



Hedersrelaterat våld och förtryck

Nr 9, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-86/2018

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Hedersrelaterat våld och förtryck

Revisorsgrupp 1 har den 13 november 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 9/2018).

Kommunfullmäktige beslutade i januari 2017 om ett program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Programmet har ett tydligt kunskapsfokus. Granskningen visar att kännedomen om programmet överlag är tämligen låg i de granskade nämndernas verksamheter förskola, socialtjänst och grundskola. Kompetenshöjande insatser rörande hedersrelaterat våld och förtryck har genomförts eller planerats för, men ytterligare insatser behöver genomföras ute i verksamheterna, för att säkerställa att utsatta barn och unga både upptäcks och får stöd och insatser i enlighet med programmets intentioner.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Skarpnäck för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 28 februari 2019. Rapporten överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Omkring 100 000 personer i Sverige, från högstadieåldrarna och upp till 25 år, uppskattas enligt en statlig offentlig utredning vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2014:49). En kartläggning som gjordes 2017 – 2018 visar att problematiken är omfattande även i Stockholms stad. Kommunfullmäktige beslutade i januari 2017 om ett program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck som gäller 2017-2020.

Revisionskontoret har genomfört en granskning med syfte att bedöma om staden säkerställer att hedersrelaterat våld och förtryck upptäcks samt att utsatta får stöd och insatser. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Skarpnäck. En avgränsning har gjorts till arbetet inom förskola, grundskola och socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning.

Fullmäktige har i budget och genom stadens program uttryckt att kompetensutveckling är en viktig del i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utbildningsnämnden och socialnämnden har anordnat, och planerar att anordna, utbildningsinsatser rörande hedersrelaterat våld och förtryck för stadens verksamheter. De två skolor som granskats har dock inte genomfört eller planerat för kompetenshöjande insatser. Granskade stadsdelsnämnder har genomfört kompetenshöjande insatser inom socialtjänsten. Vid granskningstillfället hade dock ingen av de förskoleverksamheter som ingått i granskningen genomfört eller planerat för det.

Granskade nämnder har rutiner och arbetssätt för att upptäcka barn som far eller riskerar att fara illa samt för att ge stöd och insatser till dessa, även om det i flera verksamheter saknas specifika rutiner avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna har dock inte, i enlighet med vad stadens program föreskriver, angivit utformningen av arbetet i lämpligt policydokument. Stadsdelsnämnderna bör vidare försäkra sig om att socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster svarar upp mot målgruppens behov, dvs. barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Det saknas plan för uppföljning av stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Den indikator som formulerats i stadens budget för att mäta nämndernas utbildningsinsatser inom området är ottydligt definierad, vilket medför att det inte finns tillförlitligt underlag som visar hur stor andel av stadens

medarbetare som genomgått utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck.

Den sammantagna bedömningen att staden behöver stärka sitt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, för att säkerställa att utsatta upptäcks samt får stöd och insatser. Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Styrelsen bör klargöra på vilket sätt uppföljning ska ske av stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, både vad gäller dess delmål och programmet i sin helhet.
- Styrelsen bör tydliggöra definitionen av kommunfullmäktiges indikator ”Andel medarbetare som gått utbildning kring att upptäcka barn som upplever våld i nära relation samt hedersrelaterat våld, konsekvenser av det och hur man kan prata om detta”.

Utbildningsnämnden:

- Nämnden bör ange på vilket sätt arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas på stadens grundskolor.
- Nämnden bör följa upp att stadens grundskolor genomför kompetenshöjande insatser utifrån stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Rinkeby-Kista och Skarpnäcks stadsdelsnämnd:

- Nämnderna bör ange på vilket sätt arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas i sina verksamheter.
- Nämnderna bör säkerställa att kompetenshöjande insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck genomförs för personal inom förskoleverksamheten.
- Nämnderna bör göra en analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck svarar upp mot målgruppens behov.

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3	Omfattning.....	2
1.4	Avgränsning	2
1.5	Ansvariga nämnder och styrelse	3
1.6	Revisionskriterier	3
1.7	Metod	4
2.	Iakttagelser	5
2.1	Om hedersrelaterat våld och förtryck – definition och omfattning ...	5
2.2	Stadens budget och program.....	6
2.3	Förskola	7
2.4	Skola	10
2.5	Socialtjänst.....	13
2.6	Uppföljning	16
3.	Analys	18
3.1	Kompetenshöjande insatser	18
3.2	Utformningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.....	19
3.3	Rutiner och arbetssätt för att upptäcka och ge stöd och insatser..	20
3.4	Former för samverkan.....	21
3.5	Uppföljning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	21
4.	Sammantagen bedömning och rekommendationer	22

Bilagor

Bilaga 1 – Intervjupersoner	25
Bilaga 2 – Revisionskontorets enkät	27
Bilaga 3 – Undersökning i Stockholms stad avseende utbredningen av hedersrelaterade normer och begränsningar.....	28

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Omkring 10 procent av ungdomarna i högstadieåldrar och upp till 25 år är, enligt en uppskattning, utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige¹. Utsatthet kan ge såväl kortvariga som långvariga psykiska konsekvenser och besvär såsom depression, sömn- och ätstörningar, ångest samt skuld- och skamkänslor. En del som varit utsatta drabbas av posttraumatiskt stressyndrom. Våldet kan även vara fysiskt och förtrycket kan ytterst leda till uppmaningar om självmord eller mord. En konsekvens för de som lämnar sin familj kan bli stor ensamhet och isolering, vilket i sin tur kan leda till omfattande och långvariga behov av stöd och hjälp².

Utmärkande för det hedersrelaterade våldet och förtrycket är att det utövas kollektivt i syfte att bevara familjens eller släktens heder. I en hederskontext är individens intresse underordnat kollektivets. Normer som ska bevaras kretsar främst kring sexualitet och relationer³.

Stadens fullmäktige antog i början av 2017 ett program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck⁴. Programmet, som gäller perioden 2017-2020, anger att stadens verksamheter ska arbeta förebyggande och upptäckande mot förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck samt ge stöd och hjälp åt utsatta. Det framhålls att arbetet är viktigt för att skapa ett socialt hållbart och jämställt Stockholm.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är prioriterat även på nationell nivå. Regeringen genomför en flerårig nationell satsning för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck⁵.

Det är viktigt att stadens verksamheter efterlever lagstiftarens krav och kommunfullmäktiges styrning på området. Bristande efterlevnad riskerar att leda till att det upptäckande arbetet blir eftersatt samt att utsatta inte får det stöd de är i behov av.

¹ ”Våld i nära relationer – en folkhälsofråga” (SOU 2014:49)

² ”Vänd dem inte ryggen – utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck” (Socialstyrelsen, 2014)

³ ”Stockholms stads program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck 2017-2020”

⁴ Programmet gäller för stadens samtliga nämnder och bolag

⁵ Strategin sträcker sig över 10 år, började gälla den 1 januari 2017 och är en del av regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om staden säkerställer att hedersrelaterat våld och förtryck *upptäcks* samt att utsatta får *stöd och insatser*. Granskningen inriktas mot barn och unga.

Granskningen besvaras med ett antal revisionsfrågor. Följande har riktats mot socialnämnden, utbildningsnämnden och granskade stadsdelsnämnder:

- Har kompetenshöjande insatser planerats eller genomförts avseende hedersrelaterat våld och förtryck?

Följande revisionsfrågor har riktats mot utbildningsnämnden och granskade stadsdelsnämnder:

- Finns etablerade rutiner och arbetssätt för att *upptäcka* hedersrelaterat våld och förtryck?
- Finns etablerade rutiner och arbetssätt för att ge utsatta *stöd och insatser*?

Följande revisionsfrågor har riktats mot kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder:

- Finns fungerande former för samverkan inom staden avseende arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck?
- Sker uppföljning och utvärdering av arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck?

1.3 Omfattning

Stadens program omfattar både våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Denna granskning avser specifikt stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Granskningen omfattar förskola, skola och socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning.

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till pojkar och flickor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. I arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samverkar staden med externa aktörer, såsom Polisen, Stockholms läns landsting och ideella föreningar. Denna granskning har avgränsats till hur staden samverkar internt inom den egna organisationen.

1.5 Ansvariga nämnder och styrelse

Kommunstyrelsen ingår utifrån dess ansvar att leda och samordna förvaltningen av kommunen och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet⁶. Ett antal av delmålen i stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck berör även styrelsen.

Socialnämnden ingår i granskningen då nämnden har samordnat arbetet med att utarbeta stadens program samt har implementeringsansvar för detsamma⁷. Nämnden bedriver även egna verksamheter som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa har inte granskats särskilt, men omnämns i rapporten för att ge en övergripande bild av stadens arbete (se exempel i avsnitt 2.2).

Utbildningsnämnden omfattas av granskningen utifrån sin uppgift som huvudman inom skolväsendet enligt skollagen för bl.a. grundskola⁸.

Stadsdelsnämnderna ingår då de har ansvar för kommunalt driven förskoleverksamhet inom sina områden samt fullgör stadens uppgifter inom socialtjänsten⁹. *Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd* ingår i granskningen då nämnden har en relativt hög andel befolkning med utländsk bakgrund. Ett uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck är begränsningar i valet av framtida partner och andelen med utländsk bakgrund har varit ett urvalskriterium då en undersökning från Ungdomsstyrelsen¹⁰ visar att begränsningar i valet av framtida partner är vanligare i familjer med utländsk bakgrund än i familjer med svensk bakgrund¹¹. *Skarpnäcks stadsdelsnämnd* ingår utifrån att befolkningssammansättning i nämndens område speglar staden som helhet.

1.6 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen:

- Socialtjänstlag (2001:453) 7 kap. 1 § ang. anmälningssplikt och samverkan
- Skollag (2010:800) 29 kap. 13 § ang. samverkan

⁶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 1 §

⁷ Stadens budget 2018

⁸ Reglemente för utbildningsnämnden (2018:1)

⁹ Reglemente för stadsdelsnämnderna (2018:2)

¹⁰ ”Gift mot sin vilja” (2009:5)

¹¹ Utrikes bakgrund omfattar grupperna utrikes födda samt inrikes födda med utrikes födda föräldrar.

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4)
- Stadens budget 2018, avsnitt rörande hedersrelaterat våld och förtryck
- Stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck 2017-2020 (KF, 2017)

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt senare i rapporten.

1.7 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med avdelningschef inom förskolan, förskolechefer, förskollärare, rektorer, lärare och elevhälsa samt chefer och socialsekreterare inom individ- och familjeomsorgen (barn och ungdom)¹². Vidare med berörda funktioner på stadsledningskontoret, utbildningsförvaltningen centralt och socialförvaltningen. Rutiner kopplade till arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har även granskats.

Inom respektive stadsdelsnämnd har tre förskoleenheter omfattats av granskningen¹³. Utbildningsnämnden ansvarade vid gransknings- tillfället för 147 grundskolor. Av dessa har en skola besökts inom respektive stadsdelsnämnds område.

En enkät har skickats ut till personal inom förskola (förskollärare och barnskötare) och skola (elevhälsa och lärare årskurs 7 till 9). Enkäten inriktades mot om de svarande bedömer att de har tillräcklig kunskap för att fånga upp signaler på våldsutsatthet samt om de känner till hur de ska agera om de misstänker att ett barn eller en elev är utsatt. Svarsfrekvensen inom förskolan var högre än inom skolan. Av de fjorton skolor enkäten skickades ut till bedöms svarsfrekvensen vara tillräckligt hög för att resultaten ska kunna användas gällande fyra stycken. Se vidare i bilaga 2.

Granskningen har genomförts av Erik Lindgren och Åsa Sandgren på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

¹² Se bilaga 1 för sammanställning över intervjuade funktioner.

¹³ Skarpnäcks stadsdelsnämnd hade vid granskningstillfället åtta förskoleenheter medan Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd hade nio. En enhet består i regel av två till fem förskoleavdelningar.

2. Iakttagelser

2.1 Om hedersrelaterat våld och förtryck – definition och omfattning

2.1.1 Definition

Hedersrelaterat våld och förtryck bygger enligt stadens program på traditioner och normer. I hederskontexten är individens intressen underordnade kollektivets, dvs. familjens eller släktens.

Kollektivets intresse är att upprätthålla vissa regler och normer och en individ som bedöms bryta mot dessa anses vanära familjen eller släkten. Kön och generation är grunden för maktutövningen – män kontrollerar kvinnor och äldre kontrollerar yngre. Stadens program framhåller att hedersrelaterat våld och förtryck har tydliga särdrag jämfört med våld i nära relationer. Utsatthet innebär t.ex. att en stor del av, eller hela, den utsattes nätverk kan vara inblandad i utövandet av våldet eller förtrycket.

Kontrollen av flickor och kvinnors sexualitet är central. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb, giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld.¹⁴

Två specifika företeelser som har sin grund i föreställningen att mäns och familjers heder är avhängigt kvinnor och flickors beteende är, enligt regeringen, tvångsäktenskap och könsstympning.

Pojkar kan också vara utsatta, då de t.ex. kan begränsas i val av partner eller tvingas till att upprätthålla och respektera hedersnormerna och kontrollera kvinnliga släktingar. Stadens program framhåller även HBTQ-personer som en särskilt utsatt grupp, eftersom dessa kan avvika från rådande hetero- och tvåsamhetsnormer.

2.1.2 Omfattning

Omkring 10 procent av ungdomarna i högstadieåldrar och upp till 25 år – omkring 100 000 personer – är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige, enligt en uppskattning av en statlig

¹⁴ Regeringens skrivelse 2007/08:39 – Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer

utredning. En undersökning från Ungdomsstyrelsen¹⁵ 2009 indikerade att 70 000 personer av de unga mellan 16 till 25 år har någon grad av begränsning angående vem de ska gifta sig med¹⁶.

År 2009 gjordes en undersökning i Stockholms stad med syfte att kartlägga hur stor andel flickor och pojkar som kunde bedömas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar. Andelen flickor som motsvarade studiens kriterier uppgick till elva procent och andelen pojkar till fyra procent¹⁷.

Under 2017 – 2018 genomfördes en ny kartläggning i Stockholms stad, i samverkan med Göteborgs stad och Malmö stad¹⁸. En enkätundersökning gjordes bland elever i årskurs nio. Resultatet är indelat utifrån två s.k. hedersnormsgrupper; *oskuldsnormsgruppen*¹⁹ och *våldsnormsgruppen*²⁰. Tio procent av ungdomarna som besvarade enkäten i Stockholm bedöms ingå i den förra gruppen, varav drygt sjuttio procent är flickor. Sju procent bedöms ingå i den senare, varav drygt sextio procent är flickor. För mer information om studierna, se bilaga 3.

2.2 Stadens budget och program

Stadens budget 2018 föreskriver att staden ska stärka insatserna mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet ska prioriteras av samtliga nämnder och ha sin utgångspunkt i det program som antogs av kommunfullmäktige i januari 2017.

Budgeten framhåller att staden har ansvar för att inom framförallt socialtjänsten, skolan och förskolan arbeta förebyggande, och för socialtjänstens del även uppsökande, mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt för att ge stöd och skydd till brottsoffer.

Programmet mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska implementeras under 2017 till 2020. Stadens arbete riktat till barn som upplevt våld i nära relationer eller hedersrelaterat

¹⁵ Nuvarande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

¹⁶ ”Gift mot sin vilja” (2009)

¹⁷ ”Oskuld och heder. En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad – omfattning och karaktär”. Se bilaga 3 för mer information om studien.

¹⁸ ”Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar. En kartläggning i Göteborg, Malmö och Stockholm 2017–2018” (2018)

¹⁹ Individer vars handlingsutrymme regleras både av normer om att vara oskuld och av normer om att avstå från potentiella kärleksrelationer.

²⁰ Individer vars handlingsutrymme och liv inskränks genom det kollektiva användandet och sanktioneringen av våld

våld och förtryck ska vara samordnat. Programmet anger att utformningen av det våldspreventiva arbetet ska anges i lämpligt policydokument i respektive verksamhet²¹.

Socialnämnden har huvudansvar för implementering av stadens program. Nämnden har tagit fram en tids- och aktivitetsplan för arbetet. Implementering sker bl.a. genom information i stads- övergripande nätverk samt genom framtagande av en kortversion av programmet. Socialförvaltningen tillhandahåller även olika utbildningsinsatser till stadens medarbetare, t.ex. en webbutbildning avseende hedersrelaterat våld och förtryck²².

Hösten 2018 anordnar socialförvaltningen en halvdagskonferens avseende hedersförtryck tillsammans med Origo. Origo är ett resurscentrum med särskild kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck. Origo, som staden driver tillsammans med polisen, landstinget och övriga kommuner i länet, ger stöd och rådgivning till unga personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt till yrkesverksamma. Kännedomen om Origo bland de som intervjuats i granskningen har varit god.

Förvaltningen planerar även att anordna utbildning gällande en manual för att bedöma hot, våld och risk i samband med hedersrelaterat våld och förtryck, som Kruton tagit fram. Kruton, som drivs av socialförvaltningen, är ett skyddat boende för unga flickor och kvinnor 16 till 25 år som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Kruton erbjuder även stöd och skydd i öppenvårdsform för unga vuxna kvinnor och män i åldern 18-25 år utsatta för hedersrelaterat våld och hot²³.

På stadens intranät finns en sida för stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Där finns bl.a. stödmaterial för hur stadens verksamheter kan arbeta med programmet samt länkar till utbildningar och föreläsningar, bl.a. den webbutbildning som nämns ovan.

2.3 Förskola

Stadens program anger att förskolans personal behöver ha kunskap om barn som upplever hedersrelaterat våld och förtryck och vilka konsekvenser det kan ha för ett barn. Detta för att kunna

²¹ Våldsprevention kan ske på flera olika nivåer, från tidigt förebyggande arbete som riktar sig till alla barn och ungdomar, till insatser i syfte att förhindra att våldet upprepas och/eller blir grövre.

²² Webbutbildningen är framtagen av Länsstyrelsen Östergötland.

²³ Stödet och skyddet kan t.ex. vara eget skyddat boende i form av lägenhet, kontaktmannauppdrag eller en hot- och riskbedömning.

uppmärksamma våldsutsatthet och behov av stöd. Personalen behöver även stöd i processen med att gå vidare när våldsutsatthet uppmärksammas.

Förskolans personal är skyldig att genast anmäla till socialnämnden²⁴ om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa²⁵.

Förskolan ska, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor rörande barn som far eller riskerar att falla illa²⁶.

2.3.1 Iakttagelser

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds verksamhetsplan för 2018 anger att förvaltningen under året ska utveckla våldsförebyggande arbetssätt inom förskolan. Alla som arbetar i berörda verksamheter ska ha minst grundläggande utbildning om våld. Särskilda utbildningsinsatser ska genomföras om hur hedersrelaterat våld och förtryck kan upptäckas och förebyggas. Under hösten 2018 genomfördes en vecka med fokus på vad medarbetare och invånare kan göra för att förebygga våld. Programmet innehöll två punkter rörande hedersrelaterat våld och förtryck, t.ex. höll Origo en föreläsning för förvaltningens chefer²⁷. I Skarpnäcks stadsdelsnämnds verksamhetsplan redovisas inga särskilda satsningar avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

Ingen av de två granskade förskoleverksamheterna har genomfört särskilda aktiviteter för att implementera stadens program. Bland de intervjuade var kännedomen om programmet låg. I revisionskontorets enkätundersökning uppgav cirka 60 procent av de svarande inom förskolan att de kände till programmet.

Granskade verksamheter har inte fört några diskussioner om vad hedersrelaterat våld och förtryck är, hur det kan ge sig uttryck i verksamheten eller vilka signaler personalen bör reagera på hos barn och föräldrar²⁸. Flera intervjuade upplever att de har för liten kunskap för att upptäcka signaler på utsatthet. 27 procent av de

²⁴ Stadsdelsnämnderna ansvarar för ledning av socialtjänsten inom sitt geografiska område och för de uppgifter som enligt lag ankommer en socialnämnd.

²⁵ Socialtjänstlag (2011:453), 14 kap §1

²⁶ Skollag (2010:800) 29 kap, §13

²⁷ Veckan omfattade inte enbart stadsdelsnämndens förskoleverksamhet, utan hela stadsdelsförvaltningen.

²⁸ Enligt uppgift har diskussioner om hedersrelaterat våld och förtryck förts på förskolorna i Rinkeby-Kista efter revisionskontoret genomfört intervjuer på förvaltningen.

förskollärare och barnskötare som besvarade revisionskontorets enkät i Rinkeby-Kista och Skarpnäck uppger att de har goda eller mycket goda kunskaper om sådana signaler. Det uppges vara viktigt att det finns en samsyn och att personalen inte bekräftar felaktiga beteenden hos barnen.

I revisionskontorets enkät uppgav 8 av 87 förskollärare och barnskötare i Skarpnäcks stadsdelsnämnd att de under 2017 eller 2018 uppmärksammat eller misstänkt att ett barn varit utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Motsvarande siffra i Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd var 6 av 74. Intervjuade uppger att symptom och tecken ofta är diffusa när det gäller små barn, varför det kan vara svårt för förskolepersonalen att identifiera orsaker till att barnen inte mår bra.

Viss personal inom förskolan har gått utbildning som anordnats i staden utifrån stadens program, men det avser i huvudsak våld i nära relationer. Intervjuade uppger att det i regel är eget intresse som styr vem som gått på dessa utbildningar. Nämnderna hade vid granskningstillfället inte på ett systematiskt sätt genomfört eller planerat för kompetensutvecklande insatser gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Vid granskningens slutskede uppgav Rinkeby-Kistas stadsdelsförvaltning att de hade påbörjat planering av kompetenshöjande insatser för förskolepersonal.

De intervjuade uppger att personalen i sin löpande kontakt med, och uppsyn över, barnen kan uppmärksamma utsatthet. De framhåller vikten av att skapa bra relationer till barnen för att barnen ska känna sig trygga och själva våga berätta om något är fel hemma.

Om ett barn misstänks vara utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck ska det hanteras som ett orosärande och anmäls till socialtjänsten. Granskade verksamheter har dokumenterade rutiner för denna process och kännedomen om processen var god bland de intervjuade.

Antalet orosanmälningar till socialtjänsten som grundat sig i misstanken att barnet lever i en hederskontext uppges vara lågt. Granskade nämnder för ingen statistik på detta. Antalet orosanmälningar till socialtjänsten från förskolan uppges överlag vara förhållandevis lågt, vilket bekräftas av stadens statistik²⁹. Ett skäl

²⁹ Under 2017 inkom 2,5 procent av anmälningarna till stadens socialtjänst från förskolan, jämfört med 17,8 procent som inkom från skola och fritids. Källa: ”Socialtjänstrapport 2017 – en beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad” (2018)

som intervjuade har angivit är att personalens relation till föräldrar och barn anses så viktig att personalen i vissa fall drar sig för att upprätta en orosanmälan vid en första misstanke. Främsta orsaken till detta uppges vara en oro för att föräldrar tar barnet från förskolan om anmälan upprättas. Detta är ett resonemang som också återfinns i stadens socialtjänstrapport för 2017. I rapporten framgår att en möjlig förklaring till den låga anmälningsgraden är att det finns en allmän försiktighet hos personal inom förskolan när det gäller att uppmärksamma brister i föräldrars omsorg av sina barn och anmäla detta till socialtjänsten³⁰. I syfte att öka medarbetarnas förtroende för socialtjänstens arbete med våldsutsatta har Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning startat en utbildning riktad till personal inom bland annat förskolan.

Intervjuad personal inom förskolan uppger att samverkan med socialtjänsten fungerar väl. På vissa förskolor har socialtjänsten varit på plats och informerat om sitt arbete och vad anmälningssplikten innebär. I Skarpnäck följer förskoleavdelningens stödenhet, som omfattar familjebehandlare från socialtjänsten, barn med behov av stöd upp till och med årskurs 3.

Granskade nämnder har rutiner för informationsöverföring till skolan när barnet börjar i förskoleklass. Möjligheterna till att denna väg överföra information om barnets hemförhållanden uppges dock vara begränsade, då föräldrarna behöver delta vid överlämnings-samtalet eller ge sitt samtycke till att informationen lämnas ut³¹.

2.4 Skola

Stadens program föreskriver att alla vuxna i skolan ska ha kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. De ska känna till vilka konsekvenser utsatthet kan få för ett barn samt veta vart de ska vända sig för att anmäla vid oro för, eller kännedom om, att ett barn upplever våld. Programmet framhåller att det är viktigt att vuxna som möter barn och ungdomar i skola har kunskap om tecken på att ett barn far illa. Elevhälsan anges ha en betydelsefull roll på alla nivåer av det förebyggande arbetet, vilket omfattar att ge stöd åt utsatta.

Stadens budget 2018 anger att utbildningsnämnden, i samarbete med kommunstyrelsen, ska fortsätta kunskapssatsningen till skolans

³⁰ ”Socialtjänstrapport 2017 – en beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad” (2018).

³¹ Tystnadsplikten för offentligt anställda regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Förskoleverksamheten omfattas av ett starkare skydd som även berör skolhälsovård och elevvård. Revisionskontoret granskade denna övergång specifikt 2014, se ”Övergång förskola-skola (nr 8, 2014)”.

personal och elever avseende hedersrelaterat våld och förtryck samt utveckla sin kompetens i frågor om könsstämpning.

Skolans personal är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa³².

Skolan ska, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor rörande barn som far eller riskerar att falla illa³³.

2.4.1 Iakttagelser

Utbildningsnämnden anger i verksamhetsplanen för 2018 att stadens skolor ska arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck, genom att agera om en elev är utsatt och utbildningsinsatser för personal. Den ena granskade skolans verksamhetsplan anger inte hur arbetet ska bedrivas. Av den andra skolans verksamhetsplan framgår att frågor om hedersrelaterat våld ska tas upp i forum såsom arbetsplatsträffar och elevråd. Vid granskningstillfället fanns ingen plan för på vilket sätt detta skulle ske.

Ingen av de två granskade skolorna har genomfört särskilda aktiviteter för att implementera stadens program. Vid intervjuerna framkom att kännedomen om programmet var låg. Enkäten visar dock att det i vissa skolor finns en god kännedom om programmet.

Ingen av de granskade skolorna har fört diskussioner om vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär, hur problematiken kan ge sig uttryck eller vilka signaler och tecken skolpersonalen bör vara uppmärksam på. I revisionskontorets enkät uppgav sammanlagt 12 av 97 svarande att de under 2017 eller 2018 uppmärksammat eller misstänkt att en elev varit utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Utbildningsförvaltningen centralt har, tillsammans med Origo, anordnat utbildningsinsatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Prioriterade målgrupper har varit skolledningar, elevhälso-personal och modersmålslärare³⁴. Förvaltningen genomför ytterligare utbildningsinsatser under hösten 2018.

³² Socialtjänstlag (2011:453), 14 kap §1

³³ Skollag (2010:800) 29 kap, §13

³⁴ Utbildningsinsatserna hade vid granskningstillfället omfattat drygt 150 medarbetare på omkring 50 grund- och gymnasieskolor gällande skolledningar och elevhälso-personal samt omkring 350 modersmålslärare.

Granskade skolor saknar plan för kompetensutveckling av skolpersonal gällande hedersrelaterat våld och förtryck samt vilken personal som ska gå vilka utbildningar eller när detta ska ske. Viss personal har gått utbildning avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

Några av de intervjuade i skolan upplever att det finns en kunskapsbrist som riskerar att begränsa möjligheterna att stötta familjer och elever som lever i en hederskontext. De anser att det behövs mer kunskap om hur de ska närma sig frågan, vilka symptom de ska uppmärksamma samt på vilket sätt de ska agera. En gränsdragning som uppges vara svår att göra är när omsorg om ett syskon eller barn övergår till att bli kontroll och förtryck. I enkäten uppgav mellan en tredjedel och hälften av de svarande på skolorna att de hade goda eller mycket goda kunskaper om signaler som kan tyda på utsatthet. Sådana tecken kan, enligt Socialstyrelsen, vara att en elev alltid är tvungen att gå direkt hem efter skolan, att den inte får ha vänskapsrelationer med andra könet eller att eleven inte själv får välja vad den vill studera efter grundskolan³⁵.

I skolsköterskans, skolpsykologens och skolkurators uppgifter ingår att föra samtal med elever. Elevhälsan kan denna väg få kännedom om att en elev far eller riskerar att fara illa. Granskade skolor arbetar för att samtlig skolpersonal ska skapa en förtroendefull relation till eleverna, så att varje elev ska känna att de har någon vuxen att vända sig till. Intervjuade uppger även att arbetet med att följa upp orsakar till frånvaro är en del av det upptäckande arbetet. Granskade skolor har dokumenterade beskrivningar av hur det arbetet ska bedrivas.

Skolpersonal som misstänker utsatthet ska föra vidare informationen till elevhälsan, en process skolorna har etablerade arbetssätt för. Vid kännedom om att en elev är eller riskerar att vara utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck ska skolpersonal göra en orosanmälan till socialtjänsten. Enligt de intervjuade har det förekommit att orosanmälningar med grund i en hedersrelaterad problematik gjorts. Det förs dock ingen statistik kring det.

I intervjuer har det framkommit att det trots anmälningsplikten, som uppges vara känd hos personalen, inte alltid är självklart att upprätta en anmälan. Anledningen är att det i vissa fall finns en osäkerhet kring hur socialtjänsten skulle omhänderta ärendet, t.ex. i vilket skede och på vilket sätt elevens föräldrar involveras i utredningen.

³⁵ ”Vänd dem inte ryggen. Utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck” (2013)

Granskade skolor har inga etablerade rutiner eller arbetssätt för hur lärare eller annan skolpersonal ska agera om de misstänker att en flicka har könsstympats eller att någon i flickans närhet har sådana planer³⁶. Detsamma gäller för hur personalen ska agera när det finns misstanke om bortgifte. I den ena skolan uppger intervjuade att elevhälsan vid allvarlig oro upprättar en orosanmälan och underlättar polisen.

Granskade skolor har etablerade samverkansformer med socialtjänsten i sina stadsdelsområden. Båda skolorna arbetar t.ex. med så kallade skolsociala team³⁷.

Båda granskade stadsdelsförvaltningar arbetar, i samverkan med utbildningsförvaltningen och skolor i sina områden, utifrån programmet Mentor i Våldsprevention (MVP)³⁸. År 2017 gav utbildningsförvaltningen organisationen MÅN³⁹, som tagit fram programmet, i uppdrag att utveckla två nya lektionsmoduler avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Under innevarande läsår kommer dessa att införas på prov.

2.5 Socialtjänst

Stadens program anger att det är angeläget att professionella som möter utsatta personer har kunskaper och kan förstå signaler om att det inte står rätt till. Medarbetare inom socialtjänsten ska ha kunskaper om barn som upplever hedersrelaterat våld och förtryck.

Socialtjänsten ska enligt programmet säkerställa att barn som upplevt hedersrelaterat våld och förtryck vid behov erbjuds stöd-samtal eller annat lämpligt stöd på kort och lång sikt. Stadens budget 2018 anger att staden har en garanti på skyddat boende för kvinnor som bedöms ha behov av placering.

Ett av delmålen i stadens program anger att socialtjänsten ska göra en strukturerad hot- och riskbedömning i alla ärenden som rör

³⁶ Av intervjuer framgår att skolsköterska tar upp frågan under hälsosamtal i årskurs 4 och 8 när det bedöms vara relevant

³⁷ I ena skolan är kuratorn delvis anställd av socialtjänsten, med uppgiften att stötta elever i syfte att öka närvaro och måluppfyllelse. I den andra arbetar familjebehandlare från socialtjänsten med elever i mellanrummet mellan skola och hem.

³⁸ MVP är en manualbaserad lektionsserie för skolan, med målet att stoppa och förebygga mäns och killars våld

³⁹ MÅN är en ideell organisation som, enligt deras hemsida, startade 1993 för att engagera män mot mäns våld mot kvinnor.

våldsutsatthet. Vid hedersrelaterat våld och förtryck ska det användas ett bedömningsinstrument som är anpassat för detta.

Socialstyrelsen ställer krav på att socialnämnden ska analysera om utbudet av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds våldsutsatta och barn som bevittnat våld svarar mot behoven i kommunen⁴⁰. Nämnden ska även informera om socialtjänsten i kommunen samt, vid behov, utforma insatser i samverkan med andra samhällsorgan⁴¹.

2.5.1 Iakttagelser

Ingen av de två granskade verksamheterna har genomfört särskilda aktiviteter för att implementera stadens program. Enligt intervjuade i Rinkeby-Kista hade implementering påbörjats vid granskningsstillfället. Kännedomen om programmet var låg bland de intervjuade. Intervjuade uppger att endast ett litet antal ärenden som rört hedersrelaterat våld eller förtryck har varit aktuella i respektive socialtjänst⁴².

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd anger i verksamhetsplan 2018 att nämnden har i uppdrag att identifiera och erbjuda stöd och skydd till kvinnor och män som utsätts för hedersrelaterat våld. Särskilda utbildningsinsatser ska genomföras om hur hedersrelaterat våld och förtryck kan upptäckas och förebyggas. Mottagnings- respektive utredningsgruppernas verksamhetsplaner 2018 innefattar aktiviteten ”Säkerställa rutiner och metoder för att identifiera barn, ungdomar och vuxna som riskerar att uppleva våld i nära relation och hedersrelaterat våld”. Vid granskningstillfället hade inget arbete specifikt kopplat till det hedersrelaterade våldet påbörjats.

I Skarpnäcks stadsdelsnämnds verksamhetsplan redovisas inga särskilda satsningar avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Även på enhetsnivå är beskrivningarna av hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas begränsade.

På nämndernas mottagnings- och utredningsfunktioner för barn- och ungdomsärenden⁴³ saknas gemensam definition och samsyn om vad hedersrelaterat våld och förtryck inbegriper och hur det kan ge sig uttryck. I enskilda ärenden förekommer det dock enligt intervjuade att problematiken diskuteras. Flera intervjuade på båda

⁴⁰ SOSFS 2014:4 Våld i nära relationer §7

⁴¹ Socialtjänstlag (2001:453) 3 kap, § 1 samt 3 kap, § 5

⁴² Det förs ingen statistik avseende detta, varken på stadsövergripande nivå eller på nämndnivå.

⁴³ Mottagnings- respektive familjeenheten i Skarpnäcks stadsdelsförvaltning samt barn- respektive ungdomsenheten på Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

stadsdelsförvaltningarna upplever att kunskapen om problematiken och hur ärenden som rör en hedersproblematik ska hanteras generellt sett är låg.

Skarpnäcks socialtjänst har genom en kartläggning av socialsekreterarnas kunskaper identifierat ett utvecklingsbehov gällande hedersrelaterat våld och förtryck. I slutet av 2017 anordnade förvaltningen en utbildning för barn- och ungdomshandläggare som omfattade hedersrelaterat våld och förtryck. Samtliga chefer inom förvaltningens socialtjänst har fått inbjudan till Origos grundutbildning i slutet av 2018. Cheferna ska därefter, enligt uppgift, planera för att utbildningen ska genomföras på samtliga enheter.

Granskade enheter på båda stadsdelsförvaltningarna har under 2017 och 2018 implementerat metodstödet Signs of Safety⁴⁴, vilket bl.a. omfattar hedersrelaterat våld och förtryck. Socialsekreterarna har fått kunskaper om problematiken under utbildningar i samband med implementeringen. Granskade enheter har utöver detta ett särskilt metodstöd för utredande socialsekreterare som kommer i kontakt med barn under 18 år som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck⁴⁵. På Rinkeby-Kistas stadsdelsförvaltning har ett antal medarbetare på ungdomsenheten gått en särskild utbildning gällande riskbedömningar i ärenden med hedersrelaterat våld. Intervjuade inom båda verksamheter framhåller även att barn- och ungdomshandläggare har gått kurs i FREDA⁴⁶, även om denna inte har haft specifikt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.

Utsatthet för hedersrelaterat våld eller förtryck uppmärksammas i regel inom ramen för en förhandsbedömning eller utredning⁴⁷. De intervjuade framhåller att insatser är och ska vara kopplade till det individuella behovet, vilket gör det problematiskt att i generella termer ange vilka insatser som ges till barn och unga som lever i en hederskontext. I yttersta fall sker placering i skyddat boende eller på jour- eller familjehem. Det uppges finnas tillgång till plats i skyddade boenden när så krävs.

⁴⁴ Signs of Safety är en modell för att bedöma barns säkerhet och skydd i utredning, planering och uppföljning.

⁴⁵ Riskbedömningar i ärenden med hedersrelaterat våld. Metodstöd för socialsekreterare som arbetar med barn och ungdomar (Länsstyrelsen i Stockholms län)

⁴⁶ FREDA utgörs av standardiserade bedömningsmetoder tänkta att användas i socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer. FREDA-kortfrågor är ett stöd att för att fråga om våld i enskilda ärenden.

⁴⁷ I staden används Barns behov i centrum (BBIC) för handläggning, genomförande och uppföljning av barn- och ungdomsärenden.

Stadens riktlinjer för handläggning av barn- och ungdomsärenden framhåller att det är viktigt att tänka på att flickor och pojkar som vuxit upp med hedersrelaterat våld och förtryck kan behöva mer skydd och stöd, och över längre tid, än vad flickor och pojkar i motsvarande ålder vanligtvis behöver⁴⁸. Flera intervjuade uppger att det beror på att utsatta inte själva tillåtit hantera sin ekonomi eller stå för kontakter med utomstående aktörer, såsom myndigheter. Att inte tillåta personen att utveckla en självständig förmåga att fungera i samhället blir ett medel för kontroll. Intervjuade uppger att det inte är tydligt hur ett långsiktigt stöd till denna målgrupp ska ges, bl.a. då det inte finns angivet i något styrdokument hur stödet skulle kunna eller bör utformas. Ingen granskad stadsdelsnämnd har analyserat om de insatser som erbjuds är adekvata för målgruppen och motsvarar deras behov.

I båda granskade verksamheter finns samverkan mellan barn- och ungdomshandläggare och relationsvårdsteam, vilka i regel arbetar med vuxenärenden och har särskilda kunskaper i hantering av våldsärenden. Samverkan sker exempelvis genom att barn- och ungdomshandläggare, som misstänker att ett barn bevittnar våld, ska aktualisera ärendet i förvaltningens relationsvårdsteam.

De intervjuade inom socialtjänsten upplever att samverkan med förskolor och skolor i regel fungerar väl. Granskade nämnder informerar om sin verksamhet i skolor och förskolor samt involverar, vid behov, berörd personal inom dessa verksamheter i förhandsbedömningar och utredningar.

2.6 Uppföljning

Stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck omfattar 5 långsiktiga mål och 35 delmål. Målen ska följas upp genom indikatorer och aktiviteter i stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi, ILS. Programmet i sin helhet ska följas upp år 2020.

Granskade verksamheter inom förskola, skola och socialtjänst omfattas av programmets delmål: ”Medarbetare i socialtjänst, skola, förskola, kultur- och idrottsverksamhet har kunskaper om barn som upplever hedersrelaterat våld och förtryck och våldets konsekvenser, är medvetna om anmälningsplikten och frågar om våldsutsatthet”.

⁴⁸ ”Riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom Individ och familjeomsorgen” (2014)

Utifrån delmålet har fullmäktige i budget 2018 beslutat om följande indikator: ”Andel medarbetare som gått utbildning kring att upptäcka barn som upplever våld i nära relation samt hedersrelaterat våld, konsekvenser av det och hur man kan prata om detta”.

Övriga delmål som är relevanta för granskningen är: ”Stadens arbete riktat till barn som upplevt våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck är samordnat, evidensbaserat och av hög kvalitet” samt ” Utformningen av det våldspreventiva arbetet anges i lämpligt policydokument i verksamheten, exempelvis likabehandlingsplan eller motsvarande”.

2.6.1 Iakttagelser

Nämnderna ska redovisa sitt arbete i tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Utbildningsnämnden framhåller i verksamhetsberättelse för 2017 den utbildningsinsats som riktats mot stadens skolor medan socialnämnden beskriver implementeringen av stadens program. I granskade stadsdelsnämnders verksamhetsberättelser för 2017 framgår endast i begränsad utsträckning hur de har arbetat mot hedersrelaterat våld och förtryck. Detsamma gäller granskade skolor.

I kommunstyrelsens årsredovisning för 2017 kommenterar styrelsen stadens samlade måluppfyllelse gällande fullmäktiges mål ”Stockholm är en stad där ingen behöver vara rädd för våld”. Styrelsen bedömer att målet uppfylldes helt under 2017, bl.a. med anledning av att nämnderna, enligt styrelsens bedömning, i allt väsentligt arbetat enligt stadens program.

Uppföljning av programmets delmål gällande medarbetarnas kunskaper har tydliggjorts genom indikatorn som nämns ovan. I granskningen har det framkommit att det inte är tydligt på vilket sätt indikatorn ska mätas, vilket beror på att stadsledningskontoret i ILS har angivit vilka personalgrupper som omfattas på ett sätt som ger utrymme för tolkning: ”Medarbetare som avses är de som arbetar med barn/unga, inklusive administrativ personal som regelbundet möter barn/unga i sitt arbete”. Det är upp till varje nämnd att definiera vilka dessa medarbetare är. Indikatorn avser vidare utbildningsinsatser inom såväl våld i nära relationer som hedersrelaterat våld och förtryck, och det råder oklarhet kring huruvida en medarbetare ska ha omfattats av insatser inom båda områdena.

En genomgång av nämndernas inrapportering av målet visar även att det inte är tydligt hur nämnderna ska bestämma årsmål och

utfall⁴⁹. Redovisningen i tertialrapporteringen per 31 augusti indikerar att nämnderna tolkat detta på olika sätt.

För övriga två delmål som är relevanta för granskningen är det inte fastställt hur uppföljning ska ske. Detta gäller flertalet av programmets delmål. Det har inte heller fastställts på vilket sätt programmet i sin helhet ska följas upp eller vad uppföljningen ska omfatta.

3. Analys

Hedersrelaterat våld och förtryck är en av såväl regeringen som kommunfullmäktige prioriterad fråga. Ungefär 100 000 personer i Sverige, från högstadieåldrarna och upp till 25 år, uppskattas vara utsatta⁵⁰. Kartläggningarna 2009 och 2017 – 2018 visar att problematiken är omfattande även i Stockholms stad.

Att staden har rutiner och arbetssätt för att uppmärksamma och ge stöd till barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är inte endast väsentligt på grund av problemets omfattning, utan också på grund av utsatthetens negativa konsekvenser. Kortsiktigt kan våld innebära akuta risker för skador och i yttersta fall död. Misshandel och ett liv under hot ökar, ur ett längre perspektiv, risken för sämre skolresultat, lägre livskvalitet, psykisk sjukdom och självskadebeteende⁵¹. En uppföljning från Socialstyrelsen visar att en majoritet av de ungdomar som blivit placerade i skyddade boenden på grund av en hedersrelaterad problematik hade psykosomatiska och psykiska problem som kunde sättas samman med det de hade utsatts för. De som bryter upp från sin familj kan uppleva stor ensamhet och isolering⁵².

3.1 Kompetenshöjande insatser

För att möjliggöra ett ändamålsenligt arbete har stadens program ett tydligt kunskapsfokus – genom utbildning av personal ska stadens verksamheter bli bättre på att förebygga och upptäcka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck samt säkerställa att utsatta får

⁴⁹ Oklarheten rör om årsmål och utfall ska bestämmas utifrån i) den andel av medarbetarna som gått utbildning innevarande år eller ii) den ackumulerad andel av medarbetarna som har gått utbildning.

⁵⁰ ”Våld i nära relationer – en folkhälsofråga” (SOU 2014:49)

⁵¹ ”Barn och våld: en fördjupningsstudie. Underlagsrapport”

(Hållbarhetsbarhetskommissionen, 2018) s. 24-25. Slutsatserna rör våldsutsatthet generellt, inte specifikt utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck.

⁵² ”Vänd dem inte ryggen. Utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck” (Socialstyrelsen, 2013)

stöd och hjälp. Programmet gäller till 2020, och för att kunskapsmålen ska uppnås tills dess är det viktigt att stadens nämnder påbörjar planering och genomförande av kompetenshöjande insatser.

Granskningen visar att utbildningsnämnden och socialnämnden har anordnat, och planerar att anordna, centrala utbildningsinsatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck som stadens verksamheter kan anmäla medarbetare till. Ingen av de två granskade grundskolorna hade dock på ett systematiskt sätt genomfört eller planerat för kompetenshöjande insatser på området.

Stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Skarpnäck har inom socialtjänsten genomfört kompetenshöjande insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck, i samband med implementering av metodstödet Signs of Safety. Inom granskad förskoleverksamhet hade nämnderna inte genomfört eller planerat för kompetenshöjande insatser på ett systematiskt sätt. Vid granskningens slutskede uppgav dock Rinkeby-Kista att de hade påbörjat ett arbete med att planera för det senare.

De utbildningar som nämnderna har genomfört eller planerar att genomföra utifrån stadens program är i många fall inriktade mot våld i nära relationer. Få av de intervjuade inom förskola och skola har genomgått någon form av utbildning gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Flera intervjuade i dessa verksamheter har framhållit att bristande kunskap om vad som kännetecknar det hedersrelaterade våldet och förtrycket kan leda till att utsatthet inte uppmärksammas. Många som besvarade revisionskontorets enkät uppger också att de har liten kunskap om tecken och signaler. Det är därför av stor vikt att nämnderna planerar för vilken skol- och förskolepersonal som ska omfattas av kompetenshöjande insatser och när dessa ska genomföras.

Då det finns oklarhet om hur fullmäktiges indikator avseende utbildning ska mätas anser revisionskontoret att det idag inte finns tillförlitligt underlag som visar hur stor andel av stadens medarbetare som genomgått utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck.

3.2 Utformningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Stadens program framhåller att hedersrelaterat våld och förtryck har tydliga särdrag jämfört med våld i nära relationer. I nämndernas verksamheter, särskilt förskola och grundskola, saknas enligt

intervjuade en samsyn om vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär, hur det kan ge sig uttryck inom respektive verksamhet samt vilka signaler och tecken personalen bör vara uppmärksamma på som kan tyda på utsatthet⁵³. Av stadens program framgår att styrning av arbetet mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck bl.a. ska ske genom att utformningen av det våldspreventiva arbetet ska anges i lämpligt policydokument i respektive verksamhet⁵⁴. Granskade nämnder saknar i stor utsträckning dokument som beskriver hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas.

3.3 Rutiner och arbetssätt för att upptäcka och ge stöd och insatser

Granskade nämnder har etablerade rutiner och arbetssätt för att upptäcka och ge stöd till barn och unga som far eller riskerar att fara ill. Hedersrelaterat våld och förtryck omfattas av det metodstöd som stadsdelsnämnderna implementerat i socialtjänstens barn- och ungdomshandläggning. Granskningen visar dock att endast ett fåtal ärenden rörande hedersrelaterat våld och förtryck har varit aktuella i stadsdelsnämndernas socialtjänster. Nämnderna har när det gäller förskola och skola inga särskilda rutiner och arbetssätt för att fånga upp barn och unga som riskerar att vara utsatta för just hedersrelaterat våld och förtryck, utan arbetet bedrivs genom samma processer som etablerats för att hjälpa barn som far eller riskerar att fara illa oavsett orsak.

Det är viktigt att stadsdelsnämnderna försäkrar sig om att socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck svarar upp mot målgruppens behov. Granskningen visar att ingen stadsdelsnämnd har gjort en analys av om så är fallet. Det har också framkommit att det bland flera intervjuade i socialtjänsten inte är tydligt hur ett långsiktigt stöd till utsatta kan eller bör utformas.

Utöver att adekvata insatser ges är det angeläget att socialtjänstens handläggning bedrivs skyndsamt för att barn och unga i tid ska kunna ta del av nödvändiga insatser. Revisionskontoret vill i detta sammanhang hänvisa till en rapport stadsrevisionen gjorde 2017. Granskningen visade att nämnderna i huvudsak genomförde

⁵³ Som tidigare nämnts har sådana diskussioner, enligt uppgift, förts på förskolorna i Rinkeby-Kista efter revisionskontoret genomfört intervjuer på förvaltningen.

⁵⁴ Det är upp till respektive nämnd att avgöra vad lämpligt styrdokument är. *Våldsprevention* handlar bl.a. om att arbeta förebyggande, att ge insatser när våldet skett samt att ge stöd på längre sikt.

bedömningar av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd inom ett dygn, men att en stor del av förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga i staden inte genomfördes inom lagstadgad tid⁵⁵. Stadens senaste statistik, som avser 2017, visar att Rinkeby-Kista och Skarpnäcks stadsdelsnämnder har en hög andel utredningar som går över lagstadgad tid⁵⁶.

3.4 Former för samverkan

Stadens program anger att arbetet riktat till barn som upplevt våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck ska vara samordnat. Granskningen visar att nämnderna har strukturerade former för samverkan, bland annat genom att stadsdelsnämndernas socialtjänst informerar om sin verksamhet på förskolor och skolor samt genom s.k. skolsociala team som arbetar med enskilda elever för att öka närvaro och måluppfyllelse. Samverkan mellan nämnderna sker även inom ramen för socialtjänstens förhandsbedömningar och utredningar, där skola och förskola involveras på socialtjänstens initiativ. Detta är samverkansformer som fanns på plats även innan fullmäktige antog stadens program.

En förutsättning för att granskade stadsdelsnämnder ska kunna ge barn stöd och skydd samt utreda deras behov är att deras socialtjänst får vetskap om förhållanden som kan innebära en risk för barnet. Denna kännedom erhålls främst genom anmälningar som kommer från andra myndigheter och organisationer⁵⁷. Eftersom flera intervjuade inom förskola och skola uppgivit att de i vissa fall känner tveksamhet inför att upprätta orosanmälan till socialtjänsten, tycks det föreligga ett behov av att stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden ytterligare tydliggör och förankrar socialtjänstens arbetssätt hos granskade skolor och förskoleenheter.

3.5 Uppföljning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Stadens program syftar till att motverka att hedersrelaterat våld och förtryck uppkommer, att det upptäcks om det sker samt att stöd och skydd ska ges till våldsutsatta barn. För att uppnå syftet har ett antal

⁵⁵ ”Utredningstider inom individ- och familjeomsorgen” (nr 7, 2017).

Granskningen omfattade stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Södermalm.

⁵⁶ 47,7 respektive 37,8 procent. Andelen utredningar som gått över tiden men som har förlängningsbeslut uppgick till 22 respektive 5 procent. ”Socialtjänstrapport 2017 – en beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad” (2018). Nämndernas utredningstider har inte omfattats av granskningen, varför denna aspekt inte påverkar den sammantagna bedömningen av granskade stadsdelsnämnder.

⁵⁷ ”Socialtjänstrapport 2017 – en beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad” (2018)

delmål formulerats. Granskningen visar att det saknas plan för hur flertalet av delmålen ska följas upp liksom programmet i sin helhet. Det är därmed inte tydligt på vilket sätt uppföljning ska ske av i vilken grad programmets syfte uppnås.

Granskningen visar att nämnderna i begränsad utsträckning följer upp om och på vilket sätt deras verksamheter arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck. Revisionskontoret noterar att kommunfullmäktiges indikator avseende utbildningsinsatser inom området mäts på olika sätt i olika verksamheter, varför det saknas tillförlitligt underlag till att bedöma nämndernas och stadens grad av måluppfyllelse. Det bör därför tydliggöras vad som ska omfattas vid mätning av indikatorn.

4. Sammantagen bedömning och rekommendationer

Fullmäktige har, genom stadens budget och program, uttryckt att kunskap och kompetensutveckling är viktiga delar i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utbildningsförvaltningen centralt, socialförvaltningen samt granskade enheter på socialtjänsten har genomfört eller planerar att genomföra kompetenshöjande insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Vid granskningstillfället hade däremot ingen granskad förskoleverksamhet eller skola gjort detta. Förskola och skola spelar, enligt stadens program, en viktig roll i att upptäcka och uppmärksamma utsatthet. Det är viktigt att samtliga nämnder tydliggör hur arbetet ska fortgå för att fullmäktiges kompetensmål ska uppnås till 2020.

Det saknas i stor utsträckning dokument som beskriver hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas. Utbildningsnämnden och granskade stadsdelsnämnder har därmed inte, i enlighet med vad stadens program föreskriver, angivit utformningen av arbetet i lämpligt styrdokument.

Nämnderna har rutiner och arbetssätt för att upptäcka samt ge stöd och insatser till barn och unga som far eller riskerar att fara illa, även om det i flera verksamheter saknas specifika rutiner avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Granskade stadsdelsnämnder bör försäkra sig om att socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck svarar upp mot målgruppens behov.

Det saknas vidare en plan för hur flertalet av delmålen i programmet ska följas upp liksom hur uppföljning av programmet i sin helhet ska ske. Detta försvårar möjligheten att följa upp i vilken grad programmets syfte uppnås. Eftersom indikatorn avseende utbildning inte är tydligt definierad är det även svårt att bedöma hur väl staden når upp till programmets kunskapsmål.

Utifrån ovanstående är den sammantagna bedömningen att staden behöver stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, för att säkerställa att utsatta upptäcks samt får stöd och insatser. Utifrån granskningen lämnas därför följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Styrelsen bör klargöra på vilket sätt uppföljning ska ske av stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, både vad gäller dess delmål och programmet i sin helhet.
- Styrelsen bör tydliggöra definitionen av kommunfullmäktiges indikator ”Andel medarbetare som gått utbildning kring att upptäcka barn som upplever våld i nära relation samt hedersrelaterat våld, konsekvenser av det och hur man kan prata om detta”.

Utbildningsnämnden:

- Nämnden bör ange på vilket sätt arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas på stadens grundskolor.
- Nämnden bör följa upp att stadens grundskolor genomför kompetenshöjande insatser utifrån stadens program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Rinkeby-Kista och Skarpnäcks stadsdelsnämnd:

- Nämnderna bör ange på vilket sätt arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bedrivas i sina verksamheter.
- Nämnderna bör säkerställa att kompetenshöjande insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck genomförs för personal inom förskoleverksamheten.
- Nämnderna bör göra en analys av om socialtjänstens utbud av insatser och andra sociala tjänster som erbjuds barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck svarar upp mot målgruppens behov.

Bilaga 1 – Intervjupersoner

Kommunstyrelsens stadsledningskontor

Biträdande avdelningschef, avdelningen för välfärdsstyrning

Controller (2 st.), avdelningen för välfärdsstyrning

Socialförvaltningen

Strateg, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Utredare, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Utbildningsförvaltningen

Stabschef, grundskoleavdelningen

Skoljuridisk handläggare, grundskoleavdelningen

Samordnare (2.st), grundskoleavdelningen

Samordnare, avdelningen för stöd kring lärande och elevhälsa

Granskade grundskolor (2 st.)

Rektor

Lärare, årskurs 7-9 (3 st. per skola)

Funktioner inom elevhälsan

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, avdelningen Förskola

Förskolechefer (3 st.), avdelningen Förskola

Förskollärare (3 st.), avdelningen Förskola

Avdelningschef, avdelningen Individ och familj

Biträdande enhetschef, relationsvårdsteamet, avdelningen Individ och familj

Socialsekreterare, mottagningsgruppen för barn och ungdom, avdelningen Individ och familj

Socialsekreterare, ungdomsenheten, avdelningen Individ och familj

Socialsekreterare, barnenheten, avdelningen Individ och familj

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, avdelningen för förskola

Förskolechefer (3 st.), avdelningen för förskola

Förskollärare (2 st.), avdelningen för förskola

Avdelningschef, avdelningen för individ- och familjestöd

Tf. enhetschef, mottagningsenheten, avdelningen för individ- och familjestöd

Biträdande enhetschef, familjeenheten, avdelningen för individ- och familjestöd

Enhetschef, ekonomi och arbete, avdelningen för individ- och familjestöd

Familjevårdare, avdelningen för individ- och familjestöd

Socialsekreterare, familjeenheten, avdelningen för individ- och familjestöd

Socialsekreterare, relationsvårdsteamet, avdelningen för individ- och familjestöd

Socialsekreterare, mottagningsenheten Barn och ungdom, avdelningen för individ- och familjestöd

Bilaga 2 – Revisionskontorets enkät

Utöver bakgrundsfrågor omfattade enkäten frågor om:

- Personalens kännedom om stadens program
- Om personalen hade fått någon utbildning avseende hedersrelaterat våld och förtryck alternativt om sådan plan fanns
- Personalens kännedom om hur deras arbetsplats arbetar med att uppmärksamma barn som riskerar att vara utsatta
- Personalens kännedom om hur de ska agera om de misstänker att ett barn far illa
- Personalens kunskap om tecken på att ett barn riskerar att vara utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck
- Om personalen någon gång uppmärksammat eller misstänkt att ett barn har varit utsatt under 2017 eller 2018

Förskola

Enkäten skickades 22 maj 2018 ut till fyra slumpmässigt utvalda förskoleenheter i Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd. 74 av 171 förskollärare och barnskötare besvarade enkäten. En majoritet (47 st.) av de svarande var förskollärare.

Enkäten skickades 22 maj 2018 ut till fyra slumpmässigt utvalda förskoleenheter i Skarpnäcks stadsdelsnämnd. 86 av 183 förskollärare och barnskötare besvarade enkäten. En majoritet (50 st.) av de svarande var förskollärare.

Skola

Enkäten skickades 13 augusti 2018 ut till 14 av stadens grundskolor med verksamhet i årskurs 7-9. I fyra av dessa bedöms svarsfrekvensen vara tillräcklig hög för att resultaten ska kunna användas. I skolorna har tre till åtta personer inom elevhälsan besvarat enkäten, övriga svar har inkommit från lärare.

Bilaga 3 – Undersökning i Stockholms stad avseende utbredningen av hedersrelaterade normer och begränsningar

Kartläggning 2009

Kartläggningen gjordes av en forskargrupp vid Stockholms universitet på uppdrag av staden. En enkätundersökning genomfördes bland cirka 2 300 elever i årskurs nio på 36 grundskolor i staden, totalt cirka 30 procent av alla elever.

För att betraktas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar i studien gällde för *flickor*:

1. Att de svarat att deras föräldrar förväntar sig att de väntar med sex tills det att de gifter sig.
2. Att de svarat att de av sina föräldrar inte ovillkorligt tillåts att ha ett förhållande med en jämnårig av motsatt kön.
3. Att de utöver ovanstående svarat att de antingen inte tillåts välja framtida partner själv och/eller att de har starka begränsningar avseende vänskapligt umgänge med motsatta könet.
4. Att de utöver ovan nämnda begränsningar även har restriktioner när det gäller deltagande i skola och/eller i vanligt förekommande fritidsaktiviteter.

För att betraktas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar i denna studie gällde för *pojkar*:

Att de svarat att de är utsatta för minst tre av de fyra begränsningar som beskrivs i punkt 1) till 3) ovan, samt att de utöver dessa begränsningar även har restriktioner när det gäller deltagande i skola och/eller i vanligt förekommande fritidsaktiviteter. Detta innebär att punkterna 1) och 2) ovan betraktas som nödvändiga kriterier för flickorna men inte för pojkarna. Anledningen till detta är att normer om oskuld i hedersrelaterade sammanhang i huvudsak gäller den unga kvinnan.

Kartläggning 2017 – 2018

Kartläggningen gjordes av en forskargrupp vid Örebro universitet. Enkätundersökningen genomfördes bland elever i årskurs nio. Sammantaget har 2 353 elever i Stockholm besvarat enkäten. Urvalet är ett sannolikhetsurval⁵⁸ och består av kommunala skolor. Svarsfrekvensen är 77% i Stockholm.

⁵⁸ I en undersökning med ett sannolikhetsurval har varje individ inom populationen lika stor möjlighet att slumpmässigt bli utvald att delta i undersökningen.

Oskuldsnormsgruppen

De individer som ingår i oskuldsnormsgruppen är de individer vars handlingsutrymme regleras både av normer om att vara oskuld och av normer om att avstå från potentiella kärleksrelationer. Resultatet visar att 10% av ungdomarna i Stockholmsstudien lever med båda dessa normer om oskuld: att vänta med sex tills de gifter sig (16%) och att inte få ha en villkorlös kärleksrelation (14%).

Våldsnormsgruppen

De individer som ingår i våldsnormsgruppen är de individer vars handlingsutrymme och liv inskränks genom det kollektiva användandet och sanktioneringen av våld. Våldsnormsgruppen består av de ungdomar som anger att de av någon i familjen eller släkten har utsatts för någon form av fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld på grund av att de har: a) skämt ut familjen/släkten, b) riskerar att få dåligt rykte, c) andra i släkten/familjen förväntar sig det, eller eftersom förövarna vill d) kontrollera den utsatte/a, samt de ungdomar som själva har utsatt någon annan i familjen eller släkten för liknande saker och av samma skäl. Resultatet visar att sju procent av ungdomarna i Stockholmsstudien har utsatts för kollektivt legitimerat våld, eller våldsutsatt någon i familjen/släkten för kollektivt legitimerat våld.