



Handläggare
Stadsledningskontoret
Björn Dahlberg
Telefon: 0850829474

Till
Kommunstyrelsen
Socialnämnden

Socialförvaltningen
Malin Torberger
Telefon: 0850825416

Betänkandet att bryta ett våldsamt beteende (SOU 2018:37)

Remiss från socialdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen av betänkandet ”Att bryta ett våldsamt beteende (SOU 2018:37)” hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets och socialförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 9 mars 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över arbetet med återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld och lämna förslag på hur det kan stärkas och förbättras.

Utredningens uppdrag var att undersöka hur det återfallsförebyggande arbetet för män som utsätter närstående för våld ser ut och lämna förslag på hur det kan stärkas och förbättras. Förslagen i utredningen innefattar bland annat stärkt lagstiftning för socialtjänsten gällande ansvaret för att erbjuda stöd till våldsutövare att upphöra med våld. I utredningen föreslås också förändringar i sekretesslagstiftningen i syfte att förhindra att vissa brott i nära relation begås och att ett kompetenscenter med fokus på våldsutövare i nära relation ska inrättas vid Socialstyrelsen.

Utredningens förslag ligger i linje med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 4.5 *Stockholm är en stad där ingen behöver vara rädd för våld*. Förvaltningarna anser vidare att vissa av förslagen är bra, men att det finns frågor av principiell karaktär som behöver utredas vidare, till exempel hur finansieringen av utredningens förslag ska säkerställas. Även förslaget om att

Socialstyrelsen skulle utveckla modellverksamheter som kommuner och regioner ska driva och kan få statliga bidrag för, behöver utredas närmare med avseende på bland annat det kommunala självstyret.

Finansieringen av vissa av förslagen bör omfattas av finansieringsprincipen, vilket inte framgår tydligt av utredningen.

Stadsledningskontoret och socialförvaltningen föreslår att kommunstyrelsen respektive socialnämnden godkänner förvaltningarnas tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bakgrund

Socialdepartementet har överlämnat betänkandet *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (SOU 2018:37)* till staden för yttrande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets avdelnings för välfärdsstyrningen och socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor.

Ärendet

Regeringen beslutade den 9 mars 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över arbetet med återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld och lämna förslag på hur det kan stärkas och förbättras. Utredningen har bland annat utrett socialnämndens ansvar att erbjuda insatser till våldsutövare, hur det återfallsförebyggande arbete som bedrivs idag är ordnat och hur det kan förbättras samt huruvida det finns behov av ett nationellt kompetenscentrum för förebyggande arbete och behandling av våldsutövare. Vidare har frågor som rör närståendes säkerhet i arbetet med våldsutövare utretts, vilken roll det sociala nätverket kan ha i det våldsförebyggande arbetet samt frågan om tillfällig bostad för våldsutövare och samverkan mellan berörda myndigheter.

I utredningen presenteras följande förslag:

Socialnämndens ansvar för insatser till personer som utövar våld mot närstående regleras i 5 kap. 11 § SoL

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen ska utökas med en bestämmelse om socialnämndens ansvar för insatser till personer som utsätter närstående för våld, i syfte att våldet ska upphöra. Bestämmelsen föreslås infogas i 5 kap. 11 § i socialtjänstlagen, där

bestämmelsen om socialnämndens ansvar för våldsutsatta personer återfinns idag.

Hälso- och sjukvården bör i större utsträckning arbeta med våldsproblematik

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram kunskapsstöd, vägledning och rekommendationer om förändringsarbete med våldsutövare inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse. Socialstyrelsen bör också få i uppdrag att utreda innebörden av psykosocialt stöd, psykosocial behandling och psykologisk behandling samt gränsdragningen insatserna emellan. Även ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård avseende detta bör ingå. Regeringen bör enligt utredningen överväga behovet av att bemyndiga Socialstyrelsen att reda ut oklarheter i gränsdragningsfrågor och liknande genom föreskrifter och allmänna råd. 5 kap. 7§ i hälso- och sjukvårdslagen ska enligt utredningen utökas med en punkt om att barns behov av egen information särskilt ska beaktas, om barnets förälder eller annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller mot en närstående till barnet.

Samordnade insatser och SIP

En rätt- och skyldighet för Kriminalvården att ta initiativ till att en samordnad individuell plan (SIP) upprättas föreslås införas i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. I de bägge lagrummen förelås även att en ny bestämmelse om samordning av flera planer vid behov införs. I socialtjänstlagen föreslås vidare också ett nytt stycke om att samordnad individuell plan vid behov ska upprättas om polisen informerar om att ett sådant behov finns hos någon. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i någon form av vägledning förtydliga att SIP bör upprättas vid behov för alla som har utsatts för eller utsatt närstående för våld och är i behov av samordnade insatser från olika huvudmän.

Boende för våldsutövare

Personer som har utsatt närstående för våld och som bor tillsammans med de som utsatts, bör av kommunen hänvisas till tillfälligt boende i de fall det är lämpligt med hänsyn till säkerheten för de våldsutsatta och andra omständigheter.

Centrum för samordning och kunskapsutveckling kring förändringsarbete med våldsutövare inrättas hos Socialstyrelsen

Ett center för samordning och kunskapsutveckling kring förändringsarbete med våldsutövare ska inrättas hos Socialstyrelsen. Det ska bland annat ta fram kunskapsstöd, vägledning och rekommendationer för identifiering av, risk- och behovsbedömning för samt insatser och behandling till personer som utsätter närstående för våld. Centret ska även utveckla och förvalta behandlingsprogram i samarbete med Kriminalvården, och ska i samråd med SKL utarbeta en modell för specialiserade mottagningar för våld mot närstående samt ansvara för uppföljning och utvärdering av insatser och behandling för våldsutövare. Centret ska också följa forskningen i Sverige och internationellt samt samråda och samarbeta med andra kompetenscentra med inriktning på våld i nära relationer.

Sekretess och informationsutbyte

En ny sekretessbrytande regel ska införas i 10 kap. 18 b § offentlighets- och sekretesslagen till förebyggande av allvarlig brottslighet. Socialtjänst och hälso- och sjukvård ska inte vara hindrade av sekretess att utlämna uppgifter om en enskild till polisen, om det finns risk att den enskilde kommer att begå brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år. För utlämning av uppgiften krävs att den kan antas bidra till att förhindra sådan brottslig verksamhet.

En mer aktiv roll och utökad samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter

Regeringen bör ge i uppdrag åt Polismyndigheten att se över sina rutiner för underrättelse till socialtjänsten vid misstanke om att en person har behov av insatser och behandling med anledning av våldsproblematik. Regeringen bör ge Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att utreda om en modell för samordnade insatser kan införas för att hantera våldsutövare med höga risker för återfall.

Jämställdhetsanalys

Våld i en nära relation utövas oftast av en man mot en kvinna. Kvinnor blir dessutom i betydligt högre grad utsatta för grovt och dödligt våld från en närstående. Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerade 2014 resultaten av en nationell kartläggning av våld mot närstående. Av dem som varit utsatta för grov misshandel under det aktuella året (2012), angav 29,1 procent av kvinnorna

respektive 2,4 procent av männen att de hade eller hade behövt uppsöka sjuk- eller tandvård på grund av sina skador. I samma rapport konstateras att antalet kvinnor som dödades av en nuvarande eller tidigare partner sedan 1990-talet varit i genomsnitt 17 stycken per år, medan antalet män som dödades av en nuvarande eller tidigare partner är 1-7 stycken per år under åren 1990-2010. (*Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*, Brå, 2014) Utifrån dessa siffror kan konstateras att ett väl utvecklat arbete med våldsutövare, vilket förslagen i det aktuella betänkandet är tänkta att bidra till, med effektiva metoder för stöd och behandling i syfte att våldet ska upphöra, skulle vara ett viktigt bidrag till ett mer jämställt samhälle.

Förvaltningarnas synpunkter och förslag

Stockholms stad arbetar målinriktat med att stärka insatserna mot våld i nära relationer, mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningens förslag ligger i linje med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 4.5 *Stockholm är en stad där ingen behöver vara rädd för våld*.

Utredningen innehåller en bred genomgång av behandlingsmetoder, program och olika verksamheter som finns inom området idag. Förvaltningarna menar att en ytterligare analys av hur de olika förslagen kan påverka barn som är närstående till våldsutövande vuxna hade varit önskvärd. Nedan redovisas förvaltningarnas synpunkter på utredningens förslag och utredningens konsekvensanalys avseende finansiering.

Socialnämndens ansvar för insatser till personer som utövar våld mot närstående regleras i 5 kap. 11 § SoL

Förvaltningarna delar utredningens förslag. Socialtjänsten bör arbeta mer aktivt med utövarna, då det är där grunden till att problemet med våld i nära relation finns. Idag varierar dessutom vilket ansvar man anser sig ha för denna målgrupp och vilka insatser som erbjuds både på lokal och på regional nivå. Ett tydligare förebyggande perspektiv går också i linje med den översyn av socialtjänstlagen som pågår, där regeringen i direktiven tydligt skriver att framtidens socialtjänst ska ha ett förebyggande perspektiv (se exempelvis *Kommittédirektiv 2017:39*, www.regeringen.se).

Hälso- och sjukvården bör i större utsträckning arbeta med våldsproblematik

Förslaget innefattar både uppdrag till Socialstyrelsen avseende kunskapsstöd och vägledning, klargörande av gränsdragningen mellan olika stöd- och behandlingsformer och ansvaret för dessa hos socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. Förslaget

innebär vidare att hälso- och sjukvårdslagen ska utökas med en punkt om att barns behov av egen information särskilt ska beaktas när en närstående vuxen utövar våld mot barnet eller någon närstående till barnet.

Förvaltningarna ställer sig positiva till förslaget att Socialstyrelsen ska ta fram kunskapsstöd och vägledning avseende målgruppen våldsutövare. Ett kunskapsstöd och vägledning skulle kunna säkerställa att egna lösningar av varierande kvalitet hos olika verksamheter minskar. Då många andra länder har arbetat längre med den aktuella målgruppen bör det finnas kunskap att inhämta och tillvarata. Förvaltningarna är även positiva till att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att klargöra innebörden av psykosocialt stöd respektive behandling samt psykologisk behandling och vad socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården ansvarar för. Idag finns en stor osäkerhet kring detta vilket försvårar utvecklingen av arbetet med våldsutövare och samverkan mellan dessa två huvudmän. Ett tydliggörande av de olika begreppen skulle också kunna innebära ett klargörande av vilken kompetens som krävs för att utföra olika typer av stöd och behandling, vilket i sin tur kan leda till en kvalitetshöjning i insatserna.

En samsyn skulle också öka rättssäkerheten för den enskilde, då tydligare regler sannolikt skulle innebära en större likställighet i stöd och behandling över landet. En risk med den oklarhet som råder idag är att individer hamnar mellan stolarna när det inte är tydligt vilket ansvar socialtjänst respektive hälso- och sjukvård har. Att förstärka barns rätt att få information genom en utökning av hälso- och sjukvårdslagen är en utveckling i rätt riktning. Flera olika studier och utredningar visar att barnen ofta glöms bort eller inte får det fokus de bör få, när det förekommer våld i familjen och de kommer i kontakt med olika myndigheter. I SOU 2017:112 finns flera förslag för att stärka barns ställning när deras förälder är utsatt för våld av sin partner. Att genomföra den föreslagna förändringen av hälso- och sjukvårdslagen skulle innebära att barnets ställning stärktes även gällande detta.

Att hälso- och sjukvården stärkte sitt arbete mot våld mot närstående vore positivt dels direkt för de utsatta, dels indirekt då det skulle ge bättre förutsättningar för samverkan mellan hälso- och sjukvård och andra myndigheter på området, vilket skulle öka möjligheten till en helhetssyn på människan. Det vore dessutom en naturlig väg att gå med tanke på all den ohälsa som våldet orsakar (se exempelvis *Våld och hälsa*, Nationellt Centrum för Kvinnofrid, 2014).

Samordnade insatser och SIP

Förvaltningarna ställer sig positiva till förslaget att Kriminalvården ska kunna initiera att en samordnad individuell plan (SIP) upprättas. Detta kan främja samverkan och ge en helhetssyn på individen. Detsamma gäller förslaget att socialtjänsten ska vara skyldig att utreda behovet av en SIP för en individ, om polisen informerar att de ser behov av en sådan.

Boende för våldsutövare

Förvaltningarna anser att tanken att våldsutövaren får lämna det gemensamma hemmet istället för att den våldsutsatta vuxna och eventuella barn tvingas göra det, är principiellt god. Med hänsyn till frågan om de utsattas säkerhet bedöms det dock vara svårt att genomföra i praktiken. Förvaltningarna ser att ett antal ändringar sannolikt i så fall behöver göras i jordabalken, bostadsrättslagen, äktenskapsbalken och sambolagen, avseende bland annat rätten till bostaden. Likaså väcks frågor kring vilket tvång att lämna sin bostad som kan läggas på en person som inte är dömd för våld mot närstående, vilket ofta är fallet. Förvaltningarna instämmer i utredningens ståndpunkt att frågan om tillfälligt boende för våldsutövare behöver utredas vidare.

Centrum för samordning och kunskapsutveckling kring förändringsarbete med våldsutövare inrättas hos Socialstyrelsen

Förvaltningarna anser att förslaget att skapa ett kompetenscentrum med fokus på personer som utövar våld mot närstående är bra. Arbetet med denna målgrupp är i Sverige i en uppbyggnadsprocess och att inrätta ett centrum kan då ge en stabilitet och gynna samsyn och kvalitetshöjning i arbetet. Det finns behov av ökade kunskaper på området, liksom vägledning för hur arbetet ska bedrivas och av vem, vilket enligt förslaget skulle ingå i centrumets uppdrag att bistå med. Förvaltningen betonar vikten av samarbete med andra aktörer inom området våld i nära relationer, exempelvis Nationellt centrum för kvinnofrid och Barnafrid.

Enligt förslaget ska centrumet också ansvara för utvärdering och uppföljning av behandlingsmetoder och insatser, vilket förvaltningarna ställer sig positiva till. Idag finns en osäkerhet kring effektiva arbetssätt med målgruppen vilket innebär att behovet av kvalitetssäkring och evidens är stort. Här bör även erfarenheter och kunskaper som finns inom området i andra länder, exempelvis Norge, USA och Kanada, tillvaratas.

I utredningens förslag ingår att Socialstyrelsen i samråd med SKL och andra relevanta aktörer ska utarbeta en modell för specialiserade mottagningar för våld mot närstående. Dessa mottagningar bör enligt utredningen inrättas över hela landet och drivas av kommuner och regioner i samverkan. Statliga bidrag ska kunna ges till kommuner och landsting som väljer att inrätta mottagningar enligt den föreslagna modellen. Förvaltningarna anser att idén om en modell för en verksamhet, med utvärderade och evidensbaserade arbetssätt, är god. Det skulle kunna vara ett stort stöd till kommuner, landsting och regioner som vill utveckla sitt arbete mot våld i nära relationer.

Förvaltningarna ställer sig dock tveksamma till att ekonomiska incitament att inrätta mottagningar, i form av statsbidrag, ska införas. Det skulle i praktiken innebära en stark styrning av vilken typ av verksamheter som inrättas inom området våld i nära relationer, vilket är tveksamt med hänsyn till det kommunala självstyret. Stockholms stad bedriver redan idag arbete med specialiserade mottagningar för våld mot närstående, de så kallade Relationsvårdscentrumen. Mottagningarna erbjuder behandling både individuellt och i grupp och har varit framgångsrik i att motivera våldsutövare att komma dit och genomgå behandling.

Det framgår inte på vilken detaljnivå modellen för en verksamhet skulle utformas, och vissa krav bör givetvis ställas för att säkerställa kvaliteten hos en verksamhet. Detta kan dock regleras i föreskrifter och allmänna råd, vilket görs idag gällande många andra av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens uppgifter. Ett sådant krav skulle kunna vara att behandlingsmetoder som ska användas ska vara godkända av det föreslagna kompetenscentrumet, vilket också är ett förslag i utredningen.

Sekretess och informationsutbyte

Utredningen föreslår att en ny sekretessbrytande regel ska införas, i syfte att förhindra vissa brott. Utredningen tar upp att många berörda personer idag omfattas av ett tjänstemannaansvar vilket gör dem mer försiktiga än nödvändigt när det gäller utlämnande av uppgifter om enskilda till andra myndigheter, då det finns en rädsla att dömas för tjänstefel. Därför föreslås också att ytterligare vägledning kring hantering av sekretess ska tas fram av Socialstyrelsen. Förvaltningarna anser att dessa förslag är bra, även om det sannolikt inte handlar om så många fall per år där socialtjänsten eller hälso- och sjukvård får kännedom om risk för att ett brott mot närstående av den typ som avses ska begås och kan tillämpa regeln.

En mer aktiv roll och utökad samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter

Förvaltningarna delar utredningens åsikter om förslaget att polisen bör se över sina rutiner för underrättelse till socialtjänsten om att en person kan vara i behov av behandling och stöd med anledning av våldsproblematik. Ett gott samarbete med polisen är en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna bedriva ett gott arbete med våldsutövare och våldsutsatta.

Finansiering

Förvaltningarna vill framhålla att det är viktigt att finansieringsprincipen följs om utredningens förslag genomförs då de innebär en utökning av kommunens ansvar och en höjd ambitionsnivå. Förvaltningarna uppfattar att utredningen anser att de förslag som rör kommunerna, och som skulle innebära en ökning av kostnader, framförallt är en formalisering av socialtjänstens befintliga åtaganden och skyldigheter. Förvaltningarna menar dock att det i många fall skulle innebära reellt högre kostnader för kommunen, då det idag på många håll inte finns verksamheter som vänder sig till våldsutövare.

I utredningens resonemang om finansiering saknas den förstärkning av arbetet med våldsutövare som föreslås inom hälso- och sjukvården, trots att denna bör innebära ökade kostnader. I resonemanget nämns inte heller de regionala mottagningar som utredningen föreslår ska inrättas efter modell från Socialstyrelsen. I förslaget står att statliga bidrag *bör kunna* ges till dem som driver dessa mottagningar. Samtidigt nämns gällande andra verksamheter som drivs i samverkan mellan kommun och landsting, exempelvis Utväg, att vardera huvudman finansierar hälften var. Om förslaget om sådana mottagningar blir verklighet, skulle det innebära ökade kostnader för kommuner och landsting, vilket ska omfattas av finansieringsprincipen.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Gillis Hammar
Förvaltningschef
Socialförvaltningen