



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Våga se – Våga agera

Kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn
som bevittnat våld





■ Våga se - Våga agera

Kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld

Meddelande	nr 2009:41
Referens	Margareta Johansson, Rättsavdelningen, Sociala funktionen, December 2009
Kontaktperson	Margareta Johansson, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Direkttelefon 036-39 51 21, margareta.johansson@lansstyrelsen.se
Webbplats	www.lansstyrelsen.se/jonkoping
ISSN	1101-9425
ISRN	LSTY-F-M—09/41--SE
Upplaga	80 ex
Tryckt på	Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009
Miljö och återvinning	Rapporten är tryckt på miljömärkt papper.

© Länsstyrelsen i Jönköpings län 2009

Förord

Föreliggande rapport baserar sig huvudsakligen på den enkätundersökning och de intervjuer som har genomförts i länets samtliga kommuner samt den fördjupade tillsyn som Eksjö, Tranås och Jönköping har blivit föremål för.

Det är Länsstyrelsens förhoppning att rapporten kan komma till användning i kommunernas pågående utvecklingsarbete. Samordnade insatser behövs för att våldsutsatta kvinnor och deras barn ska få det stöd de behöver. Det förebyggande arbetet behöver också utvecklas och fokus måste i större utsträckning riktas mot de män som utsätter närstående för våld. De behöver se sin roll som förövare och motiveras till att ta emot hjälp för att förändra sitt beteende.

Iris Dovrén Råsbrant
Socialdirektör

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning	7
Syfte	7
Metod	7
Problembeskrivning	9
Resultat	11
Kvalitetsarbete	11
Länsstyrelsens kommentar.....	12
Uppsökande och förebyggande arbete	13
Länsstyrelsens kommentar.....	15
Insatser	16
Länsstyrelsens kommentar.....	18
Handläggning och dokumentation	20
Vårdnad, boende och umgänge	21
Säkerhet	23
Barnperspektivet	24
Samverkan	25
Diskussion	28
Referenser	30

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 Jönköpings län har samtliga kommuner bl.a. besvarat en enkät. En fördjupad tillsyn har genomförts i Eksjö, Jönköping och Tranås.

Det pågår ett aktivt arbete inom länet för att förbättra stödet till utsatta kvinnor och barn. Inom samtliga områden som tillsynen har fokuserat finns behov av förbättringar.

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

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 se sin roll som förövare och motiveras att ta emot hjälp för att förändra sitt beteende.

Kvinnjourerna står idag för den stora delen av stödet till kvinnor utsatta för våld. Det stöd jourerna får behöver bli mera stabilt och långsiktigt på flera håll. 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. Kvinnjourerna måste ges ett stabilt och långsiktigt stöd.

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

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.

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

Socialtjänsten måste bättre leva upp till sin roll som skyddsnät för utsatta barn. Det är inte enbart en fråga om att tillskapa verksamheter för att stödja barn som bevittnat våld. Social-

tjänsten 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 mellan olika myndigheter och organisationer är nödvändig för ett effektivt stöd till våldsutsatta kvinnor. Flera kommuner behöver söka samarbete med andra kommuner 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. Men om socialtjänsten fullt ut ska leva upp till lagstiftningens krav och intentioner behöver man kunna samarbeta kring gemensamma resurser.

Runt om i landet skapar man specialiserade enheter som ger stöd till kvinnor och barn och även stödjer förövare i att ändra sitt beteende. Det är anmärkningsvärt att vi i Jönköpings län inte förmår göra mer för att hindra de män som skapar så mycket lidande att fortsätta sin verksamhet. Att bara inrikta sig på att ta hand om offren kan omöjligt vara en hållbar strategi för framtiden.

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 Jönköpings län 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 våldutsatta 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.

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

Metod

I november 2007 informerade Länsstyrelsen socialnämnderna i länet skriftligt om den kommande tillsynen och begärde samtidigt att få ta del av de handlingsplaner som fanns i kommunerna. Vi bad också att få uppgift om en kontaktperson hos respektive nämnd. Kontaktpersonerna bjöds in till ett möte där Länsstyrelsen informerade 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. 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 Jönköpings län ingick Eksjö, Jönköping och Tranås i detta urval.

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 personer med funktionsnedsättning. Även kvinnor som hade varit utsatta för partnervåld intervjuades. I samband med kommunbesöken kontaktades också socialtjänstens samarbetspartners vid kvinnojour, polis och inom hälso- och sjukvården.

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. 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 Eksjö, Jönköping och Tranås. 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.

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 kvinnors 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 mot 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 jourer 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.

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

Kvalitetsarbete

Frågor	Antal kommuner som svarat ja
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med våldsutsatta kvinnor?	4
Har arbetet följts upp?	6
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med barn som bevittnat våld?	2
Har arbetet följts upp?	4
Har kommunen uppföljningsbara mål för arbetet med män som utövar våld?	1
Har arbetet följts upp?	1

Som framgår av tabellen var det få kommuner som hade uppföljningsbara mål för sitt arbete med våldsutsatta kvinnor 2008 och ännu färre har mål för arbetet med barn som bevittnar våld och män som utövar våld. Något fler gjorde vissa uppföljningar av arbetet. Det fanns i allmänhet handlingsplaner i kommunerna men de var i behov av uppdatering. I många fall pågick arbetet med att revidera dem.

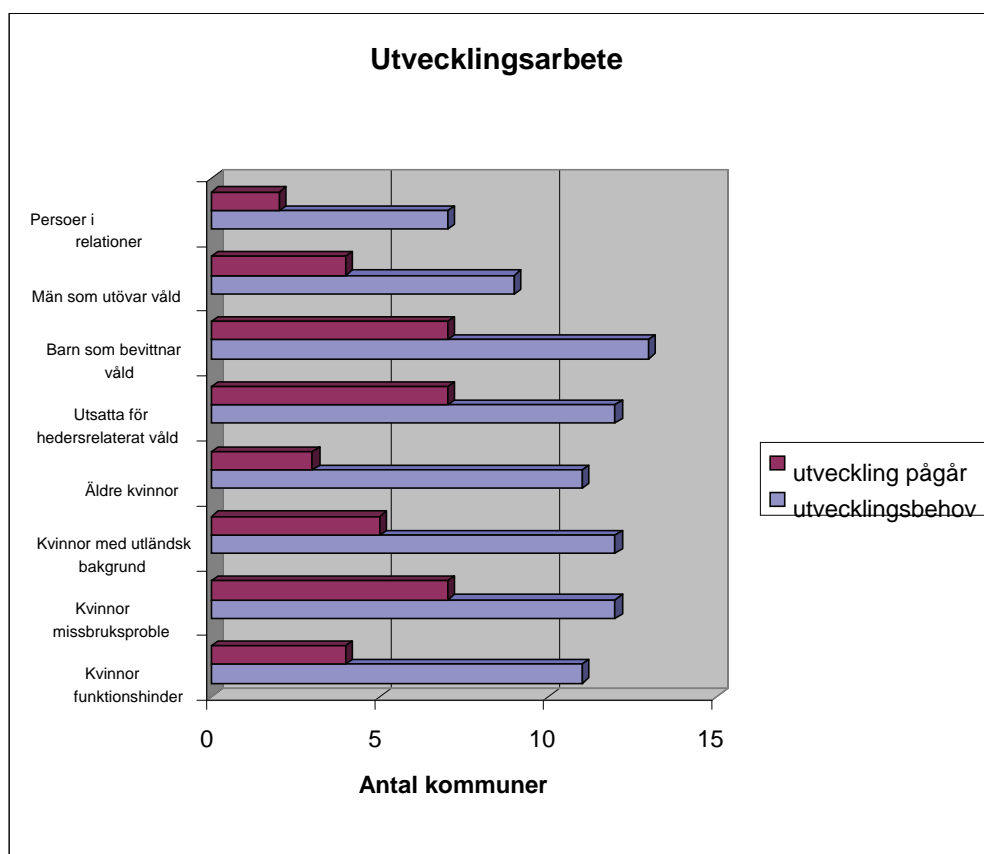
Åtta av kommunerna hade möjlighet att ta fram statistik från sitt arbete med målgrupperna. Den statistik som togs fram var dock sällan av sådan omfattning och kvalitet att den kunde vara ett stöd vid verksamhetsplaneringen i kommunerna. De verksamheter som specifikt riktar sig till våldsutsatta kvinnor och deras barn tar fram statistik från sin verksamhet. Kvinnofridsmottagningen i Jönköping har utvärderat sitt arbete i samverkan med Luppen kunskapscentrum.

Vi frågade vilka kompetenshöjande insatser med avseende på våldsutsatta kvinnor som huvuddelen av socialtjänstens personal hade fått del av under de senaste två åren. Det visade sig att inom äldre- och handikappomsorgen hade varken handläggare eller personal som genomför insatser fått del av någon utbildning. Inom individ- och familjeomsorgen hade inte heller alla nåtts av någon kompetenshöjande insats.

De chefer som intervjuades efterlyste mera utbildning och handledning för att kunna hantera dessa frågor i sin egenskap som arbetsledare. Flera hade erfarit att det i personalgruppen fanns kvinnor som var utsatta.

Under den tid som tillsynen har pågått har ett antal studiedagar anordnats i länen. På så sätt har också en del företrädare för verksamheter som möter äldre och personer med funktionsnedsättning fått del av viss kompetensutveckling.

Alla kommuner ansåg att de behövde utveckla arbetet för att stödja våldsutsatta kvinnor. De flesta kommuner var också involverade i någon typ av utvecklingsarbete.



LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

Socialtjänstens arbete ska vara av god kvalitet. Socialnämnderna ska därför ha ett systematiskt kvalitetsarbete för att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten. Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2006:11 (S) och i en tillhörande handbok kan kommunerna få ytterligare stöd i utvecklandet av ett kvalitetssystem. En viktig del av kvalitetsarbetet är att ta fram uppföljningsbara mål och att kontinuerligt utvärdera sina insatser. Kommunernas svar på de här båda frågorna tyder på att det fortfarande finns mycket att göra för kommunerna när det gäller att utforma sitt kvalitetsarbete.

För att kunna hålla en hög kvalitet i arbetet behöver socialtjänstens personal ha lämplig utbildning och erfarenhet. För att behålla sin kompetens och kunna utveckla nya arbetsformer måste personalen få den vidareutbildning och fortbildning som verksamheten kräver. När det gäller våld mot kvinnor verkar det hittills ha uppfattats som en fråga för individ- och familjeomsorgen. Eftersom utsatta kvinnor kommer i kontakt med alla delar av socialtjänsten är det viktigt att nödvändig kompetens också finns bland dem som arbetar med

äldre och personer med funktionsnedsättning. Det är inte minst viktigt att personalen som arbetar med mottagningen av asylsökande och flyktingar får del av de utbildningsåtgärder som görs.

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

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.

Betygsnittet i riket var 2,1 år 2007. För Jönköpings län låg snittet på 1,7. Ett år senare hade många kommuner förbättrat sin information och riksgenomsnittet låg på 3,6 och för länets del 3,2.

Information på kommunernas webbplatser

Kommun	2007	2008
Aneby	0	0
Eksjö	0	0
Gislaved	2	5
Gnosjö	0	3
Habo	5	5
Jönköping	4	5
Mullsjö	0	2
Nässjö	0	5
Sävsjö	0	0
Tranås	2	2
Vaggeryd	5	5
Vetlanda	4	4
Värnamo	0	5

Sävsjö har nu lagt ut information på sin webbplats. Eksjö informerar om kvinnojourens verksamhet och aviserar att man avser att komma med mera uppgifter. Aneby är nu den enda kommunen i länet som helt saknar information på sin webbplats.

Nässjö kommun hade gjort en mätning av hur många besök, som man hade på de olika sidorna på webbplatsen och hade konstaterat att sidorna om kvinnofrid tillhör de mest besökta.

Sju av kommunerna har också tagit fram egna trycksaker med information om möjligheter till stöd för utsatta kvinnor. Det förekommer också att man annonserar i dagspress eller i kommunens egen tidning. I samband med att nya verksamheter startar besöker man ofta andra myndigheter och organisationer. I samhällsinformationen till flyktingar lämnas också information om kvinnofridsarbetet.

Kvinnjourerna stod för en stor del av informationen. Några har egna webbplatser. Alla har trycksaker och många kvinnor är ute och informerar i föreningar och på arbetsplatser.

Flera kommuner har fått uppmärksamhet i media i samband med konferenser, nya handlingsplaner och olika samverkansprojekt.

När det gäller det uppsökande arbetet är polisens rapporter om barn i fara en viktig signal till socialtjänsten. Polisen berättar att man ofta har betydligt mer information än vad som kommer fram i den korta rapporten. Det finns outnyttjade möjligheter för socialtjänsten att på telefon hämta information från de poliser som varit på plats.

Kvinnjourerna spelar en viktig roll i det uppsökande arbetet. Där det finns en aktiv jour och ett förtroendefullt samarbete mellan socialtjänsten och kvinnajouren, som exempelvis i Tranås, när många kvinnor fram till stöd också från socialtjänsten via kvinnajouren.

När föräldrar behöver hjälp att komma överens i frågor som rör vårdnad boende och umgänge ska kommunen erbjuda samarbetssamtal. Innan man startar sådana samtal är det viktigt att få klarhet i om det förekommit hot eller våld mellan föräldrarna. Endast fyra kommuner hade som rutin att ställa frågor om våld innan man påbörjade samtal 2008. Medan tillsynen har pågått har medvetenheten i dessa frågor ökat och flera kommuner har sett över sina rutiner.

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 funktionsnedsättning i kommunerna finns inte några frågor kring våld i nära relationer med.

När det gäller personer som har kontakt med socialtjänsten av andra skäl än att de är utsatta för våld finns det inom några områden intervjuformulär som underlättar för socialtjänsten att upptäcka att det förekommer våld. De två bedömningsinstrumenten Addiction Severity Index (ASI) och Adolescent Drug Abuse Diagnosis (ADAD) som man använder när det kan finnas en missbruksproblematik innehåller frågor om huruvida den intervjuade har varit utsatt för våld. De innehåller dock inte några frågor om huruvida man har utsatt någon närstående 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. Nya diagnosinstrument lanseras exempelvis inom ungdomsvården, men tyvärr täcker inte alla dessa in utsatthet för våld.

Det finns exempel från Jönköping att man också när man utreder behovet av insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning kan ställa frågor som ger möjlighet för drabbade att berätta om våld från närstående. Det är annars inte vanligt att man har med den typen av frågor i sina utredningar.

Kommuner som har skriftliga rutiner för hur socialtjänsten ska agera när en kvinna är våldsutsatt

Verksamheter där rutiner finns	Antal kommuner
Myndighetsutövning för barn/familjer	11
Myndighetsutövning vuxna/missbruk	10
Ekonomiskt bistånd	11
Familjerätt	9
Insatser för barn/familjer	9
Insatser för vuxna/missbruk	10
Mottagning av flyktingar	7
Myndighetsutövning inom äldreomsorgen	3
Insatser inom äldreomsorgen	2
Myndighetsutövning inom handikappomsorgen	2
Insatser inom handikappomsorgen	2

Länsstyrelsen har tillsammans med länets kommuner tagit fram handläggningsråd för socialtjänsten. I alla kommuner utom två hade man rutiner för hur man skulle agera när en kvinna var utsatt för våld. Båda dessa kommuner har sedan tagit fram sådana rutiner. Som framgår av tabellen ovan är det nästan enbart inom individ- och familjeomsorgen som rutiner finns.

När det gäller erbjudande till män som utövar våld mot närstående svarade tre kommuner att de rutinmässigt erbjöd dem stöd att förändra sitt beteende. Det som hittills har erbjudits är enskilda samtal. Kriminalvården arbetar med ett program över landet benämnt IDAP (Integrated domestic abuse program). Det är bara tillgängligt för dömda män. Kommunerna har haft svårt att etablera någon specialiserad verksamhet som riktar sig till män som ännu inte dömts för partnervåld. På sikt räknar man med att det ska bli en del av samarbetet mellan Gnosjö, Gislaved, Vaggeryd och Värnamo. Man har tagit fram ett förslag till en verksamhet i Jönköping men denna har ännu inte förverkligats.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

Socialtjänsten ska informera om sin verksamhet och bedriva uppsökande arbete för att nå fram till människor som har behov av råd och insatser från socialtjänsten.

Arbetet med att utveckla den allmänt riktade informationen har gått framåt under de senaste åren. Framförallt läggs mer information ut på kommunernas webbplatser och därigenom når man den växande grupp som söker information på Internet. Det är dock inte alltid lätt

att hitta informationen på webbplatserna, så här finns fortfarande mycket att göra. Också den tryckta informationen ökar och blir mera målgruppsanpassad.

Inom delar av socialtjänsten pågår ett mera systematiskt arbete för att nå fram till våldsutsatta kvinnor. Det finns behov av att sprida detta arbetssätt till andra delar av socialtjänsten inte minst för att nå fram till särskilt utsatta grupper som kvinnor med missbruksproblem eller funktionsnedsättning, äldre kvinnor och kvinnor med utländsk bakgrund.

Medan samtliga kommuner har insett behovet av att stödja dem som är utsatta för våld är fortfarande arbetet med att få dem som utövar våld att förändra sitt beteende starkt efterlämnat. De flesta kommuner tar endast kontakt med mannen när det finns barn med i bilden.

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

Sju kvinnojourer är verksamma i länet. De finns i Eksjö, Gislaved, Jönköping, Nässjö, Vetlanda/Sävsjö, Värnamo och Tranås. Samtliga jourer erbjuder telefonkontakt, samtalsstöd och mera omfattande praktisk hjälp.

Det finns tre Brottsofferjourer i länet, Höglandskommunerna, Jönköping och Småland West. Jourerna ingår i Brottsofferjourenas Riksförbund, BOJ. Deras verksamhet är inriktad på information, rådgivning och stöd till alla typer av brottsoffer.

Elva av kommunerna uppger i enkäten att de i egen regi kan erbjuda individuellt samtalsstöd. Tre av kommunerna kan också erbjuda stöd i grupp.



Socialtjänsten i kommunerna har vanligen tillgång till en eller flera jourlägenheter som kan användas i akuta situationer. De används bl.a. för att kunna ge utsatta kvinnor med eller utan barn ett tillfälligt boende. Det förekommer att de är belägna i anslutning till någon annan kommunal verksamhet, men oftast är de inrymda i vanliga flerfamiljshus. För kvinnor med exempelvis tonårsbarn kan jourlägenhet vara att föredra framför ett mera kollektivt boende. Lägenheterna kan användas också av utsatta män. Men för många kan boendet i en jourlägenhet kännas ensamt och otryggt.

Jouerna kan erbjuda skyddat boende, men resurserna ser här olika ut. Kvinnojourerna i Jönköping driver 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 behov av stöd. Andra 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. Inte på någon jour finns det personal under veckosluten. Kvinnor med barn kan därför behöva komma till ett hem för vård eller boende (HVB) för att få ett tillräckligt omhändertagande.

Kvinnojournerna stödjer på olika sätt kvinnor som har beroendeproblematik men de har inte möjlighet att ta emot kvinnor som har uttalade missbruksproblem i sina skyddade boenden. Fem av kommunerna ansåg att de i egen regi kunde ta emot våldsutsatta kvinnor med en sådan problematik, men endast Jönköping har en sådan specialiserad verksamhet.

Kvinnor med lättare rörelsehinder kan bo på kvinnojournerna, men om kvinnorna behöver större grad av anpassning eller stöd från personal måste man söka annan boendeform.

Kvinnojournerna säger ofta att man har lika mycket kontakt med kvinnor som är födda i Sverige som med kvinnor som är födda utomlands. Detta gäller rådgivning per telefon och stödkontakter. När det gäller behov av skyddat boende dominerar de utlandsfödda kvinnorna. De har inte vänner eller anhöriga som de kan söka sig till i akuta situationer. Kvinnojournerna ställs ofta inför svårigheter när de behöver tolk för att kunna kommunicera med kvinnorna. De är beroende av att kommunen står för kostnaden och detta leder ofta till att tolkhjälpen blir bristfällig. Kvinnor med eller utan barn, som har varit kort tid i Sverige har ofta stora behov av insatser inom olika områden för att kunna leva ett självständigt liv i Sverige. Mycket av detta ligger utanför det stöd som kvinnojournerna kan ge men de försöker med de resurser man har att tillgodose de behov man ser. Kvinnojourerna i Jönköping försöker exempelvis genom sociala aktiviteter för kvinnor och barn hjälpa dem att normalisera tillvaron.

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. Genom att erbjuda plats i särskilt boende kan en äldre kvinna få skydd från anhöriga som trakasserar henne.

Både vuxna kvinnor och flickor som befinner sig i en situation där de är utsatta för hedersrelaterat våld eller hot behöver ofta ett mera kvalificerat skydd. Länsstyrelsen har tillsammans med representanter för länets kommuner tagit fram en särskild handbok till stöd för socialtjänst och skola. Handboken har spritts i länet under den tid som tillsynen har pågått. Kvinnojournerna över landet samarbetar och kommunerna vänder sig ofta till dem när de behöver hjälpa en kvinna att söka sig till en annan del av landet. Storstadslänen har fått ett särskilt ansvar att anordna skyddat boende för flickor från hela landet. De kommuner som har kontaktat dessa organisationer har fått hjälp från dem.

Beträffande homo- och bisexuellas och transpersoners möjligheter att få stöd säger kommunerna 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.

De kvinnor som Länsstyrelsen intervjuade var nöjda med den kontakt som de hade haft med socialtjänsten och det stöd de hade fått där. En av kvinnorna tog upp att hon i början, efter det att hon lämnat mannen, skulle ha behövt en person som hjälpte henne i de olika myndighetskontakterna. En annan kvinna tar upp att det skulle ha behövts en stödperson under den tid som besöksförbudet gällde. Hon skulle ha behövt hjälp i kontakterna med den före detta mannen när det gällde umgänget för hennes barn.

En av de intervjuade kvinnorna talar mycket om det stöd hon fått från sina vänner och hur viktigt det har varit för henne. Hon tror också att hon hade kunnat få mer stöd av kvinnojourerna om hon behövt det.

Ett par andra kvinnor från olika kommuner i länet har vid upprepade tillfällen tagit kontakt med Länsstyrelsen för att de har varit missnöjda med det stöd som de har fått från kommunen. Deras erfarenheter av att ha blivit utsatta för våld och kränkningar från sina respektive män ligger i båda fallen ett antal år tillbaka i tiden. Båda har barn tillsammans med förövaren. Båda kvinnorna har kontakter med socialtjänsten i sin kommun och Länsstyrelsen har i de fall man har gjort tillsyn inte funnit anledning att kritisera kommunen. Livssituationen för de båda kvinnorna är mycket olika men de har detta gemensamt att de upplever ett stort lidande. De känner sig inte förstådda och upplever att deras barns behov inte blir tillgodosedda. Det är här inte fråga om kvinnor och barn med behov av akuta insatser utan kvinnor, som är svårt traumatiserade och som behöver en annan typ av insatser än vad socialtjänsten idag erbjuder.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

Kvinnjourerna tar ett mycket stort ansvar för kvinnofridsarbetet i länet. Vilket stöd de får av kommun där de verkar är avgörande för vilken verksamhet de kan bedriva.

Varje kvinna måste bemötas utifrån sitt behov av skydd och stöd. Det måste finnas flera olika sätt för våldsutsatta att få hjälp att förändra sin situation. Eftersom många av kommunerna i länet är små kan det kännas svårt att ta kontakt med jourerna på den ort där man bor. Jourerna ställer upp för kvinnor också om de bor utanför kommunen. De samverkar över landet och kan hjälpa kvinnor att flytta till andra delar av landet.

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 (HVB) för behandling har det kunnat vara en möjlighet till förändring. Men det har förekommit att kvinnor som bli misshandlade av sin partner har placerats på HVB tillsammans med honom för att han ska få vård. 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.

På grund av olika typer av funktionsnedsättningar 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 personer med funktionsnedsättning.

Det förekommer att kvinnor med funktionsnedsättning 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 problem 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.

Utlandsfödda kvinnor som är utsatta för våld är inte någon homogen grupp och för många gäller att de har samma behov som kvinnor som är födda i Sverige. För dem som har särskilda behov är det angeläget att dessa tillgodoses. Det kan handla om att tolkhjälpen till kvinnojourerna blir bättre. Kvinnor som saknar kunskaper om hur samhället fungerar och om sina egna rättigheter behöver få den information de behöver, där de befinner sig. För att de ska kunna skapa goda livsomständigheter för sig och sina barn behöver de ofta sociala aktiviteter för att få en fungerande vardag för sig och sina barn. Utan ett socialt sammanhang riskerar de att tvingas tillbaka till det liv de flytt ifrån.

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.

Storstadskommunerna har haft ett särskilt uppdrag att organisera skyddat boende och stöd till flickor och kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa verksamheter är tillgängliga för alla kommuner i landet. Hotet från den drabbades familj och släkt finns ofta kvar under mycket lång tid. Under de senaste åren har man allt mer börjat uppmärksamma och arbeta med den familj som flickan eller kvinnan har lämnat. Målet är i första hand att minska hotet mot flickan eller kvinnan som flytt och att undersöka möjligheten till att hon kan få någon kontakt med någon anhörig. Det kan också ha till syfte att påverka förhållandena för andra familjemedlemmar och förebygga våld och övergrepp. ”Fem steg. Ett bidrag till socialtjänstens arbete med familjer där barn utsatts för sådant hedersrelaterat våld att de måste skyddas” är ett material som Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram.

Homo- och bisexualitet har länge varit osynliggjort inom socialtjänsten liksom i många andra sammanhang. Det är därför inte förvånande att våld i samkönade relationer har fått liten uppmärksamhet och inte har varit föremål för särskilda reflektioner.

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. I en av kommunerna var det svårt att följa handläggningen när behovet av bistånd kvarstod under en längre tid. Det saknades fullödiga utredningar som visade vilka behov som fanns och hur de tillgodosågs.

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 insatser från socialtjänsten. När det gäller vuxna 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 alltid om kvinnan kunde vara i behov av bistånd.

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. Problem 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.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

När socialtjänsten får uppgifter 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. Även om kvinnan vid detta tillfälle inte är beredd att ta emot hjälp kan hon ändå vara beredd att ta en uppföljande kontakt eller att vid ett senare tillfälle utnyttja den information hon fått om vart hon kan vända sig.

När det gäller kvinnor som behöver flytta mellan kommuner är det angeläget 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.

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

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 fyra av kommunerna har man en särskild rutin för att upptäcka förekomst av våld när frågan om samarbetsamtal i syfte att föräldrarna ska nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge. Samma kommuner har också rutiner till stöd för hur samtal ska kunna genomföras på ett säkert och fruktbart sätt.

Under den tid som tillsynen har pågått har flera kommuner sett över sitt arbetssätt och är mer uppmärksamma på partnervåld.

En av de kvinnor som vi intervjuade som hade varit utsatt för våld berättade att så fort besöksförbudet tog slut så blev det gemensamma samtal på familjerätten. Hon såg ingen möjlighet att avstå från att delta eller få en form för samtalen där hon kunde komma till tals på ett korrekt sätt. Familjerätten tyckte att det var bra att de kunde komma överens i samtalen men kvinnan menar att det var för att hon var rädd för mannen.

I snabbupplysningar till rätten tar man med uppgifter om våld om man får vetskap om det. Det finns ingen rutin för att ta upp frågan.

I samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge har man i fem kommuner en särskild rutin för att upptäcka om det förekommer våld och i fyra kommuner fanns det en särskild rutin för hur man skulle förfara när det stod klart att våld hade förekommit.

Länsstyrelsen granskade ett fåtal utredning inom familjerätten. Vi kunde se en mycket ojämn kvalitet när det gällde hur väl man beskrev vilket våld som förekommit och hur det påverkat barnen. En av de intervjuade kvinnorna berättade om den vårdnadsutredning som hade gjorts beträffande hennes barn. Den beskrev hennes upplevelser av våldet och även vad barnen upplevt.

Det görs heller inte alltid riskbedömning i samband med utredningen om vårdnad, boende och umgänge då det finns uppgifter om våld.



En av de intervjuade kvinnorna poängterar hur viktigt det är att familjerätten gör en riskbedömning vilket hon inte vet om de gjorde i hennes fall. Mannen är dömd för grov kvinnofridskränkning. Han har umgänge med deras gemensamma barn och vid varje umgängestillfälle känner hon att det finns en hotbild.

Det finns inte alltid rutiner för överföring av uppgifter från familjerätten till en annan enhet inom socialtjänsten då ett barn har bevittnat våld för att en förhandsbedömning ska kunna göras.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

Socialstyrelsens allmänna råd om socialtjänstens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge SOSFS 2003:14 (S), beskriver hur den som arbetar med samarbetsamtal ska agera. Samtalsledaren bör fråga parterna om det förekommit eller förekommer våld, hot, kontroll eller annan kränkande behandling i relationen. Om så är fallet bör parterna erbjudas enskilda samtal för att bedöma om och hur fortsatta samtal ska kunna genomföras. Det kan också hända att samtalsledaren anser att det inte är lämpligt med samarbetsamtal och då bör föräldrarna informeras om samtalsledarens bedömning. Om en förälder uppger att det förekommit våld eller hot bör samtalsledaren alltid göra en bedömning av vilka säkerhetsåtgärder som behövs vid samtalen och om samtalsledaren bedömer att samtalen endast är ett sätt att fortsätta kontrollera den andre föräldern eller få tillfälle att träffa denne, bör de avslutas. Samtalsledaren bör kartlägga i vilken utsträckning barnet har bevittnat våld, andra övergrepp eller annan kränkande behandling och hur barnet har reagerat, om barnet självt varit utsatt och hur föräldrarna ser på barnets behov av stöd. Samarbetsamtal kan i sig utgöra en risk för ökat våld och socialtjänsten har anledning att uppmärksamma om det förekommer våld i en relation.

När det gäller utredningar om vårdnad, boende och umgänge sägs i samma allmänna råd att utredaren bör ställa frågor på ett sådant sätt att det kommer fram om det förekommit våld, hot, kontroll eller andra kränkningar mellan föräldrarna. Om något tyder på sådana problem bör utredaren fråga om hur dessa har påverkat barnet, vad det har bevittnat och vad barnet självt eventuellt varit utsatt för. Utredaren bör ta reda på hur svårigheterna påverkar föräldrarnas omsorgsförmåga. I Socialstyrelsens handbok ”Vårdnad, boende och umgänge” framgår att utredningsrapporten bör inrikta sig på föräldrarnas omsorgs- och samarbetsförmåga. Att fråga föräldrarna om hur de tror att våldet påverkat barnet är ett sätt för socialnämnden att bilda sig en uppfattning om föräldrarnas omsorgsförmåga.

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 genomföras på ett tryggt och meningsfullt sätt. Kommunerna har kommit olika långt i att ta till sig det för-

ändrade synsättet. Det kan behövas mera utbildning för att man ska kunna utveckla ändamålsenliga arbetsformer.

Snabbbytranden har som underlag för domstolens interimistiska beslut i frågor om vårdnad, boende och umgänge stor betydelse 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.

Rutiner för överföring av information från familjerätten till de enheter inom socialtjänsten som arbetar med barn och familjer behöver särskilt tas fram i de kommuner där familjerätten är lokaliserad avskilt från socialtjänsten.

Säkerhet

Länsstyrelsen har granskat

- om socialtjänsten tillgodoser en våldsutsatt kvinnas behov av skydd

Vi frågade personalen i kommunerna om de tycker att de kan hantera det sekretesskydd som skyddade personuppgifter innebär och det tyckte man i allmänhet inte var något problem. I kommunernas handlingsprogram finns vanligen en punkt som behandlar skyddsåtgärder. Hot- och riskbedömningar görs sällan på något strukturerat sätt, men genomgående tycker man att man har ett säkerhetstänkande.

I Jönköping gör Kvinnofridsrådgivningen hot- och riskbedömning för de kvinnor som de har kontakt med. De som arbetar med barn och ungdomar gör hot- och riskbedömningar enligt metoden ”Signs of Safety”. En del av personalen som arbetar för personer med funktionsnedsättning arbetar med hot- och riskbedömningar för vissa målgrupper.

En av de intervjuade kvinnorna berättar att både Kvinnofridsrådgivningen och familjerätten gjorde en riskbedömning i början av deras kontakt. Hon är nöjd med hur socialtjänsten hanterade denna fråga.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

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.

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

Barnperspektivet

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



Alla tre kommuner där Länsstyrelsen gjorde en fördjupad tillsyn fick kritik för hur de hanterade anmälningar om barn som bevittnat våld. Man uppgav att man alltid gör en förhandsbedömning av barnets situation när man har fått information om att ett barn kan ha bevittnat våld. I två av kommunerna hände det dock att det tog orimligt lång tid att komma fram till om man skulle utreda eller inte. I alla tre kommunerna förekom det att man valde att inte utreda barnets förhållanden utan att det motiverades på ett rimligt sätt.

Socialtjänsten har rutiner för att ta ställning till om polisanmälan ska göras om ett barn misstänks vara utsatt för brott. I vissa av de granskade ärendena har polisanmälan gjorts då barnet varit utsatt för brott. I de fall man inte polisanmält menade man att man också då hade gjort ett aktivt ställningstagande att inte anmäla även om detta inte fanns dokumenterat. Alla var bekanta med Jönköpings läns handläggningsråd vid övergrepp mot barn ”Hur skyddar och hjälper vi barnen”.

När det gäller de utredningar som granskades var de av växlande kvalitet. Vi såg goda exempel där det tydligt framgår vilken typ av våld eller andra övergrepp som barnet har bevittnat, hur frekvent det har varit och hur det har påverkat barnet. Barnets egen berättelse om sina upplevelser av våldet är dokumenterad och barnets syn på sin situation är beskriven. Socialtjänstens bedömning av barnets behov av skydd och stöd finns redovisat i de granskade ärendena.

Alla kommuner svarar att de kan erbjuda individuellt stöd till barn som bevittnat våld i den egna kommunen. Fyra kommuner svarar att de också kan erbjuda sådant stöd utanför kommunen. Tio av kommunerna säger att de också kan erbjuda barnen stöd i grupp. Det är så kallade Trappansamtal som är den vanligaste formen för att stödja barn. Vanligtvis ingår barn med olika problem i familjen i dessa grupper.

Ett exempel från Tranås är den samverkan socialtjänsten har med Landstinget som kallas ”De osynliga och glömda barnen”. Inom ramen för projektet har man startat gruppverksamheten Kulan för barn och ungdomar mellan 7-18 år. Grupperna vänder sig till barn och ungdomar som har krångel hemma. Med krångel menar man de som har föräldrar med beroendeproblematik eller föräldrar med psykisk ohälsa och barn och ungdomar som har upplevt våld. Projektet har även resulterat i att det finns 68 barnombud i kommunen. Barnombudens uppgift är bland annat att hålla barnperspektivet levande inom sin verk-

samhet, hålla sig ajour med vilka verksamheter som finns till stöd för barn och ungdomar, sprida aktuell information till kollegor inom sin enhet och att planera och genomföra gemensamma utbildningar/föreläsningar.

De kvinnor som Länsstyrelsen intervjuade som hade barn som deltagit i gruppverksamhet trodde att det hade hjälpt deras barn och uppfattade att barnen tyckte om att gå dit.

LÄNSSTYRELSENS KOMMENTAR

Barn till våldsutsatta kvinnor har ofta samma symtom som barn som far illa av andra orsaker och vissa barn visar inga symtom alls. Barnen kan drabbas av somatiska hälsoproblem men även av långvariga psykiska problem, koncentrationssvårigheter, skolsvårigheter och genomsnittligt sämre skolresultat. En del barnen lever med en ständig oro för att det allra värsta ska hända – att mamma ska dö. Vissa av barnen kan utveckla problem eller symtom som tillsammans utgör posttraumatiskt stressyndrom.

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. 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. Materialet i den här tillsynen är för begränsat för att man ska kunna säga om någon förbättring har ägt rum.

Det är glädjande att kommunerna har utvecklat former för att ge stöd till barn som bevittnat våld. Det är ett problem för familjer i de små kommunerna att gruppverksamhet 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. Det kan också antas att kvaliteten i de olika verksamheterna kan växla.

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

Länsgruppen Kvinnofrid består av representanter för myndigheter och organisationer som verkar i länet för kvinnofrid. Gruppen har framförallt verkat för kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte och samverkan. På regional nivå finns också ett nätverk när det gäller kvinnligt missbruk där kvinnofridsfrågor tas upp.

Avsikten har varit att det ska finnas nätverk också i de tre länsdelarna. Det finns ett lokalt nätverk för kvinnofrid där Jönköping, Habo och Mullsjö ingår. Det består av representanter för socialtjänst, polis, åklagare, Migrationsverket, hälso- och sjukvård, kvinnojour och brottsofferjour.

Nätverket i GGVV-området har en liknande sammansättning. Samarbetet mellan kommunerna har ökat under de senaste åren och den grupp som har kommit längst är kommunerna i GGVV-området. Med hjälp av utvecklingsmedel startade de fyra kommunerna under hösten 2008 en gemensam mottagning. Syftet är att i första hand erbjuda kvinnor och barn professionellt stöd. Efter hand är tanken att man också ska arbeta med förövare. Projektet har också till uppgift att vara en kunskapsbank och hjälpa till med samordning mellan kommunerna.

Nätverket Kvinnofrid på Höglandet har inte varit aktivt på senare tid. Däremot finns det lokala nätverk i några av kommunerna där ingår socialtjänst, polis, primärvård, kvinnojouren och brottsofferjouren.

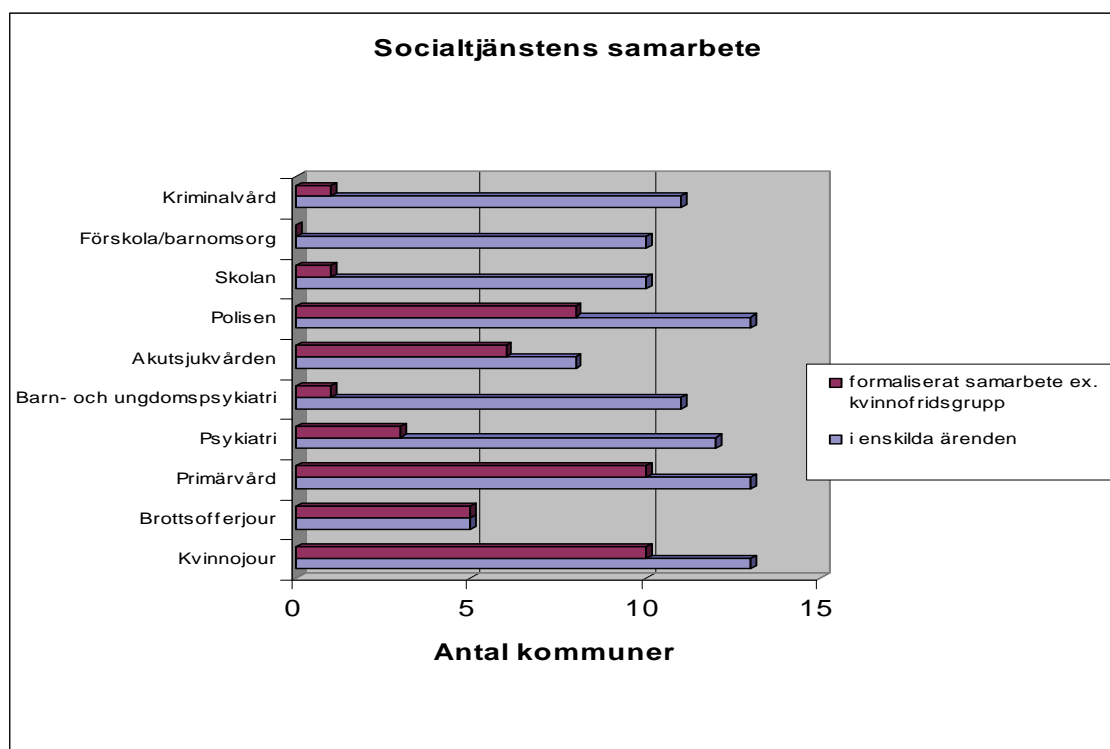
Det finns en arbetsgrupp med representanter för de olika höglandskommunerna som arbetar med att ta fram en modell för ett kommungemensamt kvinnofridsarbete. Hittills har man dock inte fått till stånd något sådant arbete.

Det finns många exempel på verksamheter där kommuner arbetar tillsammans med andra myndigheter. När mannen tar del av kriminalvårdens program IDAP har socialtjänsten runt om i länet kontakt med kvinnan. Ett annat exempel är Kvinnofridsmottagningen i Jönköping som driver gruppverksamhet för kvinnor där samverkan sker med Landstinget. I ett projekt med åklagarkammaren kan en våldsutsatt kvinna med barn, som inte vill medverka i fortsatt polisutredning, få träffa en kvinnofridsrådgivare för information i samband med förhör om stöd till en våldsutsatt kvinna. Syftet är att se om information kan öka kvinnans motivation till att medverka i fortsatt polisutredning. Kvinnofridsrådgivningen träffar också alla polisaspiranter för information.

Vanligast är samarbetet med kvinnojouren där exempelvis familjerätten har ordnat utbildning och träffar för både personal och kvinnor som bor där för att informera och svara på frågor.

Kvinnojouren ser ofta att kvinnorna och framförallt barnen som bor hos dem skulle behöva ytterligare stöd. I Jönköping samverkar jouren med en personal från socialtjänsten som arbetar med verksamheter för barn. Önskemål finns från jouren om att en person från socialtjänsten skulle kunna erbjuda Trappansamtal hos dem.

Hur rutinerna ser ut för det interna samarbetet i kommunerna varierar. Man kan notera att det är ovanligt att skolan finns med i något formaliserat samarbete. Det är ofta så att det inom socialtjänsten enbart är individ- och familjeomsorgen som är involverad i arbetet. Det finns goda exempel där det i de olika arbetsgrupperna finns en person med särskilt ansvar för kvinnofridsfrågorna.



LÄNSSTYRELSEN 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. 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 är det 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. Det får inte vara så att stöd till kvinnan tappas bort därför att den enhet där anmälan hamnar bara arbetar med stöd till barn och ungdomar.

Diskussion

Vi kan se att utvecklingen går framåt när det gäller kvinnofridsarbetet. 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. Men för att alla kvinnor som är utsatta för våld och alla barn som lever i våldsmiljöer ska få stöd krävs mera av socialtjänsten och även ett engagemang från hela det omgivande samhället.

När det gäller kvinnor som har särskilda behov på grund av missbruksproblem återstår fortfarande mycket att göra för att de ska få rätt hjälp. 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 uppmärksamrats. Här kan det både behövas en anpassning av befintliga verksamheter och nya resurser. 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 fragmentalisering 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. Om denna verksamhet är skild 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.

Det behövs ett systematiskt kvalitetsarbete för att säkerställa att både den som är utsatt och barn som bevittnar våld får stöd. 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.

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar att utveckla arbetet för kvinnofrid men är beroende av andra aktörer. För att utveckla en verksamhet med kvalitet är det också viktigt att kommunerna samarbetar med varandra. Ett bra exempel är att när kommunerna i GGVV-området samarbetar kan de öppna en specialiserad mottagning. Kvinnojourerna tar idag ett stort ansvar för det stöd som ges till utsatta kvinnor i länet. Deras kompetens behövs i utvecklingsarbetet och de behöver få ett stabilt och långsiktigt stöd.

Det är anmärkningsvärt att vi i Jönköpings län inte förmår göra mer för att hindra förövarna, de män som skapar så mycket lidande, att fortsätta sin verksamhet. Runt om i landet har

det vuxit fram specialiserade enheter som ger stöd till kvinnor och barn och även stödjer förövare i att ändra sitt beteende. Att bara inrikta sig på att ta hand om offren kan omöjligt vara en hållbar strategi för framtiden. Polis och rättsväsende når bara en liten del av alla förövare. Den som till slut blir dömd har ofta hunnit förstöra livet för många människor i sin omgivning.

Referenser

Barngruppsverksamhet i Jönköpings län, Rapport från ett erfarenhetsutbyte i oktober 2008, Meddelande nt 2009:08 Länsstyrelsen i Jönköpings län

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

Fem steg. Ett bidrag till socialtjänstens arbete med familjer där barn utsatts för sådant hedersrelaterat våld att de måste skyddas. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Rapport 2009:39. www.lansstyrelse.se/vastragotaland

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

God kvalitet i Socialtjänsten - om ledningssystem för kvalitet i verksamhet SoL, LVU, LVM och LSS. 2008

Grände, Josefin, Lundberg, Lisa och Eriksson, Maria. I arbete med våldsutsatta kvinnor. Handbok för yrkesverksamma. Gothia. 2009

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

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

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2006:11 (S).

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 våldutsatt missbrukande kvinna framtagen av Vägen ut! Kooperativen. 2007

www.dubbeltutsatt.se

www.socialstyrelsen.se

www.hedersfortryck.se



Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

551 86 Jönköping

Telefon: 036-39 50 00

Fax: 036-12 15 58

Webbplats: www.lansstyrelsen.se/jonkoping

E-post: jonkoping@lansstyrelsen.se