och långsiktig strategi.

Våldet är utbredd och frekvent

NCK instämmer i stort med den övergripande problembeskrivning som utredningen lyfter fram och som även har framkommit i flera tidigare utredningar och utvärderingar. Att våldet är utbredd i samhället och får stora konsekvenser visades tydligt i NCK:s forskningsrapport ”Våld och hälsa – en befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa” (NCK-rapport 2014:1). Genom samtalen till den nationella stödlinjen Kvinnofridslinjen får NCK dagliga påminnelser om våldets omfattning och vad det får för följder för kvinnor och barn. Under 2014 tog Kvinnofridslinjen emot 29 000 samtal från kvinnor som berättade om sin situation.

NCK anser att utredningen ger en korrekt beskrivning av ämnet mäns våld mot kvinnor, av hur problematiken ser ut samt av olika begrepp och den historik som är nödvändig att känna till för att kunna förstå detta komplexa område.

¹ Förutom föreliggande utredning gäller detta *Jämställdhetsutredningen* (U2014:06), *En nationell samordnare mot våld i nära relationer* (Ju2012:05) samt *2014 års sexualbrottskommitté* (Ju2014:21).

Våldsfrågorna måste prioriteras

NCK instämmer i utredningens uppmaning att våldsfrågorna i ännu högre grad än i dag måste prioriteras av politiker och chefer och bli en del i det ordinarie arbetet på alla myndighetsnivåer. Det ställer krav på politiskt ansvarstagande för en förändring såväl nationellt som i landsting och kommuner.

Arbetet mot våld ska vara en självklar och prioriterad del av myndigheternas ordinarie arbete. NCK anser att detta bör göras tydligt i regleringsbrev och uppdrag till myndigheter.

Strategisk och långsiktig styrning behövs

NCK instämmer i behovet av strategisk och långsiktig styrning av uppdragen och en samordning för att undvika dubbelarbete och för att bäst utnyttja olika myndigheters kompetens. Det bör finnas tydliga krav på redovisning av utfall, återrapportering och samverkan. En mer aktiv dialog mellan myndigheterna och departementen är nödvändig.

NCK instämmer med utredningens förslag om att tillsätta ett nationellt råd med kompetenta medlemmar från myndigheter, idéburna organisationer och forskarvärlden.

Nödvändigt att satsa på ökad kunskap

NCK delar utredningens uppfattning att det finns ett stort behov av ökad kunskap, höjd kompetens och ytterligare forskning inom våldsområdet.

NCK har under lång tid och i flertalet rapporter fört fram vikten av att utbildning om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i grundutbildningarna för alla relevanta yrkesgrupper, och instämmer därför i detta förslag. I dagsläget saknas sådan kompetens hos många nyutexaminerade, vilket leder till att stora resurser måste läggas på kompetensutveckling.

Efterfrågan på formell kunskap om mäns våld mot kvinnor har ökat kraftigt under de senaste åren, vilket märks genom söktrycket på NCK:s olika utbildningar. Såväl ”Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet” (Istanbulkonventionen) och ”Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer” (SOSFS 2014:4) betonar att personal som möter våldsutsatta kvinnor ska ha relevant utbildning och kunskap om detta.

För att detta ska bli verklighet föreslår NCK att medel avsätts för en omfattande kompetenshöjning hos personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Ett ”kunskapslyft” med satsningen ”Lärarlyftet” i skolvärlden som förebild vore önskvärt. Det ska vara

självkärligt att alla som i sitt arbete möter en våldsutsatt kvinna ska ha tillräcklig kompetens och veta exakt vad de ska göra. Det är i vardagen som människor utsätts för våld, och det är i det dagliga arbetet som våldet måste upptäckas och stoppas.

NCK anser att det måste finnas lätt tillgängligt stöd för personal som möter våldsutsatta kvinnor i sitt arbete och att de verksamheter som erbjuder detta i dag bör stärkas. Den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen som är öppen dygnet runt kan ge stöd till den personal som vill ha råd i samband med detta. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck kan Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen Östergötland ge konsultativt stöd. NCK:s kunskapsbank är en webbplats där användarna snabbt kan hitta aktuell forskning och kunskap om våld. Den erbjuder ett kostnadseffektivt kunskapsstöd för yrkesverksamma som möter våldsutsatta kvinnor i sitt arbete.

Samverkan kräver struktur och ansvar för den egna verksamheten

I förslaget till nationell strategi återkommer kravet på samverkan utan att det preciseras närmare eller problematiseras. NCK instämmer i behovet av en väl fungerande samverkan och vill framhålla att myndigheternas skyldighet att samverka regleras i såväl Förvaltningslagen som Socialtjänstlagen och Polislagen.

Grundläggande förutsättningar för att kunna uppnå en väl fungerande samverkan är att det finns tydliga mål, riktlinjer, styrning, struktur, samsyn, kompetens och långsiktighet. Först när arbetet i den egna verksamheten fungerar är det möjligt att samverka med andra.

Samverkan påverkas av olika regelverk, organisationer och synsätt. En del i att agera professionellt är att känna till andra aktörers ansvarsområden och var överlappningen av ansvar sker. Skillnader mellan myndigheternas olika uppdrag ska inte suddas ut. Tvärtom är olikheterna grunden för och styrkan i samverkan.

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid är ett etablerat och unikt forum för att hålla berörda myndigheter uppdaterade om pågående arbete med mäns våld mot kvinnor och barn. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid sammanträder fyra gånger per år och utbyter erfarenheter och får överblick på arbetet som sker på myndigheterna runt om i Sverige. Samverkansgruppen organiserar vart femte år en gemensam nationell konferens. NCK anser att denna samverkansgrupp utgör en viktig resurs för att vidareutveckla, sprida och förankra det framtida arbetet mot våld i myndigheterna och därför bör användas mer aktivt i det fortsatta arbetet.

Länsstyrelserna har viktig roll men begränsat mandat

NCK anser att länsstyrelserna har en viktig roll som samordnare för kunskapsspridning och verksamhetsutveckling samt utbyte av erfarenheter på regional nivå. NCK instämmer därför i utredningens förslag att det bör tillsättas samordnare för kvinnofridsfrågor i alla län. Samordnarna bör också ansvara för att ha överblick över vilka insatser som görs på regional och lokal nivå.

NCK har goda erfarenheter av samverkan med länsstyrelserna för att sprida kunskap om våld. En särskild del på NCK:s kunskapsbank, det så kallade webbstödet för kommuner, har utvecklats i samarbete med länsstyrelserna. Denna samverkan har lett fram till ett uppdrag från Socialstyrelsen att gemensamt ta fram en webbaserad introduktionskurs om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Detta är ytterligare ett steg till att stödja kommunernas kompetensförsörjning genom att producera en introduktionskurs som är tillgänglig och kostnadsfri för alla.

NCK vill understryka att det i strategin är oklart vad länsstyrelsernas förtydligade och förstärkta roll skulle innebära i praktiken. Länsstyrelserna har inget ansvar eller befogenheter när det gäller hur arbetet mot våld ska bedrivas i hälso- och sjukvården, Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket eller Kriminalvården.

För många målområden och överlappande delmål

Som strategin är utformad i utredningens förslag är den enligt NCK inte praktiskt möjlig att implementera.

NCK anser att antalet målområden bör begränsas och att delmål och indikatorer bör ses över. Flera delmål i förslaget anger en situation som vore önskvärd, men det är ofta otydligt hur detta ska uppnås, i vilken mån delmålet uppfylls redan i dag och hur framstegen på vägen ska mätas. För att fungera som stöd för ett nationellt förbättringsarbete bör de övergripande målen vara tillräckligt tydliga för att kunna appliceras på verksamheter inom samtliga sektorer och på såväl nationell som regional och lokal nivå. Det måste vara möjligt att se hur åtgärder i vardagen konkret bidrar till att komma närmare målen.

NCK anser att problembeskrivningarna i målområdena är relevanta men det saknas genomgående konkretisering av hur de föreslagna målen ska uppnås. Formuleringarna av delmålen är i flera fall vaga och utan direkt koppling till målområdet. Mätbara indikatorer och kriterier för måluppfyllelse saknas i flera fall.

NCK anser att situationen för personer som av olika skäl befinner sig i särskild sårbarhet bör uppmärksammas inom samtliga målområden.

Hälso- och sjukvårdens arbete mot våld bör lyftas och stärkas

NCK anser att utredningen har brister i beskrivningen av hälso- och sjukvårdens arbete i dag. Möjligen är detta en konsekvens av avsaknaden av hälso- och sjukvårdskompetens bland utredarna och inom expertgruppen.

Ett stort antal landsting och regioner arbetar systematiskt och aktivt med att höja kompetensen, förbättra rutinerna för omhändertagande och rutinmässigt ställa frågor om våld.

”Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer” (SOSFS 2014:4) som nu implementeras är ett konkret och viktigt steg i arbetet för att utveckla arbetet i kommuner och landsting, men har ännu inte fått tillräckligt genomslag. I föreskrifterna och de allmänna råden regleras hur socialtjänsten, tandvården och hälso- och sjukvården ska arbeta med systematisk kvalitetssäkring med kartläggning, analys, mål och ansvarsfördelning. Föreskrifterna och de allmänna råden beskriver även hur samverkan ska organiseras och betonar vikten av att personal har kunskap om våld och förmåga att omsätta den i arbetet.

NCK anser att det är omöjligt att utforma en nationell strategi utan att beakta detta arbete. Det är angeläget att satsa resurser på implementeringen av föreskrifterna och de allmänna råden och att följa upp att de efterlevs.

Övertro på att problem kan lösas med administration

NCK tillstyrker inte förslaget att inrätta ett nationellt sekretariat enligt det förslag som beskrivs i utredningen. Risken är stor att ett parallellt byråkratiskt system byggs upp med liten konkret effekt på det praktiska arbetet. De årliga rapporterna utöver ordinarie årsberättelser och redovisningar kan tvärtom bli en belastning och risken för dubbelarbete är stor.

Alltför litet fokus på förebyggande arbete

Som utredningen visar finns det förhållandevis lite forskning om förebyggande arbete mot våld och vilka effekter olika insatser och kampanjer har haft. Bristen på nytänkande och på evidensbaserade metoder på detta område är oroande. NCK noterar att utredningen inte bidrar med nya konstruktiva förslag på hur detta arbete bör bedrivas i Sverige.

NCK vill betona vikten av tidig upptäckt av våldsutsatthet. Att identifiera våldsutsatta kvinnor och barn är förebyggande både på kort och lång sikt, vilket framgår i NCK:s rapport ”Våld och hälsa – en befolkningsundersökning om kvinnors och mäns vålds-utsatthet samt kopplingen till hälsa” (NCK-rapport 2014:1). Rutinmässiga frågor om våld måste därför ställas inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården.

Beredskap för morgondagens problem

NCK anser att utredningen saknar en omvärldsanalys med framtidsperspektiv. En strategi måste vara långsiktig och hållbar när situationen förändras, oavsett om det gäller samhällets utveckling eller den tekniska utvecklingen med dess möjligheter och hot. Dagens beredskap måste vara flexibel för att kunna anpassas och möta morgondagens problem.

Avslutningsvis vill NCK påminna om ett citat om våld av Nelson Mandela: ”Inget land, ingen stad, inget samhälle är immunt. Men vi är inte heller maktlösa mot det.”

I detta ärende har professor Gun Heimer varit beslutande.
Annika Engström och Karin Sandell har varit föredragande.

Uppsala den 23 oktober 2015

Gun Heimer

Professor/överläkare, chef
Nationellt centrum för kvinnofrid
Uppsala universitet