

Kommittédirektiv



Återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld

Dir.
2017:26

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2017.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förekomsten och erfarenheter av återfallsförebyggande insatser riktade till män som inte är frihetsberövade och som har utsatt kvinnor, barn eller andra närstående för våld. Utredaren ska analysera effekterna av sådana insatser samt föreslå hur det återfallsförebyggande arbetet med våldsutövare kan utvecklas och stärkas. Utgångspunkten ska vara att återfallsförebyggande insatser ges så tidigt som möjligt. Syftet är att öka förutsättningarna att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra genom att insatser för våldsutövare utvecklas och stärks.

Utredaren ska göra följande:

- Kartlägga och analysera verksamhet inriktad på att erbjuda våldsutövande män tillfälligt boende.
- Kartlägga och analysera andra insatser med anledning av våldet.
- Överväga om det finns behov av stöd och vägledning för att utveckla återfallsförebyggande verksamhet samt lämna förslag om hur stödet kan utformas för att möjliggöra effektivisering av det arbetet. Utredaren ska i det sammanhanget överväga och komma med förslag på hur formerna för samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård och rättsväsendets myndigheter kan struktureras.
- Ge en lägesbeskrivning av hur kommuner och ansvariga myndigheter tar hänsyn till och involverar det sociala nätverket kring våldsutövaren och den våldsutsatta i arbetet med att förebygga och bekämpa våld i nära relationer.

- Överväga behovet av och, i förekommande fall, formerna för ett nationellt kompetenscentrum för förebyggande arbete och behandling av våldsutövare.
- Se över socialnämndens ansvar för insatser till våldsutövare samt analysera hälso- och sjukvårdens förutsättningar att identifiera personer som kan komma att på nytt utöva våld mot närstående och hur dessa kan få behandling för att ändra sitt beteende.
- Kartlägga hur säkerheten för våldsutsatta kvinnor, barn och andra närstående i våldsutövarens familj hanteras i arbetet med våldsutövare, samt överväga och föreslå åtgärder för att stödja arbetet med att stärka närståendes säkerhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Våld ska förebyggas med fokus på våldsutövaren

Under flera år har såväl ideellt som offentligt driven verksamhet vuxit fram i syfte att förebygga mäns våld mot kvinnor och stödja dem som har utsatts för våld. Trots det är våldet fortsatt omfattande och kostsamt. Flera studier visar att mäns våld mot kvinnor, förutom det stora personliga lidande det orsakar dem som drabbas, innebär mycket stora samhällskostnader.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (dir. 2012:38) underströk i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49) att våld i nära relationer i hög grad är ett upprepningsbrott. Risken för att en person som har utsatts för våld i en nära relation ska utsättas igen är mycket stor i jämförelse med andra typer av brott. Det påverkar inte minst de barn som lever med föräldrar som utövar eller utsätts för våld. Barnen riskerar både att bevittna upprepat våld och att själva utsättas för våld eller andra övergrepp. En viktig slutsats från den nationella samordnaren var att fokus bör vara på våldsutövaren, och att det nationella strategiska arbetet särskilt bör inriktas på förebyggande insatser. Det kan ske bl.a. genom att utveckla polisens brottförebyggande arbete, att erbjuda våldsutövare tillfälligt boende och att utveckla behandlingen av våldsutövare.

Europarådets konvention om att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet (2011), den s.k. Istanbulkonventionen, understryker behovet av återfallsförebyggande insatser riktade mot män som utövar våld. Konventionens parter ska därför inrätta eller stödja program som syftar till att förebygga ytterligare våld och att våldsutövande män påverkas att förändra ett våldsamt beteendemönster (artikel 16).

Regeringen presenterade hösten 2016 en skrivelse med en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (skr. 2016/17:10). Strategin, som ligger till grund för utredningens uppdrag, omfattar i samtliga delar hbtq-personer. När det gäller våld i nära relationer uppmärksammar strategin bl.a. att insatser för våldsutövande män är ett eftersatt område. Det är t.ex. relativt ovanligt att kommuner erbjuder stödsamtal med biståndsbeslut för våldsutövande män och endast en liten, om än ökande, andel våldsbrottsdömda klienter inom Kriminalvården deltar i särskilda behandlingsprogram mot våld (Socialstyrelsen 2016, Kriminalvården 2015). Strategin ger uttryck för en omorientering av samhällets insatser, från att främst hantera våldets konsekvenser till att i högre grad angripa dess orsaker. Det innebär att gå ifrån ett huvudsakligen reaktivt till ett mer proaktivt förhållningssätt för att både förhindra att våld uppstår och att det upprepas. Den huvudsakliga utgångspunkten för strategin är således att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare. Det innebär att bakomliggande orsaker till mäns våld och möjligheter att undvika eller bryta våldet ska beaktas i alla insatser som görs inom ramen för strategin. Andra centrala utgångspunkter för genomförande av strategin är bl.a. att genomgående beakta den betydelse hedersnormer kan ha för såväl våldsutövare som våldsutsatta, att alltid beakta barnets rätt och barnets bästa, särskilt fokus på flickors och unga kvinnors våldsutsatt-het, möjligheten till förbättrad samverkan och styrning inom och mellan myndigheter samt utveckling av ett kunskapsbaserat arbete med välutvecklade strukturer för uppföljning, utvärdering och omvärldsbevakning.

Uppdraget

Kartlägga och följa upp verksamhet som erbjuder våldsutövande män tillfällig bostad samt överväga former som möjliggör samverkan mellan berörda myndigheter

I en relation där våld utövas är det i regel den våldsutsatta som tvingas flytta när denne inte längre kan bo tillsammans med våldsutövaren. Det innebär att den våldsutsatta personen – som regel kvinnan och i många fall också medföljande barn – blir dubbelt drabbade: både av våldet och av att tvingas bryta upp från sin invanda miljö och att förlora sitt hem. Barn är särskilt utsatta i sådana situationer och deras utsatthet är av olika slag. De kan t.ex. riskera att utsättas för direkta våldshandlingar och de kan indirekt påverkas negativt av konflikter mellan föräldrar och andra vuxna i barnens närhet.

I vissa kommuner erbjuds våldsutövaren i stället för offret tillfälligt boende, med eller utan krav på behandlingsinsatser. Erfarenheter från verksamheter i Göteborg och Botkyrka pekade enligt nationella samordnaren på en relativt låg beläggning på tillgängliga platser (SOU 2014:49). I Göteborg, där boendet är förbundet med krav på att inleda behandling samt att inte besöka familjen, är beläggningen på de fyra lägenheterna omkring 50 procent. I Botkyrka finns sedan flera år en lägenhet med två platser, som har varit belagda ungefär 75 procent av tiden. Boendet är inte förenat med några behandlingskrav och det är relativt sällsynt med annat stöd från socialtjänsten. I Malmö användes under cirka ett års tid två lägenheter för samma ändamål, men bara 30 procent av männen som erbjöds boende där accepterade erbjudandet. Vissa accepterade inte villkoret att gå i behandling medan andra inte ville skiljas från sin familj eller var rädda att förlora besittningsrätten till bostaden.

I andra länder, t.ex. Australien, har under senare år särskilda program utvecklats för att ge kvinnor som utsatts för våld av en manlig partner en möjlighet att under säkra former stanna i sitt hem. Dessa program, som kombineras med åtgärder riktade till våldsutövande män, har visat på lovande resultat (Hydén, Gadd och Wade 2016).

Det är i sammanhanget viktigt att uppmärksamma att effektiva arbetet med våldsutövare i många fall förutsätter förändrade sätt att arbeta med våldsutsatta kvinnor, barn och andra närstående, vilket kan medföra behov av att utveckla formerna för samverkan mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendets myndigheter. Också samarbete inom respektive verksamhets olika delar, liksom samarbete med verksamheter som riktar sig med behandlingserbjudanden till män som utövar eller kan komma att utöva våld, kan behöva utvecklas och stärkas.

- Utredaren ska ta del av och analysera arbetssätt, erfarenheter och utvärderingar från verksamheter i Sverige och andra länder och med denna utgångspunkt, om utredaren finner att det finns behov, föreslå åtgärder som kan bidra till en utveckling på området. Syftet är att möjliggöra alternativa lösningar så att våldsutsatta kvinnor, barn och andra närstående i mindre utsträckning tvingas flytta ifrån sin bostad. Uppdraget får inte resultera i förslag om nya tvingande uppgifter för socialtjänsten.

Se över det sociala nätverkets roll i det våldsförebyggande arbetet samt överväga hur det kan tas tillvara för att stärka arbetet med våldsutövande män

Såväl svensk som internationell forskning om det sociala nätverkets betydelse pekar på att nätverket kan spela en mer eller mindre konstruktiv roll för både våldsutövare och våldsutsatta. Det gäller inte minst när det är fråga om hedersrelaterat våld och förtryck där det sociala nätverket många gånger spelar en central roll, som kan anta både destruktiva och konstruktiva former. Sociala nätverk är ofta betydelsefulla i socialt arbete på närliggande områden, som t.ex. i behandlingsarbete med personer med missbruk och beroende. Inom missbruks- och beroendevården finns sedan 2013 ett datoriserat instrument för att på ett strukturerat sätt kunna kartlägga och analysera sociala nätverk. Instrumentet – MAP NET – är konstruerat för att kunna användas såväl kliniskt i utrednings- och behandlingsarbetet som i olika forskningssammanhang. Avsikten är att

fånga upp det subjektivt betydelsefulla nätverket runt en person. Det sociala nätverket bör kunna bli en bättre utnyttjad resurs också i socialtjänstens arbete med våldsutövare.

- Utredaren ska ge en lägesbeskrivning av i vilken utsträckning, på vilka sätt och med vilket resultat det sociala nätverket kring såväl våldsutövare som offer engageras i arbetet mot upprepat våld. Mot bakgrund av kartläggningen, och efter att ha tagit del av forskning och erfarenheter från bl.a. internationell verksamhet, ska utredaren överväga behov av stöd för metodutveckling eller andra insatser för att utveckla arbetet med det sociala nätverket.

Överväga behov av, och i förekommande fall uppgifter för, ett nationellt kompetenscentrum för förebyggande arbete och behandling av våldsutövare

I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor (skr. 2016/17:210) lyfter regeringen fram behovet av att ytterligare stärka utvecklingen av kunskap och riktade metoder i arbetet med våldsutövare för att förhindra upprepat våld. Det bör enligt regeringens bedömning kunna ske i form av ett nationellt kompetenscentrum, som bl.a. skulle kunna ha en viktig rådgivande funktion till yrkesverksamma som endast vid enstaka tillfällen kommer i kontakt med våldsutövare. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer föreslog en telefonlinje dit personer med aggressionsproblem skulle kunna ringa för information, stöd och motiverande samtal. En webbplats skulle enligt samordnaren kunna fylla en liknande funktion som en telefonlinje (SOU 2014:49). Vid Linköpings universitet pågår sedan 2014 ett försök med en interaktiv webbplats som ger information, ställer frågor och ger automatiserad återkoppling på svaren. Länsstyrelsen i Stockholms län har under 2016 låtit utreda förutsättningarna för en nationell stödlinje, eller en s.k. gemensam ingång för våldsutövare och yrkesverksamma, bl.a. genom att ta del av hur andra telefonlinjer, chattar och gemensamma målgrupper är organiserade. Regeringen bedömer att den nationella samordnarens förslag och förslaget från länsstyrelsen i Stockholms län med fördel

skulle kunna integreras i ett nationellt kompetenscentrum. Ett kompetenscentrum borde också enligt regeringens bedömning kunna ha i uppdrag att utveckla behandlingsinsatser för män som köper sexuella tjänster och män med sexuella riskbeteenden.

- Utredaren ska överväga behovet av ett nationellt kompetenscentrum för återfallsförebyggande arbete och behandling kopplat till våldsutövare. Om utredaren kommer fram till att ett sådant centrum bör inrättas, ska utredaren föreslå kompetensområde och arbetsformer för samt omfattning och placering inom befintlig myndighet av ett nationellt kompetenscentrum inom området. Utredaren ska också överväga om insatser riktade till män och pojkar i hela befolkningen (s.k. universellt våldsförebyggande arbete) bör ingå i kompetenscentrumets verksamhetsområde, samt hur ett nationellt stöd till länsstyrelserna i dessa frågor bör utformas. Utredaren ska i sina överväganden och förslag beakta Kriminalvårdens utvecklingsarbete på området, bl.a. för att undvika onödig överlappning.

Se över socialnämndens ansvar för att erbjuda våldsbenägna och våldsutövande personer insatser för att komma till rätta med sitt beteende

Nationella samordnaren mot våld i nära relationer konstaterade att kommunerna prioriterar arbete med våldsutövare mycket olika. I 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, finns särskilda bestämmelser om socialnämndens ansvar för olika grupper. Enligt 5 kap. 11 § SoL ska nämnden 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. Detsamma gäller för barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående. För närstående som utövar våld eller andra övergrepp finns ingen särskild reglering. Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4) bör nämnden med

utgångspunkt i barnens behov kunna erbjuda insatser till barnens föräldrar och andra våldsutövande vuxna som bor tillsammans med barnen. Insatserna bör syfta till att våldet upphör och att våldsutövaren får en ökad förståelse för hur våld påverkar barn.

Möjligheten att ansöka om insatser hos socialnämnden för att komma tillrätta med ett våldsbeteende är inte alltid känd för en våldsutövare. Den nationella samordnaren föreslog därför att en ny bestämmelse skulle införas i 5 kap. SoL med innebörden att socialnämndens ska verka för att den som utsätter närstående för våld får stöd och hjälp att ändra sitt beteende, samt att Socialstyrelsen skulle få bemyndigande att i enlighet med 8 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) meddela föreskrifter avseende den nya bestämmelsen. Samordnarens förslag saknade emellertid en konsekvensanalys, bl.a. med avseende på kostnader. Utredningen om en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor (SOU 2015:55) bedömde också att ansvaret för att ge insatser och stöd till våldsutövande män utanför Kriminalvården uppfattas som otydligt av berörda aktörer. Riksrevisionen (2015) har identifierat allvarliga brister i samhällets arbete för att förebygga återfall i brott. Myndigheten anser att insatserna är för få, otillräckligt individanpassade och illa samordnade mellan kriminalvård, kommuner och vårdgivare när den som har avtjänat ett straff ska återgå till ett liv i frihet.

För att mer effektivt ta tillvara samhällets samlade resurser har regeringen gett en utredare i uppdrag att lämna förslag på en modell för lokal samverkan, på individnivå, för att förebygga återfall i brott (Ju2016/08506/KRIM). Modellen ska omfatta samverkan kring arbete, utbildning, bostad, skulder, missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll. Modellen ska omfatta såväl offentliga som privata och ideella aktörer. Samverkan ska tydligt fokusera på individens behov och förutsättningar samt utgå ifrån, och beakta, var och en av de inblandade aktörernas roller och kärnuppdrag.

Enligt Socialstyrelsen (2016) är andelen kommuner som erbjuder stöd till våldsutövande män betydligt mindre än andelen som erbjuder stöd till våldsutsatta kvinnor. Genom en ändring i SoL 2007 förtydligades socialnämndens ansvar för att kvinnor

som är eller har varit utsatta för våld av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Lagändringen har lett till ett omfattande utvecklingsarbete, främst i socialtjänsten. Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd som har möjliggjort skarpare verktyg i tillsynen på området. Regeringen bedömer att ett motsvarande förtydligande av socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till våldsutövare kommer att leda till en ambitionshöjning och kvalitetsutveckling i arbetet med denna grupp. Det är i sammanhanget viktigt att uppmärksamma att detta arbete kan rymma fler insatser än samtalsterapeutisk behandling för att våldet ska upphöra. Ett riktat arbete på området kan t.ex. också innebära att våldsutövaren erbjuds och motiveras till tillfälligt boende samt hjälp med närliggande problem som t.ex. missbruk och beroende, psykisk ohälsa eller vid behov av stöd i föräldraskapet. Ansvaret för en del av sådana insatser faller inom hälso- och sjukvårdens ansvarsområde medan andra delas mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

- Utredaren ska, med beaktande av förslag från nationella samordnaren mot våld i nära relationer (SOU 2014:49), se över socialnämndens ansvar för insatser till våldsutövare. Utredaren ska också analysera hälso- och sjukvårdens förutsättningar att identifiera personer som kan komma att utöva upprepat våld mot närstående och hur dessa kan få behandling för att ändra sitt beteende.

Frågor som rör närståendes säkerhet i arbetet med våldsutövare

I behandlingsarbete med män som har utövat våld mot närstående är berörda kvinnors och barns säkerhet styrande, särskilt i sammanhang där våldsutövaren inte är frihetsberövad. När insatser riktas till män som är föräldrar är barnets bästa en central utgångspunkt. I en kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov i frågor om mäns våldsutövande och barns upplevelser (Näringsdepartementet 2006) konstaterades brister i säkerheten för våldsutsatta kvinnor och barn. Endast vid knappt en tredjedel av granskade verksamheter ingick en

säkerhetsinriktad s.k. partnerkontakt i modellen. De som arbetade med våldsutövande män tycktes inte anse att det ingick i deras uppdrag att systematiskt ansvara för att bedöma risker. En av rapportens slutsatser var att ett nationellt koordinerat utvecklingsprogram borde initieras för att kartlägga förekomsten av interventioner samt utveckla modeller för dokumentation, uppföljning och utvärdering. Programmet skulle också kunna bidra till mer säkerhetsfokuserade interventioner, i synnerhet utveckling av s.k. partnerkontakt, samt former för stöd till barn i männens närhet. Rapportens slutsatser har upprepade gånger bekräftats av Socialstyrelsen.

I rapporten Partnerkontakt – säkerhetsarbete med våldutsatta personer när våldsutövaren går i behandling – en studie av en försöksverksamhet (Socialstyrelsen 2015), som bl.a. bygger på ovan nämnda rapport, beskrivs utprovande av den manualbaserade arbetsmetoden Partnerkontakt vid sju verksamheter i Sverige. Riskbedömning med kvalitetssäkrade instrument ingår i metoden. Studien visar bl.a. att metoden, som kräver en stor omställning och ökad arbetsinsats bland de berörda, är genomförbar i praktiken. Med metoden kom även riskbedömningar att genomföras i merparten av fallen vilket, i förhållande till hur man arbetade tidigare, innebar en väsentlig ökning.

- Utredaren ska kartlägga hur säkerheten för våldutsatta kvinnor och barn och andra närstående i den våldutsattas familj hanteras i socialnämndens och andra aktörers arbete med våldsutövare, samt överväga och föreslå åtgärder för att stödja arbetet med att stärka närståendes säkerhet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1988:1474). Lagstiftningsförslag ska följas av fullständiga författningsförslag samt redovisas med förslagets kostnadsmässiga och övriga konsekvenser i enlighet med kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I den mån förslagen medför ökade kostnader ska dessa finansieras i enlighet med finansie-

ringsprincipen. I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. En inskränkning bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den, dvs. proportionalitetsprincipen ska tillämpas under själva lagstiftningsprocessen. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den som innebär minst intrång på den kommunala självstyrelsen. Konsekvensanalysen ska vidare innehålla en bedömning av hur förslagen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Genomförande, samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska arbeta utåtriktat och i nära dialog med myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällets organisationer som arbetar med frågor om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant forskning inom området, Kriminalvårdens erfarenhet av arbete med våldsutövare samt pågående arbete inom Regeringskansliet med bäring på uppdraget. Utredningen ska vidare hålla sig informerad om arbetet inom ramen för uppdraget till Brottsförebyggande rådet att ta fram en kunskaps-sammanställning om polisiära metoder och arbetssätt för att förebygga upprepat våld mot vuxna och barn i nära relationer (Ju2014/04445/KRIM [delvis]), uppdraget till en särskild utredare att lämna författningsförslag för att göra utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall mer effektiv och ändamålsenlig (2015/04678/FST) samt uppdraget att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser (Ju2016/08506/KRIM).

Samråd ska ske med Sveriges Kommuner och Landsting, utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (dir.2016:08) och utredningen om villkorlig frigivning

(dir.2016:28). Utredaren är oförhindrad att ta upp näraliggande frågor som inte är nämnda i direktivet om det kan bidra till en utveckling av det återfallsförebyggande arbetet med våldsutövare.

Utredaren ska i relevanta delar utgå ifrån Sveriges internationella åtaganden, bl.a. FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor (CEDAW), FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

(Socialdepartementet)