



Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld



FÖRORD

Föreliggande rapport baserar sig huvudsakligen på den enkätundersökning och de intervjuer som har genomförts i samtliga länets kommuner, samt den fördjupade tillsyn som Boxholm, Finspång, Linköping och Söderköping har blivit föremål för.

Det är Länsstyrelsens förhoppning att rapporten kan användas i kommunernas utvecklingsarbete. Samordnade insatser behövs för att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld ska få de insatser och det stöd som de är i behov av.

Linköping i juni 2009

Bo Silén
Socialdirektör

Margareta Johansson
Socialkonsulent



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	7
2. SYFTE	7
3. METOD	7
4. PROBLEMBESKRIVNING.....	9
5. RESULTAT	10
KVALITETSARBETE	10
UPPSÖKANDE OCH FÖREBYGGANDE ARBETE.....	13
INSATSER	15
HANDLÄGGNING OCH DOKUMENTATION.....	19
VÅRDNAD, BOENDE OCH UMGÄNGE	20
SÄKERHET	21
BARNNS BEHOV	22
SAMVERKAN.....	24
6. DISKUSSION/SLUTSATSER	27
REFERENSER.....	29

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen har med anledning av ett särskilt Regeringsuppdrag förstärkt sin tillsyn av kommunernas arbete när det gäller våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Tillsammans med Socialstyrelsen har länsstyrelserna tagit fram gemensamma kriterier för att bedöma kommunernas verksamhet på ett likartat sätt över landet. Kriterierna utgår från den lagstiftning och övrig normering som finns på området. En nationell rapport kommer att lämnas till Regeringen i december 2009.

I Östergötland har samtliga kommuner besvarat en enkät. En fördjupad tillsyn har genomförts i Boxholm, Finspång, Linköping och Söderköping. Inom samtliga områden som tillsyner har fokuserat finns behov av förbättringar.

Kvalitetsarbete

Kvinnofridsarbetet behöver bli en integrerad del i hela socialtjänstens verksamhet. Ytterligare kompetenshöjande insatser behövs särskilt för personal inom äldre- och funktionshinderområdet.

Uppsökande och förebyggande arbete

Alla delar av socialtjänstens verksamhet måste involveras om man ska ha möjlighet att nå fram till alla som är berörda. Fokus måste också i större utsträckning riktas mot männen som bär ansvar för att våld förekommer. Män måste få stöd att se sin roll som förövare och motiveras att ta emot hjälp för att förändra sitt beteende.

Insatser

Kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med utländsk bakgrund, äldre kvinnor och kvinnor med missbruksproblematik är särskilt utsatta och kan också ha svårare att få det stöd som de behöver. Varje våldsutsatt kvinna måste bemötas utifrån sin individuella situation. Detta medför att socialtjänstens samtliga verksamheter behöver analysera hur de fungerar i förhållande till kvinnors utsatthet för övergrepp. Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är idag en angelägenhet för alla kommuner. Kvinnojourenerna måste ges ett stabilt och långsiktigt stöd.

Handläggning och dokumentation

En uppstramning behövs särskilt i de fall när socialtjänsten får uppgifter om våld från någon annan än kvinnan själv.

Vårdnad, boende och umgänge

Förekomsten av våld mellan barnets föräldrar är betydelsefullt i avgöranden om vårdnad, boende och umgänge. Familjerätten i alla kommuner behöver anpassa sina arbetsformer utifrån detta.

Säkerhet

Det finns en hög grad av säkerhetsmedvetande, men socialtjänsten behöver bli mera konsekvent och systematisk i att göra risk- och säkerhetsbedömningar.

Barns behov

Socialtjänsten måste bättre leva upp till sin roll som skyddsnet för utsatta barn. Det är inte enbart en fråga om att tillskapa verksamheter för att stödja barn som bevittnat våld. Socialtjänsten måste också ta sitt ansvar och utreda barns behov av stöd och skydd, bevilja rätt insatser och följa upp hur det går för barnen.

Samverkan

Samverka mellan olika myndigheter och organisationer är nödvändig för ett effektivt stöd till våldsutsatta kvinnor. De kommuner som inte har sökt en stabil samverkan med andra kommuner behöver göra detta för att bättre fullgöra sina uppgifter på kvinnofridsområdet. Samverkan inom socialtjänstens egen verksamhet får heller inte förloras i den ökande specialisering som pågår.

De slutsatser som kan dras av denna tillsyn är att de flesta kommuner arbetar aktivt med att förbättra sitt stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Mycket återstår att göra för att socialtjänsten fullt ut ska leva upp till lagstiftningens krav och intentioner. Det fortsatta utvecklingsarbetet behöver särskilt uppmärksammas:

- Det förebyggande och uppsökande arbetet
- Stödet till särskilt utsatta kvinnor
- Barns behov

1. INLEDNING

Regeringen gav 2007 länsstyrelserna i uppdrag att förstärka sin tillsyn av kommunernas arbete när det gäller våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Tillsamman med Socialstyrelsen fick länsstyrelserna också i uppdrag att ta fram gemensamma kriterier för att bedöma kommunernas verksamhet på ett likartat sätt över landet. Kriterierna utgår från den lagstiftning och övrig normering som finns på området. En nationell rapport kommer att lämnas till Regeringen i december 2009.

Föreliggande rapport är en redovisning av hur kommunerna i länet arbetar i förhållande till de nationellt uppsatta kriterierna.

All tillsyn utgår från den lagstiftning som finns på området. I tillsynen har flera olika lagområden berörts men i första hand är det socialtjänstlagen som reglerar de frågor som vi har behandlat. Socialnämndens ansvar för stöd till våldsutsatta kvinnor har tydliggjorts i socialtjänstlagen 5 kap. 11 § som fick en ny lydelse 2007. Där framgår också nämndens ansvar för att bistå barn som bevittnat våld och som nu definierats som brottsoffer.

Socialtjänstlagen 5 kap. 11 §

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

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

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

2. SYFTE

Tillsynens syfte är

- att granska kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld i förhållande till lagstiftningen med stöd av de bedömningskriterier som tagits fram
- att identifiera utvecklingsområden

3. METOD

Under hösten 2007 besökte Länsstyrelsen länets tre kvinnojourer, Ellinor i Linköping, Motala kvinnojour och Norrköpings kvinnojour. Syftet med dessa besök var att få kvinnojourernas syn på situationen i länet och att få ett underlag för det fortsatta arbetet.

Länsstyrelsen bjöd i januari 2008 in socialnämndernas presidier och förvaltningscheferna till tre seminarier, ett för var länsdel. Till mötet för östra länsdelen bjöds representanter för Finnspång, Norrköping, Söderköping och Valdemarsvik in. Inbjudan till seminariet för den centrala länsdelen gick till Kinda, Linköping, Ydre och Åtvidaberg och från västra länsdelen till Boxholm, Mjölby, Motala, Vadstena och Ödeshög. Vid dessa tillfällen informerade Länsstyrelsen om sina uppdrag och fick nämndernas syn på hur samverkan fungerar och på vilka insatser som finns för våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och för förövare som vill arbeta för att förändra sitt beteende.

Under våren 2008 genomfördes en enkätundersökning där samtliga kommuner fick besvara frågor som rörde områdena:

- Kvalitetsarbete
- Uppsökande och förebyggande arbete
- Insatser
- Handläggning och dokumentation
- Vårdnad, boende och umgänge
- Säkerhet
- Barns behov
- Samverkan

Inom dessa områden hade en arbetsgrupp bestående av representanter för länsstyrelserna och Socialstyrelsen tagit fram förslag till nationella bedömningskriterier inför den kommande tillsynen. Inledningsvis prövades dessa i ett mindre antal kommuner i landet. Finspångs kommun ingick i denna första tillsynsomgång. Därefter genomfördes tillsyn i hela landet av ett antal kommuner i varje län. Urvalet av kommuner gjordes på nationell nivå för att möjliggöra en nationell bild. I Östergötland ingick Boxholm, Linköping och Söderköping i detta urval. Linköping har fyra nämnder på socialtjänstens område. Omsorgsnämnden och Äldrenämnden som är beställarnämnder, Socialnämnden som ansvarar för all myndighetsutövning och Utförarstyrelsen som är den kommunala utföraren av bl.a. sociala tjänster. I Linköping granskades Socialnämnden och Utförarstyrelsen.

Tillsynen genomfördes genom intervjuer och granskning av styrdokument och personakter inom socialtjänsten. Intervjuer genomfördes med socialchef, enhetschef/handläggare, personal i utförarledet inom individ och familjeomsorg, äldreomsorg och enheter för funktionshinder. Även två kvinnor som hade varit utsatta för partnervåld intervjuades. I samband med kommunbesöken kontaktades också socialtjänstens samarbetspartners vid kvinnojour, polis och inom hälso- och sjukvården.

Länsstyrelsen har också besökt Frideborg i Norrköping och Kvinnofrid Centrala i Linköping för att särskilt informera sig om verksamheterna och ta del av deras erfarenheter.

De kommuner som inte ingick i urvalet för den fördjupade tillsynen besöktes av Länsstyrelsen i mars 2009. En eller flera tjänstemän inom socialtjänsten med kunskap om kommunens arbete inom området intervjuades. Avsikten var att följa upp vad som har hänt sedan enkäten besvarades och att få en djupare bild av hur kommunen arbetar med dessa frågor.

Länsstyrelsen har även kontakter med kommunerna med anledning av andra uppdrag på området. Länsstyrelserna ska även stödja samverkan mellan olika berörda myndigheter och organisationer och fördela statsbidrag till stöd och utveckling av verksamheten. När det gäller frågor som rör hedersrelaterat våld har Länsstyrelsen i Östergötland också nationella uppdrag. Dessa uppdrag kommer endast marginellt att beröras här.

Efter en kort problembeskrivning presenteras nedan vad som framkommit vid de olika aktiviteter som Länsstyrelsen har genomfört. Från enkäten med uppföljande intervju kan resultat redovisas från samtliga kommuner medan den fördjupade tillsynen enbart gällde Finspång, Boxholm, Söderköping och Linköping. För dessa kommuner har särskilda beslut fattats.

Nationellt center för kvinnofrid (NCK) lät granska kommunernas webbplatser med avseende på vilken information som gavs beträffande mäns våld mot kvinnor. Undersökningen gjordes första gången i november 2007 och upprepades ett år senare i november 2008.

4. PROBLEMBESKRIVNING

Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande samhällsproblem och en allvarlig typ av brottslighet. Detta är utgångspunkten för Regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, Regeringens skrivelse 2007/08:39.

Antalet kvinnor som polisanmäler att de har blivit utsatta för våld och hot har ökat sedan början av 1990-talet. År 2006 anmäldes 25 491 misshandelsbrott mot kvinnor som var 15 år och äldre. Polisanmälningarna av sexualbrott har mer än fördubblats sedan 1990 och år 2006 anmäldes 12 500 sexualbrott varav 4 200 avsåg våldtäkt. Sedan brottet grov kvinnofridskränkning infördes 1998 har antalet anmälningar stadigt ökat och uppgick 2006 till 2 400.

Hur stor del av ökningen av anmälningarna som är att hänföra till en faktisk ökning av våldet och vad som kan härledas till en ökad benägenhet att anmäla är svårt att säga. Klart är emellertid att statistiken bara ger en begränsad bild av verkligheten. Mörkertalen för den här typen av brottslighet är stora.

Enligt Rädda Barnens beräkningar lever mellan 100 000 och 190 000 barn i hem där det förekommer våld. Ofta har de vuxna en föreställning om att barnen inte har märkt något eller inte tagit skada. Men flera samstämmiga undersökningar visar att barn har bevittnat våldet och att de har påverkats. Många av barnen är också själva utsatta för våld och det förekommer att de också dödas när förövaren berövar deras mor livet.

Varje år utsätts i genomsnitt 30 kvinnor för dödligt våld och av dem dödas 17 kvinnor av en man som de har eller har haft en nära relation till.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är kontrollen av kvinnor och flickors sexualitet central och kontrollen är knuten till familjen, släkten. Här kan det finnas flera förövare av båda könen och offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Tvånget tar sig uttryck i att kvinnor och flickors liv begränsas och hot och våld tillgrips som maktmedel. Könsstympning och tvångsäktenskap är särskilda företeelser som används som medel för kontroll. Våld och hot kan riktas mot homo- och bisexuella av båda könen samt transpersoner.

Det finns stor osäkerheten kring omfattningen av det hedersrelaterade våldet. Misshandel, sexuellt våld, tvång att begå självmord och dödligt våld förekommer. De beräkningar som Länsstyrelserna gjorde 2004 tydde på att 1500-2000 flickor och unga kvinnor var allvarligt drabbade.

Våld förekommer också i samkönade relationer. Homo- och bisexuellas bristande förtroende för rättsväsendet gör att de mera sällan anmäler brott. Erfarenheterna från journaler och andra verksamheter som möter offer för våld är ännu så länge begränsade varför det är svårt att uttala sig om omfattningen.

I Regeringens handlingsplan lyfts några särskilt utsatta grupper fram. Kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med utländsk bakgrund, äldre och yngre kvinnor och kvinnor med missbruksproblematik är särskilt utsatta och kan också ha svårare att få det stöd som de behöver. Regeringen vill särskilt klargöra att varje våldsutsatt kvinna måste bemötas utifrån sitt behov av stöd och skydd.

5. RESULTAT

Kvalitetsarbete

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten har ett kvalitetsarbete som omfattar arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld
- om kommunen säkerställer att personalen har kompetens för att utföra socialtjänstens uppgifter när det gäller våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld

Fråga	Antal kommuner som svarat ja
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med våldsutsatta kvinnor?	6
Har dessa följts upp?	3
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med barn som bevittnat våld?	6
Har dessa följts upp?	4
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med män som utövar våld?	5
Har dessa följts upp?	3

Som framgår av tabellen saknades ofta mål för arbetet som berörde våld i nära relationer och barn som bevittnar våld. När det kommer till uppföljningar av verksamheten var det ännu färre kommuner som hade genomfört detta. I de kommuner som blev föremål för fördjupad tillsyn noterade Länsstyrelsen omfattande brister i kvalitetsarbetet. Där det finns mål för arbetet tar dessa inte sikte på nämndens hela ansvarsområde och i den mån det görs uppföljningar gäller det enbart begränsade delar. Det finns emellertid kommuner där kommunfullmäktige antar mål för kvinnofridsarbetet i kommunen som helhet. Ett exempel är Norrköping där kommunfullmäktige i sitt socialpolitiska program prioriterar arbetet mot våld i nära relationer. Flera kommuner arbetar aktivt med att förbättra sina måldokument. Mjölby tog fram en ny kvinnofridsplan 2007 och har gjort en uppföljning av sitt arbete 2009. Åtvidaberg är exempel på en kommun där arbetet med en uppdaterad plan snart är slutfört och där man involverar hela den kommunala organisationen och även andra myndigheter och organisationer i arbetet. Motala har också snart slutfört arbetet med ett måldokument för kvinnofridsarbetet.

När det gäller de verksamheter som specifikt arbetar med kvinnofridsfrågor Frideborg i Norrköping och Kvinnofrid Centrala i Linköping arbetar de kontinuerligt med att följa upp sitt arbete.

Vi frågade om socialtjänsten tog fram statistik från sin verksamhet för att få ett underlag för att kunna bedöma behovet av insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Åtta kommuner tog inte fram någon sådan statistisk. När kommuner tog fram statistikuppgifter avsåg dessa endast antalet anmälningar och ansökningar som hade ett direkt samband med att en kvinna blivit utsatt för våld. Därmed kom endast ett litet antal av de kvinnor som är utsatta för våld och

som socialtjänsten har kontakt med i statistiken. Ingen kommun i länet hade en sådan statistik att det kunde tjäna som underlag för dimensionering av resurser.

Vi frågade i enkäten vilka kompetenshöjande insatser med avseende på våldsutsatta kvinnor som huvuddelen av socialtjänstens personal hade fått del av under de senaste två åren. Det framkom då att det huvudsakligen var ledning och personal inom individ- och familjeomsorgen som hade fått del av olika arrangemang. Inte någon kommun uppgav exempelvis att personal som utför insatser inom äldreomsorgen hade fått någon utbildning i dessa frågor.

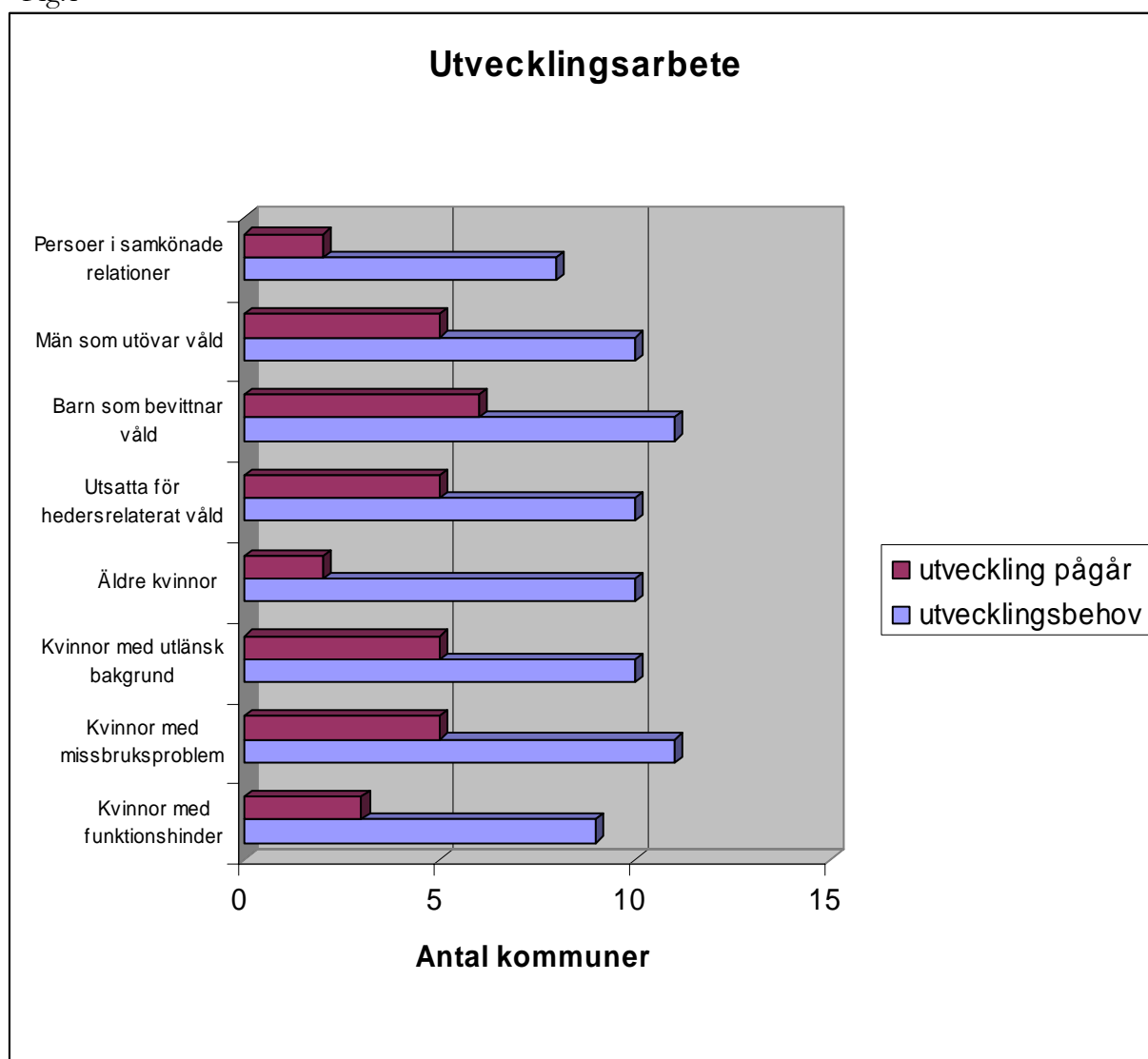
Flera kommuner hade vid det senare intervjutillfället genomfört utbildningar också för personal som arbetar med frågor som rör äldre och personer med funktionsnedsättning. Ett exempel är Ydre som tillsammans med Kvinnofrid Centrala ordnade en utbildningsdag där både politiker och tjänstemän från kommunens olika verksamheter tog del. I den västra länsdelen har biståndsbedömare och enhetschefer erbjudits viss utbildning på området.

När det gäller de stora grupperna av personal som arbetar med äldre och personer med funktionsnedsättning behöver dessa ofta ersättas med vikarier när man ska göra större utbildningssatsningar och det kan ta i anspråk stora ekonomiska resurser. Valdemarsvik har använt chefsträffar och planerar att använda sig av arbetsplatsträffar för att nå ut till större grupper av personal.

Beträffande flyktingmottagningarnas personal fanns inte full kunskap om i vad mån dessa fått del av utbildningssatsningar som gjorts. I flera kommuner är den kommunala flyktingmottagningen skild från övrig socialtjänst och organiserad tillsammans med verksamheter för personer som behöver hjälp att komma ut på arbetsmarknaden.

Alla kommuner angav att de såg ett behov av att utveckla arbetet till stöd för våldsutsatta kvinnor. Av diagrammet, Fig. 1, nedan framgår också hur många kommuner som uppgav att de hade ett pågående utvecklingsarbete och vilka grupper som berördes av detta. Våren 2009 hade ytterligare kommuner börjat arbeta med förbättringar. Sveriges kommuner och landsting redovisar i sin kartläggning i maj 2009 en likartad bild. Kvinnofridsarbetet är under stark utveckling i kommunerna.

Fig.1



Kommentar

I Länsstyrelsens rapport 2006 konstaterades att kommunerna behövde revidera sina handlingsplaner och att de behövde uppdateras. De behövde också göras kända hos alla som berördes av dem. I flera kommuner fanns det några få personer med spetskompetens, men det behövdes kompetenshöjande insatser riktade till större grupper av personal.

Även om det nu kan konstateras att det finns brister i kvalitetsarbetet har flera kommuner uppdaterat sina handlingsplaner, tagit fram riktlinjer och rutiner och det förekommer att man också har gjort uppföljningar. Mycket av detta arbete pågår med stöd av statsbidrag. Det är angeläget att kvinnofridsfrågorna så snart som möjligt tar plats i kommunernas ordinarie kvalitetsarbete.

Kompetenshöjande insatser har genomförts i de flesta kommuner. Inom de verksamheter som möter personer med funktionsnedsättningar och äldre kvinnor saknas fortfarande grundläggande kunskaper hos stora delar av personalen och mera omfattande utbildningsinsatser behövs.

Det är viktigt att flyktigmottagningen inte lämnas utanför kvinnofridsarbetet i kommunen. Kvinnor som är ”nya” i Sverige är en särskilt utsatt grupp som kan ha svårt att nå fram med sina behov.

Uppsökande och förebyggande arbete

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten informerar om vilket stöd som finns i kommunen för våldsutsatta kvinnor
- om socialtjänsten bedriver uppsökande arbete för att nå våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld
- om socialtjänsten när det gäller personer som man redan har kontakt med, arbetar aktivt för att se om de är utsatta för våld och om det finns barn som bevittnat våld
- om socialtjänsten har insatser att erbjuda för personer som utövar våld mot närstående

Så gott som samtliga kommuner har idag information på sin webbplats om arbetet till stöd för våldsutsatta kvinnor och ibland också kring hur barn som bevittnat våld kan få stöd. De kommuner som har avtal med Frideborg i Norrköping och Kvinnofrid Centrala i Linköping har länkar till dessa verksamheter och därmed ges också information om vart män, som utövar av våld kan vända sig för att få hjälp att förändra sitt beteende.

Nationellt center för kvinnofrid (NCK) lät granska kommunernas webbplatser med avseende på vilken information som gavs beträffande mäns våld mot kvinnor. Undersökningen gjordes första gången i november 2007 och upprepades ett år senare i november 2008.

Man hade tagit fram sex kriterier som avsåg att spegla informationens lättillgänglighet, innehåll och användbarhet. Resultatet redovisades i betygsskalan 0-5. Där siffran 5 angav att samtliga kriterier var uppfyllda.

Betygsgenomsnittet i riket var 2,1 år 2007. För Östergötlands del låg snittet på 1,4. Ett år senare hade många kommuner förbättrat sin information och riksgenomsnittet låg på 3,6 och för länets del 3,1.

Kommun	Betyg 2007	Betyg 2008
Boxholm	0	2
Finspång	0	5
Kinda	0	0
Linköping	5	4
Mjölby	5	5
Motala	4	5
Norrköping	4	5
Söderköping	0	0
Vadstena	0	5
Valdemarsvik	0	0
Ydre	0	0
Åtvidaberg	0	5
Ödeshög	0	4

De fyra kommuner som saknade information på sin webbplats i november 2008 har samtliga i maj 2009 lagt ut viss information eller har ett pågående arbete med att ta fram information. Linköpings webbplats hade 2009 blivit mera överskådlig och information finns på flera språk.

Tio av länets tretton kommuner har tagit fram egna broschyrer med information om var man kan få stöd. Flera kommuner har information på engelska och på de stora minoritetsspråken. Samtliga tillhandahåller trycksaker från kvinnojourerna, Frideborg eller Kvinnofrid Centrala. Det varierar hur aktiv man är för att sprida sina trycksaker. Bibliotek och vårdcentraler är vanliga platser. Vadstena har även lagt ut information i visitkortsformat hos andra kommunala verksamheter, hos frisörer och på skolor.

Flera kommuner har varit framgångsrika i att få publicitet kring frågan i lokala media i samband med att man anordnat utbildningar, samverkansträffar eller ansökt om projektmedel. Ett exempel är Kinda där kommunen bjöd in kyrkan och polisen för att bygga upp ett lokalt nätverk. Detta möte resulterade i ett par stora artiklar i lokalpressen.

När det gäller det uppsökande arbetet är förväntningarna på polisen stora. Polisen informerar utsatta kvinnor och misstänkta gärningsmän om möjligheterna att få stöd. Det råder en viss osäkerhet kring om detta rent praktiskt fungerar i alla delar av länet. När det gäller att rapportera till socialtjänsten om barn som befinner sig i situationer där det förekommer våld mellan vuxna kan det ta olika lång tid innan polisens rapport kommer fram till socialtjänsten. Polisen har i länet olika policy när det gäller att informera socialtjänsten om att kvinnor är utsatta för våld när det inte finns barn med i bilden.

Inom barn- och ungdomsområdet finns barn som bevittnat våld med som en målgrupp för det uppsökande arbetet vid exempelvis familjecentralerna. I den mån det finns något uppsökande arbete riktat till äldre och till personer med funktionshinder i kommunerna finns inte några frågor med kring våld i nära relationer.

När det gäller personer som har kontakt med socialtjänsten av andra skäl än att de är utsatta för våld finns det inom några områden rutiner som underlättar för socialtjänsten att upptäcka att det förekommer våld. Inom missbrukarvården används bedömningsinstrumentet ASI allmänt. Det innehåller frågor om huruvida den intervjuade har varit utsatt för våld. Det innehåller dock inte några frågor om huruvida man har utsatt någon annan för våld. När socialtjänsten utreder barn och ungdomars behov av insatser används idag allt oftare arbetsinstrumentet Barns Behov i Centrum (BBIC). Detta material innehåller frågor som rör våld i hemmet.

Finns det skriftliga rutiner för hur socialtjänsten ska agera när en kvinna är våldsutsatt?	Antal kommuner
Ja, för dem som arbetar inom myndighetsutövning för barn/familjer	7
Ja, för dem som arbetar inom myndighetsutövning vuxna/missbruk	7
Ja, för dem som arbetar inom ekonomiskt bistånd	8
Ja, för dem som arbetar inom familjerätt	6
Ja, för dem som arbetar med insatser för barn/familjer	8
Ja, för dem som arbetar med insatser för vuxna/missbruk	6
Ja, för dem som arbetar med mottagning av flyktingar	3
Ja, för dem som arbetar med myndighetsutövning inom äldreomsorgen	3
Ja, för dem som arbetar med insatser inom äldreomsorgen	2
Ja, för dem som arbetar med myndighetsutövning inom handikappomsorgen	2
Ja, för dem som arbetar med insatser inom handikappomsorgen	2

I tio kommuner finns det rutiner för hur socialtjänsten ska agera när en kvinna är utsatt för våld. Det är framförallt inom individ- och familjeomsorgen som sådana rutiner har tagits fram och används.

Det finns en medvetenhet om att våld förekommer också i samkönade relationer. HBT-jouren i Norrköping förefaller dock vara den enda verksamheten i länet som riktar sig särskilt till homo- och bisexuella och transpersoner.

Sex av tretton kommuner säger att de har som rutin att erbjuda stöd till män som misstänks för att utsätta sin partner för våld. Elva av kommunerna säger också att man har insatser att erbjuda de män som vill förändra sitt beteende. Man hänvisar till verksamheten vid Frideborg i Norrköping och Mansmottagningen i Linköping.

I Mjölby finns ett mycket aktivt nätverk ”Män för kvinnofrid i Mjölby”. Verksamheten vänder sig till män som vill arbeta för jämställdhet och mot mäns våld mot kvinnor.

Kommentar

Arbetet med att utveckla den allmänt riktade informationen har gått framåt under de senaste åren. Alla webbplatser är dock inte lätta att hitta information på, men relativt enkelt borde alla kommuner kunna nå ut till den växande grupp som söker information på Internet. Också den tryckta informationen ökar och utvecklas att bli mera anpassad. Socialtjänsten samverkar med andra aktörer för att nå fram till kvinnor i behov av stöd. Särskilt viktigt är att kontinuerligt ha kontakter med polisen i dessa frågor eftersom deras medverkan är viktig.

Det uppsökande arbetet är fortfarande på en allt för låg nivå för att man med framgång ska kunna få kontakt med alla berörda. För att nå ut till alla dem som är utsatta för våld måste man integrera denna verksamhet i all den uppsökande verksamhet som kommunen bedriver.

För att socialtjänsten ska kunna erbjuda insatser till de våldsutsatta personer som man redan har kontakt med måste man bli bättre på att ställa frågor kring våld i nära relationer. Frågor kring relationer hör hemma i samtliga utredningar kring behov av bistånd och inom det familjerättsliga området och sådana kan leda fram till frågor kring våld där det är befogat.

Verksamheterna vid Frideborg i Norrköping och Kvinnofrid Centrala i Linköping kan erbjuda kvalificerat stöd till män som utövar våld. Det som krävs är en större aktivitet från socialtjänsten och andra aktörer när det gäller att ta kontakt med män som slår, ställa frågor och motivera till att söka hjälp.

Insatser

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt kvinna har
 - om kvinnan har särskilda behov på grund av att hon har missbruksproblem
 - om kvinnan har särskilda behov på grund av att hon har en funktionsnedsättning
 - om kvinnan har särskilda behov på grund av att hon har utländsk bakgrund
 - om kvinnan har särskilda behov på grund av att hon är äldre
 - om kvinnan har särskilda behov på grund av att hon utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck
 - om socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt person som lever i en samkönad relation kan ha

Tre kvinnojourer har sitt säte i länet, Kvinnojouren Ellinor i Linköping, Motala kvinnojour och Norrköpings kvinnojour. I Linköping finns Tjejjouren Beata. Även Norrköping har en tjejjour och där finns också en HBT-jour och en barnjour. Kvinnorna i Ydre, Boxholm och Ödeshög vänder sig i första hand till Kvinnojouren Helga i det närliggande Tranås. Alla jourerna är anslutna till Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige. Samtliga jourer erbjuder telefonrådgivning och även mera omfattande stödkontakter och praktisk hjälp.

Jourerna kan också erbjuda skyddat boende, men resurserna ser här olika ut. Kvinnojouren i Norrköping är lokaliserad till ett kvinnohus där plats finns för kvinnor med eller utan barn. Tillgången till personal gör att man kan ta emot kvinnor som kan ha särskilt stort behov av stöd. Övriga jourer har tillgång till lägenheter, men här finns inte samma närhet till personal vilket gör att kvinnorna måste klara en hög grad av självständighet i en pressad situation. Till samtliga boenden har kvinnorna möjlighet att ta med sig barn.

Det finns fyra Brottsofferjourer i länet, Linköping, Motala-Vadstena, Östra Östergötland och Sydvästra Östergötland. Jourerna ingår i Brottsofferjourernas Riksförbund, BOJ. Deras verksamhet är inriktad på information, rådgivning och stöd till alla typer av brottsoffer.

Kvinnor med lättare rörelsehinder kan bo på kvinnojourerna, men om kvinnorna behöver större grad av anpassning eller stöd från personal måste man söka annan boendeform. Fem av tretton kommuner ansåg i enkäten att de kunde finna skyddat boende för en kvinna som behöver ett skyddat boende med särskild anpassning på grund av funktionshinder. I intervjuerna svarade personalen ofta att de alltid hade kunnat hitta ett skyddat boende för en kvinna när hon behövde det.

Six kommuner uppgav att de kunde erbjuda skyddat boende för kvinnor med missbruksproblem. Norrköpings kommun startar i höst "Elsa" för kvinnor med missbruksproblem som behöver skyddat boende. "Elsa" kommer att kunna ta emot kvinnor i akut behov av skydd. Verksamheten kommer att ha tillgång till 14 lägenheter och ha plats för totalt 18 kvinnor. Här ska kvinnorna få möjlighet att bearbeta vad de har upplevt samtidigt som de får stöd att arbeta med sina missbruksproblem. Tanken är att det ska vara ett tillfälligt boende och att man ska slussas vidare till andra insatser utifrån individuella behov. Kommunen har idag ett eget Hem för vård eller boende, som enbart tar emot kvinnor.

I Linköping har Omsorgsnämnden utrett behovet av skyddat boende för kvinnor med missbruksproblem och kommit fram till att det finns behov av ett boende för just den här gruppen.

Många av de kvinnor som söker stöd hos kvinnojouren har sitt ursprung i andra länder. Från jourerna säger man att när det gäller rådgivning per telefon och stödkontakter dominerar inte de utlandsfödda kvinnorna, men när det gäller behov av skyddat boende är de i majoritet. Jourerna tar upp att det många gånger kan vara svårt att hjälpa kvinnorna på rätt sätt. Man har inte alltid tillgång till tolk vilket försvårar kontakten. Många kvinnor har ett bristfälligt nätverk i Sverige och både kvinnor och barn kan behöva mycket stöd för att få livet att fungera efter en separation. Det skulle behövas betydligt mer omfattande stöd än vad jouren kan ge.

När det gäller äldre kvinnor är det inte alltid fråga om våld från partnern utan det kan vara fråga om yngre släktingar som utsätter henne för våld eller hot. Från äldreomsorgsområdet ges exempel på situationer när man har försökt att stödja våldsutsatta äldre kvinnor. Kommunen erbjuder exempelvis bostad på ett äldreboende för en våldsutsatt kvinna. Där kan man ge ett bättre skydd än i ordinärt boende.

”På ett äldreboende kan vi ge ett betydligt bättre skydd än i ordinärt boende. En kvinna fick hela sitt hem sönderslaget av sin dotter och hennes man. Hon beviljades plats på ett äldreboende för att hon skulle få skydd.”

”En kvinna som har hemtjänst och matdistribution bor ihop med sin vuxne son. Hon förnekar bestämt att hennes son slår henne, men vi ser ju att hon har stora blåmärken och märker att han är aggressiv mot henne. Det är svårt att veta hur vi ska göra. Hon vill fortsätta bo med honom. När vi har märkt att han äter upp hennes mat, så har vi tagit dit två portioner.”

Kvinnor som befinner sig i en situation där de är utsatta för hedersrelaterat våld eller hot behöver ofta ett mera kvalificerat skydd. Här samarbetar kvinnojourerna över landet och storstadslänen har fått ett särskilt ansvar att anordna skyddat boende för kvinnor och flickor från hela landet. Länsstyrelsen i Östergötland har tagit fram en särskild handbok till stöd för socialtjänst och skola. I Motala, Norrköping och Linköping har man arbetat fram en särskild samverkansmodell för att alla berörda myndigheter och organisationer snabbt ska kunna ge adekvat stöd till utsatta flickor och kvinnor.

Beträffande homo- och bisexuella och transpersoner har HBT-jouren i Norrköping nämnts tidigare. I kommunerna säger man att socialtjänstens verksamheter är tillgängliga för kvinnor oavsett sexuell läggning. När det gäller män som är utsatta för våld i nära relationer gäller att det kan vara svårt för dem att få det stöd de kan behöva oavsett sexuell läggning.

Frideborg i Norrköping var banbrytande i Sverige när den startade 1994 i syfte att motverka mäns våld mot kvinnor. Verksamheten vänder sig både till utsatta kvinnor, till barn som bevittnar våld och till män som utövar våld. Både individuella insatser och gruppverksamheter erbjuds. Norrköping, Finspång, Söderköping och Valdemarsvik ingår i samarbetet och det finns en referensgrupp med deltagare från polisen, kriminalvården, åklagarmyndigheten, socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt kvinnojouren.

Kvinnofrid Centrala i Linköping erbjuder också individuella samtal och gruppverksamhet för kvinnor, barn och män genom ett avtal mellan kommunerna i Linköping Boxholm, Kinda, Ydre och Åtvidaberg samt Landstinget i Östergötland, Åklagarkammaren i Linköping och Polismyndigheten i Östergötland. Det finns en styrgrupp med representanter för de avtalslutande parterna.

Tidigare fanns också Frideborg Väster men detta samarbete bröts. Mjölby och Motala driver nu sina egna verksamheter. Slussen i Mjölby erbjuder stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld inom ramen för sin övriga verksamhet som riktar sig till barnfamiljer. Frideborg i Motala erbjuder våldsutsatta kvinnor enskilda samtal och den sociala resursverksamheten erbjuder barn individuella samtal och driver också barngruppsverksamhet.

Kommentar

Samtliga kvinnojourer i länet är mycket aktiva och står för en stor del av det stöd som ges till utsatta kvinnor.

Varje kvinna måste bemötas utifrån sitt behov av skydd och stöd. Det finns flera olika sätt för våldsutsatta att söka och få stöd för att förändra sin situation. Det finns dock fortfarande hinder för många kvinnor att få del av resurserna.

När det gäller en kvinna som misshandlas och där det är känt att hon har missbruksproblem har våldet inte sällan osynliggjorts. Socialtjänsten har fokuserat på hennes missbruk och inte på hennes utsatthet. Varken vårdgivare eller polis har reagerat på den misshandel som kvinnan har varit utsatt

för utan det har setts som en del av hennes situation som missbrukare. Möjligheter för henne att få hjälp har varit knutet till att hon har sökt hjälp för sitt missbruk. Om hon har sökt sig till ett Hem för vård eller boende för behandling har det kunnat vara en möjlighet till förändring. Här har en attitydförändring ägt rum som har lett till att nya arbetssätt utvecklas. Nya handböcker har tagits fram av exempelvis "Vägen ut kooperativen" i Göteborg och projektet "Bättre boende för hemlösa missbrukande kvinnor" i Malmö. Nya verksamheter växer också fram som tar sikte på att i första hand erbjuda skydd mot våld och kränkning för att det ska bli möjligt att bearbeta missbruksproblematiken. Norrköpings satsning på ett skyddat boende är ett nyskapande exempel.

På grund av olika typer av funktionshinder kan kvinnor vara i behov av särskilt stöd när de är utsatta för våld i en nära relation. "Dubbelt utsatt" vid Bräcke diakoni i Göteborg har bland annat tagit fram utbildningsmaterial för professionella som möter funktionshindrade.

Det förekommer att kvinnor med funktionshinder utsätts för övergrepp av den personal som är satt att hjälpa dem. Det förekommer också att både kvinnor och män utsätts för övergrepp av andra boende inom olika vårdverksamheter. Lex Sarah arbetet behöver utvecklas för att både kommuner och enskilda vårdgivare ska förebygga, upptäcka och åtgärda övergrepp. Kvinnor med psykiska funktionshinder eller begåvningshandikapp kan ha svårt att sätta gränser för sin person och kan på grund av detta behöva särskilt stöd. Det är viktigt att den aspekten tas i beaktande i vårdplaneringen.

En särskild problematik ligger i att funktionshindrade personer inte sällan lever i en beroendeställning till sin familj. Handläggarna som utreder och fattar beslut om insatser enligt LSS lyfter fram detta problem som man har svårt att lösa med gällande lagstiftning. Det handlar om ungdomar där föräldrar och syskon är personliga assistenter. En hel familj kan vara beroende av inkomster från arbetet med att stödja ett funktionshindrat barn. När ungdomarna blir myndiga utses inte sällan föräldern till god man eller förvaltare. Det förekommer att unga vuxna tydligt uttalar att de vill flytta hemifrån, men föräldern förhindrar varje försök till frigörelse. Unga vuxna hindras att utveckla ett självständigt liv och deras behov underordnas familjens behov av ekonomisk trygghet.

Utlandsfödda kvinnor som är utsatta för våld är inte någon homogen grupp och för många gäller att de har samma behov som andra kvinnor. Många kommer till kvinnojourerna när de inte har någon släkting eller väninna att söka sig till när de lämnar hemmet. De saknar ett stödjande nätverk. Uppbrottet från mannen gör också att de mister de kontakter de har. Bland de utlandsfödda kvinnorna finns det många, som enligt kvinnojourerna behöva betydligt mera stöd än vad de kan få idag. Det finns kvinnor som hållits avskilda från samhället omkring sig, kvinnor som har bott i Sverige i flera år, men som knappast har varit utomhus. De saknar de mest elementära kunskaper om hur samhället fungerar och om sina egna rättigheter. För att de ska kunna skapa goda livsomständigheter för sig och sina barn behöver de olika former av stöd. De behöver bland annat sociala aktiviteter för att skapa en fungerande vardag för sig och sina barn.

Äldre kvinnor söker inte stöd hos kvinnojourerna i samma utsträckning som yngre. När det gäller de äldre kvinnor som har kontakt med socialtjänsten är det angeläget att den personal som möter dem har kunskaper om våld och metoder för att upptäcka om en kvinna är våldsutsatt och att detta tas i beaktande när man tar ställning till vilket stöd hon ska ha. Det blir här mindre fråga om att tillskapa nya resurser utan snarare använda de resurser man har på ett effektivt sätt. Också när det gäller äldre kvinnor kan beroendet mellan anhöriga i vårdsituationer vara ett särskilt problem. Att våga lyfta sådana frågor i samtalet är angeläget. På socialstyrelsens webbplats finns sidor som ger tips om hur man kan förebygga våld mot äldre och arbeta med dessa frågor.

Flickor och kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är en grupp för vilka nationella resurser har tillskapats. I de större kommunerna i länet har man tagit fram särskilda samverkansmodeller för att ge dem effektivt stöd. Idag ser vi dock att den här problematiken också finns i små kommuner och att det därför är angeläget att alla kommuner arbetar med dessa frågor. På Länsstyrelsens webbplats finns aktuell information.

Handläggning och dokumentation

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänstens handläggning av ansökningar och anmälningar är rättssäker
- om socialtjänsten fattar beslut på ett rättssäkert sätt

Vi granskade akter i de kommuner där vi gjorde fördjupad tillsyn. Socialtjänsten fick själva ta fram de akter som rörde kvinnor som var utsatta för våld.

När det gäller ansökningar från kvinnor, som söker ekonomiskt eller annat stöd för att bryta upp från en man som misshandlar dem fann vi inte annat än att socialtjänsten handlade deras ansökan både snabbt och korrekt. Svårigheter kan uppstå när kvinnor söker sig till en kvinnojour i en annan del av landet och vill ha hjälp att etablera sig på den nya orten. I det läget kan kvinnan stå utan försörjningsmöjligheter på den nya orten och exempelvis behöva hjälp med hyresgarantier för att kunna få en lägenhet. Svårigheter i kontakten med den nya kommunen kan göra att kvinnor och ibland också barn blir kvar på kvinnojouren under lång tid. Vissa kommuner har lättare att samarbeta med varandra än andra och det pågår ett arbete med att bygga nätverk bland kommunerna för att smidigare kunna hjälpa dessa kvinnor att etablera sig på en ny ort.

När socialtjänsten får en anmälan om att en kvinna kan vara i behov av insatser från socialtjänsten ska en bedömning göras om utredning ska inledas för att se om hon är i behov av bistånd. När det gäller en vuxen kvinna är förutsättningen att hon själv samtycker till utredning. När socialtjänsten fick en anmälan om att en kvinna blivit misshandlad och det fanns barn med i bilden gick anmälan vanligen till en enhet som arbetade med myndighetsutövning för barn. Där gjordes en bedömning av om utredning skulle inledas för barnen men inte om kvinnan kunde vara i behov av bistånd. En av de kvinnor som vi intervjuade reagerade starkt på detta:

”Dom sa att dom skulle utreda om pojken behövde någon hjälp för att han hade sett hur jag blev slagen. Det var väldigt konstigt. Det var ju jag som blev misshandlad. Ingen frågade mej om jag behövde någon hjälp.”

I en sådan här situation är det viktigt vilken attityd socialtjänstens personal visar till det som inträffat och hur man ser på sin roll. Här är ett exempel från en av personakterna:

En anmälan inkommer från polisen om att en 19-årig flicka har blivit misshandlad av sin pojkvän på skolaslutningen. Hon har också anmält honom för hemfridsbrott och skadegörelse. Han slog henne upprepade gånger i ansiktet. När hon ramlade omkull sparkade han henne på benen. Han kastade en påse med ölflaskor på henne. Senare klättrade han in till henne genom ett fönster trots att hon nekade honom att komma in i hennes hem. Han tog sönder hennes mobiltelefon och en lampa genom att kasta dem i golvet. Flickan tar senare tillbaka anmälan och berättar att hon och pojkvännen fortfarande är tillsammans. I socialtjänstens akt benämns det inträffade som

”Lisa har varit i bråk med sin pojkvän.”

Kommentar

När det gäller kvinnor som behöver flytta mellan kommuner är det ett angeläget område att ytterligare förbättra samverkan mellan kommunerna. Det är inte rimligt att kvinnor och barn måste bo på Kvinnojouren längre än nödvändigt enbart på grund av att kommunerna inte kan komma överens.

När socialtjänsten får uppgifter från polis och andra om att en kvinna kan behöva stöd på grund av misshandel är det angeläget att socialtjänsten tar kontakt i nära anslutning till händelsen ifråga och att man ser som sin uppgift att erbjuda stöd. Det får naturligtvis inte förekomma att socialtjänsten bidrar till att normalisera eller bagatellisera våld. Om kvinnan vid detta tillfället inte är beredd att ta emot hjälp kan hon ändå vara beredd att ta en uppföljande kontakt eller vid ett senare tillfälle utnyttja den information hon fått om vart hon kan vända sig.

Vårdnad, boende och umgänge

Länsstyrelsen har granskat

- om man vid samarbetsamtal i relationer där det förekommer våld uppmärksammar våldet
- om det i snabbupplysningar till rätten angående vårdnad, boende och umgänge framgår om det finns uppgifter om våld
- om socialtjänsten i utredningar om vårdnad boende och umgänge fäster särskilt avseende vid uppgifter om våld
- om familjerättsverksamheten när det kommer fram uppgifter om partnervåld informerar den enhet som tar ställning till barnets behov av insatser

Vi frågade om det fanns någon särskild rutin för att upptäcka förekomst av våld mellan föräldrarna när fråga om samarbetsamtal aktualiserades. Det fanns i fyra av tretton kommuner. I tre av kommunerna fanns också en rutin för stöd i genomförande av samarbetsamtal när det hade förekommit våld i relationen.

I exempelvis Finspångs kommun har man alltid inledningsvis enskilda samtal där man bland annat ställer frågor om våld till båda föräldrarna innan man inleder samarbetsamtal. I andra kommunerna har man alltid en telefonkontakt med båda parter för att försäkra sig om att båda föräldrarna har möjlighet att tala om ifall det förekommer våld i relationen.

Föräldrabalken 6 kap. 2 a §

Barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende särskilt vid

- risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och

- barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna

Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

I de kommuner där vi gjorde fördjupad tillsyn ställde vi frågor kring snabbupplysningar till domstolen angående vårdnad, boende och umgänge och om man redovisade uppgifter om hot och våld i dessa. Om det framgår av registerutdrag eller pågående utredningar kommer detta fram. I andra fall såg man främst den korta tid man har på sig som ett hinder för att få fram sådana uppgifter.

I två kommuner uppgavs att det fanns en rutin för att upptäcka våld i samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge. I de kommuner där vi genomförde fördjupad tillsyn granskades de utredningar som man hade genomfört där barnens mor var utsatt för våld. Vi undersökte om utredaren hade fäst särskilt avseende vid våldet, om det framgick vilken typ av våld som det var fråga om, hur frekvent det varit och hur länge det hade pågått. Vi såg om det framgick hur de vuxna menade att det hade påverkat barnet och om utredaren själv hade talat med barnet om vad som hänt. I föräldrabalken finns en bestämmelse om att en riskbedömning ska göras och vi undersökte därför om någon sådan fanns dokumenterad i ärendena.

Utredningarna skilde sig åt i hur utredaren förhöll sig till våldet. I vissa utredningar var våld och hot osynliggjort samtidigt som mannens bild av kvinnan som psykiskt instabil ägnades stor uppmärksamhet. De båda utredningar som granskades i Linköping utmärkte sig på ett positivt sätt eftersom våldet uppmärksammades. Båda föräldrarnas bild av vad som inträffat förmedlades i utredningarna och hur det inträffade hade påverkat barnet lyftes fram. Här görs riskbedömningar och man gör anmälningar till den del av socialtjänsten som tar ställning till om utredning ska inledas för att man ska kunna bedöma om barnet behöver stöd och skydd.

Kommentar

Familjerätten har fått mycket kritik från exempelvis kvinnojourerna för sitt sätt att sköta sina uppgifter när det förekommer hot och våld mellan föräldrarna. Synen på hur samarbetsamtal ska genomföras har förändrats. Tidigare lade man större ansvar på föräldrarna själva medan man numera har insett att socialtjänsten måste vara aktiv för att upptäcka hot och våld mellan föräldrarna och ta ställning till om samarbetsamtal alls kan genomgöras på ett tryggt och meningsfullt sätt. Kommunerna har kommit olika långt i att ta till sig det förändrade synsättet. Det kan också vara fråga om att mera utbildning behövs för att man ska kunna utveckla ändamålsenliga arbetsformer.

När det gäller snabbyttranden vet vi att de som underlag för domstolens interimistiska beslut i frågor om vårdnad- boende- och umgängesärenden är mycket betydelsefulla för rättens slutgiltiga avgörande i dessa frågor. Att utveckla arbetet med att uppmärksamma våldet i samband med dessa är en viktig uppgift.

Också när det gäller utredningar inom familjerätten pågår det en utveckling mot att våld och hot mellan föräldrarna uppmärksammas. Bestämmelsen om att riskbedömningar ska göras fördes in i föräldrabalken 2006 och arbetet pågår med att ta fram instrument för att göra dessa bedömningar på ett strukturerat sätt.

Säkerhet

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten tillgodoser en våldsutsatt kvinnas behov av skydd

Inte i någon av de kommuner som vi gjorde en fördjupad granskning i hade man något instrument för att systematiskt göra risk- och säkerhetsbedömningar. Personalen betonade dock i alla kommuner att man hade ett säkerhetstänkande och även om det inte var dokumenterat i handlingarna så menade man att sådana bedömningar gjordes.

Vi frågade också hur socialtjänsten hanterade ärenden där någon person hade skyddade personuppgifter. Vi fick olika svar från olika grupper av personal. I en och samma kommun kunde det vara så att en arbetsgrupp hade stor erfarenhet av detta och visste exempelvis precis hur man

hanterade uppgifterna i datasystemet och i dokumentationen, medan andra tyckte att de behövde mer information.

Kommentar

Det återstår för kommunerna att bli mera konsekventa och systematiska i arbetet med att göra risk- och säkerhetsbedömningar. Det är nödvändigt att de dokumenteras, som allt annat som ligger till grund för beslut i ärenden inom socialtjänsten.

När det gäller personer med skyddade personuppgifter så förekommer dessa inom socialtjänstens hela ansvarsområde. Det är därför viktigt att all personal är förtrogen med hur säkerheten ska garanteras för dessa personer. Vi fick dock inte i denna tillsyn några indikationer på att skyddade uppgifter lämnats ut.

Barns behov

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten gör en förhandsbedömning av barnets situation när man får kännedom om att ett barn har bevittnat våld
- om socialtjänsten tar ställning till om en polisanmälan ska göras om ett barn har blivit utsatt för brott
- om socialtjänstens utredning om ett barn som har bevittnat våld beskriver hur våldet har påverkat barnet och barnets behov av insatser
- om socialtjänsten har insatser för att möta de behov av stöd och skydd som barn som bevittnat våld har

Vi fann vid vår granskning av akter i alla fyra kommunerna brister i hur man hanterade anmälningar om att barn upplevde våld i hemmet. En utredning ska inledas utan dröjsmål om det inte från början står klart att det inte behövs några insatser från socialtjänsten. De brister vi såg var av olika karaktär. Det kunde gälla att man inte alls hade behandlat anmälan. Handläggaren kunde ta en månad eller mer på sig för att göra sin bedömning. Det förekom att man träffade båda föräldrarna tillsammans, det vill säga både offer och förövare, för att klargöra vad som hänt och efterhöra om man önskade hjälp. Det förekom att man inte alls hade motiverat varför man inte inlett utredning. Här följer några exempel på ärenden där utredning inte inletts:

Ett daghem har gjort en anmälan där man berättar att en fyraåring har sagt följande:

"Man får inte mota med kniv. Pappa motar mamma med kniven. Mamma grät. Kim och jag grät."

Skolan har gjort en anmälan om att ett barn berättat att pappa har slagit mamma. Föräldrarna hade bråkat och skrikat. Mormor hade blivit "inringd" två gånger. Alkohol hade förekommit. Handläggaren besöker familjen i hemmet och samtalar med båda föräldrarna samtidigt. Därefter görs bedömningen att händelsen är mindre allvarlig och att utredning inte ska inledas.

Akutmottagningen har larmat polisen som skickat en rapport till socialtjänsten. En man har misshandlat sin fru i deras gemensamma hem. Han har sedan sagt till sin femtonåriga dotter att ta hand om sin blödande mor, vilket hon gjort och tagit henne till sjukhus. I familjen finns ytterligare två äldre barn. Mor och barn har sökt skydd hos en väninna. Per telefon har handläggaren frågat kvinnan om hon själv eller barnen behöver hjälp och uppfattat att familjen inte behöver stöd från socialtjänsten.

Många av de barn som lever i familjer där det förekommer våld mellan de vuxna är själva utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp. I länet finns en rutin för hur socialtjänsten ska hantera situationer där barn har varit utsatta för våld. Där ingår att övervägande ska göras beträffande

polisanmälan. Kommunerna hänvisar till länsrutinen. Vid aktgranskningen framgick också att anmälan görs i situationer när barn varit utsatta för våld eller andra övergrepp. Kommunerna i de västra och centrala delarna samverkar med andra myndigheter och vårdgivare kring ett "Barnahus". Där kan man skapa en trygg situation kring barnen som varit utsatta för brott och skapa goda förutsättningar för olika myndigheters utredningar.

Kvaliteten på de utredningar som gjorts med anledning av att socialtjänsten fått uppgift om att det förekommer våld i familjen var mycket växlande. I flera utredningar fanns våldet väl beskrivet. Det framgick vilket våld barnen bevittnat och vilka konsekvenser det hade haft för dem. Handläggaren hade träffat barnen och intervjuat de äldre barnen om vad de hade upplevt. En bedömning hade sedan gjorts av barnens behov av insatser. Det förekom i andra utredningar att våldet och hur det påverkat barnet hade ignorerats.

I en utredning som rörde en fyraårig pojke beskrevs orsaken till utredningen som relationsproblem och bråk. Av handlingarna framgår att mannen brutit kvinnans arm och att kvinnan haft brännmärken på armarna. Det framgick inte av utredningen hur frekvent våldet hade varit och under hur lång tid det pågått. Inte heller framgick det vad barnet hade bevittnat, hur våldet påverkat hans livssituation och den omvårdnad han hade fått.

Att barns behov blir utredda på ett korrekt sätt borgar inte alltid för att de sedan får det stöd de behöver. Det finns kommuner som efter en avslutad utredning överlämnar till kvinnan att själv se till att barnen får hjälp. Det ansvaret kan inte läggas på kvinnor som själva vid upprepade tillfällen blivit allvarligt misshandlade och kvinnor som är hotade till livet.

Beträffande en familj där barnen var två, tre och fem år gamla var det känt att kvinnan hade blivit misshandlad flera gånger. Vid det senaste tillfället hade mannen tagit stryptag på henne och släppt först på grund av ett barns skrik.

Det förekommer också att kommunen inte lyckas verkställa sina beslut om insatser. Det är inte ovanligt att barn får beslut om att de har rätt till stöd från en kontaktfamilj eller kontaktperson, men att de sedan blir utan denna hjälp. Detta kan bl.a. drabba barn som lever i familjer där det förekommer våld. En av de intervjuade kvinnorna har en son som fick beslut om stöd:

"Utredningen drog ut på tiden, men till slut kom de fram till att han behövde en stödfamilj. Sedan hände ingenting förutom att de hörde av sig ibland och frågade om behovet kvarstod. Vi fick ingen förklaring till varför det dröjde utom en gång. Då sa de att pappern hade kommit bort i flytten. När de väl föreslog en familj så hade de småbarn. Socialsekreteraren hade själv sagt från början att det inte passade med en familj som hade småbarn."

Barn som bevittnar våld har naturligtvis i grunden samma behov som andra barn och kan vara i behov av många olika insatser. Vi frågade efter insatser som riktade sig särskilt till dessa barn. Alla kommuner säger att de kan erbjuda individuellt stöd till barn som bevittnat våld och samtliga kan också erbjuda gruppverksamhet i någon form. Det kan vara i egen regi eller via Eleonoragruppen i Linköping. Gruppverksamheten kan rikta sig enbart till barn som bevittnat våld, men målgruppen kan också vara vidare och innefatta alla barn med "krångel i familjen".

Kommentar

I samband med ett tidigare regeringsuppdrag, Barnuppdraget, som länsstyrelserna hade under 2006-2007 konstaterades stora brister i socialtjänstens hantering av anmälningar om barn som kan vara i behov av stöd och skydd. I Östergötland som i flera andra län noterades att barn som lever i hem där det förekommer våld löper stor risk att inte få sin situation utredd och inte få något stöd även om socialtjänsten på olika sätt blir uppmärksam på deras situation. Resultatet vid denna tillsyn är därför inte förvånande. Här har endast anmälningar i fyra kommuner granskats. Vid tillsynen 2006-2007 granskades samtliga kommuner. I alla kommuner utom Norrköping, Ydre och

Åtvidaberg löpte barn i behov av insatser risk att inte bli utredda. Även i dessa kommuner kunde man dock notera att det tog orimligt lång tid från det att en anmälan kom in till dess att man tog ställning till om utredning skulle inledas eller inte.

De flesta kommuner har en ambition att erbjuda barn och föräldrar stöd på ett lättillgängligt sätt utan föregående utredning och bedömning av rätt till bistånd. Tyvärr har denna utveckling mot att erbjuda insatser som service inneburit att den myndighetsutövande delen av barn- och ungdomsverksamheten har begränsats. Det är allvarligt att inte socialtjänsten bättre lever upp till sin roll som skyddsnet för utsatta barn. Torbjörn Forkby och Lena Larsson i FoU Väst har undersökt kommuner som har en särskilt uttalad serviceinriktning för sitt stöd till barn och föräldrar. De har noterat att det finns kommuner som på ett rutinmässigt sätt direkt vid en inkommen anmälan och/eller efter genomförda utredningar ger rekommendationer att söka serviceinsatser istället för att bevilja bistånd. Författarna lyfter fram de problem som uppstår vid ett sådant arbetssätt där barnets säkerhet kommer att vila på motivation och kapacitet hos föräldern. I en situation där det förekommer våld i familjen blir det mycket tydligt hur allvarliga konsekvenser socialtjänstens agerande kan få för barnen. Agerandet kan inte hänföras till enskilda handläggare och chefers bristande kunskap på området utan i grunden måste det bli fråga om brister hos ansvarig nämnd.

Om oron är stor kring socialtjänstens bristande förmåga att utreda situationen för barn i behov av stöd är det tillfredställande att det har utvecklats former för att ge stöd till barn som bevittnat våld. Det är ett problem för familjer i de små kommunerna att adekvat stöd inte alltid kan ges på hemmaplan. Inte ens där man har blandade grupper, finns det alltid underlag för att starta en grupp som har en rimlig ålderssammansättning.

Samverkan

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten har rutiner för samverkan och samarbete med aktörer utanför kommunen i kvinnofridsarbetet
- om socialtjänsten har rutiner för samverkan och samarbete i kvinnofridsarbetet inom kommunen

Kring Fridborg i Norrköping och Kvinnofrid Centrala i Linköping finns ett formaliserat samarbete mellan involverade kommuner och övriga berörda myndigheter och organisationer. I den västra länsdelen finns inte något motsvarande samarbete. Boxholm har i den situationen sökt sig till Kvinnofrid Centrala i Linköping. I Ödeshög förefaller arbetet ha avstannat medan de övriga kommunerna Motala, Mjölby och Vadstena arbetar vidare var för sig. Ett visst samarbete förekommer dock kring exempelvis utbildningar.

I de flesta kommuner försöker man också bygga upp lokala nätverk. I den lilla kommunen kan det kännas onödigt byråkratiskt att ha ett särskilt organ för samverkan i kvinnofridsarbetet. Man har ibland tankar om att dessa frågor ska kunna hanteras informellt. Under det senaste året har socialtjänsten tagit initiativ till att ytterligare lokala samverkansorgan har bildats och diagrammet, Fig. 2, speglar inte fullt ut den situation som är idag.

För polisen är våld mot kvinnor ett reellt problem, som man möter dagligen i sin verksamhet. De representanter för polisen som intervjuades tyckte att de hade ett gott samarbete med socialtjänsten både på individnivå och när det gäller samarbetet på verksamhets- och planeringsnivå. Särskilt väl tyckte man att det fungerade i de fall det fanns barn som själva var

utsatta för våld med i bilden. ”Barnahus” i Linköping tyckte man var en stor tillgång och mycket positivt för de drabbade barnen.

När Länsstyrelsen intervjuade representanter för hälso- och sjukvården i länet stod det emellertid klart att förutsättningarna för samarbete inte alls är de samma, som med polisen. Från primärvårdens sida var man i vissa fall frågande till om man alls mötte kvinnor som var utsatta för våld. Man saknade metodik för att upptäcka partnervåld och trodde sig inte vara berörd av kvinnofridsfrågorna.

Akutsjukvården är inte heller aktiv i samverkan med socialtjänsten. Kvinnofrid Centrala i Linköping har en överenskommelse med akutmottagningen att de kan faxa över uppgifter om kvinnor i behov av stöd, så att Kvinnofrid kan ta kontakt med dem. Den möjligheten har akutmottagningen inte någon gång tagit tillvara.

Kvinnjourerna var jämte polisen den partner som socialtjänsten hade mest kontakt med och som man kände stort förtroende för. Hur väl kommunerna stödde sina jourer varierade från kommun till kommun. Trenden är dock att fler och fler kommuner inser vikten av att ge jourerna ett stabilare och långsiktigare stöd och genom avtal klargöra roller och ansvarsförhållanden. Det finns dock fortfarande kommuner som förlitar sig på att juren ska ställa upp för utsatta kvinnor och barn från deras kommun utan någon ersättning alls.

Det finns fyra Brottsofferjourer i länet, Linköping, Motala-Vadstena, Östra Östergötland och Sydvästra Östergötland. Jourerna ingår i Brottsofferjourernas Riksförbund, BOJ. I ungefär hälften av kommunerna finns de representerade i samverkansorgan.

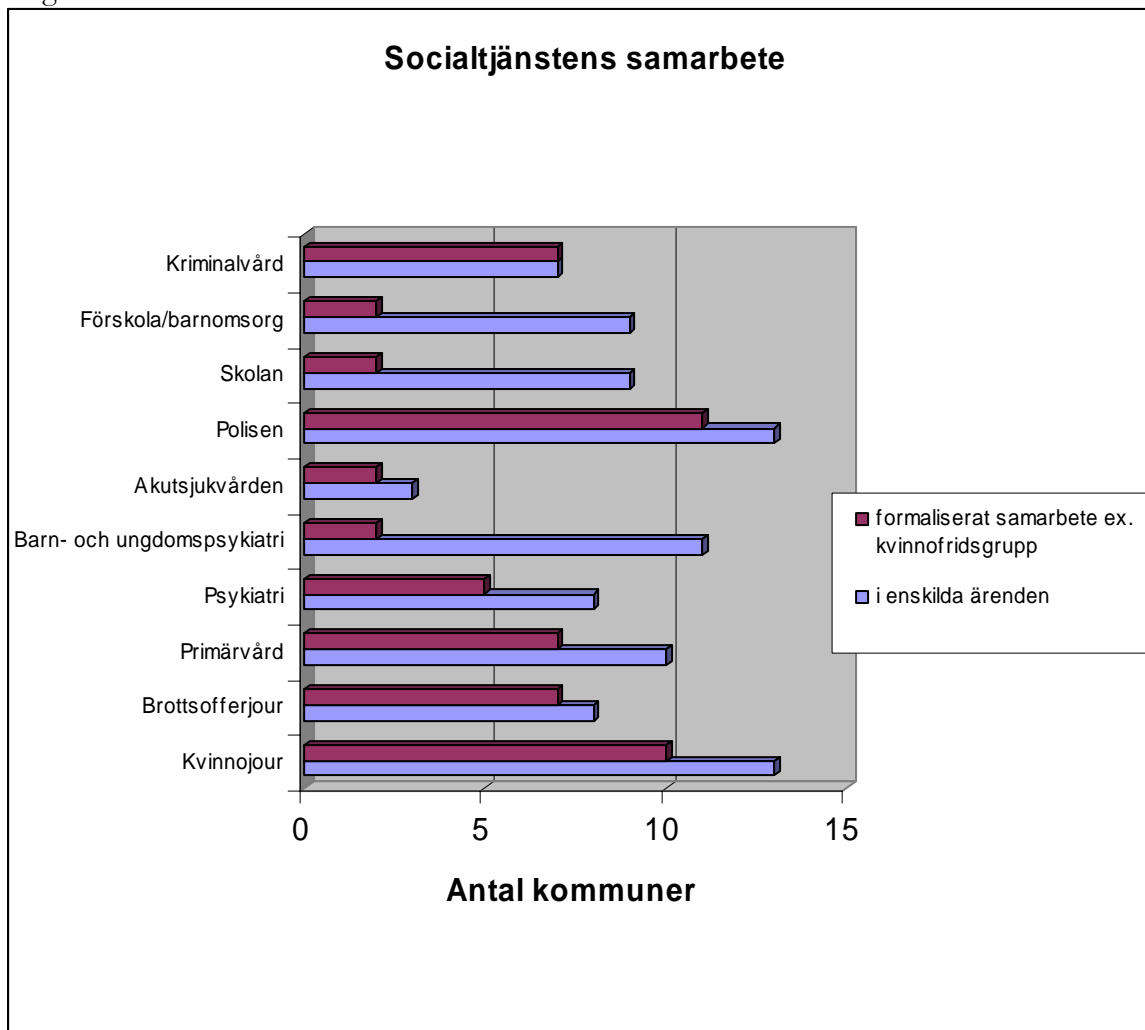
Skolan finns sällan med i kvinnofridsgrupper, men däremot har man mycket individuella kontakter både kring barn som bevittnat våld och ungdomar utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Med stöd av Länsstyrelsen har Linköping, Norrköping och Motala kommuner tagit fram särskilda samverkansplaner när det gäller stöd till ungdomar som är utsatta för hedersrelaterat våld.

Dömda män har tidigare funnits med i Frideborgs och Kvinnofrid Centralas verksamhet. Numera har Kriminalvården startat en egen verksamhet IDAP. Det innebär att det finns möjlighet för verksamheterna som riktar sig till män att ta emot män från ett större upptagningsområde. Erfarenhetsmässigt är det geografiska avståndet inte något hinder för män att söka hjälp.

Samverkan inom socialtjänsten är ett uppenbart problem inom de stora kommunerna. I både Linköping och Norrköping har man valt att lägga kvinnofridsverksamheten på en av nämnderna. I Linköping är det Utförarstyrelsen och i Norrköping är det Socialnämnden. Medan Socialnämnden i Norrköping också har ansvar för det mesta av myndighetsutövningen inom socialtjänsten är Utförarstyrelsen i Linköping en ren utförarorganisation. Socialnämnden i Linköping har emellertid tagit fram en handlingsplan för sitt eget arbete och deltar i samverkan kring Kvinnofrid Centrala.

En av de kvinnor som vi intervjuade var mycket positiv till den hjälp hon fick. Hon hade själv en samtalskontakt med en socialsekreterare och hennes son hade kontakt med Eleonorgruppen i Linköping. I sin föräldraroll fick hon stöd av en familjepedagog. Hon tyckte att socialtjänsten och Eleonorgruppen arbetar på ett likartat sätt vilket hon tyckte var bra.

Fig.2



Kommentar

För att samtliga kvinnor som är utsatta för våld och deras barn ska kunna få ett kvalificerat stöd krävs att kommunerna kan samarbeta kring resurser. Norrköping och Linköping tar här ett stort ansvar. De små kommunerna kan inte upprätthålla den kompetens som krävs och samarbete är enda möjligheten för dem att kunna erbjuda ett fullgott stöd. Inte minst gäller det för män som utövar våld och behöver stöd för att förändra sitt beteende.

För den lokala samverkan behöver man hitta former i den enskilda kommunen. Om man i den lilla kommunen bedömer att man inte behöver en särskild kvinnofridsgrupp måste man klargöra i vilket samverkansorgan dessa frågor hör hemma och se till att de kommer upp på agendan.

När det gäller samverkan inom socialtjänsten i respektive kommun har det i takt med ökad specialisering uppstått problem både när det gäller individnivå och verksamhetsnivå. Det är viktigt att den allvarliga problematik som våld i nära relationer utgör tas i beaktande när man skapar rutiner för samverkan inom och mellan olika nämnder i den kommunala verksamheten.

6. DISKUSSION/SLUTSATSER

Om en kvinna som lever med hot och våld själv efterfrågar hjälp hos någon av kvinnojourerna eller hos någon av de specialister som finns inom den kommunala verksamheten har hon goda möjligheter att få det stöd hon söker. Ett barn som lever med våld i sitt hem kan på samma sätt känna sig tryggt i att få hjälp om det finns en vuxen i familjen som klarar av att ta tag i situationen. En man som utövar våld och som vill förändra sitt beteende har också möjlighet att få stöd i detta om han vänder sig till mansmottagningarna i länet.

När polis eller andra meddelar/anmäler att kvinna blir slagen och/eller att barn bevittnat våld är det mera osäkert vad som händer. Om kvinnan själv tar kontakt med socialtjänsten och inte vet vem hon ska vända sig till och kanske inte är tydlig med vad hon vill eller behöver är det inte heller säkert att hon får adekvat hjälp.

Barn som hamnar i tvister om vårdnad, boende och umgänge får sin situation utredd på olika sätt beroende på var i länet de bor. Domstolarna, som fattar besluten får olika underlag beroende på vilken handläggare som har gjort utredningen. Det pågår en utveckling inom familjerätten som innebär att man fäster större avseende vid om det har förekommit våld i hemmet och hur detta påverkar barnet. Olika kommuner har kommit olika långt i denna process.

Vi kan se att utvecklingen går framåt när det gäller kvinnofridsarbetet. Men för att alla kvinnor som är utsatta för våld och alla barn som lever i våldsmiljöer ska få stöd krävs ett engagemang från hela det omgivande samhällets sida. Insikten om att mäns våld mot kvinnor är en del av ett ojämnt samhälle och en företeelse som måste uppmärksammas i all verksamhet håller på att sjunka in i det kommunala medvetandet i något ojämn takt. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar i den här utvecklingen men är beroende av andra aktörer. Det behövs ett systematiskt kvalitetsarbete för att säkerställa att både den som är utsatt och barn som bevittnar våld får stöd.

När det gäller kvinnor som har särskilda behov på grund av missbruksproblem tillskapas nu särskilda resurser, men här återstår fortfarande mycket att göra. Kvinnor med utländsk bakgrund har ofta mera omfattande behov av stöd än vad som ges idag. Först under de allra senaste åren har kvinnor med funktionsnedsättning och äldre kvinnors situation uppmärksammas. Här kan det både behövas en anpassning av befintliga verksamheter och nya resurser. Det finns grupper som drabbas av våld i nära relationer som knappast alls uppmärksammas idag. Vi vet att våld även förekommer i samkönade relationer. Annan sexuell läggning än heterosexuell osynliggörs ofta inom socialtjänsten och att därtill upptäcka eventuellt våld är en utmaning för verksamheten. Vi vet också att det förekommer att kvinnor misshandlar sina män i heterosexuella relationer.

All socialtjänstpersonal behöver grundläggande kunskaper och verktyg för att kunna uppmärksamma våld i nära relationer. Ett hinder för en sådan utveckling är den fragmentisering av det sociala arbetet som pågår. Trots att socialtjänstlagen fortfarande betonar helhetssyn på människan har specialiseringen lett fram till att många verksamheter har ett så begränsat uppdrag att personalen lätt drabbas av tunnelseende. Flyktingmottagningarna har ett stort ansvar när det gäller kvinnor som är ”nya” i Sverige. Handläggarna av ekonomiskt bistånd möter ofta våldsutsatta kvinnor som är på väg att bryta upp ur en destruktiv relation. Om dessa verksamheter är skilda från övrig socialtjänst är det särskilt angeläget att de ändå integreras i arbetet mot våld. Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är idag en angelägenhet för alla kommuner. Här är det också viktigt att samarbetet med skolan är gott och effektivt. Samverkan inom socialtjänsten och mellan olika myndigheter och organisationer är en förutsättning för att man ska kunna ge ett effektivt stöd till utsatta kvinnor och barn.

Kvinnojourerna har lång erfarenhet och stor kunskap och det är angeläget att kommunerna tar vara på denna kompetens. Det är också viktigt att kommunerna ger ett långsiktigt och tydligt stöd till jourerna för en stabil verksamhet.

Det är förövaren som bär ansvar för det våld som förekommer. En medvetenhet om detta medför att fokus allt mer måste sättas på mannen. Hur förebygger vi att män utsätter sina närstående för våld? Hur åstadkommer vi tidiga insatser? Hur kan vi nå fram till och motivera våldsamma män att förändra sitt beteende?

De slutsatser som kan dras av denna tillsyn är att de flesta kommuner arbetar aktivt med att förbättra sitt stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Mycket återstår att göra för att socialtjänsten fullt ut ska leva upp till lagstiftningens krav och intentioner. Det fortsatta utvecklingsarbetet behöver särskilt uppmärksammas:

Det förebyggande och uppsökande arbetet

Samverkan mellan olika myndigheter och organisationer är nödvändigt för att man ska kunna nå fram till utsatta kvinnor och deras barn. Männerna som utövar våld behöver uppmärksammas. Alla delar av socialtjänsten möter våld i nära relationer och behöver kompetens att hantera dessa frågor.

Stöd till särskilt utsatta kvinnor

Kvinnor som är särskilt utsatta och som kan ha särskilda behov av stöd behöver få större uppmärksamhet. Det kan gälla kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med utländsk bakgrund, äldre kvinnor och kvinnor med missbruksproblematik.

Barns behov

Barn som bevittnat våld har rätt till det stöd och skydd som de kan behöva. Många av dem är dessutom själva utsatta för övergrepp och det är viktigt att socialtjänsten tar sitt ansvar för att ge barnen de insatser de behöver.

REFERENSER

Eriksson, Maria. Barn, våld, familjerätt och kvinnojourarbete. Roks 2009

Forkby Torbjörn och Larsson Lena. Servicetjänster inom socialtjänsten Perspektiv, inriktning och utsatta barns skydd. FoU i Väst. 2007

Kommunernas information på Internet till våldsutsatta kvinnor, Rapport, December 2008. Nationellt centrum för kvinnofrid, www.nck.uu.se

Länsstyrelsernas stöd till samordning för att motverka mäns våld mot kvinnor 2007-2008, Rapport 2009:06 Länsstyrelsen i Stockholm

Mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning. Utredningsinstitutet HANDU. 2007

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

Respektera mig! Handbok för yrkesverksamma om våldsutsatta kvinnor i missbruk. Malmö stad. 2008

Ris och ros – En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen. Socialstyrelsen. 2009

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

Socialtjänsten och barnen, Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007. Länsstyrelserna. 2008

Utveckling pågår. En kartläggning av kvinnofridsarbetet i kommuner, landsting och regioner. Sveriges kommuner och landsting. 2009

Våld mot personer med funktionshinder. Brottsförebyggande rådet Rapport 2007:26

Vägen vidare – Trygghet och hopp. En handbok om att skapa kvinnojourplats för våldsutsatt missbrukande kvinna framtagen av Vägen ut! Kooperativen. 2007

Länsstyrelsen i Östergötland:

Regional slutredovisning rörande våld mot kvinnor. 2003

Våldsutsatta kvinnor och deras barn - en uppföljning. 2006

Tillsyn av barn- och ungdomsvården i Östergötland ”Barnuppdraget”. 2008

Om våld i hederns namn. 2008

www.dubbeltutsatt.se

www.socialstyrelsen.se

www.hedersfortryck.se