



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-18

Diarienummer N165-0184/24

Handläggare

Jörgen Larzon, Maria Bäcklund, Robin Akbas, Theresa Härsjö

Telefon: 031-365 00 00

E-post: jorgen.larzon@socialsydvast.goteborg.se

Svar på - Remiss från arbetsmarknadsdepartementet - Ut ur utsatthet och Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras, SLK-2024-00265

Förslag till beslut

I socialnämnd Sydväst

1. Socialnämnd Sydväst antar tjänsteutlåtandet som nämndens eget yttrande över utredningarna Ut ur utsatthet, SOU 2023:97 och Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften SOU 2023:98 och översänds till kommunstyrelsen.
2. Socialnämnden Sydväst förklarar paragrafen omedelbart justerad

Sammanfattning

Socialnämnd Sydväst har fått en remiss bestående av två utredningar som nämnden ska yttra sig över: *Ut ur utsatthet* SOU 2023:97 samt betänkande av utredningen *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutthet som behöver synliggöras* (SOU 2023:98) om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi.

Nämnden ska yttra sig över utredningarna i ett och samma yttrande då de delvis överlappar varandra och berör samma målgrupp. Utredningarna berör personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

Förvaltningen delar sammantaget de bedömningar och problembeskrivningar som båda utredningarna redogör för. Förvaltningen ställer sig positiv till att nämnda målgrupper synliggörs och att problematiken och utsattheten kopplas till annan våldsutsatthet, liksom att ansvaret för stöd och skydd tydliggörs i socialtjänstlagen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningens bedömning är att förslagen innebär vissa ökade kostnader för staten för framför allt utvecklingsmedel och statlig ersättning i individärenden. Utredningen föreslår möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden. Den som vill lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kan behöva omfattande och långvariga insatser till kostnader som ansvarig kommun kan ha svårt att bära.

Vidare bedömer utredningen att förslagen kan förväntas innebära en ökad kostnad för kommunerna när det kommer till att ge stöd och hjälp till utsatta personer. För att säkerställa att utredningens målgrupper får det skydd och stöd samt den vård och rehabilitering som de har rätt till, föreslår utredningen att staten ska ersätta kommunerna för kostnaderna för genomförande av individuella planer. Genomförandet av individuella planer kommer därmed att innebära en ökad kostnad för staten. Inledningsvis bör 75 miljoner kronor per år avsättas för detta.

För att ge alla i utredningens målgrupper, både vuxna och barn, möjlighet till en fungerande exitprocess på lika villkor föreslår utredarna att den kommun som ansvarar för upprättande och genomförande av en svensk eller utländsk persons individuella plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna ansöka om ersättning av statliga medel för kostnaderna för genomförandet av insatser i planen, i de fall kostnaderna inte ersätts av Migrationsverket. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska besluta om och betala ut dessa statliga medel.

Förvaltningen kan inte uppskatta hur stora kostnaderna för genomförande av stöd och insatser kan bli. Det är svårt att bedöma hur stor del av stadens förväntade kostnader som kan ersättas av de statliga medel som föreslås, men då förslagen innebär att kommuner måste avsätta en grundläggande kompetensresurs oavsett antal berörda individer ser förvaltningen inte att den avsatta summan kan vara tillräcklig.

Det är inte möjligt att ha ställningstagande krig förslagen och vad dessa skulle innebära ekonomiskt för förvaltningen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förslagen förväntas leda till att barn som riskerar att utnyttjas eller som redan är utsatta i sexuell exploatering snabbare och oftare än i dag identifieras, att ett pågående utnyttjande avbryts snabbare och att fler barn än i dag får tillgång till individuellt anpassade och mer verksamma insatser för skydd, stöd och behandling. Att stärka skyddet för barn som utsätts för olika former av våld och utnyttjande förväntas också leda till förbättrade framtidsmöjligheter på en rad områden för den målgruppen.

Även särskilt sårbara grupper som i dag i högre grad än andra är utsatta för utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution och människohandel, kan förväntas få snabbare, samordnade och mer anpassade insatser, om genomförandet av föreslagna åtgärder genomgående beaktar riskgrupper.

Förslagen förväntas även leda till att vuxna som behöver hjälp för att kunna lämna prostitution eller människohandel för sexuella ändamål oftare än i dag får rätt hjälp, samt att de får det skydd och stöd och den vård de har rätt till eller ett tryggt återvändande när det inte är aktuellt att stanna kvar i landet.

Genom att definiera och integrera utsatthet för prostitution, människohandel och sexuell exploatering inom ramen för våldsutsatthet och att identifiera utsatta som självständiga brottsoffer förväntas förslagen bidra positivt till de nationella jämställdhetsmålen och till kommunens ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Påverkan på det sjätte delmålet inom jämställdhetspolitiken, om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, bedöms vara särskilt stark.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 17 april 2024.

Bilagor

1. Ut ur utsatthet SOU 2023:97
2. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften SOU 2023:98
3. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften SOU 2023:98 Forskningsbilaga

Ärendet

Socialnämnd Sydväst ska yttra sig över betänkande av utredningen *Ut ur utsatthet* SOU 2023:97 samt betänkande *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutthet som behöver synliggöras* av SOU 2023:98.

Remissvaret ska ha kommit in till stadsledningskontoret senast 26 april.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål, ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel. Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution presenterar sina förslag på åtgärder i betänkandet *Ut ur utsatthet*, SOU 2023:97.

Utredningens huvudsakliga målgrupp är vuxna, men även barn som förekommer i sammanhang där pornografi föreställande vuxna förväntas förekomma omfattas av uppdraget.

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga kunskapsläget om våld och andra övergrepp mot vuxna och exploatering av barn vid produktion och distribution av pornografi samt att föreslå hur tillgången till skydd, stöd och vård för vuxna och barn kan förbättras. I uppdraget ingick också att analysera brottslighet kopplad till produktion och distribution av pornografi. Utredningen om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi presenterar sina förslag på åtgärder i betänkandet *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras*, SOU 2023:98.

Utredningen har haft tre deluppdrag:

- Uppdraget att kartlägga kunskapsläget om vuxnas utsatthet för våld eller andra övergrepp samt om exploatering av barn, vid produktion eller distribution av pornografi i Sverige.
- Uppdraget att föreslå hur tillgången till skydd, stöd och vård kan förbättras.
- Uppdraget att analysera brottslighet kopplad till produktion och distribution av pornografi.

Båda utredningarna är omfattande och det framkommer mycket information.

Förvaltningen väljer här att bara lyfta de delar som omfattar socialtjänsten med tillhörande förslag.

SOU 2023:97 Ut ur utsatthet

Utredningens förslag och bedömningar i Ut ur utsatthet SOU 2023:97

Av direktiven framgår att utredningen ska

- lämna förslag på utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt lämna förslag på lämplig aktör att förvalta ett sådant program, och
- bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet.

Syftet med programmen när det gäller vuxna är att stärka identifiering, skydds-, stöd- och vårdinsatser för den som vill lämna prostitution eller som har blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål och när det gäller barn att stärka det uppsökande och identifierande arbetet med barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål samt att säkerställa kedjan av stödinsatser. I den del uppdraget gäller barn har det också omfattat att föreslå åtgärder för att de i större omfattning än i dag ska kunna ta del av det befintliga skydd och stöd, samt den rehabilitering och vård som barn har rätt till.

Utredningen presenterar en rad förslag, samt ett antal åtgärder för att de centrala förslagen ska bli verklighet. De förslag och åtgärder som förvaltningen i detta svar huvudsakligen lämnar synpunkter på är här nedan kortfattat beskrivna.

Socialtjänstlagen (2001:453) 5 kap. 11 § får tillägget:

Socialnämnden ansvarar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation.

Förslag: Socialstyrelsen ges i uppdrag att, med anledning av förtydligandet i 5 kap. 11 § SoL, ta fram stöd för rättstillämpningen när det gäller socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål. Socialstyrelsen bör därvid också se över behov av och förutsättningar för att ta fram föreskrifter som preciserar socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för utredningens målgrupper.

Utlänningslagen (2005:716) 5 kap. 15 § får tillägget:

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska också ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras och om de förutsättningar som anges i första stycket 4 är uppfyllda (utsatta enl brottsbalkens definition av människohandel/-exploatering).

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Lågtröskelverksamhet vuxna

Förslag: Specialiserad lågtröskelverksamhet av det slag som redan i dag erbjuds inom Mikamottagningarna bör utvecklas. Sådan verksamhet behöver finnas tillgänglig i vart fall i varje län. Verksamheten bör vara integrerad med eller i vart fall ha nära samverkan med hälso- och sjukvård. Den ska kunna erbjuda eller lotsa vidare till traumabehandling (behandling av PTSD) anpassad för personer med komplex problematik.

Utredarna bedömer att Mikamottagningar, framför allt kopplade till och samlokaliserade med hälso- och sjukvård som i Stockholm, är en typ av specialiserad lågtröskelverksamhet som borde finnas tillgänglig över hela landet.

Lågtröskelverksamheter barn

Förslag: De specialiserade lågtröskelverksamheter som enligt föregående avsnitt (Mikamottagningarna) bör utvecklas över hela landet, ska utformas så att de även kan ta emot barn utsatta för sexuell exploatering. Ungdomsmottagningar och elevhälsa över hela landet behöver också säkerställa att det finns särskild kunskap om sexuell exploatering för att kunna fånga upp och motivera utsatta barn att berätta, samt ge dem stöd eller slussa dem vidare till skydd och stöd. Organisationer inom civilsamhället bör tillförsäkras ett långsiktigt ekonomiskt stöd för att kunna fortsätta driva lågtröskelverksamhet riktad till barn och unga.

En annan viktig ingång för barn är elevhälsan. Också där behöver det säkerställas att det finns kunskap om sexuell exploatering av barn, för att kunna upptäcka, förstå och på ett traumamedvetet sätt möta utsatta barn och kunna slussa dem vidare till skydd, stöd och vård i individuella program eller till mera specialiserad lågtröskelverksamhet.

Uppsökande och identifierande arbete

Förslag: Det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet behöver stärkas, bland annat genom utökad samverkan mellan polis, socialtjänst och civilsamhälle. Ett metodstöd för en mer traumamedveten uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn behöver utvecklas. Yrkesverksamma inom framför allt skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om sexuell utsatthet vilket ökar möjligheten att upptäcka dem som är utsatta.

Förslag: Polismyndigheten ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen implementera den metod för en mer traumamedveten brottsförebyggande uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn, som är under utveckling hos Polismyndigheten. Dessutom ska Jämställdhetsmyndigheten ges ett uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barna-frid) och Uppsala universitet (NCK), kartlägga, utvärdera och vidareutveckla arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet gällande både barn och vuxna.

Förslag: Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att i samverkan med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) kartlägga och se över existerande rutiner för att fråga om våld och frågeformulär utformade för att upptäcka våldsutsatthet samt att undersöka om dessa kan kompletteras med frågor som avser våra målgrupper. I uppdraget ska också ingå att undersöka behovet av att ta fram eller komplettera nuvarande metoder för att bedöma risker och skyddsbehov när det gäller våra målgrupper. När det gäller barn bör uppdraget kunna kopplas till uppdraget att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.

Exitprogram för vuxna

Förslag: En vuxen person, som behöver en sådan omfattande hjälp som ett exitprogram innebär för att kunna lämna utnyttjande i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, ska erbjudas ett individuellt utformat exitprogram. Socialtjänsten, genom utsedd samordnare, i den kommun som enligt ansvarsfördelningsreglerna i SoL är ansvarig för personen, ska upprätta en individuell plan för exitprocessen. Planen ska utformas efter samråd med alla berörda i en för individen särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp. Socialtjänsten ska vidare erbjuda den enskilde en särskild stödperson som ska finnas med genom hela exitprocessen. Den individuella planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till den aktuella individens särskilda förutsättningar och behov. Den ska innefatta de aktörer och åtgärder som behövs för att den utsatta varaktigt ska kunna lämna sin utsatta situation och etablera sig i en ny socialt och ekonomiskt hållbar tillvaro. Den individuella planen och den tvärprofessionella gruppen ska under processens gång kunna anpassas till nya eller ändrade behov.

Exitprogram för barn

Förslag: Ett barn har rätt till och behöver skydd och stöd för att ta sig ur utnyttjande i sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål och ska erbjudas ett individuellt utformat program för att säkerställa kedjan av stöd- och vårdinsatser. Socialtjänsten, genom utsedd samordnare, i den kommun som enligt

ansvarsfördelningsreglerna i SoL är ansvarig för barnet, ska ansvara för att en individuell plan upprättas och för dess genomförande. Planen ska utformas efter samråd i en för individen särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp. Socialtjänsten ska vidare erbjuda barnet en särskild stödperson som ska finnas med genom hela processen. Den individuella planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till barnets särskilda förutsättningar och behov. Den ska innefatta de aktörer och åtgärder som behövs i det enskilda fallet för att barnet ska få omedelbart skydd och varaktigt stöd, samt vård och rehabilitering för att ta sig ur exploateringen. Den individuella planen och den tvärprofessionella gruppen ska under processens gång kunna anpassas till nya eller ändrade behov.

Ersättning för kostnader till kommuner

Förslag: Den kommun som ansvarar för upprättande och genomförande av en svensk eller utländsk persons individuella plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna ansöka om ersättning av statliga medel för kostnaderna för genomförandet av planen, om kommunens kostnader inte ersätts av Migrationsverket enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Socialstyrelsen föreslås besluta om och betala ut dessa statliga medel.

Förslag: Kommuner och regioner ska ges möjlighet att rekvirera utvecklingsmedel särskilt avsedda för att dels utveckla arbetsformer som gör det möjligt att utforma och genomföra exitprogram och program för barn på det sätt som vi föreslår, dels säkerställa tillgången till specialiserad lågtröskelverksamhet i varje län riktad till barn och vuxna i utredningens målgrupper.

Utvecklingsmedlen ska också kunna användas för att knyta verksamhetsnära forskning till de specialiserade lågtröskelverksamheterna för att utvärdera effekterna av organisation och tillämpade metoder. En viss del av utvecklingsmedlen bör vara särskilt öronmärkta för arbetsformer och verksamhet som avser barn. Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att fördela dessa utvecklingsmedel.

Regionkoordinatorer

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att en särskild regionkoordinator med specifikt uppdrag att stötta i ärenden som rör barn och unga inrättas i varje polisregion. Vi föreslår också att det i Jämställdhetsmyndighetens instruktion förs in att myndigheten ska samordna arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå.

Insatser via socialtjänst inkl boendeformer

Förslag: Vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för målgruppernas komplexa behov behöver utvecklas. Regeringen bör därför avsätta särskilda medel för forskning som rör detta område.

Uppsökande arbete

Förslag: Polismyndigheten ska ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med andra relevanta aktörer implementera den metod och det metodstöd för en mer traumamedveten brottsförebyggande uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn, som är under utveckling hos Polismyndigheten. Dessutom ska Jämställdhetsmyndigheten ges ett uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barnafrid) och Uppsala universitet (NCK), kartlägga, utvärdera och vidareutveckla arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet gällande både barn och vuxna

Eftersom barn sällan självmant berättar för någon om sin utsatthet krävs det aktiv spaning och uppsökande verksamhet för att upptäcka de barn som utnyttjas. Detta behöver ske i nära samverkan mellan polisen och socialtjänsten.

Att fråga på rutin

Förslag: Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att i samverkan med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) kartlägga och se över existerande rutiner för att fråga om våld och frågeformulär utformade för att upptäcka våldsutsatthet samt att undersöka om dessa kan kompletteras med frågor som avser våra målgrupper. I uppdraget ska också ingå att undersöka behovet av att ta fram eller komplettera nuvarande metoder för att bedöma risker och skyddsbehov när det gäller våra målgrupper. När det gäller barn bör uppdraget kunna kopplas till uppdraget att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.

Yrkesverksamma inom bland annat skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om denna typ av utsatthet på samma sätt som frågor ställs om andra typer av våldsutsatthet. För detta krävs ökad kunskap om denna typ av utsatthet. När utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål uppdragas måste den som är yrkesverksam också ha en verktygslåda för att kunna bemöta individen på ett riktigt sätt och för att veta vilka åtgärder som behöver vidtas samt kunna hänvisa vidare.

SOU 2023:98 pornografiutredningen

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder för att vuxna som har utsatts för våld eller andra övergrepp eller som på annat sätt har tagit skada vid produktion eller distribution av pornografi i större omfattning än i dag ska kunna ta del av skydd, stöd och vård. Vuxna ska även kunna få stöd att lämna en tillvaro där de medverkar i pornografiproduktion om de så önskar.

Utredningens huvudsakliga målgrupp är vuxna, men även barn som förekommer i sammanhang där pornografi föreställande vuxna omfattas av uppdraget. Utredningen har därav i uppdrag att föreslå åtgärder för att barn som har utsatts för exploatering vid produktion och distribution av pornografi ska kunna ta del av skydd, stöd och vård i större omfattning än i dag, samt åtgärder för att förebygga att barn utsätts för pornografisk exploatering (utnyttjande).

En övergripande bedömning som utredningen gör är att de åtgärder som vidtas för att uppnå direktivens syften så långt som möjligt bör utgå från befintliga strukturer och pågående arbete. Personer som har utsatts för sexuellt utnyttjande i pornografiska syften är generellt sett en för smal grupp för att det ska vara effektivt med särskilda mottagningar eller insatser.

Dessa målgrupper ska kunna ta del av skydd, stöd och vård som kommuner och regioner ansvarar för på samma sätt som andra som har utsatts för sexuellt våld eller någon form av sexuell exploatering, exempelvis prostitution. För att på sikt kunna åstadkomma det behövs dock i det här skedet åtgärder som specifikt synliggör just denna grupp. Utredningens mest centrala bedömningar, som förslagen utgår från, är följande:

Information och insatser till hbtqi-personer

Förslag: Regeringen bör ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att ta fram informationsmaterial till vårdnadshavare och andra vuxna i barns närhet om barn och ungas sexuella riskutsatthet på internet, samtycke och vad som är brottsliga handlingar. Materialet ska även kunna användas av de som arbetar med föräldrastöd i kommunerna.

Förslag: Regeringen bör ge Folkhälsomyndigheten och de övriga hbtqi-strategiska myndigheterna ett gemensamt uppdrag om att undersöka behovet av kunskapshöjande insatser och utvecklade arbetssätt avseende sexuellt utnyttjande i pornografiska syften inom myndigheternas ansvarsområden för att nå hbtqi-personer samt att sedan genomföra de insatser som myndigheterna bedömer behövs.

Uppsökande arbete på internet

Förslag: Regeringen bör ge Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barnafrid) och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid) ett gemensamt uppdrag om att identifiera, följa upp och utvärdera arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet. Arbetssätten bör vara inriktade på att upptäcka äldre barn som utnyttjas sexuellt, både i pornografiska och andra syften, samt vuxna som utsätts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi, i syfte att förhindra fortsatt utsatthet och att kunna erbjuda insatser.

I uppdraget bör ingå att utvärdera om arbetssätten går att använda av socialtjänsten, som har ett uppsökande och förebyggande uppdrag enligt 3 kap. 1 § och 5 kap. 1 § SoL, eller om det finns juridiska eller andra hinder. De arbetssätt som de ansvariga myndigheterna bedömer är effektiva och säkra nog att rekommenderas bör tillgängliggöras för att kunna användas av andra verksamheter, såväl offentliga som idéburna aktörer. Arbetet bör ske i samråd med organisationer från idéburen sektor och med kommunala verksamheter som har erfarenhet av uppsökande arbete eller som har kunskap om i vilka digitala forum som barn och vuxna utnyttjas sexuellt i pornografiska syften.

Kunskapsstöd socialtjänst

Förslag: Regeringen bör ge Socialstyrelsen, Uppsala universitet (NCK), Linköpings universitet (Barnafrid) och länsstyrelserna i gemensamt uppdrag att säkerställa att det finns kunskapsstöd med kompetensutvecklande insatser för yrkesverksamma inom

socialtjänst och hälso- och sjukvård om övergrepp vid produktion och distribution av pornografi samt sexuellt utnyttjande i form av att barn skildras i bilder eller filmer som sprids i pornografiska syften.

Representanter för kommuner och regioner lyfter att de metoder som används för att upptäcka våldsutsatthet inte omfattar frågor om denna typ av utsatthet, vilket skapar en osäkerhet avseende om, och i så fall hur, man ska ställa sådana frågor. Utredningens kartläggning av skydd, stöd och vård har visat att de kunskapsstöd som yrkesverksamma inom socialtjänst och hälso- och sjukvård har tillgång till inte omfattar sexuellt utnyttjande i pornografiska syften. Det har framkommit att detta är ett problem som gör att professionella inte vet vilket skydd, stöd och vård som ska erbjudas målgruppen. En orsak är att det saknas beprövade metoder för stöd och behandling av just dessa målgrupper, vilket utredningens förslag om forskning och att kartlägga befintliga metoder syftar till att förbättra. En annan orsak är att målgrupperna inte omnämns i de kunskapsstöd som gäller gruppen våldsutsatta i stort.

Utbildningspaket för de som möter unga

Förslag: Regeringen bör ge Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att ta fram en ny webbutbildning inom utbildningspaketet Rätt att veta! som omfattar frågor om sexuella aktiviteter på nätet, sexuell riskutsatthet, sexuellt utnyttjande i pornografiska syften och att sprida bilder eller filmer föreställande någon annan. Utbildningen bör vända sig till alla yrkesverksamma och ideellt engagerade som möter unga.

Det brottsförebyggande arbetet inom kommunerna bör omfatta att förebygga brott med koppling till pornografi

Förslag: Brottsförebyggande rådet och Jämställdhetsmyndigheten bör vid uppdateringar av Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper respektive Inget att vänta på, inkludera övergrepp vid produktion och distribution av pornografi samt sexuellt utnyttjande i form av att barn skildras i film eller bilder som sprids i pornografiska syften i materialen. Kommuner bör redan nu, med stöd av befintliga metodstöd och med stöd av länsstyrelserna, börja inkludera brott med koppling till sexuellt utnyttjande i pornografiska syften i det arbete som bedrivs med utgångspunkt i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete samt i det våldsförebyggande arbetet som många kommuner bedriver

Förslag: Regeringen bör besluta om utvecklingsmedel för regional samverkan och samordning mellan kommuner, regioner och idéburna organisationer samt andra relevanta aktörer avseende förebyggande arbete, skydd, stöd och vård. Länsstyrelserna bör stödja samordningen i sina respektive län. Jämställdhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att fördela utvecklingsmedel, ge stöd till genomförandet samt att samordna det nationella stödet och redovisningen.

För att få del av utvecklingsmedlen bör det finnas en gemensam önskan hos länsstyrelsen, regionen och kommuner i länet om att utveckla eller förbättra samverkan inom detta område. De län som tilldelas utvecklingsmedel bör i ett första steg kartlägga vilket

förebyggande arbete och vilka möjligheter till skydd, stöd och vård som finns i länet, göra en behovsinventering och ta fram en plan för hur de parter som ingår ska arbeta gemensamt för att utveckla arbetet avseende barn respektive vuxna. Barnahus och Mikamottagningar bör ha en central roll. I planen bör även beskrivas hur arbetet ska ha permanentats i ordinarie strukturer efter tiden med särskilda utvecklingsmedel. Här nämns skolor, fältare, myndighetsutövande soc, Mika, Barnahus etcetera

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens sammantagna bedömning är att det är bra och angeläget att personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål synliggörs, att socialtjänstens ansvar för stöd och skydd till målgruppen tydliggörs och att utsattheten kopplas till våldsutsatthet.

Förvaltningen delar de beskrivningar av problematiken, målgruppens utsatthet och många gånger komplexa behov samt instämmer i behovet av ökad kunskap och anpassade metoder hos yrkesverksamma i olika verksamheter för att kunna såväl uppmärksamma som erbjuda stöd och skydd. En notering som gjorts är att utredningen endast ett fåtal gånger omnämner personer i hemlöshet som en sårbar grupp. Detta trots att befinna sig i en hemlös situation innebär en oerhört utsatt position där olika former av våld ofta är en del av vardagen. Sexuell exploatering och krav på utförande av sexuella tjänster i utbyte mot bostad eller sovplats för natten är en del av detta våld, särskilt för kvinnor. Denna grupp bör därför uppmärksammas i utformning av utredningens olika förslag. Några av förslagen innebär en reglering av särskilda funktioner för en specifik målgrupp, som saknas för andra av socialtjänstens liknade målgrupper. Det riskerar att göra det svårt att implementera förslagen samtidigt som man upprätthåller likvärdighet i insatser mellan målgrupper. Insatser i likhet med utredningens förslag där en kombination av traumabehandling och åtgärder för att få en stabil livssituation såsom bostad och arbete är något som skulle behövas för många av socialtjänstens utsatta grupper. Förvaltningen saknar också ett uttalat ansvar hos hälso- och sjukvården för målgruppen och de vårdinsatser som många personer är i behov av. Det framgår att socialtjänsten förväntas ha ett nära samarbete, men inte att hälso- och sjukvården får samma ansvar att delta i samarbetet. Vidare anser förvaltningen att utredningen "Ut ur utsatthet" saknar liknande angreppssätt som SOU 2023:98, om att vissa riskgrupper genomgående ska beaktas i genomförande av föreslagna åtgärder.

- **Lågtröskelverksamhet vuxna, Lågtröskelverksamhet barn**

Förvaltningens bedömning är att det är bra med specialiserad lågtröskelverksamhet för att öka tillgång och tillgängligheten till adekvat stöd för målgrupperna samt för att öka likvärdigheten i landet, då tillgång till stöd och insatser skiljer sig åt idag. Personer utsatta för sexuellt utnyttjande genom pornografi bör ingå i föreslagna verksamheters målgrupp, i stället för att ett särskilt stöd skapas för den gruppen.

Förslaget att erbjuda insatser inom ramen för lågtröskelverksamhet ligger också i linje med förslag till ny socialtjänstlag. Avseende socialtjänstens delaktighet och ansvar för utformning av sådan lågtröskelverksamhet och erbjudandet av insatser därigenom, behöver hänsyn tas till kommande socialtjänstlags reglering av insatser utan behovsprövning. Därtill bör verksamheten utformas så att mer omfattande och längre

insatser kan ges enskilda, på uppdrag av myndighetsutövande socialtjänst genom bistånd. Det gäller särskilt när det kommer till förslagen om lågröskelverksamhet för barn och unga.

Förvaltningen instämmer i att specialiserad lågröskelverksamhet med fördel organiseras i samverkan med hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården har ett stort ansvar för målgruppen och är nödvändiga för att möta en del av det vårdbehov som målgruppen många gånger har. Ska specialiserade lågröskelverksamheter erbjuda till exempel traumabehandling som utredningen föreslår, är hälso- och sjukvårdens delaktighet och ansvar nödvändig, då det är något som socialtjänsten inte har i uppdrag att erbjuda. Utredningen tar upp ungdomsmottagningar och elevhälsan som viktiga verksamheter i sammanhanget och förvaltningen instämmer i att stärka redan befintliga verksamheter som möter barn och unga, i syfte att uppmärksamma och erbjuda dem stöd.

- **Lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar, Uppsökande och identifierande arbete**

Förvaltningen instämmer i att det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet behöver stärkas och är positiv till metodstöd för mer traumamedvetet arbetssätt.

En viktig del är förslaget att yrkesverksamma inom bland annat skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ha rutiner, kunskapsstöd och arbetssätt för att kunna ställa frågor om den här typen av utsatthet på samma sätt som frågor ställs om andra former av våldsutsatthet. Det är också viktigt att ha kunskap om hur svaren ska omhändertas, vilket stöd som kan erbjudas och hänvisas till.

Förvaltningen ser att civilsamhället är en viktig aktör avseende stöd och uppsökande på nätet. En utökad verksamhet av civilsamhällets organisationer kräver dock en utökad och långsiktig finansiering. Det behövs också ett nära samarbete och samverkan med offentliga aktörer såsom socialtjänst och hälso- och sjukvård för att säkerställa olika former av mer omfattande stöd till utsatta personer som civilsamhället kommer i kontakt med.

Förvaltningen vill lyfta vikten av att metodstöd, kunskap och det uppsökande och identifierande arbetet anpassas till särskilt utsatta grupper och till professionella som regelbundet möter personer med särskild risk för utsatthet. Med anpassat metodstöd och ökad kunskap kan professionella i de personernas vardag och närhet arbeta för att stärka individens kunskap och rättigheter, liksom ge verktyg för att stärka både sitt inre och yttre skydd i syfte att inte utsättas, eller utsätta andra.

- **Exitprogram för vuxna med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan**
- **Program för barn med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan**

Förvaltningen anser att förslagen inte är tillräckligt utredda och ser stora svårigheter att implementera dem så som de är utformade. Förslag som kräver att kommunens socialtjänst skapar vissa funktioner och tjänster för en av de många olika målgrupper

socialtjänsten har särskilt ansvar för blir svåra att genomföra med hänsyn till likvärdighet. Beskrivningarna av exitprogram både för vuxna och program för barn behöver i högre grad harmonisera med socialtjänstens lagstiftning, processer och arbetssätt, som redan idag anger krav på samordnad planering, samverkan och kunskapsbaserade insatser.

Som utredningen har kommit fram till, är även förvaltningens bedömning att det inte är möjligt att utforma ett exitprogram eller program med fast innehåll som passar alla individer som behöver hjälp. Stöd och insatser till individer behöver utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Vidare kan det vara problematiskt att prata om program utifrån ett brukarperspektiv. Att känna ambivalens, rädsla och andra yttre och inre hinder är en naturlig del av att bryta våldsutsatthet och det motivations- och tillitsskapande arbetet som krävs behöver vara en naturlig del utan att någon ska behöva kunna/våga tacka ja till ett "program".

Utredningen föreslår en utpekad ansvarig myndighet som kan besluta och vidta åtgärder samt med ansvar att initiera en samverkan som leder till att även andra myndigheter och organisationer beslutar och genomför de olika insatser som krävs. Förvaltningen vill understryka vikten av att varje berörd huvudmans ansvar för målgruppen tydliggörs och att det inte är möjligt för en enskild myndighet att besluta om insatser som ligger inom en annan myndighets ansvarsområde.

Som utredningen skriver finns idag samordnad individuell plan (SIP) som verktyg för samverkan mellan olika aktörer kring den enskilde och bör vara aktuellt även i de här ärendena. Förvaltningen ser inte hur förslagen så som de uttrycks i utredningen kommer att ge bättre förutsättningar så länge ansvaret bara tilldelas kommunen och hälso- och sjukvårdens motsvarande ansvar inte tydligt uttrycks.

Förvaltningens bedömer att samverkan med andra huvudmän, inte minst hälso- och sjukvården, fungerar som bäst när samverkan är reglerad i överenskommelser och avtal där varje huvudmans ansvar och uppdrag tydligt framgår.

Många grupper som har kontakt och insatser av socialtjänsten har komplexa behov som kräver mer omfattande stöd. Socialtjänsten ska redan i dagsläget ge insatser samordnat och utifrån en helhetssyn kring den enskilde. Samtidigt vet vi att det ibland brister, vilket utredningen också pekar på. Förvaltningen tror inte att lösningen på de brister i samordning av stöd och insatser som finns är att tillsätta en samordnare just för den här målgruppen som är föremål för utredningen.

Angreppssättet bör i stället vara att förbättra organisering, strukturer och arbetssätt som finns inom socialtjänsten för att skapa bättre förutsättningar för samordnat stöd till alla personer med mer komplexa behov, oavsett målgrupp.

De föreskrifter och stöddokument som Socialstyrelsen föreslår få i uppdrag att ta fram, bör klargöra behovet av samordning och helhetssyn i socialtjänstens utredning, beslut och genomförande av insatser så att det kan tillgodose de komplexa behov som målgruppen ofta har. Förvaltningen bedömer vidare att förslaget att tillsätta en samordnande funktion i varje kommuns socialtjänst för just den här målgruppen är svårt att genomföra.

I förslaget avseende särskild utsedd samordnare inom socialtjänsten för barn, bör det rimligtvis vara ansvarig utredande socialsekreterare, eller barnsekreterare i de fall barnet är placerat. Socialsekreteraren ansvarar redan för uppföljning av insatser där

utgångspunkten är de mål som finns beskrivna i beslutsunderlaget eller i förekommande fall de mål som finns i en SIP eller i en genomförandeplan.

Utredningen föreslår att en tvärprofessionell grupp kopplas till ett Barnahus om det är möjligt. Barnahus målgrupp är just brottsutsatta barn så samverkan inom ett Barnahus är rimligt. Landets olika Barnahus ser emellertid olika ut och det kan variera vilka professioner som är representerade och vilka insatser som erbjuds. Däremot är samråd ett forum som är gemensamt och som alla Barnahus har. Förvaltningen ser därför att Barnahus samråd, är en befintlig struktur, som är rimlig att utgå ifrån för att stärka samverkan kring barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål. Vid samråd samlas inblandade myndigheterna för att gemensamt planera åtgärder och insatser för att tillgodose barnets och vårdnadshavares behov och skapa förutsättningar vid barnförhör etc. Det är dock viktigt att betona att även här är varje myndighet ansvarig endast för de egna åtgärderna och insatserna som behövs.

Barnahus samordnare, ofta anställd av socialtjänsten, har inte ansvar för eller befogenhet att besluta om de inblandande myndigheternas åtaganden. Barnahus samordnare initierar inte heller samråd, utan det gör vanligtvis antingen polis, utredande socialsekreterare som ansvarar för barnärendet eller åklagare.

Vidare vill förvaltningen lyfta behovet av fungerande samverkan mellan föreslagna specialistverksamheter och utredande socialsekreterare och övriga utförare inom både socialtjänst och andra myndigheter, bland annat för konsultation och stöd i individärenden och för att enskilda ska få det stöd de behöver.

- **Ersättning för kostnader till kommuner**

Utredningens förslag med omfattande och långvariga insatser är en ambitionshöjning som medför ökade kostnader. Att möjliggöra för kommuner att ansöka om ersättning kan vara nödvändigt. Förvaltningen kan inte uppskatta hur stora kostnaderna för genomförande av stöd och insatser kan bli. Det är svårt att bedöma hur stor del av stadens förväntade kostnader som kan ersättas av de statliga medel som föreslås innan man tydliggjort villkoren. Det är också en svårighet för kommunerna att planera med statliga medel som man inte vet om man får förrän i efterhand.

- **Utredningens målgrupper behöver lyftas fram i 5 kap. 11 § SoL**

Förvaltningen är positiv till att målgruppen föreslås läggas till i beskrivningen av socialnämndens ansvar avseende brottsutsatta personer så som det regleras i socialtjänstlagen. Det synliggör en mycket utsatt grupp och tydliggör socialnämndens ansvar för målgruppen. Förändringar i socialtjänstlagen och hur ansvaret för målgrupper formuleras behöver dock hanteras inom ramen för beredning av ny socialtjänstlag, där inriktningen enligt hittills presenterade förslag har tyckts vara att man vill frånga särskilt benämnda målgrupper i lagtexten.

I övrigt är förvaltningen positiv till de föreslagna åtgärderna för att utveckla och stärka arbetet med och stödet till personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Förvaltningen ser dock behov av förtydligande

och justeringar i några av de centrala förslagen, vilket då också kan få följder på några av de föreslagna åtgärderna.

Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras

Förvaltningen delar utredningens centrala bedömningar och ställer sig positiv till de förslag på åtgärder som utredningen presenterar. Förvaltningen vill betona vikten av:

- Att de åtgärder som föreslås vidtas för att uppnå direktivens syften så långt som möjligt bör utgå från befintliga strukturer, uppdrag och verksamheter och pågående arbete.
- Att kopplingen till våld görs och att området upptas i nationella styrdokument avseende brottsutsatthet, våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor.
- Att särskilda riskgrupper behöver beaktas i genomförande av åtgärderna så som utredningen föreslår.
- Ökad tillgänglig kunskap och forskning på området.

Förvaltningen ser att uppmärksamhet och hänsynstagande till de skadeverkningar som konsumtion av pornografi kan leda till ska betonas mer. Att alltför tidigt i livet inleda en konsumtion av pornografi kan leda till det gränsöverskridande intresset och normaliserande av våldsamma inslag, som i sin tur leder till att personer blir utsatta i den pornografiska produktion som utredningen har inriktat sig på. Även här är viktigt med tidig upptäckt och stöd och att höja kunskapen om hur tidig introduktion till pornografi kan skada barn och deras känslomässiga och sexuella utveckling. För att den här gruppen ska våga berätta om sina erfarenheter behöver de kunna känna sig trygga med att de möts av förståelse och respekt och inte av skam eller förringande av beteendet.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen

Jörgen Larzon

Avdelningschef

Annika Ljungh

Förvaltningsdirektör