

Regeringens proposition

2006/07:38

Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor

Prop.
2006/07:38

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 januari 2007

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett förtydligande av socialtjänstens ansvar för insatser för brottsoffer, främst våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Regeringen anser att det är angeläget att betona socialnämndens ansvar för att brottsoffer, och då framför allt kvinnor som utsätts, eller har utsatts, för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som bevittnat våld får det stöd och den hjälp de behöver.

I syfte att kvalitetsutveckla och förbättra socialtjänstens stöd gör regeringen bedömningen att det krävs en ambitionshöjning och ett helhetsgrepp. Ambitionen är bland annat att stimulera utvecklingen av mål- inriktade, strukturerade och samordnade insatser på kommunal nivå. För att komplettera den lagändring som nu föreslås anser regeringen att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram stöd för tillämpning av lagstiftningen. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser. Regeringen anser även att länsstyrelserna inom ramen för deras ansvarsområde bör ta initiativ till och på olika sätt stödja länsövergripande samordning av frågor som syftar till att motverka våld mot kvinnor. För att tillsynen över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld skall vara tydlig och enhetlig över hela landet bör länsstyrelserna i samarbete med Socialstyrelsen utarbeta bedömningskriterier för tillsynen. Det är också angeläget med förbättrad kunskap om och metodutveckling för socialtjänstens arbete på området. Vidare har regeringen för avsikt att tillsätta en utredning för att göra en övergripande analys av bl.a. socialtjänstens statistik.

För att stödja genomförandet av den ambitionshöjning som regeringen föreslår kommer kommunerna att tillföras extra medel så att de skall kunna förstärka och utveckla sitt arbete med våldsutsatta kvinnor och

barn som bevittnar våld. Även Socialstyrelsen, IMS samt länsstyrelserna Prop. 2006/07:38
kommer att tillföras resurser för sina åtaganden i detta avseende.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund	6
5	Allmänna utgångspunkter.....	8
5.1	Våld mot kvinnor	8
5.2	Socialtjänstens ansvar för brottsoffer.....	11
5.3	Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor	12
5.3.1	Ekonomiskt bistånd	13
5.3.1.1	Skyddade personuppgifter	13
5.3.2	Skyddat boende.....	14
5.3.2.1	Vistelsebegreppet.....	15
5.3.3	Samverkan	15
5.3.4	Särskilda grupper	16
5.4	Frivilligorganisationer.....	19
5.5	Handlingsplaner	20
5.6	Barnen	22
5.7	Män som utövar våld	23
6	Behovet av ändring i socialtjänstlagen.....	25
7	Stöd för tillämpningen av lagstiftningen	33
8	Statistik	34
9	Bedömningsinstrument.....	35
10	Förbättrat kunskapsstöd.....	37
11	Tillsyn över socialtjänsten.....	38
12	Samordning.....	40
13	Dödsfallsutredningar	43
14	Ikraftträdande	44
15	Ekonomiska konsekvenser	44
16	Författningskommentar	46
16.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	46
Bilaga 1	Författningsförslag i betänkandet Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65).....	47
Bilaga 2	Remissinstanser till betänkandet Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65).....	48
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 11 januari 200.....	49

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:38

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 11 §¹

Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Nämnden bör också beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden skall särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden skall också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

¹ Senaste lydelse 2006:936.

Den 10 mars 2005 bemyndigade regeringen dåvarande folkhälso- och socialtjänstministern att tillkalla en särskild utredare (S 2005:04) med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (dir. 2005:32).

Den särskilda utredaren har överlämnat betänkandet Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65). Det lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2006/5476/ST).

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna dels att regeringen bör inventera i vilken utsträckning det finns handlingsplaner i kommunerna för arbete med våldsutsatta kvinnor, dels återkomma till riksdagen med förslag om hur kommunerna skall kunna ta ett systematiskt ansvar för arbetet med våldsutsatta kvinnor (bet. 2003/04:SoU5, rskr. 2003/04:155 samt 2004/05SoU:1, rskr. 2004/05:114, 115). Vidare har riksdagen som sin mening gett regeringen till känna att den utgår ifrån att ett lagförslag, innebärande en skärpning av socialnämndens ansvar för brottsoffer, skall kunna presenteras under hösten 2006 (bet. 2005/06:SoU31, rskr. 2005/06:332).

4 Bakgrund

Den s.k. Kvinnovåldskommissionen tillsattes år 1993 av dåvarande statsrådet Bengt Westerberg. Kommissionen skulle utifrån de utsatta kvinnornas situation göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld. En av kommissionens uppgifter var att närmare studera de sociala myndigheternas erfarenheter och handläggning av frågor som rör våld mot kvinnor. Utredningen påtalade en rad brister i socialtjänstens insatser för dessa kvinnor, bl.a. att de handläggande tjänstemännen inte alltid uppmärksammar våldet och att socialtjänstens personal kan känna osäkerhet om hur dessa ärenden skall hanteras. Enligt utredningen ledde också enskilda socialsekreterares olika värderingar beträffande orsakerna till våldet till bristande enhetlighet i handläggningen. Kvinnovåldskommissionen avlämnade sitt slutbetänkande i juni 1995 (SOU 1995:60).

I propositionen Kvinnofrid (prop. 1997/98:55) föreslogs att dåvarande 8 a § socialtjänstlagen (1980:620) skulle kompletteras med en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänsten med anledning av den nya bestämmelsen. Myndigheten fick också i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor för att främja och stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En mängd myndighetsgemensamma uppdrag utfärdades också

till ett antal myndigheter, bl.a. ett uppdrag om fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

I propositionen Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) tydliggjordes socialnämndens ansvar för och skyldigheter gentemot alla brottsoffer. Paragrafen togs därefter in som 5 kap 11 § i den nu gällande socialtjänstlagen (2001:453, SoL).

År 2002 överlämnade Personsäkerhetsutredningen delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71). I betänkandet lyftes bl.a. fram behovet av att strukturera och samordna samhällets olika insatser mot våld i nära relationer. Utredningen föreslog bl.a. en handlingsplan mot våld i nära relationer och att en särskild samordnare skulle tillsättas för att genomföra och följa upp planen.

Lagen (1988:688) om besöksförbud ändrades år 2003 så att besöksförbud numera gäller den gemensamma bostaden om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avser kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (prop. 2002/03:70).

I propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53) konstaterade den dåvarande regeringen att ett barn som tvingas bevittna (vilket vanligtvis är att se eller höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld och hot om våld förekommer ofta också far psykiskt illa. Samtidigt tydliggjordes anmälningsskyldigheten och en straffskärpningsgrund infördes när barn utsatts för brott av en närstående person.

I propositionen Barn som bevittnat våld (prop. 2005/06:166) föreslogs att socialtjänstlagens bestämmelse om stöd till brottsoffer skulle kompletteras så att det tydliggjordes att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Lagändringen trädde i kraft den 15 november 2006.

Rikskvinnocentrum (RKC) inrättades år 1994 på förslag av Kvinno-vårdskommissionen. I augusti 2006 beslöt den dåvarande regeringen att RKC skulle ombildas till ett Nationellt kunskapscentrum. Verksamheten startades i oktober 2006. Enligt förordningen (2006:1072) om nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor skall det vid Uppsala universitet finnas ett nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor. Centrumets uppgifter är att utifrån ett riktäckande perspektiv bl.a. sprida kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, bedriva viss utbildning och följa, sammanställa och sprida forskningsresultat samt analysera behovet av forskning inom området mäns våld mot kvinnor. En nationell kristelefon är kopplad till den kliniska verksamheten.

I propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken (prop. 2005/06:155) anges att ett av delmålen i jämställdhetspolitiken är att mäns våld mot kvinnor skall upphöra. I propositionen konstaterades att arbetet med mäns våld mot kvinnor måste bedrivas mer långsiktigt och att insatserna bör integreras i myndigheternas ordinarie arbete samt att samordningen av åtgärderna inom olika politikområden behöver förbättras. Till grund för propositionen ligger bl.a. betänkandena Slag i luften (SOU 2004:121) och Makt att forma

Pågående satsningar på kvinnojoursverksamhet m.m.

Socialstyrelsen fördelar årligen statsbidrag till ideella organisationer som arbetar för att motverka våld mot kvinnor. Under år 2006 har 16 miljoner kronor fördelats till de ideella kvinnojourernas två riksorganisationer och 2,5 miljoner kronor till andra frivilligorganisationer som arbetar för samma mål, bland annat organisationer som arbetar för att våldsbenägna män skall upphöra med våld.

I budgetpropositionen för år 2006 beslutades om en särskild satsning i syfte att stödja våldsutsatta kvinnor och deras barn (Utgiftsområde 9). Under år 2006 avsattes 81,5 mkr till kvinnojoursverksamhet. Av dessa medel fördelade länsstyrelserna 77,5 miljoner kronor till kommuner och ideella kvinno-, tjej- och brottsofferjourer som dels tillsammans, dels på egen hand ansökt om medel för att utveckla omhändertagandet av våldsutsatta kvinnor och deras barn. Socialstyrelsen skall i samverkan med länsstyrelserna följa upp och utvärdera hur medlen används och skall senast den 1 mars 2007 lämna rapport om detta.

Under perioden 2003–2007 har 200 miljoner kronor avsatts för att bistå flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld (Utgiftsområde 13). Målet är att öka kunskaperna om hedersrelaterat våld och förtryck, att förändra attityderna hos dem som anser att en familjs heder är beroende av flickors och kvinnors uppförande samt att behovet av platser i skyddat boende skall tillgodoses.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Våld mot kvinnor

Ett mångfacetterat problem som berör många

Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande samhällsproblem och har allt mer kommit att betraktas som samhällets ansvar och inte, som tidigare, en privat angelägenhet. Det ställs därför större krav på att samhället också tar sitt ansvar och att myndigheterna agerar och vidtar nödvändiga och effektiva åtgärder. Socialstyrelsen konstaterar i en nyligen presenterad rapport att kostnaderna för våld mot kvinnor i nära relationer är stora för samhället, uppskattningsvis 2,7–3,3 miljarder kronor varje år (Kostnader för våld mot kvinnor. En samhällsekonomisk analys, 2006). Våld mot kvinnor är ett komplext problem som berör flera olika politikområden och många olika aktörer. Det är fråga om allvarlig brottslighet, vilket innebär att rättsväsendet och dess myndigheter är viktiga aktörer. Det är också ett hälsoproblem, med omfattande fysiska och psykiska konsekvenser för såväl kvinnan som hennes eventuella barn, varför hälso- och sjukvården självklart också är en viktig aktör. Mäns våld mot kvinnor är dessutom ett folkhälsoproblem. Världshälsoorgani-

sationen (WHO) har sedan år 2002 klassificerat mäns våld mot kvinnor som en folkhälsofråga. Det är även ett jämställdhetsproblem. Ett av regeringens jämställdhetspolitiska delmål är att detta våld skall upphöra. Våldet leder många gånger till svåra sociala problem, såsom social isolering, ekonomiska problem, svårigheter med bostadssituationen och sjuk-skrivningar.

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver, oavsett om de är brottsoffer eller inte, och därmed ett ansvar för att ge alla brottsoffer den hjälp och det stöd de behöver, oavsett ålder eller kön. Samarbetet mellan alla aktörer, varav socialnämnden är en, är viktigt så att den enskilde individen inte faller mellan stolarna.

För att motverka våld krävs också förebyggande insatser och det är t.ex. viktigt att för-, grund-, och gymnasieskolor arbetar med värdegrundsfrågor som demokrati, jämlikhet, jämställdhet, etnicitet, mobbning, kränkande behandling och mänskliga rättigheter som en del i det förebyggande arbetet.

Omfattning

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) anmäldes 24 000 fall av misshandel riktad mot kvinnor under år 2005. Den anmälda misshandeln mot kvinnor har ökat med 20 procent de senaste tio åren. Ökningen beror enligt Brå troligen såväl på att kvinnan i dag i högre grad än tidigare anmäler misshandel som hon utsatts för, som att det faktiska våldet har ökat. Kriminalstatistiken visar att i 75 procent av de anmälda fallen är gärningsmannen en person som kvinnan är bekant med. I cirka två tredjedelar av dessa fall har mannen och kvinnan en nära relation. Det är vanligare att kvinnor utsätts för våld eller andra övergrepp i en närstående relation än att män blir det.

Det anmäldes drygt 2 050 fall av grov kvinnofridskränkning år 2004. I vissa anmälningar används både rubriceringen misshandel mot kvinna och grov kvinnofridskränkning. Det innebär att samma fall kan förekomma i såväl statistiken över misshandel mot kvinna som grov kvinnofridskränkning.

Mörkertalet när det gäller våld mot kvinnor är stort. Utifrån specialstudier och brottsofferundersökningar uppskattar Brå att endast mellan 20 och 25 procent av våldsutövandet mot kvinnor i nära relationer anmäls till polisen.

Ett särskilt angeläget samhällsproblem

Mäns våld mot närstående kvinnor är ofta systematiskt och kontinuerligt. Våldet kan under lång tid vara ett återkommande inslag i relationen. Kvinnorna försätts i en beroendeställning av männen som också ofta intensifierar våldet då kvinnan försöker att lämna mannen. Kvinnan kan också ha svårt att ta sig ur relationen på egen hand, särskilt om det finns barn i familjen. Våldet mot kvinnor tar sig olika uttryck. Enligt FN:s deklARATION om avskaffande av våld mot kvinnor omfattar begreppet bl.a. fysiskt, sexuellt och psykiskt våld. Som samhällsproblem betraktat är det

Våld i samkönade relationer

Våld i samkönade relationer är också ett allvarligt samhällsproblem. Denna proposition tar sikte på våldsutsatta kvinnor och omfattar även våldsutsatta kvinnor i samkönade relationer. Homosexuella kvinnor som har uttryckt behov av samhällets stöd på grund av våld inom relationen har inte varit lika många till antalet som heterosexuella kvinnor i samma situation. Av den anledningen nämns inte de kvinnor som utsätts för våld i en nuvarande eller före detta samkönad relation lika ofta. Socialtjänsten har samma ansvar för dessa kvinnor som för heterosexuella kvinnor.

Män som utsätts för våld i en relation är, oavsett om relationen är samkönad eller inte, brottsoffer på samma sätt som våldsutsatta kvinnor. Socialtjänstens ansvar omfattar även dem. De män som uppsöker hjälp är dock få i jämförelse med det antal kvinnor som söker hjälp.

Hbt-personer – homosexuella, bisexuella samt transpersoner – har endast ett fåtal verksamheter att vända sig till för att få stöd och hjälp. Dessa grupper tycks, enligt utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65), föredra att vända sig till mer traditionella myndigheter som socialtjänsten framför att vända sig till stödverksamheter som har hbt-personer som sin målgrupp. Detta understryker vikten av att socialtjänsten har kunskap och beredskap att uppmärksamma och stödja personer som utsätts för våld i samkönade relationer. I detta sammanhang bör nämnas att regeringen i budgetpropositionen för år 2007 aviserar särskilda medel för att på olika sätt förstärka och utveckla brottsofferverksamheten för hbt-personer (Utgiftsområde 9). Denna proposition har emellertid avgränsats till att ta sikte på våldsutsatta kvinnor.

Flera orsaker till att det krävs ytterligare åtgärder

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor har i sitt betänkande (SOU 2006:65) presenterat en beskrivning och analys av socialtjänstens insatser samt lämnat förslag till åtgärder för att förbättra och utveckla verksamhet för våldsutsatta kvinnor. Utredningen konstaterar att det kommunala arbetet att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor och deras barn har utvecklats positivt och att kommunerna på ett tydligare sätt möter problemen idag jämfört med för några år sedan. Flera kommuner har tillsatt personal med särskilt ansvar eller inrättat särskilda enheter för att arbeta med våldsutsatta kvinnor. Det sker också samverkan med t.ex. kvinnojourer eller mellan kommunerna i högre utsträckning än tidigare. Utredningen lyfter fram en rad goda exempel inom flera olika områden. Det finns i dag handlingsplaner i sjuttio procent av alla kommuner, dock med skiftande kvalitet. Men trots att socialtjänsten på flera håll har utvecklat sitt sociala arbete och sina insatser på detta område, finns det alltså oacceptabla brister.

Specialiseringen inom individ- och familjeomsorgen kan enligt Socialstyrelsen göra att det brister i helhetssynen avseende kvinnans och bar-

nens hjälpbehov beträffande bostad, ekonomi etc. Alla kommuner har i dag inte möjlighet att erbjuda ett skyddat boende för alla de kvinnor som behöver det. Det skyddade boendet är inte heller anpassat till de särskilda problem som t.ex. funktionshindrade kvinnor har. Möjligheten för hotade och misshandlade kvinnor att få ny bostad och hjälp att bosätta sig på annan ort har försämrats. Socialstyrelsen bedömer att orsaken är brister i samverkan och oklarheter om vem som skall ansvara för kostnader och skyddat boende. Även utredningen lyfter fram och påpekar att det s.k. vistelsebegreppet med åtföljande kostnadsansvar i socialtjänstlagen (2001:453) kan utgöra ett hinder för samarbete. Också bristen på bostäder försvårar arbetet. Länsstyrelsernas tillsyn avseende år 2005 visar att våldsutsatta kvinnor har svårt att få ekonomiskt bistånd när behov uppstått som en konsekvens av deras utsatta situation. De grupper som enligt Socialstyrelsen har särskilt svårt att söka och få skydd och stöd är våldsutsatta kvinnor med missbruk och våldsutsatta kvinnor med psykiska funktionshinder.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är angeläget att insatserna förstärks för kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp av närstående. Även barn som bevittnar våld är viktiga att lyfta fram i detta sammanhang. I syfte att kvalitetsutveckla och förbättra socialtjänstens arbete med stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld anser regeringen att det krävs en ambitionshöjning och ett helhetsgrepp om frågan. I 2007 års budgetproposition har regeringen aviserat ytterligare tjugo miljoner kronor till kvinnojoursverksamhet utöver de medel som redan avsatts för detta ändamål (Utgiftsområde 9).

5.2 Socialtjänstens ansvar för brottsoffer

Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) är en ramlag som ger kommunerna långtgående frihet att anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar och i samråd med enskilda. Kommunens frihet begränsas bara i den mån det i lag finns bestämmelser som inskränker den. Kommunen har ett generellt ansvar för att ge stöd och hjälp samt annat bistånd till alla som vistas i kommunen. I 5 kap. SoL finns bestämmelser som förtydligar eller påminner om att socialnämnden har ansvar för t.ex. vissa situationer eller för vissa grupper som riksdagen funnit det angeläget att framhålla särskilt. I 5 kap. 11 § SoL påtalas socialtjänstens ansvar för alla brottsoffer och deras anhöriga. I paragrafen nämns att socialnämnden särskilt bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Vidare anges i paragrafen att socialnämnden också bör beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Bestämmelserna i femte kapitlet är endast till för att synliggöra de skyldigheter som redan åvilar socialnämnden enligt andra bestämmelser i socialtjänstlagen, jfr 2 kap. 2 §. Stadgandet i 5 kap. 11 § SoL är inte någon rättighetsbestämmelse och enskilda beviljas inte insatser med stöd av den. Insatser till enskilda ges, även om det avser t.ex. skyddat boende, istället som bistånd enligt 4 kap. 1 § och – i vissa fall – 4 kap. 2 § SoL, såväl för kvinnor och män som för flickor och pojkar.

I praktiken innebär detta att socialtjänsten vid behov, dvs. efter en individuell bedömning i varje enskilt fall, skall ge stöd och hjälp till alla brottsoffer. En insats från socialnämnden görs när den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på något annat sätt. Det är också viktigt att framhålla att man vid en begäran om hjälp hos socialnämnden alltid har rätt att få ett skriftligt beslut med besvärshänvisning så att den som inte är nöjd med beslutet kan överklaga det. Om man är missnöjd med hur man har blivit bemött av socialtjänsten eller hur ärendet har hanterats kan man också vända sig till bl.a. länsstyrelsen, som är den myndighet som har tillsyn över kommunens socialtjänst.

Det bör även i detta sammanhang poängteras att till socialtjänstens uppgifter hör att bedriva uppsökande verksamhet (3 kap 1 § SoL). Får nämnden kännedom om förhållanden som kan föranleda någon åtgärd skall nämnden vända sig till den saken berör, upplysa om vad som blivit känt och föreslå stöd och hjälpinsatser som kan vara lämpliga (11 kap. 1 § SoL).

5.3 Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor

Socialtjänsten vidtar en rad insatser i syfte att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor, t.ex. genom beslut om ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, förordnande av en kontaktperson, förmedling av kontakter med myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheter och övriga rättsväsendet vid polisanmälan samt insatser för eventuella barn. Beslut om bistånd fattas enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Insatsen skall följas upp och vid behov skall beslut om ytterligare insatser fattas. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det arbete som bedrivs av frivilligorganisationerna är ett betydelsefullt komplement till kommunernas socialtjänst och oftast baseras på en gedigen kunskap och erfarenhet inom området. Kvinnor kan vända sig direkt till en ideell frivilligorganisation. Vissa kvinnor vill av olika skäl inte vända sig till socialnämnden och för dem är frivilligorganisationernas arbete av avgörande betydelse. Även socialnämnden har möjlighet att bevilja bistånd där insatser utförs av en frivilligorganisation. Om socialtjänsten bedömer att frivilligorganisationen i det enskilda fallet är mest lämpad att utföra insatsen skall insatsen följas upp på sedvanligt sätt. Den utsatta kvinnan kan behöva hjälp på lång sikt och flera olika insatser kan behöva samordnas. Det är därför viktigt att kommunen noga följer upp och utvärderar alla insatser, även de som utförs av ideella frivilligorganisationer. För att kommunen skall kunna ge ett behovsanpassat stöd kan det vara nödvändigt att samarbeta över kommungränserna. Det kan t.ex. handla om att säkra tillgång till tillfälligt skyddat boende för missbrukande eller funktionshindrade kvinnor.

Ekonomiskt bistånd är en vanlig insats för våldsutsatta kvinnor. I en akut situation kan även kvinnor med arbete och inkomst ha behov av sådant bistånd under en period. Enligt utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) kan det förekomma en bristande flexibilitet hos socialtjänsten om den styrs allt för mycket av strikta budgetramar i det ekonomiska biståndet till våldsutsatta kvinnor. För en del kvinnor kan detta medföra extra svårigheter i en situation då man är särskilt utsatt och sårbar. Dessa svårigheter lyfts även fram i länsstyrelsernas tillsyn.

5.3.1.1 Skyddade personuppgifter

Om kvinnan har skyddade personuppgifter kan situationen bli särskilt problematisk, då detta kan medföra extra kostnader. Skyddade personuppgifter är en samlingsrubrik som Skatteverket använder för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Under år 2006 fanns det 9250 sekretessmarkeringar, varav 5457 avser kvinnor, och 1184 kvarskrivningar, varav 750 avser kvinnor. Det finns i dag ca 40–50 personer i Sverige som har fingerade personuppgifter, varav en stor del är kvinnor. Vid t.ex. kvarskrivning (dvs. att personen efter flytt är skriven i församlingen på den gamla folkbokföringsorten och med adress till Skatteverket) kan exempelvis den fördröjning som uppstår genom att posten eftersänds ge upphov till praktiska problem och extra kostnader. Olika säkerhetsåtgärder kan krävas, såsom låsbyte, titthål i ytterdörr och extra mobiltelefoner. Boende, livsmedel och kläder kan fördyras. Allt som kan knytas till ett personnummer hos någon i hushållet innebär en risk. Eftersom man inte kan lämna ut namn, adress och personnummer, kan man exempelvis inte köpa något på avbetalning. Bibliotekskort, terminskort för skolresor, högkostnadsskydd för läkarbesök och läkemedel m.m. måste väljas bort.

I Socialstyrelsens meddelandeblad om skyddade personuppgifter lyfts socialtjänstens behov av beredskap, säkerhetsrutiner och samverkan fram. Myndigheten pekar bl.a. på vikten av att göra en säkerhetsbedömning innan man fattar beslut om ekonomiskt bistånd. En sådan bedömning bör enligt Socialstyrelsen omfatta vilka konsekvenser hotbilden har för just denna person eller familj och vilket stöd eller bistånd som är nödvändigt på grund av dessa, inte minst med tanke på eventuella barns situation och behov. Socialtjänstens bistånd måste också innehålla insatser på både kort och lång sikt. Det är också viktigt att det finns tydliga och kända arbetsrutiner som gör att sekretessbelagda uppgifter inte kommer ut.

I meddelandebladet nämns också att kommunernas möten med personer med skyddade personuppgifter ser olika ut. Vissa kommer ofta i kontakt med sådana personer, i andra kommuner kan det vara en s.k. sällanfråga. Vanan och rutinerna för att hantera situationer där en person har skyddade personuppgifter skiftar därmed, således också behovet av handledning i dessa frågor. I en kommun där man ofta får kontakt med personer med skyddade personuppgifter kan det enligt meddelandebladet finnas anledning att skapa detaljerade handlingsplaner, riktlinjer och

arbetsrutiner. I kommuner där detta sällan är en fråga, räcker det kanske med att en handlingsplan innehåller mer övergripande mål och information om de viktigaste rutinerna för att tillgodose säkerhet och akuta behov samt uppgifter om var man hämtar mer kunskap.

Utredningen Förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse (Ju 2006:09) har bl.a. i uppdrag att överväga om det finns ett behov av kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas (dir. 2006:84). I uppdraget ingår även att överväga och lämna förslag som syftar till att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter och överväga om dagens metoder för att skydda hotade och förföljda personers personuppgifter är ändamålsenliga eller om det finns behov av förändring av det nuvarande regelsystemet. Vidare skall övervägas om ett generellt tillämpligt sekretesskydd för bostadsadresser m.m. hänförliga till hotade och förföljda personer bör omfatta beteckningar på fastigheter och tomträtter. Utredningen skall presentera sitt förslag senast den 30 september 2008.

5.3.2 Skyddat boende

Många kommuner uppger sig kunna erbjuda våldsutsatta kvinnor skyddat boende som en insats, enligt Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65). I många sammanhang framhålls dock olika problem relaterade till det skyddade boendet. I vissa kommuner är det brist på jourlägenheter. I de fall kommunen saknar egna jourlägenheter eller när dessa inte räcker till eller av andra skäl inte anses lämpliga synes en vanlig lösning vara att förlita sig på en ideell kvinnojour. Socialtjänstens definition av skyddat boende överensstämmer inte alltid med den som t.ex. kvinnojourerna har. Enligt utredningen efterfrågas det ett mer differentierat skyddat boende, dvs. olika typer av boenden som är anpassade utifrån kvinnans och hennes barns behov. En del kvinnor kan exempelvis vara så traumatiserade att de behöver ett boende med personal, andra klarar sig själva i högre utsträckning och kanske mer eller mindre endast behöver ett tillfälligt "tak över huvudet". I de fall det finns flera alternativa boenden att välja mellan händer det att de dyrare alternativen väljs bort trots att dessa kanske bättre svarar mot kvinnans behov.

Det finns också andra problem med det skyddade boendet. Det finns få möjligheter för kvinnor med funktionshinder och kvinnor med missbruksproblem att få skyddat boende. En del kommuner är för små – befolkningsmässigt, geografiskt eller resursmässigt – för att kunna erbjuda skydd inom kommunens gränser. Ytterligare ett problem anses kretsas kring vistelsebegreppet (se avsnitt 5.3.2.1). Det förekommer att kommuner tvistar om vem som skall stå för de kostnader det skyddade boendet för med sig om kvinnan behöver skydd i en annan kommun. Sådana tvister kan också uppstå i relation till det mer permanenta boendet. Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) ger dock t.ex. vissa möjligheter att sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter (2 kap. 5 §).

5.3.2.1 Vistelsebegreppet

Av utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) framgår att vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) – eller snarast det kostnadsansvar som kan medfölja begreppet – ibland framhålls som ett hinder för samarbete mellan kommuner när det gäller t.ex. ett nytt permanent boende. Även Socialstyrelsen lyfter fram problemet som slår särskilt hårt mot våldsutsatta kvinnor som ofta måste flytta för att känna sig säkra. I SoL är det 2 kap. 2 § som har avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Här fastslås huvudregeln som innebär att det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Vistelsekommunen är den kommun som någon mer eller mindre tillfälligt vistas i när hjälpbehovet inträder. Oftast är det den kommun där den enskilde har sitt fasta boende. En tillfällig vistelsekommun kan ofta uppfylla sitt ansvar att ge bistånd enligt SoL genom att hjälpa den enskilde att resa till sin hemkommun. En person kan dock inte mot sin vilja tvingas att resa till hemkommunen. Kommunens skyldighet att pröva en persons behov av bistånd påverkas inte av vistelsetidens längd. Värt att påpeka är att kommunernas tvister om vem som skall betala för insatser inte bara kan drabba våldsutsatta kvinnor utan även personer med andra typer av problembilder. Trots den tydliga lagstiftningen kan alltså konflikter uppstå i fråga om vilken kommun som i en viss situation skall ge bistånd åt den enskilde som har behov av det. Kommunerna har dock själva en möjlighet att reducera problemet genom samverkan och genom att sluta avtal med varandra.

5.3.3 Samverkan

En fungerande samverkan, både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden, är ur många aspekter en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna lösa sina uppgifter på ett tillfredställande sätt och uppfylla de krav som ställs i lagstiftningen. Det gäller både inom socialtjänstens olika enheter och med andra berörda aktörer. Kommunen har det yttersta ansvaret men andra huvudmän måste ta sitt ansvar och agera utifrån sin unika kunskap. Socialtjänsten kan bistå med hjälp och stöd med utgångspunkt från de verktyg och möjligheter som står till buds. Enbart insatser från socialtjänstens sida räcker dock inte utan flera aktörer måste engageras i arbetet med våld mot kvinnor. Det är därför viktigt med en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och alla andra berörda aktörer, t.ex. polis, åklagare, domstolar, skola, hälso- och sjukvård och frivilligorganisationer så att den enskilde inte faller mellan stolarna. Enligt bestämmelserna i 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall brottsoffer informeras om t.ex. vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp.

I detta sammanhang spelar länsstyrelsen en viktig roll. Länsstyrelserna skall enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion utifrån

ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelserna skall vidare enligt socialtjänstlagen bl.a. främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan.

5.3.4 Särskilda grupper

Som inledningsvis konstaterats har alla kvinnor som drabbas av våld rätt till stöd och hjälp om de behöver. Socialtjänsten skall alltid utreda och bedöma vilka behov den enskilda kvinnan har och fatta ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 eller 2 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Det finns dock anledning att särskilt lyfta fram vissa grupper i detta sammanhang eftersom de är särskilt sårbara och kunskapen om deras speciella behov är viktig. Nationellt råd för kvinnofrid lyfte i en rapport år 2003 fram särskilda grupper i behov av insatser. Det var kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med utländsk bakgrund, kvinnor som drabbas av hedersrelaterat våld samt äldre kvinnor. Även utredningen om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) har lyft fram flera av dessa grupper i sitt betänkande.

Kvinnor med missbruksproblem

Våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem är en av de mest utsatta grupperna. Även barnen som lever i familjer med missbruk är särskilt utsatta. Många av dessa kvinnor befinner sig i en livssituation som ökar risken för att utsättas för våld och de kan ha svårare att få hjälp jämfört med andra våldsutsatta kvinnor. Det finns exempelvis mycket få skyddade boenden för dessa kvinnor. Det finns inga säkra uppgifter om antalet kvinnor med missbruksproblem som utsätts för våld och de är långt ifrån någon homogen grupp. Dessa kvinnor finns i alla samhällsklasser och såväl alkohol som narkotika och läkemedel missbrukas. Dessutom förekommer blandmissbruk. Utredningen om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) påpekar att kvinnor med missbruksproblem ofta har låg självkänsla tillsammans med känslor av skam och skuld, vilket inte sällan förstärks av omgivningens attityder och bemötande. Flera av kvinnorna betraktar sig själva som delaktiga i den misshandel de utsätts för och missbruket kan binda kvinnan hårdare till mannen. Kvinnorna drar sig också många gånger för att vända sig till socialtjänsten eftersom de är rädda för att få sina barn omhändertagna.

Kvinnor med funktionshinder

Kunskapen är relativt begränsad i Sverige om våldsutsatta kvinnor med funktionshinder. Det gäller exempelvis omfattningen av våldet, hur det yttrar sig, i vilka sammanhang våldet utövas, vilka behov av stöd som kvinnorna har, vilken kunskap relevanta professioner har om gruppen, hur våldet uppmärksammas m.m. Inte heller kvinnor med funktionshinder är en homogen grupp. I studien *Våga se – en studie om förekomsten av våld mot kvinnor med funktionshinder* (Forum för kvinnor och handikapp, Kerstin Finndal, 2001) har tolv kvinnor med olika typer

av funktionshinder intervjuats. Enligt rapporten är det vanligt med psykologiska övergrepp mot kvinnorna. Det handlar vanligen om trakasserier och förlöjliganden av symtomen och funktionshindren. Enligt Nationellt råd för Kvinnofrid är beroende ett nyckelord i sammanhang där våld mot kvinnor med funktionshinder är i fokus. Man menar att risken för beroende och utsatthet ökar med ett funktionshinder och ju mer omfattande funktionshinder en kvinna har, desto större blir hennes beroende. Många kvinnor med psykiska funktionshinder upplever att de har svårt att bli trodda och tagna på allvar när de berättar om övergrepp. Detta har betydelse, inte minst i rättsliga sammanhang. Handikappombudsmannen (HO) har undersökt olika verksamheters beredskap och möjlighet att ta emot våldsutsatta kvinnor med funktionshinder. Resultaten visar att inte någon av de som svarade uppfyller alla de efterfrågade kriterierna på tillgänglighet för de olika kategorierna av funktionshinder. HO betonar också kommunernas dubbla ansvar för dessa kvinnor, dels enligt socialtjänstlagen för att ge stöd till kvinnor som utsätts för våld (särskilt påtalat i 5 kap. 11 § SoL), dels enligt samma lag för att planera sina insatser för personer med psykiska och fysiska funktionshinder (särskilt påtalat i 5 kap. 8 § SoL). HO är starkt kritisk till hur kommunerna lever upp till detta dubbla ansvar.

Det behövs mer kunskap på området och Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag att, i samråd med HO och Myndigheten för handikappolitisk samordning, kartlägga våld mot funktionshindrade. Brå skall sammanställa relevant kunskap om våld mot funktionshindrade, uppmärksamma kunskapsluckor på området och analysera möjligheterna att förebygga sådant våld. Uppdraget skall redovisas i november 2007.

Kvinnor med utländsk bakgrund

Kvinnor med utländsk bakgrund kan ha invandrat själva till Sverige eller ha två föräldrar som är födda utomlands. Det är viktigt att framhålla att kvinnor med utländsk bakgrund inte är en homogen grupp. En del har bott här i många år, andra har nyligen kommit till Sverige. En del har fast anknytning till Sverige och är kanske svenska medborgare, andra kan vara asylsökande. Vissa av dem kan vara i behov av stöd och hjälp som är särskilt anpassad till detta.

Enligt utredningen om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) är det en förhållandevis stor andel kvinnor med utländsk bakgrund som söker sig till landets kvinnojourer. Enligt ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige) har minst hälften av de kvinnor som söker sig till deras jourer utländsk bakgrund. Det behöver självklart inte innebära att dessa kvinnor blir utsatta för våld i högre utsträckning, utan kan vara ett resultat av att de inte har samma sociala nätverk som kvinnor med svensk bakgrund. En studie (Almqvist, K och Broberg, A, 2004) visar att en majoritet av kvinnorna, 70 procent, som vistades på kvinnojourer var födda utanför Sverige. Dessa hade ingen annanstans att ta vägen än just till kvinnojouren.

Även om det kan vara svårt att säga något generellt om våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund är det viktigt att lyfta fram vissa områden som kan vara extra problematiska för dessa kvinnor. Många invandrade kvinnor har inte samma sociala nätverk som kvinnor födda i

Sverige. De kan också behöva mer praktisk hjälp på grund av bristande språkkunskaper, några har levt isolerat och vet inte heller vilken hjälp de kan få eller vart de skall vända sig för att få den. Vissa kvinnor kan tveka att kontakta myndigheterna av rädsla för att förlora sitt uppehållstillstånd i Sverige. Kvinnor med utländsk bakgrund kan med andra ord behöva hjälp med sådant som kvinnor uppvuxna i Sverige klarar på egen hand.

Kvinnor som drabbas av hedersrelaterat våld

Det pågår sedan flera år ett intensivt arbete med problematiken kring hedersrelaterat våld. Under perioden 2003–2007 har 200 miljoner kronor avsatts för att bistå ungdomar som riskerar att utsättas för sådant våld (Utgiftsområde 13). Målet är att öka kunskaperna om hedersrelaterat våld och förtryck, att påverka attityder och att behovet av platser i skyddat boende skall tillgodoses. Målgruppen är främst flickor och unga kvinnor, men även pojkar och unga män uppmärksammas. Homo- och bisexuella ungdomar och unga transpersoner omfattas också. Åtgärderna är huvudsakligen förebyggande och inriktas på ett bättre skydd av den enskilda individen. För att de utsatta skall få rätt hjälp krävs att myndigheterna har goda insikter om mäns våld mot kvinnor och att de har ett brett samarbete.

Hittills har huvuddelen av medlen fördelats till länsstyrelserna för förebyggande åtgärder, bl.a. utbildning, samordning och attitydpåverkande insatser. Centrala myndigheter som Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Ungdomsstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling och Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund har fått regeringens uppdrag att förbättra kunskaperna och öka medvetenheten om problemet hos dem som kommer i kontakt med utsatta ungdomar.

I april 2006 presenterade Socialstyrelsen en lägesrapport om länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld. Socialstyrelsen konstaterar att det pågår många olika insatser ute i landet och att det i dag finns en större medvetenhet när det gäller hedersrelaterade frågor och hedersrelaterat våld. I början av år 2006 fanns 105 platser för skyddat boende i familjehem, HVB (hem för vård eller boende) samt andra skyddade boenden. Det är främst flickor och unga kvinnor som bor i skyddat boende. På fem skyddade boenden har pojkar och unga män bott under uppföljningsperioden. Som särskilt angelägna satsningar anger Socialstyrelsen förbättrad samordning, metodutveckling samt nätverksbyggande.

Utredningen om socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) konstaterar att det finns kunskapsbrister hos socialtjänsten kring denna fråga. Hanteringen av fall där flickor eller unga kvinnor blivit utsatta för hedersrelaterat våld ställer krav på särskild kunskap och väl utvecklade metoder och arbetsformer. De unga kvinnorna befinner sig ofta i en mycket utsatt och hotfull situation där skydd inte alltid står att finna inom den egna familjen eller släkten. Detta skapar situationer som kan vara mycket komplexa och svårlösta, särskilt då den våldsutsatta flickan är underårig och behöver fly från sin familj. Enligt utredningen upplever många handläggare inom socialtjänsten också att de saknar kunskap och kompetens att hantera dessa frågor.

Kunskapen om våld mot äldre kvinnor är begränsad. De flesta studier som har gjorts om våld mot kvinnor riktar in sig på yngre kvinnor. De undersökningar om våld mot äldre som genomförts visar att äldre kvinnor är mer utsatta för våld och olika övergrepp än äldre män. Den vanligaste förövaren av våld mot äldre kvinnor är en manlig familjemedlem, även om det i parförhållanden också kan vara kvinnan som utsätter maken för övergrepp eller vanvård. En missbrukande son, som utsätter sin mamma för hot och våld förekommer också. När beroendet av hjälp ökar för att klara vardagen ökar risken för våld och övergrepp. Hög ålder, i samband med sjukdom, funktionshinder och ensamhet, ökar den äldre kvinnans beroende. Ekonomiskt beroende eller vårdbehov mellan föräldrar och barn kan vara faktorer som utlöser övergrepp mot äldre.

Brottsoffermyndigheten presenterade år 2001 en undersökning (Ofrid, 2001) av vilken det framkom att ca 16 procent av de äldre kvinnorna hade utsatts för någon form av våld och övergrepp efter att de fyllt 65 år och att förövaren när det gällde fysiskt våld i tre fall av fyra var en man. I undersökningen framkom att många fler äldre kvinnor än män är extremt utsatta, dvs. de är utsatta för flera typer av övergrepp och antalet övergrepp ökar med stigande ålder, liksom vid funktionshinder och sjukdom. Det är inte lätt att diagnostisera våld och övergrepp mot äldre kvinnor. Det är lätt att tolka den äldres skador som just åldersrelaterade; fallskador, ben- och armbrott, skallfrakturer, käkfrakturer, blåmärken och andra krämpor. Om den äldre kvinnan drabbas av demens får hon svårt att berätta om sitt eget tillstånd för omgivningen. Än svårare blir det att beskriva om hon utsatts för aggressioner, övergrepp och våld.

Våld mot äldre är till stora delar ett dolt problem. Det krävs ökad kompetens om denna fråga bland personal som arbetar med äldre men också förebyggande åtgärder av olika slag. Regeringen avser att besluta om ett statligt stimulansbidrag för att utveckla kvaliteten inom vården och omsorgen om de äldre som bl.a. kan användas till förebyggande hembesök. Vid sådana hembesök kan personal från såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård uppmärksamma hot och våld samt ge stöd och information om vilken hjälp som finns att få. Ett ökat stöd till anhöriga med avlastning och utbildning kan också bidra till att stödja utsatta kvinnor.

5.4 Frivilligorganisationer

Frivilligorganisationer, främst ideella kvinno- och brottsofferjourer, har stor betydelse för kvinnor som blivit utsatta för våld. Runt om i landet finns ideella kvinno- och brottsofferjourer som hjälper och stöttar misshandlade kvinnor. I Sverige finns det cirka 110 brottsofferjourer, vilka är organiserade i Brottsofferjourernas riksförbund, och cirka 160 kvinno- och tjejjourer. De flesta är anslutna till någon av de två riksorganisationerna, ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige) och SKR (Sveriges kvinnojourers riksförbund). Förutom att tillhöra någon av riksorganisationerna har en del jourer också valt att ingå i andra sammanslutningar. Ett sådant exempel är Kvinnojourer i

Väst, som stödjer och uppmuntrar erfarenhetsutbyte mellan de ideella kvinnojourerna i Västra Götalands län, arrangerar utbildningar m.m.

Enligt utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) står de ideella jourerna för ett stort antal stödinsatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Många av kvinnojourerna kan erbjuda skyddat boende. Förutom boende erbjuder jourerna andra stödåtgärder, t.ex. stöd via telefonsamtal, stödsamtal vid besök på jouren, stöd vid rättegång och myndighetsbesök. För många kvinnor är ett telefonsamtal till kvinno- eller brottsofferjouren för att få råd om hur man skall gå vidare tillräckligt. En del besöker jouren för ett antal stödsamtal och kan sedan själva förändra sin situation. Våldsutsatta kvinnor kan också söka upp jouren vid vårdnads- och umgängestvister och för att få hjälp att genomföra en skilsmässa. Andra kvinnor söker sig till jouren för skyddat boende eftersom de behöver en fristad undan våldet.

Relationen till kommunen

Enligt utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) synes socialtjänsten överlag vara positivt inställd till de ideella kvinnojourerna och deras verksamhet. Socialtjänsten upplever att den har ett gott samarbete inte bara när det gäller reella insatser för de våldsutsatta kvinnorna utan även vid utbildningar, möten i samverkansgrupper m.m. Relationen är dock inte helt problemfri. Det finns, enligt utredningen, erfarenheter exempelvis av ett visst ömsesidigt misstroende mellan kommunen och lokala kvinnojourer. Sådana situationer kan uppstå när man har olika syn på hur man bäst hjälper en kvinna. De ideella kvinno- eller brottsofferjourerna kan exempelvis anse att socialtjänsten har ett allt för utpräglat familjeperspektiv, medan socialtjänsten å sin sida kan anse att jourerna i sitt stöd befäster och passiviserar kvinnan i en offerroll. Det finns exempel på att kvinnojourer inte alltid har kunskap om hur kommunerna organiserar sig eller hur kommunerna arbetar med våldsutsatta kvinnor som söker hjälp. Kvinnojourerna kan samtidigt efterlysa en större lyhördhet och ett större intresse hos kommunerna för jourernas kunskaper och sätt att arbeta. Relationen mellan socialtjänst och ideell kvinnojour har också en ekonomisk aspekt. Kommuner stödjer ideella kvinnojourer ekonomiskt, om än i skiftande utsträckning. Vissa kommuner ser detta som ett indirekt stöd till våldsutsatta kvinnor. Enligt utredningen har det skett en positiv utveckling och andelen kommuner som inte ger något bidrag alls har halverats jämfört med en undersökning från år 2001 (Nationellt råd för kvinnofrid [2001b] samt Amnesty [2005a]). Det genomsnittliga bidraget bland de undersökta kommunerna är också högre idag än enligt den tidigare undersökningen.

5.5 Handlingsplaner

Kommunen har stor frihet att organisera sin verksamhet, välja arbetsätt och vilka insatser och tillvägagångssätt som är bäst ägnade att tillgodose biståndsbehovet för den enskilde individen. Det har framkommit önskemål från olika håll på att det skall ställas krav på att kommunerna upprättar handlingsplaner mot mäns våld mot kvinnor. Bl.a. har riksdagen

som sin mening gett regeringen till känna dels att regeringen bör inventera i vilken utsträckning det finns handlingsplaner i kommunerna för arbete med våldsutsatta kvinnor, dels återkomma till riksdagen med förslag om hur kommunerna skall kunna ta ett systematiskt ansvar för arbetet med våldsutsatta kvinnor (bet. 2003/04:SoU5, rskr. 2003/04:155 samt 2004/05SoU:1, rskr. 2004/05:114, 115).

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) har tittat närmare på frågan med utgångspunkt från den kartläggning som Socialstyrelsen genomfört tillsammans med länsstyrelserna (Socialstyrelsen och Länsstyrelserna [2005a]). Socialstyrelsens kartläggning presenterades hösten 2005 och visar att det fanns handlingsplaner för arbetet med våldsutsatta kvinnor i ca 70 procent av kommunerna. I de flesta övriga kommuner var en handlingsplan på gång. Tre fjärdedelar av handlingsplanerna är politiskt antagna och gäller arbete med såväl våldsutsatta kvinnor och deras barn som männen som utövar våldet. I t.ex. Stockholms län har nästan alla kommuner specialiserade enheter eller socialekreterare med specialkunskaper på området.

Utredningen har också beställt en särskild studie i syfte att analysera hur handlingsplanerna används i praktiken. Utredaren konstaterar sammanfattningsvis att en handlingsplan i sig inte alltid utgör ett verkningsfullt instrument. Det avgörande är istället om frågan om våld mot kvinnor prioriteras och hålls levande, t.ex. av engagerade chefer och satsningar på kompetensutveckling. I sådana fall kan handlingsplanen fylla flera funktioner, så som stöd i det konkreta arbetet, stöd för samverkan internt eller externt och som stöd vid tilldelning av resurser.

Med utgångspunkt från den analys som utredningen gjort konstaterar regeringen att frågan om särskilda handlingsplaner är en fråga som kommunerna själva bör ta ställning till.

Kommunen har enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) ett ansvar för att insatser inom socialtjänsten håller god kvalitet, att personalen har lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. I detta sammanhang är en handlingsplan för arbetet inom olika områden ett betydelsefullt verktyg. En förutsättning för att kunna utveckla och bedöma kvaliteten i verksamheten är bl.a. att kunskapen systematiskt dokumenteras. Det är viktigt med kontinuerlig uppföljning och utvärdering av de samlade insatserna för att identifiera behovet av andra eller ytterligare åtgärder samt av samverkan mellan olika aktörer. För att kunna veta vilka insatser som behöver vidtas bör en problemanalys göras. Denna bör utgå ifrån en kartläggning av våldets omfattning och de särskilda behov, t.ex. boende särskilt anpassat för kvinnor med missbruksproblem eller med funktionshinder, som finns i kommunen. En kommunövergripande politisk handlingsplan kan klargöra det samlade samhällsansvaret för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, identifiera de brister som finns och tydligt ange strategier för hur man skall åtgärda dessa.

Socialtjänsten har genom bestämmelserna i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) redan i dag ett tydligt ansvar för att skydda barn som far eller riskerar att fara illa. För att kunna leva upp till detta ansvar är dock socialtjänsten beroende av att bestämmelserna om anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL följs. Paragrafen innehåller i första stycket en uppmaning till allmänheten att anmäla till socialtjänsten om man har kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. I andra stycket slås fast en skyldighet för den som i viss yrkesverksamhet som berör barn får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd att anmäla detta till nämnden. För att ytterligare tydliggöra denna anmälningsskyldighet finns för ett flertal av dessa yrkesgrupper, t.ex. polisen, personal inom hälso- och sjukvården och skolan, dessutom en hänvisning till bestämmelsen i SoL i den lagstiftning som reglerar respektive verksamhet. Socialstyrelsen tog år 2004 fram allmänna råd och en handbok om anmälningsskyldigheten för att sprida kännedom om lagstiftningen och dess intentioner och underlätta för dem som omfattas av anmälningsskyldigheten.

Arbetet med att utveckla den sociala barnvården pågår sedan flera år. Bland annat har Socialstyrelsen i projektet Barns Behov I Centrum (BBIC) utvecklat ett enhetligt system för utredning, planering, dokumentation och uppföljning. Huvudsyftena med BBIC är att stärka barnets ställning i enlighet med SoL, att förbättra samarbetet runt barnen mellan föräldrar, nätverk, vårdgivare och socialtjänsten, att systematisera socialtjänstens arbete så att handläggning och insatser lättare kan följas upp och att bidra till ökad rättssäkerhet för barn och föräldrar. Införandet av det enhetliga systemet i landets kommuner kommer att öka möjligheten att på ett systematiskt sätt uppmärksamma barn som upplevt våld i sin familj och således möjligheterna att barnen får det stöd de behöver.

Barn som växer upp i hem där våld förekommer har uppmärksammats allt mer under senare år. Dessa barn riskerar inte bara att själva direkt drabbas av våld och andra övergrepp utan kan också påverkas genom att bevittna våld som begås av eller mot närstående personer. Genom den ändring av 5 kap. 11 § SoL som trädde ikraft den 15 november 2006 tydliggjordes att socialnämnden bör beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott, propositionen Barn som bevittnar våld (2005/06:166) .

Våld som riktas mot mamman drabbar också barnen. Barnens situation har studerats av forskare och specialiserade verksamheter har utvecklats för att ge stöd till och behandling av barn. Forskaren Maria Eriksson har på uppdrag av Näringsdepartementet kartlagt bl.a. verksamheter som riktar sig till barn som upplever våld. (Mäns våldsutövande – barns upplevelser, N2006/10209/JÄM). Kartläggningen visar att det finns 87 olika verksamheter för barn i hela landet. Verksamheterna är ojämnt fördelade över landet – på vissa håll finns gruppverksamheter för barnen, på andra uppmärksammas barnen och ges individuellt stöd (se även avsnitt 5.7).

Den dåvarande regeringen gav under år 2005 Åklagarmyndigheten att tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket i uppdrag att medverka till etablering av s.k. barnahus. Barnahus

är samlingsnamnet på verksamhet där olika myndigheter samverkar under ett gemensamt tak vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för allvarliga brott. Sedan år 2006 pågår försöksverksamheter med sådan samverkan i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Umeå och Sundsvall. Vid verksamheterna i Umeå och Sundsvall omfattas även barn som har bevittnat våld. Rättssociologiska enheten vid Lunds Universitet skall, under ledning av professor Karsten Åström, genomföra en utvärdering av verksamheterna. Uppdraget skall slutredovisas den 1 mars 2008.

Socialstyrelsen kom år 2005 med rapporten När mamma blir slagen. Att hjälpa barn som levt med våld i familjen. Enligt rapporten visar forskning att det är vanligt att barnen är närvarande när kvinnan misshandlas. Föräldrar känner ofta skuld och rädsla och förnekar ofta att något allvarligt har hänt. Barn berättar inte för andra, av lojalitet, skuld och skam. Problemet med barns utsatthet uppmärksammas av olika anledningar inte alltid när föräldrarna har kontakt med socialtjänsten eller psykiatrin. Barnen uppmärksammas inte alltid. Deras upplevelser och frågor riskerar ofta att bli osynliga och beaktas inte.

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) belyser också att förekomsten av våld mot kvinnor i nära relationer och våld mot barn i många fall överlappar varandra. Det finns dels studier där man identifierar förekomsten av våld mot kvinnor i familjer med kända fall av barnmisshandel, dels studier där man frågar efter förekomsten av barnmisshandel i familjer där kvinnan utsatts för våld. Resultaten av olika studier talar dock, enligt utredningen, för att det finns mycket starka skäl för att i kontakterna med en våldutsatt kvinna också undersöka om hennes barn utsatts för våld.

Barn till våldsutsatta kvinnor har, enligt utredningen, ofta samma symtom som barn som far illa av andra orsaker medan en del barn inte visar några symtom. Åldern kan spela roll för om symtom överhuvudtaget blir synliga och på vilka sätt de i så fall kommer till uttryck. Små barn tenderar att få somatiska symtom, medan äldre barn ofta utvecklar ett eller flera specifika symtom. Symtombilden är emellertid komplex och avhängig en mängd olika faktorer. Enligt utredningen kan barnen drabbas av t.ex. svåra hälsoproblem men även av långvariga psykiska problem, koncentrationssvårigheter samt skolsvårigheter och genomsnittligt sämre skolresultat. Barnen kan också känna en oro för att det allra värsta skall hända – att mamma skall dö. Vissa av barnen kan utveckla problem eller symtom som tillsammans utgör posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).

5.7 Män som utövar våld

För att motverka mäns våld mot kvinnor är det viktigt att man inte bara inriktar insatser mot de män som redan utövar våld mot kvinnor. Det är lika viktigt att också inrikta sig på åtgärder för de män som finns i riskzonen att begå brott i syfte att de aldrig skall nå dithän. Utgångspunkten är att få männen att ta ansvar för och förstå vidden av sina handlingar. Därför behövs verksamheter som syftar till att medvetandegöra mäns ansvar, attityder och värderingar samt att hjälpa de män som utövar våld att upphöra med det.

Förebyggande arbete är viktigt också för att förhindra att mannen utövar våld i en ny relation. En våldsutsatt kvinna kan dessutom vara mer motiverad att söka och acceptera hjälp att förändra sin situation om hon vet att också mannen erbjuds hjälp. Om mannen är förälder är det viktigt att få honom att inse att hans våldshandlingar också drabbar barnen. Inger han detta och upphör med våldet kan han också vara en del i barnens välmående och hälsa. Det kan dessutom vara ett led i att förhindra att även nästa generation utövar våld i nära relationer.

IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme) är ett behandlingsprogram för män som är dömda för att ha misshandlat eller utövat andra former av kontrollerande beteende mot sin partner eller före detta partner. Programmet används i kriminalvården sedan år 2004 och har utarbetats i Storbritannien. Programmet är uppbyggt på kunskap från tusentals brottsoffer och gärningsmän. Genom programmet lär sig männen att se sitt våld, ta ansvar för våldet och hitta alternativa handlingsätt. Männen lär sig också se hur våldet påverkar kvinnans och barnens känslor, tankar och handlingar. De misshandlade kvinnorna har parallellt med mansgruppen en egen stödkontakt. Kriminalvården driver programmet, men har också samarbetspartners på vissa orter. De män som deltar i programmet behöver inte nödvändigtvis vara dömda utan kan även komma in via samverkansprojekt som till exempel Projekt Utväg i Göteborg och Borås.

Forskaren Maria Eriksson fick i uppdrag av Näringsdepartementet att kartlägga och beskriva dels verksamheter som arbetar för att få män som utövar våld att upphöra med sin våldsutövning mot kvinnor och barn, dels verksamheter som riktar sig till barn som bevittnar våld samt att ge förslag på former och modeller för hur den samlade kunskapen i dessa verksamheter kan utvecklas och spridas. Maria Erikssons kartläggning *Mäns våldsutövande – barns upplevelser*, visar att det finns ca 50 verksamheter i landet riktade till våldsutövande män och ca 87 verksamheter riktade till barn som upplever våld. När det gäller insatser för män finns det enligt rapporten en stor brist på risk- och säkerhetsmedvetenhet avseende kvinnan och barnen. Endast vid elva av de 36 verksamheter som djupintervjuades ingick en säkerhetsinriktad kvinno- och brottsofferkontakt.

Maria Eriksson föreslår att det inrättas ett på nationell nivå koordinerat fyraårigt utvärderings- och utvecklingsprogram i syfte att närmare beskriva de insatser som görs samt utveckla modeller för dokumentation, uppföljning och utvärdering. Som nationell koordinator föreslås Nationellt kunskapscentrum för mäns våld mot kvinnor i Uppsala. Särskild fokus bör enligt forskaren läggas på säkerhetsfokuserade insatser och då i synnerhet på modeller för så kallad partnerkontakt samt former för stöd till barn i mannens närhet. Vidare föreslås att länsstyrelserna skall få i uppdrag att stödja kunskapsutveckling och initiera samverkan mellan myndigheter och organisationer på det sociala området. Riksorganisationen Sveriges Professionella Kriscentra för Män föreslås fortsätta det samordningsarbete som inletts. Slutligen föreslås att regeringen bistår med riktade insatser till särskilda grupper av barn respektive män. Rapporten diskuterades vid en hearing den 11 december 2006 och bereds nu inom Regeringskansliet.

Regeringen konstaterar att insatser som riktar sig till våldsutövande män är en viktig del i arbetet för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor. I detta sammanhang har socialtjänsten ett ansvar för att ta ett helhetsgrepp om frågan och se till att hela familjen får den hjälp och det stöd som respektive person behöver. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 aviserat tre miljoner kronor för särskilda insatser för våldsutövande män (Utgiftsområde 9).

6 Behovet av ändring i socialtjänstlagen

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) skärps så att socialnämndens åliggande att ge brottsoffer stöd och hjälp framgår tydligare. Ändringarna innebär bl.a. att socialnämnden särskilt skall beakta att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd och hjälp.

Utredningens förslag: Utredaren hade följande förslag till lagtext. *Socialnämnden skall vid behov ge stöd och hjälp till den som utsatts för brott samt till dennes anhöriga. Nämnden skall härvid ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Barn som upplevt våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och socialnämnden skall vid behov ge dem stöd och hjälp.* Syftet med utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser ställer sig, i vart fall i princip, positiva till förslaget. *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)*, anför att lagtexten är otymplig och bör justeras. *Socialstyrelsen* anser att lagtextens utformning bör ses över i den fortsatta beredningen. *Fakultetsnämnden vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet* förutsätter att lagtexten förtydligas under den fortsatta beredningen. Flera av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Brottsförebyggande rådet*, påpekar att utredarens förslag till ny lagtext omfattar alla brottsoffer, inte bara kvinnor. *JO* påtalar också att förslaget inte är könsneutralt samt att det inte är självklart att ordet ”bevittna” utan vidare kan bytas ut mot ”upplevt”. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)* ställer sig positiva till förslaget och anser att det är viktigt att dela upp det stöd och den hjälp kommuner ska erbjuda våldsutsatta kvinnor och barn i akuta insatser, långsiktiga insatser och förebyggande insatser.

Skälen för regeringens förslag

Bistånd enligt socialtjänstlagen

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Socialtjänstlagen (2001:453, SoL), som reglerar dess verksamhet, har karaktären av en ramlag.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av social-

nämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Enligt 4 kap. 2 § SoL får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det. I SoL är det således endast 4 kap. 1 § som grundar rätt för enskilda att få stöd och hjälp.

Redan av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp de behöver. Detta gäller oavsett vilken hjälp de behöver och oavsett vilken orsaken är till hjälpbehovet. I vissa fall har det ansetts nödvändigt att utöver denna bestämmelse särskilt påtala det behov som vissa grupper kan ha, till exempel på grund av att socialnämndens arbete för dessa grupper ansetts bristfälligt. Hit hör 5 kap. 11 § SoL, där de som utsatts för brott nämns. I sig grundar inte 5 kap. 11 § någon rätt för enskilda att få stöd och hjälp. Sådan rätt kan de däremot ha enligt 4 kap. 1 §. Om socialnämnden inte beviljar stöd och hjälp åt den som sökt det skall nämnden fatta ett avslagsbeslut och lämna en överklagandehänvisning. I likhet med andra beslut enligt 4 kap. 1 § SoL får de överklagas till länsrätten.

Särskilt om brottsoffer i socialtjänstlagen

En av socialtjänstens huvuduppgifter är således att lämna enskilda människor den hjälp och det stöd som de behöver om detta inte kan tillgodoses på annat sätt.

Detta ansvar omfattar naturligtvis även människor som blivit utsatta för brott. Bestämmelsen i 2 kap. 2 §, den i SoL grundläggande bestämmelsen avseende kommunens skyldigheter mot enskilda, har redan nämnts. För att lyfta fram och tydliggöra detta ansvar föreslog den dåvarande regeringen i propositionen Stöd till brottsoffer (prop. 2000/2001:79) att socialtjänstlagen skulle kompletteras med en bestämmelse som tydligt anger socialtjänstens ansvar för och skyldigheter gentemot alla brottsoffer (se nämnda prop. s. 35 f.). Regeringen konstaterade att kommunens ansvar redan tidigare omfattade alla dem som utsatts för våld och att det inte skulle medföra någon förändring i rättsligt hänseende om socialtjänstlagen kompletterades med en särskild regel om socialtjänstens ansvar för dem som utsatts för brott, men menade ändå att det fanns ett behov av att klargöra att socialtjänsten har ett sådant ansvar. Regeringen hänvisade till de motiv som framförts när bestämmelsen om socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor infördes (prop. 1997/98:55). Den bestämmelsen motiverades med att Kvinnovaldskommissionen funnit så stora brister i socialtjänstens arbete med frågor som rörde våld mot kvinnor att det bedömdes som nödvändigt att klargöra kommunens ansvar i detta hänseende. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1998. Bestämmelsen var placerad i 8 a § i den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620). Den är numera införd i 5 kap. 11 § SoL.

Regeringen ansåg att samma skäl gjorde sig gällande i fråga om behovet av en allmän regel om socialtjänstens ansvar för och skyldigheter gentemot brottsoffer. Genom en sådan bestämmelse skulle det enligt regeringens mening klargöras att socialtjänsten har ett ansvar för att stödja och hjälpa alla dem som utsatts för brott och att det bör bedrivas

ett aktivt arbete i detta hänseende. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:79).

Den senaste ändringen av 5 kap. 11 § SoL trädde i kraft den 15 november 2006. Genom denna ändring tydliggörs att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Med att barn bevittnat våld eller andra övergrepp avses t.ex. att barnet sett eller hört den brottsliga gärningen begås. I motiven (prop. 2005/06:166) för lagändringen redogjorde regeringen för de åtgärder som Socialstyrelsen vidtagit för att komma till rätta med brister i samverkan mellan framförallt polisen och socialtjänsten, men ansåg ändå att det fanns ett starkt behov av att lyfta fram gruppen barn som bevittnar mäns våld mot kvinnor eller annat våld eller andra övergrepp som begås av eller mot närstående vuxna. Regeringen ansåg att det förelåg behov av att tydliggöra att dessa barn är offer för brott samt att socialtjänsten har ansvar för insatserna till dem.

Som bestämmelsen i dag är utformad omfattas även våld mot andra kvinnor än makar, sambor eller flickvänner. Även om hedersrelaterat våld mot t.ex. döttrar eller systrar inte nämnts särskilt i förarbetena omfattas alltså även sådant våld av bestämmelsen. Som bestämmelsen utformats kan den också bli tillämplig även om våldet i stället utövas av t.ex. en flickvän, en syster eller en mor. I författningskommentaren (prop. 1997/98:55 s. 137) uttalades dock att det med uttrycket ”är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet” avses kvinnor som lever eller har levt tillsammans med en man som systematiskt utsätter henne för misshandel och andra övergrepp t.ex. av det slag som omfattas av bestämmelsen i brottsbalken om kvinnofridsbrott. Något krav på att mannen skall vara dömd eller ens polisanmäld för något sådant brott ställs inte upp. Tvärtom framhölls betydelsen av att socialnämnden skall kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium till en kvinna som behöver det. Att våldet eller övergreppen som bestämmelsen tar sikte på förutsätts ske ”i hemmet” diskuteras inte i propositionen. Avsikten torde dock vara att framhålla att det är våld mellan närstående som avses, inte att peka ut någon fysisk plats där våldet eller övergreppen förutsätts ske även om de i de flesta fall torde ske just i hemmet.

I ovan nämnda författningskommentar uttalades vidare att de hjälpinsatser det kan vara fråga om t.ex. är att ordna en tillfällig bostad åt en kvinna som utsatts för misshandel i hemmet och som inte utan risk för fortsatt misshandel kan återvända hem. Det kan också vara behov av hjälp i form av rådgivning eller dylikt eller kanske en stödperson/kontaktperson under tiden som polisutredning eller rättegång pågår. Det poängterades också att det är viktigt att socialtjänsten är lyhörd för vad kvinnor som befinner sig i en misshandelssituation kan vara i behov av, att kvinnan många gånger inte själv vet om vilka möjligheter hon har att få stöd och hjälp och att socialtjänsten därför aktivt måste erbjuda hjälp av olika slag. Det påtalades också att det i socialtjänstens ansvar ligger att själv ta initiativet till kontakter med en kvinna om nämnden får kännedom om att en misshandelssituation föreligger. Detta kan bli känt för socialnämnden t.ex. efter ett polisingripande om det finns minderåriga barn i hemmet eller om polisen anmäler till socialnämnden att det förekommer misshandel i ett hem. Samtidigt framhölls också att det naturligtvis är av yttersta vikt att socialnämnden är försiktig vid sådana

kontakter så att inte kvinnans situation förvärras ytterligare. I propositionen gavs inte några ytterligare exempel på insatser för att ge kvinnor som utsätts för våld eller andra övergrepp stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Tillkännagivande från riksdagen

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna att den utgår ifrån att ett lagförslag, innebärande en skärpning av socialnämndens ansvar för brottsoffer, skall kunna presenteras under hösten 2006 (bet. 2005/06:SoU31, rskr. 2005/06:332).

Därvid anfördes i Socialutskottets betänkande bl.a. följande.

Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) bör socialnämnden verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör därvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Utskottet anser det utomordentligt angeläget att kommunerna ger stöd åt brottsoffer i enlighet med socialtjänstlagens bestämmelse om detta och noterar med tillfredsställelse att regeringen nu föreslår ett tillägg i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen i proposition 2005/06:166 Barn som bevittnat våld. Förslaget avser att stärka stödet och rättigheterna för barn som bevittnar brott av och mot närstående personer. Propositionen bereds i justitieutskottet och socialutskottet har den 25 april 2006 avgett yttrande (2005/06:SoU6y) vari uttalas bl.a. följande:

Utskottet konstaterar att regeringen tillsatt en särskild utredare för att göra en översyn av socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. Enligt kommittédirektiven (dir. 2005:32) skall utredaren kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut. Vidare skall utredaren analysera vad kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen innefattar. Med utgångspunkt i dessa analyser skall utredaren lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det skall motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras. I den utsträckning de föreslagna åtgärderna kräver författningsändringar skall utredaren lämna förslag på sådana. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2006.

Mot bakgrund av den särskilde utredarens uppdrag anser regeringen att det föreslagna tillägget i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen bör utformas som den nuvarande bestämmelsen i paragrafen, och att uttrycket "bör" alltså skall användas. Om utredaren mot bakgrund av analysen av kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen lämnar förslag om att "bör" skall ändras till "skall" i det aktuella lagrummet, förutsätter regeringen att detta även kommer att gälla den i propositionen föreslagna bestämmelsen om barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna. Socialutskottet delar den bedömningen.

I flera av de nu aktuella motionerna från den allmänna motionstiden 2004 och 2005 framförs att det behövs en ändring i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen för att stärka socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp åt brottsoffer. Den föreslagna ändringen innebär att ordet "bör" skall bytas ut mot ordet "skall" i bestämmelsens två meningar. ----

---- Utskottet delar inte bedömningen i motionerna Ju306 (kd) yrkande 1 och So648 (v) yrkande 8 att riksdagen nu skall besluta om omedelbar ändring av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen på så sätt att "bör" ändras till "skall". Lagstiftningen är visserligen tekniskt sett av enkel beskaffenhet, men kommunerna torde behöva viss förberedelsestid inför ett sådant obligatorium. Då organisatoriska och finansiella konsekvenser kan förutses genom den förordade lagändringen bör denna, enligt utskottets uppfattning, inte genomföras med kort varsel och utan sedvanlig förankring hos berörda parter. Utskottet anser emellertid, vilket redan uttalats i SoU6y, att det finns starka skäl för att skärpa socialnämndens ansvar i detta avseende. Utskottet anser dock att beredningen av kommande utredningsförslag inte bör föregripas. Enligt utskottet är det däremot angeläget att regeringen återkommer snarast till riksdagen i frågan. Utskottet utgår således från att ett lagförslag bör kunna presenteras under hösten ----.

Närmare om utredningens förslag

Utredningen om stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) har haft i uppdrag att lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat för att det skall motsvara kommunernas ansvar samt till hur stödet kan stärkas och förbättras. Utredaren har därvid bl.a. lämnat ett förslag till ändring av 5 kap. 11 § SoL. Förslaget har enligt regeringens bedömning, vissa lagtekniska brister, bl.a. till följd av att 4 kap. 1 § SoL inte beaktats.

Utredaren har också lämnat vissa förslag till språkliga omarbetningar av paragrafen. Begreppet "bevittnat våld" föreslås bytas ut mot "upplevt våld".

Ordet bevittna är väl inarbetat i juridiskt språkbruk och leder därför inte till de tolkningssvårigheter och begreppsförvirring som ett nytt uttryck skulle göra. Med ordet bevittna avses huvudsakligen att någon sett eller hört något hända. Ordet bevittnat fördes in i paragrafen genom den lagändring som trädde i kraft den 15 november 2006. Av motiven till den ändringen framgår att man med ändringen inte avsåg någon annan tolkning än den gängse (prop. 2005/06:166).

Det har inte framkommit någonting som ger anledning att befara att ordet bevittna kommer att medföra tillämpningsproblem. Dessutom kan en "upplevelse" av något språkligt sett vara rent subjektiv, dvs. det är inte säkert att den upplevda händelsen faktiskt, eller objektivt sett, inträffat.

Utredaren föreslår också att uttrycket "i hemmet" ersätts med "närstående" eftersom formuleringen annars kan leda till olyckliga bortprioriteringar av en del kvinnor och av vissa situationer av våld och övergrepp. I 5 kap. 11 § SoL används redan i dag ordet närstående. Precis som ordet bevittnat fördes det in vid den lagändring som trädde i kraft den 15 november 2006. Utredaren har föreslagit att ordet närstående skall användas på ytterligare ett ställe i paragrafen, då med betydelsen "en person som kvinnan har eller har haft en sexuell relation med". För vissa grupper, exempelvis kvinnor med funktionshinder och unga kvinnor som utsätts för hedersrelaterad våld, bör denna krets enligt utredarens mening dock kunna vidgas.

Enligt regeringens mening vore det olyckligt att i en paragraf, t.o.m. i samma stycke, använda samma ord i två vitt skilda och specifika bety-

delser, vilket skulle bli följden av utredarens förslag då man på annat ställe i paragrafen talar om till barn närstående vuxna. Utredarens bedömning av att närståendebegreppet borde tolkas vidare för vissa grupper än för andra utgår dessutom från en generaliserad bild av vissa grupper, tex. kvinnor med funktionshinder och vilka som skall anses närstående till dessa grupper. En sådan generalisering går emot strävandena i SoL i övrigt genom att inte ta hänsyn till individen; dvs. i det här fallet den enskilda, våldsutsatta, kvinnans levnads- och familjesituation.

Närmare om regeringens förslag

Regeringen kan i huvudsak ansluta sig till utredarens förslag men gör en annan bedömning av hur bestämmelsen lagtekniskt skall utformas. Några remissinstanser har föreslagit att lagtexten skall formuleras om. Regeringen ansluter sig till denna uppfattning om behovet av en omformulering och presenterar i det följande ett förslag.

Som redan redogjorts för utgår allt bistånd enligt SoL med stöd av 4 kap. 1 eller 2 § och kommunernas skyldighet att ge enskilda stöd och hjälp regleras redan i 2 kap. 2 §. En ändring av 5 kap. 11 § SoL medför således i och för sig inte någon ändrad rättighet för den enskilde som söker hjälp. Regeringen anser det ändå viktigt att det genom ytterligare en ändring av paragrafen markeras hur viktigt det är att brottsoffer, och då framförallt kvinnor som utsätts eller har utsatts, för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som bevittnar våld får det stöd och den hjälp de behöver. Genom att skärpa bestämmelsen så att socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp framgår ännu tydligare än i dag görs en sådan markering. Ett tydligare synliggörande av socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld förväntas påverka attityder och därmed undanröja de brister som finns i bemötande av samt stöd och hjälp till dessa brottsoffer.

Som paragrafen i dag är utformad nämns i första meningen att socialnämnden bör verka för att bl.a. den som utsatts för brott får stöd och hjälp. I andra meningen nämns att socialnämnden särskilt bör beakta behoven hos kvinnor som utsätts för våld eller andra övergrepp i hemmet. I tredje meningen anges att barn i vissa situationer är att betrakta som offer för brott även om den brottsliga gärningen inte är riktad direkt mot dem. Paragrafen skulle bli tydligare och mera lättläst genom att styckeindelas. Regeringen föreslår därför att paragrafen ges en annan utformning än den har i dag.

I likhet med utredaren anser regeringen att uttrycket ”våld eller andra övergrepp i hemmet” är missvisande eftersom de situationer som avses inte är knutna till någon viss fysisk plats. Det uttryck som utredaren föreslagit, dvs. våld eller andra övergrepp av närstående, är därför bättre. Regeringen anser dock att betydelsen av ordet närstående i detta fall inte bör begränsas på det sätt utredaren föreslagit. Att t.ex. föräldrar och andra nära släktingar oavsett kön omfattas av närståendebegreppet är särskilt viktigt för de kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld.

Enligt regeringens mening vore det också olyckligt om det i paragrafen kom att användas två likartade begrepp, som anhöriga och närstående, när det inte finns någon påtaglig anledning att särbehandla de två grupperna. Ordet närstående har allt mer kommit att användas i stället för

ordet anhöriga i lagtexter eftersom detta på ett bättre sätt speglar dagens samhälle med dess levnadsförhållanden och familjebildningar. Regeringen föreslår därför att ordet anhöriga i första meningen byts ut mot närstående.

Begreppet närstående har funnits i paragrafen sedan den 15 november 2006 (se SFS 2006:936). Av förarbetena följer att med begreppet skall förstås i princip detsamma som beträffande motsvarande begrepp i 29 kap. 2 § 8 p brottsbalken (prop. 2005/06:166, s. 35 författningskommentaren till 4 a § brottsskadelagen [1978:413]). I förarbetena till 29 kap. 2 § 8 p uttalades följande. ”Till närståendekretsen hör främst barnets mor eller far eller fosterföräldrar men även samboförhållanden hör givetvis hit. Normalt sett har barn dock en nära och förtroendefull relation även till andra vuxna än de som mer direkt ingår i familjen, så som t.ex. mor och farföräldrar, mostrar och fastrar. Även dessa bör omfattas av bestämmelsen” (prop. 2002/03:53 s. 111). Vad som sagts i de tidigare förarbetena skall gälla även nu. Bestämmelsen i 29 kap. 2 § 8 p brottsbalken omfattar emellertid endast närstående i förhållande till ett barn och exemplifieringen i förarbetena utgår från det. Utgångspunkten för om någon skall betraktas som närstående eller inte bör fortsatt vara om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan honom eller henne och den som utsatts för brottet. För vuxnas del kan t.ex. även makar, sambor, pojk- och flickvänner som man har ett mer fast och varaktigt förhållande med, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen måste även fortsättningsvis göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.

I svensk lagstiftning finns inte någon legaldefinition av ordet kvinna. I normalt språkbruk används ordet om kvinnor som uppnått myndighetsåldern men också om flickor som börjar närma sig denna ålder. Av tidigare förarbeten till 5 kap. 11 § SoL framgår inte att lagstiftaren i lagen skulle ha avsett någon åldersmässig begränsning av ordets betydelse. Främst har lagstiftaren dock tänkt på mäns våld mot kvinnor inom förhållanden. Därvid kan anmärkas att äktenskap enligt svensk rätt efter tillstånd kan ingås också av den som är under 18 år (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Äktenskap som ingåtts av den som är omyndig kan vidare vara giltigt även enligt lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. För samboförhållanden etc. ställs inga åldersgränser upp. Det får därmed anses stå klart att 5 kap. 11 § SoL redan tidigare tagit sikte även på kvinnor under 18 år. Det förekommer att hedersrelaterat våld riktas även mot unga flickor. Hedersrelaterat våld kan förekomma i situationer när flickor uppfattas som kvinnor. Sådant våld bör därför enligt regeringens mening anses riktat mot en kvinna oavsett vilken ålder den flicka som utsätts för det har.

Även våld och andra övergrepp i förhållanden mellan två kvinnor omfattas av lagförslagets lydelse, liksom för övrigt fallet är redan i dag.

Av propositionen Kvinnofrid (1997/98:55 s. 137) framgår att lagstiftaren med uttrycket ”våld eller andra övergrepp” avsåg systematisk misshandel och andra övergrepp t.ex. av det slag som omfattas i bestämmelsen i brottsbalken om kvinnofridsbrott. Enligt regeringens bedömning är detta både väl avvägt och heltäckande. Någon anledning att föreslå ändring föreligger därför inte.

Som vissa remissinstanser påpekat är förslaget inte könsneutralt. Regeringen vill därför understryka socialnämndens ansvar för alla brottsoffer, oavsett kön eller vilken typ av brott det är frågan om, och återigen påpeka att det inte ur 5 kap. 11 § SoL går att härleda några rättigheter för enskilda, men att riksdagen ändå ansett det vara viktigt att påtala och synliggöra socialtjänstens ansvar för brottsoffer, särskilt våldsutsatta kvinnor, och att bestämmelsen därför införts. För de enskilda individer som utsätts för våld är det inte deras kön som avgör graden av kränkning eller behovet av stöd och hjälp. Både män och kvinnor, flickor och pojkar som utsätts för brott kan vara i behov av stöd och hjälp från socialtjänsten och ha rätt till insatser enligt 4 kap. 1 § SoL. Eftersom det är vanligare att kvinnor utsätts för våld eller andra övergrepp i ett förhållande än att män blir det, är dock det våld som riktas mot närstående kvinnor som samhällsproblem betraktat betydligt större än motsvarande våld mot män. Våld mot kvinnor inom familjen har många gånger också pågått under lång tid och är ofta systematiskt. Regeringen anser därför att det är rimligt och lämpligt att kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp av närstående även i fortsättningen synliggörs i lagstiftningen på ett tydligare sätt än män i motsvarande situation, trots att socialnämndens ansvar för alla brottsoffer i behov av stöd och hjälp är detsamma.

Barn som växer upp i hem där det förekommer våld av eller mot en närstående är att betrakta som brottsoffer. För att hjälpa och stödja barn är det viktigt att se det enskilda barnet och dess särskilda behov, vilka inte alltid överensstämmer med de behov som mamman kan ha. Barnen kan vara i behov av särskilda insatser, som t.ex. gruppverksamheter men det kan också vara fråga om individuellt anpassade åtgärder. Det finns därför anledning att skärpa bestämmelsen avseende barn som bevittnat våld på motsvarande sätt som för de våldsutsatta kvinnorna. Socialtjänstens ansvar för dessa båda grupper kommer genom förslagen i denna proposition att bli tydligare.

Det är ett gemensamt ansvar för alla verksamheter som kommer i kontakt med barn och unga att uppmärksamma barns olika behov och ge hjälp och stöd. Regeringen vill i detta sammanhang poängtera vikten av att de verksamheter som kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor uppmärksammar om hon har hemmavarande barn och vid behov gör en anmälan till socialnämnden. Det är angeläget att de kvinnojourer som inte drivs av kommunerna och inte omfattas av någon skyldighet att anmäla uppmärksammar om kvinnan har barn och anmäler till socialnämnden om misstanke finns att barnen far illa.

Insatser

Socialtjänstens insatser till stöd och hjälp för våldsutsatta kvinnor kan variera beroende på den enskilda kvinnan och hennes barns behov. Det handlar om en heterogen grupp varför insatserna måste anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om beslut om ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, ordnande av kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheten och övriga rättsväsen-

det vid polisanmälan samt insatser för eventuella barn. Beslut om bistånd skall fattas enligt 4 kap. 1 eller 2 § SoL.

Insatserna kan vara akuta i form av t.ex. skyddat boende över en natt eller ekonomiskt bistånd för att klara vardagen. Den utsatta kvinnan kan även behöva hjälp på lång sikt och med flera olika insatser som behöver samordnas. Det är därför viktigt att kommunen noga följer upp och utvärderar de beslutade insatserna. För att kommunen skall kunna leva upp till sin skyldighet enligt lagstiftningen kan det krävas att kommunen samarbetar över kommungränsen, t.ex. för att kunna ha tillgång till skyddat boende för kvinnor som behöver det.

En förutsättning för att kunna utveckla och bedöma kvaliteten i verksamheten avseende stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och deras barn är bl.a. att kommunen regelbundet för en löpande dokumentation och statistikföring av sina insatser och kunskaper. Uppföljning och utvärdering av de samlade insatserna i kommunen bör ske kontinuerligt för att identifiera behovet av andra eller ytterligare åtgärder, t.ex. för kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med utländsk bakgrund eller äldre kvinnor, samt samverkan mellan olika aktörer.

7 Stöd för tillämpningen av lagstiftningen

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftningen som rör socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor barn som bevittnar våld.

Utredningens bedömning: Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn med anledning av förändringen av 5 kap. 11 § SoL.

Remissinstanserna: I princip alla remissinstanser är positiva till förslaget. *Socialstyrelsen* anser att det vid en eventuell lagändring ingår i myndighetens uppdrag att bedöma behovet av vägledning inom området. *Brottsoffermyndigheten* menar att det allmänna rådet bör vidareutveckla konkreta exempel på effektiva skyddsåtgärder. *Brottsofferjourernas riksförbund* anser att uppdraget att utarbeta allmänna råd och riktlinjer skall avse hela 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) eftersom kännedomen om det övergripande ansvaret för brottsoffer inom socialtjänsten är mycket låg. Flera instanser lyfter fram vikten av ett barnperspektiv.

Skälen för regeringens bedömning: I syfte att stödja kommunerna anser regeringen att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utarbeta vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftningen när det handlar om att stödja och hjälpa våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Socialstyrelsen bör själv ta ställning till i vilken form sådan vägledning skall ges.

Kunskapen på området har ökat de senaste åren och det finns därför goda förutsättningar för Socialstyrelsen att ta fram material som stöd för hur socialnämnderna bör tillämpa 4 kap. 1 § SoL vid bedömningar av

kvinnornas behov av insatser mot bakgrund också av bestämmelsen i 5 kap. 11 § SoL. I detta ingår även de viktiga insatser som kan betraktas som serviceinriktade, t.ex. förmedling av kontakter med myndigheter, hjälp med att söka bostad, kontakter med polis och övriga rättsväsendet etc.

I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma åtgärder som kan behöva vidtas för grupper med särskilda behov, t.ex. kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med utländsk bakgrund samt äldre kvinnor. Dessutom bör fokus läggas på insatserna för barn som bevittnar våld. Som flera remissinstanser har påpekat krävs det att man tydligt skiljer mellan de insatser som kvinnan kan vara i behov av respektive de som barnen behöver.

8 Statistik

Regeringens bedömning: Frågan om insamling av statistik över socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor bör ses över i ett större sammanhang tillsammans med övrig statistik på socialtjänstens område. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning för att göra en övergripande analys av bl.a. socialtjänstens statistik.

Utredningens bedömning: Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utreda möjligheten att göra socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor till en del av den officiella socialtjänststatistiken.

Remissinsatserna: De flesta remissinstanser är positiva till utredningens förslag. Några instanser lyfter dock fram de problem som är förknippade med förslaget om statistik. *Socialstyrelsen* menar att stöd till våldsutsatta kvinnor är ett komplext område, som sannolikt rymmer betydande svårigheter när det gäller att avgränsa, definiera och mäta insatser. *Brottsförebyggande rådet* (Brå) påpekar att själva innebörden av vad som räknas som insatser först måste definieras. Brå:s främsta invändning är att det är osäkert hur stort värde en sådan statistik om insatser skulle ha om den inte kan länkas till behoven av insatser. Istället för löpande statistik om insatser borde kommunerna kanske åläggas att regelbundet inventera hur stor gruppen är som kan ha behov av stöd, hur många som fått kontakt med socialtjänsten för sådant stöd, vilket stöd de önskat sig och vilket stöd de fått. *Degerfors kommun* anser att frågan om socialtjänststatistiken måste ses över i sin helhet så att kommunerna inte riskerar att få osammanhängande krav på sitt statistiklämnande på en rad olika områden. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att statistik som gäller socialtjänstens insatser för våldsutsatta barn bör ingå i uppdraget. *Föreningen Sveriges Socialchefer* och *Östersunds kommun* påpekar att nuvarande statistik i allt väsentligt är relaterad till insatserna och inte till målgrupperna och att det bör vara en självklar del i kommunernas kvalitetsarbete att innefatta uppföljning och redovisning av behov och insatser för utsatta kvinnor.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns i dag ingen samlad statistik över antalet ärenden inom socialtjänsten som rör våldsutsatta kvinnor, inte heller om vilka insatser som görs eller omfattningen av

dessa. Majoriteten av kommunerna för inte statistik över sina insatser för denna målgrupp. Det finns inte heller någon statistik över hur många barn som berörs av att närstående utsätts för våld. Regeringen delar flera av de remissynpunkter som framkommit i denna fråga och anser att det är angeläget att det i kommunerna finns information om hur arbetet bedrivs och vilka insatser som vidtas inom socialtjänstens olika ansvarsområden. Sådan information är nödvändig för att kunna bedriva ett långsiktigt och strategiskt effektivt arbete. Det underlättar planeringen av insatser och resurser men är även ett sätt att värna kvaliteten i insatserna.

Som utredningen och vissa remissinsatser påpekar är det dock inte helt oproblematiskt att införa nationell statistik på detta område. Inledningsvis krävs att det tas fram en enhetlig terminologi och definition av insatser som skall ingå i statistiken. Som Brå påpekar kan en våldsutsatt kvinna vara föremål för en rad olika insatser inom socialtjänsten. Alla insatser har inte nödvändigtvis att göra med det faktum att hon är våldsutsatt utan kanske snarare med att hon befinner sig i en utsatt situation eller är en del av en utsatt grupp. Detta gör att man riskerar en dubbelrapportering och en osäkerhet kring vilka insatser som räknas in under vilket problemområde. Liknande resonemang förs också inom flera andra områden inom socialtjänstens verksamhetsområde, t.ex. missbrukarvård, ekonomiskt bistånd m.m. Det krävs därför ett helhetsgrepp kring statistiken på alla socialtjänstens områden. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning för att göra en övergripande analys av bl.a. socialtjänstens statistik.

9 Bedömningsinstrument

Regeringens bedömning: Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, bör få i uppdrag att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* är positivt inställd till att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor, men understryker att det är ett omfattande och tidskrävande arbete. *Barnombudsmannen* lyfter fram vikten av att barnens särskilda behov lyfts fram. *Integrationsverket* anser att bedömningsinstrument måste inkludera även faktorer som står utanför våldsrelationen och familje-problemen men som ökar sårbarheten hos en del kvinnor och flickor med utländsk bakgrund. *Föreningen Sveriges Socialchefer* menar att det kan finnas en påtaglig risk i att utredningens förslag sammantaget kan medföra – inte minst ett bedömningsinstrument – att de blir alltför styrande och detaljreglerande samt därmed hämmande för utvecklandet av metodik och insatser. *Botkyrka kommun* menar att bedömningsinstrumentet bör innehålla en uppföljningsdel. *Kalmar kommun* är tveksam till förslaget om bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor eftersom man anser att denna typ av redskap riskerar att bli allt

för trubbigt. *Amnesty* lyfter fram de särskilda problem och säkerhetsaspekter som kvinnor med skyddade personuppgifter upplever och anser att dessa bör beaktas i t.ex. det föreslagna bedömningsinstrumentet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det krävs ett helhetsperspektiv i syfte att utveckla socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn. En viktig del i detta arbete är att verka för att minska skillnaderna i kommunerna och få en mer enhetlig bedömning av vilka insatser en våldsutsatt kvinna och hennes barn kan få. Det måste alltid finnas en möjlighet för en våldsutsatt kvinna att få stöd och hjälp oavsett i vilken kommun hon bor. I dag kan det se olika ut beroende på i vilken kommun personen bor och vilka insatser som kommunen bidrar med när en våldsutsatt kvinna och hennes barn behöver hjälp. Med hjälp av ett nationellt bedömningsinstrument kan man på ett systematiskt och standardiserat sätt bättre bedöma kvinnans respektive barnens situation och behov.

Bedömningsinstrument används sedan tidigare inom hälso- och sjukvården och har under de senaste åren även kommit att användas inom socialtjänsten, framförallt inom missbrukarvården, och är ett på vetenskaplig grund baserat frågeformulär. Bedömningsinstrumentet utgör ett viktigt beslutsunderlag när den enskildes behov av insatser avgörs. Det kan handla om hjälp att se till den enskildes behov och att välja rätt insatser på rätt nivå. Instrumentet har också en viktig funktion att fylla för att kunna följa upp om insatserna verkligen hjälpt den enskilda personen. Ur ett brukarperspektiv innebär det att bedömningar av problemet och därmed hjälpbehovet blir mer likartat oberoende av var man söker hjälp. Detta torde inte minst vara viktigt ur den våldsutsatta kvinnans och hennes barns perspektiv. Valet av insatser måste utgå ifrån den våldsutsatta kvinnan och hennes barns behov och inte vara beroende av vilken handläggare man har eller vilken kommun man söker hjälp i. Det handlar ytterst om kvinnornas och barnens rättssäkerhet. Som flera remissinstanser har påpekat är det viktigt att bedömningsinstrumentet har ett tydligt barnperspektiv och också innehåller frågor om barnens säkerhet.

Regeringen anser att Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, vid Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Bedömningsinstrument bör självklart omfatta alla kvinnor och de särskilda behov som t.ex. kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med funktionshinder, kvinnor med utländsk bakgrund eller äldre kvinnor har. Det är också viktigt med ett barnperspektiv. Regeringen avser att återkomma med ett särskilt uppdrag i denna del.

I detta sammanhang är det viktigt att nämna att Nationellt kunskapscenter för frågor om mäns våld mot kvinnor har erfarenhet av att arbeta med bedömningsinstrument inom hälso- och sjukvården och har som myndighet för frågor om mäns våld mot kvinnor i uppdrag att vara ett stöd för myndigheter i deras metodutveckling (Förordning [2006:1072] om nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor).

Regeringens bedömning: Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, bör få i uppdrag att utvärdera metoder och arbets-sätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Vidare bör Socialstyrelsen få i uppdrag att på lämpligt sätt ta fram vägledning för socialtjänstens personal samt att sprida information om goda exempel.

Utredningens bedömning: Utredningen föreslog att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att undersöka möjligheten att ta fram kunskapsbase-rade riktlinjer för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Om så bedömdes möjligt skulle myndigheten ta fram sådana riktlinjer.

Remissinstanserna: *Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att det vore värdefullt om de föreslagna kunskapsbaserade riktlinjerna även belyser hur stödet till kvinnorna på ett bra sätt kan förenas med den myndighets-utövande roll som socialtjänsten också har när det gäller barnen. Enligt Brå:s bedömning är det viktigt att understryka att generella kunskaps-baserade riktlinjer inte kan ersätta kommunernas eget ansvar att inventera vilka behov och önskemål våldsutsatta kvinnor i deras kommun har och att utveckla insatser utifrån den kunskapen samt följa upp om kvinnorna är nöjda med det stöd de fått. *Nationellt Kunskapscentrum för mäns våld mot kvinnor* är tveksamt till förslaget och menar att riktlinjer och tillsyns-frågor bör rymmas under Allmänna råd från Socialstyrelsen. Även *Stats-kontoret* är tveksamt till kunskapsbaserade riktlinjer eftersom man anser att det är en oklar mellanform. *Botkyrka kommun* menar att kunskaps-baserade riktlinjer även bör innehålla riktlinjer för barn som upplever våld i sin familj samt för män som utövar våld. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)* anser att kunskapsbaserade riktlinjer bör utformas i samarbete med kvinno- och tjejjourerna och deras riksorganisationer.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget med förbättrad kunskap och metodutveckling för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och regeringen förespråkar ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att säkerställa att våldsutsatta kvinnor får det stöd och den hjälp de behöver. Mot bakgrund av det uppdrag som Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS), vid Socialstyrelsen redovisade i novem-ber 2006 om en kunskapssammanställning om verkningsfulla metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor bedömer regeringen inte att det i nuläget är möjligt att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram kunskapsbaserade riktlinjer. Kunskapssammanställningen visar att det inte finns tillräckligt många evidensbaserade metoder för att kunskapsbaserade riktlinjer skall kunna tas fram för närvarande. Det är dock angeläget att det på sikt utvecklas en förbättrad kunskap och metodutveckling baserad på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Regeringen anser därför att IMS bör få i uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Regeringen avser vidare att följa utvecklingen och återkomma med kompletterande förslag till åtgärder om det behövs.

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) har genomfört en inventering och analys av socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Den visar att socialtjänstens personal upplever en brist på kunskap. Socialtjänsten upplevs ibland som godtycklig och det kan vara avhängigt den enskilda handläggaren, beroende på prioriteringar, kunskap, intresse m.m. om den enskilda kvinnan får ett bra och tillräckligt stöd. Enligt utredningen upplevs en ojämnheter kommuner emellan beträffande de insatser och åtgärder som erbjuds. Många handläggare inom socialtjänsten har även uttryckt osäkerhet ifråga om de gör rätt. Det finns ett stort önskemål om metodstöd i arbetet.

Det synes därför finnas behov av vägledning och stöd beträffande kunskap och metodutveckling i kommunerna. De erfarenheter om verkningsfulla metoder och arbetsätt som tas upp i den ovan nämnda kunskapsöversikt som Socialstyrelsen presenterat bör kunna utgöra en god utgångspunkt för utveckling av socialtjänstens insatser. Det finns också många verksamheter och goda exempel på hur man kan arbeta ute i landets kommuner. Det vore därför önskvärt att sprida den kunskap och de erfarenheter som redan finns. Regeringen anser därför att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att på lämpligt sätt ta fram vägledning som stöd för socialtjänstens personal samt att sprida kunskap om de goda exempel som finns. I detta arbete bör Socialstyrelsen samverka med Nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor och andra berörda aktörer så som bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting. Det är också här viktigt att detta sker med ett tydligt barnperspektiv.

11 Tillsyn över socialtjänsten

Regeringens bedömning: För att förstärka tillsynen av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor bör länsstyrelserna tillföras särskilda medel. För att tillsynen över socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn skall vara tydlig och enhetlig över hela landet bör länsstyrelserna i samarbete med Socialstyrelsen utarbeta bedömningskriterier för tillsynen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del är som regel positiva till den bedömning som gjorts i utredningen. Däremot lyfter många fram att bedömningskriterierna måste beakta barnperspektivet och att barnens särskilda behov behöver lyftas fram i tillsynen. *Barnombudsmannen (BO)* framhåller att det i tillsynen är viktigt att se barnets behov av stöd och hjälp och att detta inte alltid sammanfaller med moderns. Modern kanske inte heller kan eller vill ta emot stöd vilket inte får medföra att barnet blir utan stöd.

Skälen för regeringens bedömning: Tillsynen har bl.a. till syfte att se till att de lagar och föreskrifter som riksdag och regering beslutat om får genomslag. Med hänsyn till tillsynens betydelse finns det många utredningar och rapporter som under senare år framfört att den statliga till-

synen behöver stärkas. På många områden anses tillsynen svag på grund av bristande resurser, oklara organisationslösningar och få möjligheter till sanktioner. Det kan vidare vara svårt för medborgare att veta vad man kan förvänta sig av en tillsynsmyndighet eftersom reglerna för tillsyn skiljer sig åt mellan olika samhällsområden.

En särskild utredare har granskat den statliga tillsynen. Betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att i en riktlinjeproposition under år 2007 presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn. Den tillsyn som utförs inom olika sektorer skall bli tydligare och effektivare. Tillsyn som innebär myndighetsutövning skall avgränsas från myndigheters information och rådgivning. Avsikten är att regler för tillsyn även i fortsättningen skall finnas i för varje samhällssektor specifika lagar.

Det pågår även andra utredningar som kan komma att påverka tillsynen inom socialtjänstens områden, nämligen Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten (S 2004:12 [dir. 2004:178, 2005:87, 2005:93 och 2006:98]) och Ansvarskommittén (Fi 2003:02 [dir. 2003:10, 2004:93]). Den förstnämnda skall se över bl.a. organisationen och ansvarsfördelningen för tillsynen av socialtjänstens verksamheter. Tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare. Tillsynen skall utformas så att den kan fungera samordnat och effektivt. Utredningen skall redovisas i juli 2007. Länsstyrelserna har i dag ansvaret för den operativa tillsynen inom socialtjänstens områden som också rymmer kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor.

Även Ansvarskommittén, som beräknas överlämna sina förslag till regeringen den 28 februari 2007, gör en översyn av tillsynsområdet.

De bedömningar som regeringen gör om tillsyn och normering i denna proposition kan mot denna bakgrund inom en nära framtid behöva utvecklas och ses över.

Staten har ett ansvar för att verksamheter inom socialtjänstens områden bygger på kunskap om vad som är bra kvalitet, vad som fungerar i olika behandlingssituationer och vad som främjar rehabilitering och förmåga att växa. Skall individer kunna vara med och påverka eller välja den vård, det stöd eller den omsorg som finns så måste de också veta hur den fungerar. Det finns i dag brister avseende myndigheternas förmåga att säkerställa att medborgarna behandlas likvärdigt och rättssäkert. Det gäller såväl socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor som inom andra områden.

I förarbetena till socialtjänstlagen (2001:453) markerades vikten av att Socialstyrelsen och länsstyrelserna fortsätter att utveckla tillsynen mot en större samordning och enhetlighet i tillsynen över socialtjänsten (prop. 2000/01:80). Sedan flera år tillbaka förekommer en väl utvecklad och delvis formaliserad samverkan mellan tillsynsmyndigheterna. Det sker sedan år 2001 inom ramen för ett nationellt program för tillsyn och en särskild samverkansgrupp bestående av representanter för Socialstyrelsen och länsstyrelserna har bildats. I oktober 2006 presenterade myndigheterna en handledning för att ta fram bedömningskriterier för länsstyrelsernas operativa tillsyn – Nationella bedömningskriterier för den sociala tillsynen. En permanent arbetsgrupp med ett operativt ansvar för att bl.a. utveckla och samordna arbetet med bedömningskriterier har tillsatts.

Regeringen anser att det arbete som har påbörjats och som har prövats inom några områden är intressant och bör kunna leda till större samordning och enhetlighet i den sociala tillsynen.

Ett viktigt komplement till detta arbete är Socialstyrelsens projekt kring utveckling av kvalitetsindikatorer för socialtjänsten.

En utgångspunkt för att socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor skall utvecklas är att kommunerna tar det ansvar de har enligt de lagar, förordningar och föreskrifter m.m. som finns inom området. Fungerar det inte är det viktigt med en kraftfull och tydlig tillsyn.

Utredningen konstaterar att länsstyrelsernas tillsyn på detta område har brister. Tillsynen som görs idag omfattar relativt övergripande frågor som är mer av inventerande karaktär – vad som finns respektive inte finns – och verkar delvis skilja sig från tillsynen över andra områden där det är frågan om mer regelrätta granskningar. Utredningen menar att en förklaring är att det råder en viss oklarhet beträffande vad som skall eller kan granskas.

Regeringen anser därför att tillsynen behöver stärkas och att tillsynsmyndigheterna behöver utveckla bedömningskriterier inom området.

För att förstärka tillsynen av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor anser regeringen att länsstyrelserna bör tillföras fem miljoner kronor årligen under år 2007 och 2008 (se avsnitt 15). De utökade resurserna skall användas för att åstadkomma en aktivt granskade tillsyn med främjande inslag inom området. Men tillsynen måste också bli mer tydlig och enhetlig över landet. Därför bör Socialstyrelsen och länsstyrelserna inom ramen för sitt utvecklingsprogram prioritera ett arbete med att ta fram bedömningskriterier som omfattar tillsynen av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. I arbetet skall man uppmärksamma den utsatthet som kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med utländsk bakgrund och äldre kvinnor kan leva i. Man skall vidare uppmärksamma barn som bevittnar våld och se till att barnperspektivet beaktas i detta arbete. Regeringen avser att ge ett uppdrag i denna del.

12 Samordning

Regeringens bedömning: Länsstyrelsen bör inom ramen för sitt ansvarsområde ta initiativ till och på olika sätt stödja samordningen i länet av frågor som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor. Regeringen anser att länsstyrelserna bör få ett uppdrag med denna innebörd.

Utredningens bedömning: Länsstyrelserna skall samordna vissa övergripande områden. Kommunerna skall samordna sina insatser för våldsutsatta kvinnor och barn där behov finns och där samordningsvinster kan göras. Utredaren vill däremot inte ge förslag på hur kommunerna och länsstyrelserna i praktiken skall ta sig an den föreslagna samordningen. Det får ske utifrån de behov och regionala förutsättningar som råder.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser ser positivt på förslaget om samordning. *Länsstyrelsen i Västmanland* välkomnar ett ökat och tydligt regionalt samordningsansvar som man anser sig ha goda erfarenheter av. *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar dock att länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anger att länsstyrelserna redan idag har en samordnande roll. Utredningens förslag bör dock enligt länsstyrelsen förtydligas. *Åklagarmyndigheten* anser att förslaget att stärka länsstyrelsernas samordnings- och tillsynsansvar ger möjlighet till en bredare samverkan mellan kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer. Även *Faluns kommun* är positiv till att länsstyrelsen kan få en samordnande roll. *Uppsala kommun* anser att det finns vinster med en ökad samordning av resurser och verksamheter. Samordning bör ske såväl mellan kommuner som av länsstyrelse men även mellan andra aktörer. Man lyfter fram den s.k. Uppsala-modellen, en samverkansmodell där socialtjänsten tillsammans med Rikskvinnocentrum, rättsväsendet och de ideella jourerna utgör ett nätverk där alla parter tar ett professionellt ansvar. En del av de remissinstanser som yttrat sig i denna del är också tveksamma. *Sveriges Kommuner och Landsting* menar att det är tveksamt om länsstyrelserna skall ha ett samordningsansvar för kompetensutveckling. Bland annat ett antal kommuner menar också att länsstyrelserna i stället bör inrikta verksamheten på tillsynsrollen. *Degerfors kommun* anser att denna uppgift passar bättre hos de regionala FoU-miljöerna som numera etableras. *Örebro kommun* anser att i den mån samordning bör ske så ser man regionförbundet som den naturliga punkten. *Statskontoret* avstyrker förslagen om länsstyrelsernas ansvar för kompetensutveckling och anser att ansvaret för fortbildning och kompetensutveckling alltid måste ligga på huvudmannen. Bland annat *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* lyfter fram vikten av att inte vistelsebegreppets kostnadskonsekvenser förhindrar våldsutsatta kvinnor och deras barn att få det stöd de behöver. *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR)* lyfter fram vikten av att lösa problemet med vistelsebegreppet och påpekar att samverkan med aktörer inom andra områden är viktigt, t.ex. hälso- och sjukvården.

Skälen för regeringens bedömning: Länsstyrelserna skall enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen skall också främja och noga följa länets utveckling. Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om social omvårdnad, jämställdhet mellan kvinnor och män och regional utveckling. Vid länsstyrelsen skall det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens uppgifter.

Ett av länsstyrelsens verksamhetsområden är kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete. Länsstyrelsen skall stärka det sektorsövergripande arbetet och samordningen av de olika sakområdena för att uppnå effektiva lösningar och bidra till en hållbar regional utveckling.

Länsstyrelserna skall vidare enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) bl.a. främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan.

Regeringen anser att länsstyrelsens uppgifter lämpar sig väl för att länsstyrelserna inom ramen för sitt ansvarsområde även tar initiativ till och på olika sätt stödjer samordningen i länet av frågor som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor och deras barn. Regeringen avser därför att ge länsstyrelserna ett uppdrag med denna innebörd. Våld mot kvinnor är som utredningen påpekat i grund och botten ett jämställdhetsproblem och att mäns våld mot kvinnor skall upphöra är ett delmål i jämställdhetspolitiken.

Behoven och förhållandena i de 21 länen ser olika ut men remissvar visar att flera länsstyrelser redan är aktiva på olika sätt inom området. Utredaren pekar även på att det i flera län redan finns länsgrupper eller regionala samverkansgrupper. Regeringen anser därför att länsstyrelsens samordningsuppgift inom detta område bör utformas i samråd med kommuner och andra berörda aktörer inom varje län utifrån de förutsättningar som passar bäst för länet. Målet bör vara att säkra ett gott och rättssäkert stöd för våldsutsatta kvinnor och deras barn.

Regeringen delar utredarens bedömning att det även är viktigt att kommunerna vid behov samverkar över kommungränserna för att kunna leva upp till de bestämmelser som gäller inom socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Kommuner kan t.ex. behöva samverka när det gäller gruppverksamheter, skyddat boende eller insatser för män. Många kommuner är små vilket kan medföra svårigheter att ge kvinnorna, barnen och männen det stöd som de har behov av. Bristande resurser eller otillräckliga kunskaper kan vara andra skäl till att samverka för att på ett effektivt sätt uppnå resultat.

Regeringen avser däremot inte att lämna några förslag till hur detta samarbete bör utformas utan överlåter till kommunerna att inom ramen för de ekonomiska satsningar som görs inom detta område utforma och förbättra samarbetet där det behövs utifrån de förutsättningar som gäller. SoL ger t.ex. vissa möjligheter att sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter (2 kap. 5 §). Genom sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

Utredningen om socialtjänstens insatser (SOU 2006:65) samt flera remissinstanser har lyft fram de hinder för samarbete som vistelsebegreppets kostnadskonsekvenser kan utgöra. Konflikter uppstår i fråga om vilken kommun som i en viss situation skall ge bistånd. Som utredningen påpekar kan dessa tvister drabba även andra personer än våldsutsatta kvinnor, t.ex. vittnen som utsatts för hot. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att återkomma avseende frågan om dödsfallsutredningar i de fall då kvinnor mister livet på grund av våld i nära relationer. Behandlingen av förslagen i promemorian om skyddsutredningar avseende barn bör avvaktas.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att regeringen utreder förutsättningarna för att dödsfallsutredningar skall kunna göras i de fall kvinnor mister livet på grund av våld i nära relationer.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Brottsoffermyndigheten*, *Föreningen Sveriges Socialchefer* och *Östersunds kommun*, menar att utredningar bör genomföras även i samband med andra allvarliga övergrepp mot kvinnor som inte nödvändigtvis medför dödlig utgång. *Brottsoffermyndigheten* påpekar att en väsentlig vinst med att utreda fall där kvinnan överlevt är att det då även kan vara möjligt att få med kvinnans egna erfarenheter av det stöd som stått till buds för henne.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gav år 2003 Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och analysera förutsättningar för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn skadats svårt eller avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel. I vissa länder finns system för att göra ingående analyser av vad som egentligen hänt när ett barn har dött. Socialdepartementet har tagit fram en promemoria med förslag till ny lag om skyddsutredningar avseende barn. Förslaget innebär att utredningar skall genomföras om ett barn avlidit till följd av brott eller det annars finns särskilda skäl. Syftet är att skaffa nya kunskaper om hur samhällets skyddsnät fungerat. Genom en systematisk analys av fall där barn har avlidit i samband med att de utsatts för brott kan slutsatser dras om vilka förbättringar som är nödvändiga i det allmänna barnvårdsarbetet, exempelvis i fråga om förebyggande insatser, riskbedömningar, sociala, medicinska och psykologiska utredningar, behandlingsmetoder samt myndighetssamarbete. Utredningarna bedöms bl.a. kunna klargöra vilken kännedom som vissa myndigheter har haft om förhållandena och vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av den kännedom man haft. Detta kan stimulera och utveckla det förebyggande arbetet när det gäller barn som riskerar att fara illa. Regeringen föreslår att Socialstyrelsen skall ansvara för genomförandet av skyddsutredningar, dvs. vara utredningsmyndighet. Det föreslås också att polis- och åklagarmyndigheter och allmänna domstolar skall vara skyldiga att lämna underrättelser till utredningsmyndigheten. Förslagen i promemorian bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I Sverige avlider i genomsnitt 16 kvinnor varje år av det våld de utsätts för i nära relationer. Av samma skäl som ovan beskrivits angående barn kan det vara relevant att också låta göra dödsfallsutredningar avseende sådana fall. Sådana utredningar görs i en del andra länder, exempelvis USA. Regeringen anser att det kan finnas anledning att inrätta ett system avseende dödsfallsutredningar när kvinnor avlidit till följd av brott. Också i dessa sammanhang är det angeläget att analysera om och i så fall på vilka sätt samhällets skyddsnät har brustit. Utredningen har emellertid

inte lämnat något förslag i denna del utan endast föreslagit att frågan utreds. Regeringen anser att behandlingen av förslagen i promemorian om skyddsutredningar avseende barn bör avvaktas innan frågan om dödsfallsutredningar avseende kvinnor utreds.

14 Ikraftträdande

Den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen (2001:453) beräknas kunna träda i kraft den 1 juli 2007.

15 Ekonomiska konsekvenser

I propositionen föreslås en skärpning av lagtexten i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) i syfte att de åligganden som redan enligt 2 kap. 2 § SoL åvilar kommunen skall framgå på ett ännu tydligare sätt än det för närvarande gör. I likhet med tidigare bedömningar, i propositionen Kvinnofrid (1997/98:55) samt propositionen Stöd till brottsoffer (2000/01:79), anser regeringen att detta klargörande i lagtexten inte medför några ökade kostnader för kommunerna. Samtliga förslag sett i en helhet innebär en ambitionshöjning avseende socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld, vilket kräver extra resurser. För att stödja genomförandet av denna ambitionshöjning bör medel tillföras kommunerna i syfte att förstärka och utveckla deras arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Även Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör tillföras resurser för sina åtaganden i detta avseende.

Som tidigare konstaterats är mäns våld mot kvinnor ett stort samhällsproblem och en allvarlig typ av brottslighet. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 lyft fram frågor om mäns våld mot kvinnor som en prioriterad fråga och aviserat en övergripande handlingsplan på området. Våld mot kvinnor berör många olika politikområden och flera myndigheter. Socialtjänsten har en strategisk och betydelsefull roll i detta sammanhang.

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor har i sitt betänkande (SOU 2006:65) framhållit att det, trots att socialtjänsten på flera håll har utvecklat sitt sociala arbete och sina insatser på detta område, alltfjänt finns oacceptabla brister. Alla våldsutsatta kvinnor som är i behov av stöd och hjälp måste kunna få detta oavsett i vilken kommun de är bosatta. Detta är i dag inte möjligt i alla kommuner. Alla kommuner måste t.ex. kunna erbjuda ett skyddat boende till de kvinnor som har behov av detta. Kommunerna kan behöva samarbeta för att ordna skyddade boenden. Regeringen anser också att särskilt kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med utländsk bakgrund samt äldre kvinnor måste uppmärksammas vad gäller tillgång till skyddat boende. Arbetet med att etablera skyddat boende för ungdomar som utsatts för hedersrelaterat våld pågår redan och måste fortsätta.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är rimligt och lämpligt att kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp av närstående och barn som bevittnar våld får särskilda insatser från samhället. De förslag som regeringen presenterar innebär en ambitionshöjning avseende kvinnorna och barn som bevittnar våld vilket kräver extra resurser för kommunerna samt berörda myndigheter. För att stödja genomförandet av de föreslagna insatserna gör regeringen bedömningen att kommunerna bör tillföras cirka 100 miljoner kronor årligen för att förstärka och utveckla sitt arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn, inte minst genom stöd till de ideella kvinno- och brottsofferjouren. Medel för detta avsattes i budgetpropositionen för 2007 (Utgiftsområde 9). För att kommunerna skall få ta del av medlen måste de uppfylla vissa villkor, t.ex. att stödja frivilligorganisationerna i deras ordinarie verksamhet samt bli bättre dels på att göra problemanalyser och behovsbedömningar, dels på uppföljning och utvärdering av sin verksamhet för våldsutsatta kvinnor. Regeringen avser att återkomma i ett särskilt regeringsbeslut med närmare villkor om hur medlen skall fördelas.

Det är viktigt med ett helhetsgrepp i denna fråga. Det räcker inte med åtgärder för att stödja kvinnan och de eventuella barnen. För att motverka mäns våld mot kvinnor krävs att det vidtas insatser även för de män som utövar våld. Därför avsätter regeringen 3 miljoner kronor för att stödja och utveckla effektiva insatser och metoder för våldsutövande män. Det är viktigt att det utvecklas modeller för dokumentation, uppföljning och utvärdering också avseende insatserna för våldsutövande män för att problemet skall lösas långsiktigt. Fokus bör framför allt läggas på att öka säkerhetsmedvetandet avseende kvinnorna och barnen. Forskaren Maria Eriksson har i en rapport lämnat förslag som berör dessa frågor (se avsnitt 5.7). Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i ett särskilt regeringsbeslut avseende hur dessa medel skall fördelas.

Länsstyrelserna kommer att tilldelas 5 miljoner kronor årligen under år 2007 och 2008 för att förstärka tillsynen inom området. Socialstyrelsen kommer att tilldelas 1,5 miljoner kronor årligen under år 2007 och 2008 för uppdragen att ta fram stöd för rättstillämpningen, bedömningsinstrument samt att utveckla kunskapsvägledning till socialtjänstens personal samt sprida den kunskap och de goda exempel som finns. Institutet för utveckling av metoder för socialtjänsten, IMS, vid Socialstyrelsen kommer att tilldelas 2 miljoner kronor årligen under år 2007 och 2008 för att utvärdera metoder inom socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Regeringen avser att återkomma med särskilda regeringsbeslut i dessa delar.

16.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.**11 §**

För närmare överväganden se avsnitt 6.

Att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, oavsett om de är brottsoffer eller inte, framgår av andra bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Att det ansetts föreligga brister i socialnämndernas arbete för att hjälpa brottsoffer har dock medfört att socialtjänstens skyldigheter gentemot denna grupp särskilt påtalats i 5 kap. 11 § SoL.

Paragrafen har genomgått ändringar i syfte att göra bestämmelsen lättare att förstå samt mer konsekvent till sin utformning. Den har delats upp i tre stycken.

I det *första stycket* nämns brottsoffer generellt och dessas närstående. I stycket har bl.a. uttrycket anhörig ersatts av närstående. Utgångspunkten för om någon skall betraktas som närstående eller inte är om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan honom eller henne och den som utsatts för brottet. Exempelvis kan makar, sambor, pojk- och flickvänner som en person har ett mer fast och varaktigt förhållande med, föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, mosttrar och fastrar, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen skall göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.

I det *andra stycket* nämns kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående och i det *tredje stycket* barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna.

I andra och tredje styckena skärps ordalydelsen på så sätt att ordet ”bör” har bytts ut mot ordet ”skall”.

I paragrafen görs ingen skillnad mellan om det är en man eller en kvinna som begått brottet. Andra stycket tar därför sikte även på fall då en kvinna blir t.ex. misshandlad av en annan, närstående kvinna.

Även den flicka som ännu inte fyllt 18 år kan vara att betrakta som kvinna.

Författningsförslag i betänkandet Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65)

Prop. 2006/07:38
Bilaga 1

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §

Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör *härvid* särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden skall vid behov ge stöd och hjälp till den som utsatts för brott samt till dennes anhöriga. Nämnden skall härvid ge stöd och hjälp till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Barn som upplevt våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och socialnämnden skall vid behov ge dem stöd och hjälp.

Lydelse enligt prop. 2005/06:166 (Lagen träder i kraft den 15 november 2006).

Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. *Nämnden bör också beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.*

Remissinstanser till betänkandet Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65)

Prop. 2006/07:38
Bilaga 2

Remissinstanser: Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Domstolsverket, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Rikskvinnocentrum, Migrationsverket, Integrationsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Mobilisering mot narkotika, Statens Skolverk, Statskontoret, Jämställdhetsombudsmannen, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, Institutionen för Tema/socialt arbete, Linköpings universitet, Socialhögskolan, Lunds universitet, Ersta Sköndal Högskola AB, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Norrtälje kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Nybro kommun, Trelleborg kommun, Varbergs kommun, Falköpings kommun, Mölndals kommun, Skövde kommun, Karlstads kommun, Degerfors kommun, Örebro kommun, Köpings kommun, Faluns kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Övertorneå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Akademikerförbundet SSR, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund SKTF, Amnesty International, Riksförbundet BRIS, Brottsofferjourernas Riksförbund, Forum – Kvinnor och Handikapp, Föreningen Sveriges Socialchefer, Kriscentrum för våldsutsatta kvinnor och deras barn, Malmö, Kriscentrum för kvinnor, Stockholm, Kvinnors Nätverk, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, ROKS, Riksförbundet för Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor, RIFI, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Riksorganisationen Sveriges Professionella Kriscentra för Män, Rädda Barnen, Stadsmissionen, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, Synskadades Riksförbund (Eva Björk), Terrafem, Nätverket mot socialt utanförskap.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 januari 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Carlsson, Littorin, Malmström, Sabuni, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2006/07:38 Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor