



Publiceringsdatum

2009-06-11

Granskningsperiod

År 2008

Diarienum

7012-2009-038276

Kontaktpersoner

Birgitta Vigil

Tfn 08-785 40 28

birgitta.vigil@lansstyrelsen.se

Denna publikation finns
endast i elektronisk form.

Resultat från Länsstyrelsens
tillsyn, undersökningar och
uppföljningar publiceras
även genom tryckta
rapporter och faktablad,
se www.lansstyrelsen.se/
Stockholm

Tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld

Tillsynsresultat från nio kommuner och stadsdelar i Stockholms län

Mäns våld mot kvinnor är ett samhällsproblem som fått ökande uppmärksamhet. Lagstiftningen har skärpts när det gäller socialtjänstens ansvar och regeringen har gjort ett flertal satsningar för att samhällets stöd till utsatta kvinnor och barn ska bli bättre. Som ett led i detta har samtliga länsstyrelser i landet fått i uppdrag¹ att förstärka tillsynen av kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.

Under hösten 2008 genomförde Länsstyrelsen i Stockholm tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld i nio kommuner och stadsdelar i Stockholms län. Tillsynen är nationell, 80 kommuner och stadsdelar i landet ingår. I Stockholms län har kommunerna Huddinge, Järfälla, Nynäshamn, Upplands-Bro och Nykvarn samt stadsdelarna Enskede-Årsta-Vantör, Kungsholmen, Rinkeby- Kista och Älvsjö ingått. Kommunerna och stadsdelarna har valts ut av Socialstyrelsen.

Sammanfattning

Länsstyrelsen kan konstatera att de tillsynade kommunernas och stadsdelarnas socialtjänst arbetar med kvinnor som utsätts för våld i nära relationer och barn som bevittnat våld, men att arbetet kommit olika långt. Några kommuner och stadsdelar har hittat arbetsformer med kvinnofridsteam, kvinnofridssamordnare och olika nätverk som fungerar väl. Tillsynen har också lett till att flera kommuner och stadsdelar har intensifierat sitt arbete. Alla kommuner och stadsdelar i tillsynen har dock brister i någon del av arbetet och Länsstyrelsen har begärt att få in redogörelser för hur bristerna ska åtgärdas.

Grundkompetensen inom kvinnofridsområdet bland socialtjänstens myndighets- och utförarpersonal har brister, vilket gör att våldsutsatta kvinnor eller barn som bevittnat våld inte alltid identifieras.

¹ Regeringsbeslut S2007/4337/ST



En allvarlig brist som uppmärksammas är det bristande barnperspektivet vid arbetet med barn som bevittnat våld. Socialtjänsten har ofta en hög toleransnivå när det gäller att inte utreda barns behov. I de fall barnens behov utreds händer det att barn inte får insatser trots att det har behov.

För kvinnor med missbruksproblematik saknas skyddade boenden, för kvinnor med funktionsnedsättningar och äldre kvinnor saknas oftast såväl kompetens som insatser. När det gäller flickor/hedersrelaterat våld samverkar olika nämnder, förvaltningar och organisationer något oftare än annars, men om vuxna kvinnor/hedersrelaterat våld saknar socialtjänsten ofta kunskap.

Den externa samverkan med andra myndigheter och organisationer varierar. I Stockholm uppger flera kommuner/stadsdelar till exempel att det finns problem att samverka med landstinget. För den interna samverkan mellan olika förvaltningar och enheter inom kommunerna/stadsdelarna saknas ofta utarbetade strukturer.

Ett problem som lyfts i flera kommuner och stadsdelar är att tolkstödet inte fungerar bra för kvinnor och barn som inte talar /förstår svenska.

Bakgrund

Tillsynen är ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Regeringen angav i beslutet att det är särskilt viktigt att länsstyrelserna granskar:

- hur socialtjänsten handlägger och utreder anmälningar eller ansökningar som rör våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld samt om biståndsbeslut fattas i dessa ärenden,
- hur socialtjänsten hanterar sekretessreglerna inom socialtjänsten i samband med handläggningen av dessa ärenden,
- hur socialtjänsten tillgodoser behovet av stöd och hjälp för våldsutsatta kvinnor, bl.a. skyddat boende,
- hur socialtjänsten beaktar förekomsten av våld när den handlägger och utreder ärenden om vårdnad, boende och umgänge i familjer där det förekommit våld samt hur nämnden följer upp det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ärendet avgjorts,
- om socialtjänstens dokumentation uppfyller de krav som kan ställas på sådan och eventuella brister som förekommer,
- hur socialtjänsten arbetar med uppföljning och kvalitetsutveckling av verksamheten. I detta sammanhang är det också viktigt att notera eventuella insatser som kommunen vidtar för män som utövar våld,
- hur socialtjänsten samverkar, dels inom och mellan kommuner, dels med övriga berörda myndigheter och ideella organisationer,
- hur socialtjänsten uppmärksammar den utsatthet som kvinnor med funktionshinder, kvinnor med missbruksproblematik, kvinnor med utländsk bakgrund och äldre kvinnor kan leva i samt hur man hanterar den särskilda problematiken kring hedersrelaterat våld,
- hur socialtjänsten uppmärksammar och arbetar med barn som bevittnar våld samt hur barnperspektivet beaktas i arbetet.



Metod

Tillsynen har genomförts med hjälp av bedömningskriterier. Kriterierna är bedömningshjälpmedel för tillsynen och utgår från gällande lagstiftning och normering. Tillsynen har genomförts inom åtta ansvarsområden, där varje område är uppdelat i olika bedömningskriterier.

De granskade ansvarsområdena är:

- Uppsökande och förebyggande arbete
- Kvalitet
- Samverkan
- Säkerhet
- Handläggning och dokumentation
- Insatser
- Barnets behov
- Vårdnad boende och umgänge

Länsstyrelsen har granskat och bedömt om kriterierna är helt, delvis eller inte alls uppfyllda inom varje ansvarsområde. Brister leder till kritik.

I alla kommuner och stadsdelar har standardiserade intervjumallar och granskningsmallar använts vid tillsynen.

Den operativa tillsynen i Stockholms län inleddes med ett informationsbrev till kommunerna och stadsdelarna sommaren 2008. Tillsynen genomfördes sedan under perioden september till november.

Politiker och tjänstemän inom socialtjänsten har intervjuats, såväl ledning som myndighetsutövare och utförare av socialtjänst. I de flesta av kommunerna har cirka tolv intervjuer med politiker och tjänstemän genomförts under två tillsynsdagar. Representanter för polis, kvinnojourer och hälso- och sjukvården har intervjuats i telefon, liksom ett antal våldsutsatta kvinnor.

Resultat

Alla kommuner och stadsdelar har fått en skriftlig återföring av tillsynsresultaten. Alla har kritiserats för brister och Länsstyrelsen har begärt att de ska inkomma med åtgärdsplaner för de uppmärksammade bristerna.

Under våren 2009 har tillsynskommunerna/stadsdelarna även fått muntlig information och tillfälle till dialog kring resultaten.

Alla kommuner och stadsdelar har under våren 2009 inkommit med redogörelser för hur de ska åtgärda bristerna. Länsstyrelsen kan konstatera att kommunerna och stadsdelarna har tagit fasta på kritiken och planerar för kort- och långsiktiga åtgärder på alla punkter. Kommunerna och stadsdelarna har även planerat för att åtgärda de förbättringsområden som Länsstyrelsen påpekat.

Några *exempel* på åtgärder är att kommunerna/stadsdelarna reviderar handlingsplaner, utreder möjligheten att skapa kvinnofridsteam och testar



modeller för hot- och riskbedömning. Flera kommer att utveckla sina rutiner för att säkerställa barnperspektivet i förhandsbedömningar och utredningar. Det finns också exempel på att frågor om våld ska tas med rutinmässigt i bedömning av hemtjänstinsatser. Flera kommuner och stadsdelar har genomfört eller planerar att genomföra utbildningar. Handläggningsrutiner kommer att ses över liksom möjligheten att kunna överblicka mängden av ärenden där våld ingår.

Uppsökande och förebyggande arbete

Bedömningskriterier (BK):

- 1. Socialtjänsten informerar om vilket stöd som finns i kommunen för våldsutsatta kvinnor.**
5 kap. 11 § 2 st. SoL, 3 kap.1 § 3 p. SoL, 3 kap. 4 § SoL
- 2. Socialtjänsten bedriver ett uppsökande arbete för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.**
3 kap.4 § SoL
- 3. Socialtjänsten arbetar aktivt för att identifiera våldsutsatta personer och barn som bevittnat våld.**
Prop. 1997/98:55. Prop. 2006/07:38, regeringens handlingsplan (skr. 2007/08:39
- 4. Socialtjänsten har insatser att erbjuda för personer som utövar våld mot närstående.**
3 kap. 4 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, Prop. 2006/07:38. SOSFS 2006: 11 kap. 4 § 3 p. SoL, 4 kap. 2 §, p. 4 SoL

Kommun/stadsdel	BK 1 uppfyllt	BK 2 uppfyllt	BK 3 uppfyllt	BK 4 uppfyllt
Järfälla	Delvis	Delvis	Delvis	Helt
Upplands-Bro	Delvis	Inte	Delvis	Helt
Kungsholmen	Delvis	Helt	Helt	Helt
Älvsjö	Delvis	Delvis	Delvis	Helt
Huddinge social	Delvis	Inte	Delvis	Delvis
Huddinge äldreoms	Inte	Inte	Inte	Inte
Rinkeby-Kista	Delvis	Inte	Helt och inte*	Helt
Nynäshamn	Delvis	Inte	Delvis	Helt
Nykvarn	Delvis	Inte	Delvis	Helt
Enskede-Årsta-Vantör	Inte	Inte	Delvis	Inte

* Helt uppfyllt inom individ- och familjeomsorgen, inte uppfyllt inom äldre- och funktionshindersomsorgen.

Information

Alla kommuner och stadsdelar har information om sitt kvinnofridsarbete på sin webbplats. Det saknas dock oftast broschyrer på olika platser, exempelvis på apotek, vårdcentral, bibliotek eller regelbunden annonsering i lokalpressen som gör att även personer som inte tar del av kommunens webbplats nås av informationen. Den information som finns är bara på svenska, vilket är anmärkningsvärt framförallt i de kommuner och stadsdelar där befolkningen i hög grad kommer från andra länder. Det borde finnas information åtminstone på de stora språken, till exempel engelska, spanska och arabiska.



Uppsökande arbete

Uppsökande och förebyggande arbete förekommer sällan strukturerat och det saknas konkreta målsättningar för det. Länsstyrelsen har vid tillsynen valt att tolka begreppet ”uppsökande arbete” dels som informationsinsatser, att socialtjänsten informerar på vårdcentraler, förskolor etcetera och dels som uppsökande insatser i familjer där man anar att det kan förekomma våld. Uppsökande arbete kan bestå av medborgarinformation, studiecirklar, olika gruppaktiviteter och fältarbete.

Flera kommuner och stadsdelar har familjecentraler, där landstingets och kommunens personal samarbetar, vilket kan ses som en form av uppsökande arbete. Olika ”fältarbetare” verkar också inom till exempel ungdomsverksamheter och missbruksenheter, men de har inte konkreta uppdrag att fokusera på våldsutsatthet. På Kungsholmen har ett försök gjorts att prata om våld mot kvinnor i samband med information på biblioteket, men det kom inte många åhörare. I Järfälla kommun informerar och diskuterar nätverket mot hedersvåld med eleverna i skolorna. Kvinnojourerna som intervjuats uppger att det sällan eller aldrig kommer initiativ från kommunen att man ska göra gemensamma satsningar.

Identifiera våldsutsatta

Kvinnor som utsatts för våld söker ofta socialtjänsten av andra anledningar än våldet. Det är till exempel vanligt att de söker försörjningsstöd. För handläggare och utförare inom socialtjänsten är det därför viktigt att de har kompetens och verktyg för att kunna upptäcka problematiken. Det saknas ofta grundkompetens bland handläggare som inte arbetar specifikt med våldsutsatta.

Ingen av de tillsynade kommunerna har metoder för att alltid fråga om våldsutsatthet och flera anger att de tror att kvinnorna skulle bli kränkta av sådana frågor. Inom missbruksverksamheter och socialpsykiatri använder man sig dock av utredningsmodeller där frågor om våld ingår, men det framgår inte av tillsynen att någon kvinna känt har känt sig kränkt av dessa frågor.

Inom äldre- och funktionshindersområdet finns stora kompetensbrister, det förekommer att politiker och personal inte reflekterat över att det behövs insatser på grund av våldsutsatthet bland dessa kvinnor.

Arbete med våldsutövare

Flera kommuner och stadsdelar har uppgett att de håller på att bygga upp verksamheter för våldsutövande män. Man hänvisar också till Manscentrum och Mansjouren² i Stockholm. Parallellt med den nationella tillsynen har Länsstyrelsen i Stockholm gjort en enkätundersökning som visar att endast nio kommuner/stadsdelar har egna möjligheter att ge insatser till våldsutövande män. 15 kommuner/ stadsdelar har dock påbörjat ett samordningsarbete för att kunna ge männen insatser. Att män får insatser

² Manscentrum och Mansjouren är ideella organisationer som ger män krisstöd



så att våldet inte upprepas är ett sätt att förverkliga socialtjänstens ansvar och det fjärde jämställdhetsmålet.³

Kvalitet

Bedömningskriterier:

- 5. Socialtjänsten har kvalitetssystem som omfattar arbetet med Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld**
3 kap 3 § SoL, SOSFS 3 kap 3 §, SOSFS 4 kap. 2 § 1p., SOSFS 4 kap. 1 st AR, SOSFS 4 kap. 2 § 4 p., SOSFS 4 kap. 6 §, prop. 2006/07:38
- 6. Kommunen säkerställer att personalen har kompetens för att utföra socialtjänstens uppgifter när det gäller våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld**
3 kap 3 § SoL, SOSFS 2006:11 3 kap. 3 §, SOSFS 2006:11 4 kap 5 §, SOSFS 2006:14 (AR), SOU 2006:65

Kommun/stadsdel	BK 5	BK 6
Järfälla	Inte uppfyllt	Delvis uppfyllt
Upplands-Bro	Inte uppfyllt	Delvis uppfyllt
Kungsholmen	Delvis uppfyllt	Helt uppfyllt
Älvsjö	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Huddinge social	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Huddinge äldreomsorg	Delvis uppfyllt	Inte uppfyllt
Rinkeby-Kista	Helt uppfyllt	Helt och inte uppfyllt**
Nynäshamn	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Nykvarn	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Enskede-Årsta-Vantör	Delvis uppfyllt	Inte uppfyllt

** Helt uppfyllt inom individ- och familjeomsorgen, inte uppfyllt inom äldre- och funktionshindersomsorgen.

Kvalitetssystem

De tillsynade kommunerna och stadsdelarna har inte involverat arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld i sina kvalitetssystem. Det saknas statistik. Några kommuner vet hur många polis-anmälda ärenden man har haft genom BRÅ: s⁴ statistik.

Inför tillsynen har Länsstyrelsen begärt att få ta del av ett antal akter om kvinnor som utsatts för våld och barn som bevittnat våld. Det visade sig vara svårt för kommunerna/stadsdelarna att lätt hitta dem, de fick utgå från de ärenden som handläggarna kom ihåg, vilket ju är ett skört system särskilt med tanke på personalomsättningen. Endast stadsdelen Rinkeby-Kista känner till antalet ärenden som socialtjänsten haft genom att våldsärenden alltid slussas till kvinnofridsteamet.

Det saknas även ofta mål och uppföljningar för kvinnofridsarbetet. Handlingsplaner finns i många kommuner/stadsdelar, men de är sällan uppdaterade, av varierande kvalitet och dåligt förankrade. Glädjande nog har många startat ett revideringsarbete i samband med tillsynen.

³ Mäns våld mot kvinnor ska upphöra, 2005/06:257, 6 §

⁴ Brottsförebyggande Rådet



När kommunen/stadsdelen varken har målsättningar eller känner till omfattningen av våldsärenden kan de inte heller följa upp arbetet. Många kommuner/stadsdelar ger dessutom insatser som ”öppen verksamhet”, det vill säga utan biståndsbeslut, för att personer som inte vill registreras hos socialtjänsten ska känna sig fria att ta emot insatser. Exempel på sådana insatser är stödsamtal för kvinnor, Trappansamtal⁵ för barnen och stöd för våldsutövare. Tanken att ha en ”öppen socialtjänst” är bra, men en önskad konsekvens blir att socialtjänsten inte kan följa upp arbetet och insatserna.

Kompetens

Flera, men inte alla, kommuner och stadsdelar har anställda kvinnofridsamordnare, team eller särskilt utsedda personer som har god kompetens om kvinnofridsfrågor. Länsstyrelsens erfarenhet är att det är svårt att implementera och genomföra ett utvecklingsarbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld utan att ha särskilt ansvariga för arbetet.

Grundläggande kompetens om kvinnofrid bland socialsekreterare och utförare av socialtjänst har brister i flera kommuner/stadsdelar. Kompetens om kvinnofrid finns till viss del inom individ- och familjeomsorgen, men den behöver utvecklas och breddas. Inom äldre- och funktionshindersonsorgen saknas kompetens överlag. Endast Kungsholmens äldreomsorg, som arbetar med projektet Äldrevärn, har en acceptabel kunskapsnivå.

Övergripande kompetensutvecklingsplaner för kvinnofrid saknas i alla tillsynade kommuner/stadsdelar.

Samverkan och säkerhet

Bedömningskriterier:

7. **Socialtjänsten har rutiner för samverkan och samarbete med aktörer utanför kommunen i kvinnofridsarbetet**
6 § förvaltningslagen (1986:223), 4 kap. 1 par. SOSFS 2006:11, 3 kap. 5 § SoL
8. **Socialtjänsten har rutiner för samverkan och samarbete när det gäller kvinnofridsarbetet inom kommunen**
3 kap. 3 § SoL, 4 kap. 1 par. SOSFS 2006:11
9. **Socialtjänsten tillgodoser en våldsutsatt kvinnas behov av skydd.**
SOU 2006:65, SOSFS 2006:5 4 kap. 5 §

⁵ Trappan- strukturerade krissamtal för barn som bevittnat våld



Kommun/stadsdel	BK 7	BK 8	BK 9
Järfälla	Delvis	Delvis	Delvis
Upplands-Bro	Inte uppfyllt	Inte uppfyllt	Delvis
Kungsholmen	Helt uppfyllt	Helt	Delvis
Älvsjö	Delvis	Delvis	Delvis
Huddinge social	Delvis	Delvis	Delvis
Huddinge äldreomsorg	Inte	Delvis	Inte
Rinkeby-Kista	Helt uppfyllt	Delvis	Helt
Nynäshamn	Delvis	Delvis	Delvis
Nykvarn	Delvis	Delvis	Delvis
Enskede-Årsta-Vantör	Delvis	Delvis	Inte

Extern samverkan

Extern samverkan finns i olika konstellationer. Många kommuner och stadsdelar beskriver hur de samverkar med bl. a polisen i ”lokala BRÅ”. Samverkan med de ideella kvinnojourerna beskrivs av kommunerna som välfungerande, men kvinnojourerna beskriver ofta i stället att samverkan brister. Med landstinget fungerar inte samverkan optimalt då deras redovisningssystem inte belönar samverkan. Flera kommuner samverkar med andra genom samverkansavtal. Nykvarn och Nynäshamn har avtal med andra kommuner. Järfälla och Upplands-Bro ingår i en samverkan med flera kommuner där olika insatser samordnas. Älvsjö samverkar i ett projekt med två andra stadsdelar.

Intern samverkan

Intern samverkan bygger i flera kommuner och stadsdelar inte på rutiner eller strukturer utan på att personalen känner till varandra. Det kan leda till att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld bollas mellan olika handläggare och utsätts både för onödig exponering samt utdragen handläggning. I de kommuner/stadsdelar där det finns skriftliga rutiner fungerar samverkan bättre – Rinkeby-Kista och Kungsholmen har till exempel klargjort samverkan när det gäller försörjningsstöd och kostnader. I Huddinge har man infört ett interimistiskt försörjningsstöd som kvinnan får under den första utredningstiden.

Det finns sällan en namngiven person som tilldelats ansvaret för intern och extern samverkan inom socialtjänsten.

Behov av skydd

Hot- och riskbedömning görs inte systematiskt och om det görs dokumenteras det inte. Endast Rinkeby- Kistas kvinnofridsteam använder en strukturerade metod för bedömningar. Socialtjänsten bör göra en riskbedömning innan man fattar beslut om bistånd i ärenden där våld ingår. Denna bör omfatta en bedömning av vilka konsekvenser hotbilden har för just denna person eller familj och vilket stöd eller bistånd som är nödvändigt, särskilt med hänsyn till eventuella barns situation och behov på både kort och lång sikt.

Skriftliga rutiner för sekretesskydd saknas ofta och många socialsekreterare och utförare uppger att de önskar få mer kunskap om olika



personskydd och hur man ska hantera det. Några utförare berättar exempel på när personskyddet röjts. Det ska finnas en beredskap hos kommunen för att bemöta personer med skyddade personuppgifter, till exempel en handlingsplan eller riktlinjer för arbetet och samverkan med andra myndigheter och organisationer.

Det ska även finnas tydliga och kända arbetsrutiner som gör att sekretessbelagda uppgifter inte kommer ut. Det kan hända att osäkra handläggare undviker att informera för att inte riskera att göra sekretessbrott.

Handläggning och dokumentation (gäller kvinnor, inte barn)

Bedömningskriterier:

10. Socialtjänstens handläggning av en ansökan/anmälan tillgodoser den enskildes rättssäkerhet

15 § FL, SOSFS 2006:5 4 kap. 1 §, SOSFS 2006:5 4 kap. 2 § 3 p., 11 kap 1 § SoL, 11 kap. 5 § SoL, SOSFS 2006:5 4 kap 1 §, SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §, 11 kap 1 § SoL, SOSFS 2006:5 4 kap. 4 § (AR), 7 § FL

11. Socialtjänstens beslut tillgodoser den enskildes rättssäkerhet

SOSFS 2006:5 5 kap. 4 §, 11 kap. 5 § SoL, 20 § FL, SOSFS 2006:5 kap. 1 § AR

Kommun/stadsdel	BK 10	BK 11
Järfälla	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Upplands-Bro	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Kungsholmen	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Älvsjö	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Huddinge social	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Huddinge äldreomsorg	Inte uppfyllt	Inte uppfyllt
Rinkeby-Kista	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Nynäshamn	Inte uppfyllt	Inte uppfyllt
Nykvarn	Inte uppfyllt	Inte uppfyllt
Enskede-Årsta-Vantör	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

Ansökan, anmälan och beslut

Anmälan och beslut dokumenteras i stort sett alltid formellt korrekt. Några, men inte alla kommuner och stadsdelar har skriftliga rutiner för handläggning och dokumentation.

Omfattningen av våldet och dess konsekvenser för kvinnan behöver synliggöras bättre i dokumentationen för att socialtjänsten ska kunna göra en adekvat bedömning av kvinnans behov av stöd på både kort och lång sikt.

Socialekreterarnas ojämna kompetens gör att handläggningen kan ha brister och att insatserna som erbjuds kvinnan beror mer på handläggarens kompetens än på kvinnans behov och att socialtjänsten därigenom inte erbjuds på lika villkor.

Det händer också att ärendehantering är alltför långsam, vilket innebär att kvinnorna utsätts för extra oro. För att en våldsutsatt kvinna ska



få tillgång till de insatser hon behöver och har rätt till enligt 4 kap. 1 § SoL måste hennes ärende handläggas på ett sådant sätt att rättssäkerheten kan garanteras. I det ingår att handläggningen, dvs. alla åtgärder från det att ett ärende aktualiseras till dess att det avslutas genom beslut, ska ske skyndsamt.

Insatser

Bedömningskriterier:

12. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt kvinna har**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, SOU 2006:65,
3 kap. 6 § SoL, kapitel 5 SoL
13. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt kvinna med missbruksproblem har**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL, SOU 2006:65, prop. 2006/07:38,
prop. 2006/07:38, 3 kap. 6 § SoL
14. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt kvinna med funktionsnedsättning har**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL, prop. 2006/07:38,
3 kap. 6 § SoL
15. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt kvinna med utländsk bakgrund har**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL, SOU 2006:65, prop. 2006/07:38, 3
kap. 6 § SoL
16. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt äldre kvinna har.**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL,
SOU 2006:65, prop. 2006/07:38, 3 kap. 6 § SoL
17. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en person som lever under hedersrelaterat våld och förtryck har.**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL, SOU 2006:65, prop. 2006/07:38, 3
kap. 6 § SoL, regeringens handlingsplan (skr 2007/07:39)
18. **Socialtjänsten kan tillgodose de behov av stöd och skydd som en våldsutsatt person som lever i en samkönad relation har.**
2 kap. 2 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, kap. 5 SoL, SOU 2006:65, 3 kap. 6 § SoL,
regeringens handlingsplan (skr 2007/08:39)

Kommun/std	BK 12	BK 13	BK 14	BK 15	BK 16	BK 17	BK 18
Järfälla	Helt	Delvis	Inte	Delvis	Inte	Helt	Delvis
Upplands-Bro	Delvis	Delvis	Inte	Helt	Delvis	Inte	Delvis
Kungsholmen	Helt	Delvis	Delvis	Delvis	Helt	Delvis	Delvis
Älvsjö	Delvis	Delvis	Delvis	Helt	Inte	Delvis	Delvis
Huddinge soc	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Huddinge ÅO	-	-	-	-	Delvis	-	-
Rinkeby-Kista	Helt	Delvis	Delvis	Helt	Delvis	Helt	Delvis
Nynäshamn	Helt	Delvis	Inte	Helt	Delvis	Delvis	Delvis
Nykvarn	Delvis	Delvis	Inte	Delvis	Inte	Delvis	Delvis
Enskede-Årsta-Vantör	Delvis	Delvis	Inte	Delvis	Inte	Inte	Delvis



Insatser för våldsutsatta kvinnor

Kvinnor som utsätts för våld får ofta hjälp akut med skyddat boende och samtalsstöd av handläggaren. Det finns *en* kommunal kvinnojour med skyddat boende för våldsutsatta kvinnor i länet, Kriscentrum för kvinnor. Resten av jourerna är ideella föreningar och organisationer. Många kvinnojouurer samverkar och får ekonomiskt stöd av sin kommun/stadsdel och av Länsstyrelsen.

En del kvinnojouurer har bemanning eller beredskap dygnet om, andra inte. Socialjouren gör många placeringar utanför kontorstiden och vänder sig då till de kvinnojouurer som kan ta emot alla tider på dygnet, dvs. de jourer som har högre bemanning. Problem uppstår när kommunerna/stadsdelarna av olika skäl placerar om kvinnorna i "sociala lägenheter" där kvinnorna inte har tillgång till stödpersoner hela tiden. Kvinnorna blir lätt isolerade och vågar sig inte ut. Ibland bor flera kvinnor med barn i en sådan lägenhet, vilket i sig kan motverka isolering, men även kan förstärka problemen.

En del handläggare berättar också om vandan och svårigheterna att meddela kvinnan att hon måste flytta från en kvinnojour med hög bemanning, där kvinnan har tillgång till stöd. Flera kvinnojouurer tycker att några kommuner/stadsdelar inte alltid tar hänsyn till kvinnans behov och bästa när flyttningar genomförs.

Kvinnor som utsätts för våld behöver ofta långsiktiga insatser med ett helhetsperspektiv. Vid tillsynen framgår att många kvinnor varit aktuella flera gånger inom socialtjänsten, vilket naturligtvis kan bero på en komplex problematik, men även kan tyda på bristande långsiktighet och helhetsperspektiv när det gäller insatser. För att arbeta med helheten behövs insatser för kvinnan, ev. barn, mannen och de bakomliggande orsakerna till våldet. Stadsdelen Rinkeby-Kista har en modell för arbete med hela familjen.

Kvinnor med missbruk

Kvinnor med missbruksproblem är en grupp som befinner sig i en livssituation som ökar risken för att de ska utsättas för våld. De kan ofta få samtalsstöd på beroendemottagning eller liknande, men personalen där är inte alltid kunnig och fokuserad på våldsutsattheten. Risken finns att samtalen har fokus på missbruket och inte på våldet och att våldet anses vara en naturlig följd av missbruket. Länsstyrelsen erfar att kvinnorna riskerar att först anmodas att ta tag i sitt missbruk, först därefter kan de få stöd för våldsutsattheten. Det saknas skyddat boende för kvinnor med ett aktivt missbruk. I länet finns våren 2009 fyra platser på Q- juren för skyddat boende åt kvinnor med aktivt missbruk.

Kvinnor med funktionsnedsättning

Kvinnor med funktionsnedsättningar av olika slag är också en grupp där forskningen visar på ökad risk för att utsättas för våld⁶ och de kan ha svårare både att förklara sin situation och att få hjälp jämfört med andra

⁶ *Våga Se*, Forum för kvinnor med handikapp, Kerstin Finndal 2001



våldsutsatta kvinnor. Mörkertalen är antagligen stora och till exempel kvinnor med psykiska funktionsnedsättningar anmäler sällan själva våldsbrott⁷.

Vid tillsynens aktgranskning har Länsstyrelsen endast fått tillgång till dokumentationen av ett fåtal ärenden, vilket kan tyda på att socialtjänstens personal inte är medvetna om att problematiken finns eller vad man ska göra.

De flesta kommuner och stadsdelar saknar möjlighet att ge anpassat samtalsstöd och särskilda skyddade boenden för våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning. För anpassat samtalsstöd hänvisar man till landstingets habilitering, psykiatri etcetera. För våldsutsatta, rullstolsburna kvinnor med fysiska nedsättningar finns ett fåtal handikappanpassade platser i länet. Enstaka kvinnojourer, t ex den i Huddinge kan erbjuda boende för kvinnor med personlig assistans och hemtjänst.

Några kommuner/stadsdelar har nämnt att de ibland känner oro i samband med anhöriganställningar. Kommunen saknar insyn och brukaren kan ha svårt att kommunicera och är därigenom dubbelt utsatt.

Kvinnor med utländsk bakgrund

Kvinnor med utländsk bakgrund är överrepresenterade när det gäller våldsutsatthet i många kommuner/stadsdelar. Flera kvinnojourer anger att upp till 80 procent av dem som bor på skyddat boende kommer från ett annat land. Delvis kan detta bero på att dessa kvinnor saknar skydds nät och kontakter och därför söker sig till socialtjänsten och kvinnojourer i högre grad än andra kvinnor. I Älvsjö stadsdel har Länsstyrelsen sett bra exempel på hur våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund får en kontaktperson eller stöd i hemmet som ett led i att lära känna det svenska samhället.

Kvinnor med utländsk bakgrund får samma stöd som svenskfödda, men ett problem som flera kommuner och stadsdelar tar upp vid tillsynen är att det kan vara besvärligt att få tolkar, framförallt inom de små språkgrupperna där tolken kan vara man och ingå i nätverket kring kvinnan. Kvinnorna vill inte ha tolkhjälp av en man. Flera kommuner och stadsdelar klagar också på att leveransen av tolkhjälpen inte alltid fungerar.

Äldre kvinnor

Vid tillsynens aktgranskning har Länsstyrelsen liksom när det gäller funktionsnedsatta endast fått tillgång till dokumentationen av ett fåtal ärenden, vilket kan tyda på att socialtjänstens personal inte är medvetna om problematiken eller hur de ska hantera problemet. Vid samtal med personalen drar flera sig till minnes att man haft sådana ärenden.

Kvinnjourerna anger att de enstaka gånger har äldre kvinnor som boende eller i samtal, men att kvinnor som är i behov av omvårdnad inte kan tas emot. Huddinge kvinnojour har en lägenhet där en äldre kan bo

⁷ Vi är många. Övergrepp mot kvinnor som använder psykiatri, Anita Tops-Bengtsson 2004



med omfattande hemtjänstinsatser. Det saknas möjlighet för särskilt samtalsstöd inom socialtjänstens äldreomsorg, likaså boende där personalen både kan ge omsorg och krisstöd för våldsutsattheten. Endast Kungsholmens stadsdel arbetar målinriktat och strukturerat genom "ÄldreVärn", en norsk metod för arbetet med våld och äldre.

När det gäller äldre kvinnor ökar risken för att utsättas för våld med ökande ålder och beroende. Det kan vara svårt att diagnostisera våld och övergrepp, det är lätt att tolka den äldres skador som åldersrelaterade; fallskador, ben- och armbrott, skallfrakturer, käkfrakturer, blåmärken och andra krämpor. Om den äldre kvinnan drabbas av demens kan hon dessutom få svårt att berätta om sitt eget tillstånd för omgivningen.⁸

Hedersrelaterat våld

Kvinnor och flickor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är ett område där flera kommuner/stadsdelar enligt tillsynsresultaten samverkar mer än annars. I Järfälla kommun finns ett nätverk som sträcker sig över förvaltningsgränserna, i vissa kommuner/stadsdelar tar man hjälp av andra kollegor som behärskar området bättre, till exempel Systerjouren Somaya, Terrafem eller Rinkeby- Kista stadsdel. I Huddinge kommun finns fem handläggare med specialkompetens som kan bistå andra handläggare.

I en tidigare kartläggning⁹ av länets kvinnofridsarbete framgår annars att det finns kompetensbrister om hedersrelaterat våld. Flera kommuner/stadsdelar anger att det inte förekommer hedersrelaterat våld inom kommunen/stadsdelen, vilket i sig kan tyda på bristande kompetens. Några som intervjuas lyfter frågan om vuxna kvinnor som utsätts för hedersvåld eller förtryck, de menar att dessa kvinnor inte alltid blir trodda av handläggarna inom socialtjänsten, då fokus inom problemområdet oftast är på unga kvinnor och flickor.

Personer i samkönade relationer

Homo-, bi- och transsexuella (Hbt) personer söker inte hjälp för våldsutsatthet i samma utsträckning som heterosexuella trots att våld antagligen förekommer i samma utsträckning. Tillsynen visar att kommunerna/stadsdelarna inte har uppmärksammat målgruppen, varför det är svårt att göra en bedömning. Det finns inga särskilda boendeformer eller stöd-samtal för dessa grupper.

⁸ Prop. 2006/07:38, sid 16-17

⁹ Kartläggning, Länsstyrelsen i Stockholm, Dnr 7001-2008-008652



Barnets behov

Bedömningskriterier:

19. När ett barn bevittnat våld görs det en förhandsbedömning av barnets situation

5 kap. 11 § 3 st. SoL, 11 kap 1 § SoL, SOSFS 2006:12, SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §

20. Om barnet misstänks vara utsatt för brott tar socialnämnden alltid ställning till om en polisanmälan ska göras

SOU 2006:65, 5 kap. 11 § SoL, 3 st., 11 kap 1 § SoL, 11 kap. 5 § SoL, SOSFS 2006:5 4 kap. 1 § pl, SOSFS 2006:5 5 kap 3 § (AR), SOSFS 2006:12

21. En utredning om ett barn som bevittnat våld beskriver hur våldet har påverkat barnet och barnets behov av insatser

SOU 2006:65, 5 kap. 11 § SoL, 3 st., 11 kap 1 § SoL, 11 kap. 5 § SoL, SOSFS 2006:5 4 kap. 1 § pl, SOSFS 2006:5 5 kap 3 § (AR), SOSFS 2006:12

22. Socialtjänsten har insatser för att möta det behov av stöd och skydd som barn som bevittnar våld har

SOU 2006:65, 5 kap. 11 § SoL, 3 st., 11 kap 1 § SoL, 11 kap. 5 § SoL, SOSFS 2006:5 4 kap. 1 § pl, SOSFS 2006:5 5 kap 3 § (AR), SOSFS

Kommun/std	BK 19	BK 20	BK 21	BK 22
Järfälla	Inte	Delvis	Inte	Delvis
Upplands-Bro	Delvis	Ej bedömt	Delvis	Delvis
Kungsholmen	Delvis	Delvis	Inte	Delvis
Älvsjö	Delvis	Inte	Delvis	Delvis
Huddinge social	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Rinkeby-Kista	Helt	Inte	Delvis	Helt
Nynäshamn	Inte	Inte	Inte	Delvis
Nykvarn	Inte	Delvis	Delvis	Delvis
Enskede-Årsta-Vantör	Inte	Delvis	Inte	Delvis

Förhandsbedömning och utredning

I socialtjänstlagen (5 kap. 11 §) anges att ett barn som bevittnat våld mot en nära anhörig är att betrakta som brottsoffer och kan vara i behov av stöd och hjälp, men när det gäller arbetet med barn som bevittnat våld har flera kommuner/stadsdelar stora brister. Toleransnivån är ofta hög när det gäller att avsluta en förhandsbedömning utan att inleda utredning av barnets behov av stödinsatser.

Utredningar avslutas också många gånger utan att barnet får insatser även om det är framgår tydligt att barnet tagit/tar skada av sin miljö och sina erfarenheter. Många kommuner/stadsdelar placerar mammor och barn akut på skyddat boende och "glömmer" sedan bort att barnen måste utredas och oftast behöver få mer långsiktiga insatser.

Ett barn kan vara starkt påverkat av att ha upplevt våld mot en närstående, därför är det viktigt att utredningen omfattar våldet i tillräcklig



utsträckning, vilka konsekvenser våldet har för barnet och vilken bedömning socialtjänsten gör av barnets behov av skydd och stöd pga. våldet och övriga omständigheter i ärendet. Även om våldet har upphört och det inte finns behov av akuta insatser kan barnet vara i behov av hjälp för att bearbeta sina upplevelser. Det är därför nödvändigt att den som ska bedöma om en utredning ska inledas har nödvändiga kunskaper om hur barn påverkas av att uppleva våld. Det är också en förutsättning för att motivera föräldrar till att låta barnen få behandling.

Enligt Socialstyrelsens rapport (2005) *När mamma blir slagen, att hjälpa barn som lever med våld i familjen* visar forskning att barn ofta varit med när mamman misshandlats men att hon förringar det av skuld och rädsla. Barnen å sin sida berättar inte spontant vad de varit med om av lojalitet, skuld och skam. Detta leder till att barns utsatthet inte alltid uppmärksammas och beaktas. Barn som växer upp med obearbetade upplevelser av våld mot nära anhörig riskerar att själva bli offer eller förövare.

Misstanke om brott

Våld mot kvinnor i nära relationer och våld mot barn överlappar i många fall varandra. Det finns mycket starka skäl för att i kontakterna med en våldutsatt kvinna också undersöka om hennes barn utsatts för våld. Om det finns misstankar att ett barn utsatts för brott bör detta polisanmälas om det bedöms vara till barnets bästa. Tillsynen visar att ställningstagande för/emot polisanmälan inte alltid görs och/eller dokumenteras, vilket är en brist.

Insatser

Kommunerna och stadsdelarna erbjuder barn som bevittnat våld skyddat boende tillsammans med sina mammor. Ett problem kan uppstå när barnet är en tonårig son, alla kvinnojourer tar inte emot dem. Då försöker kommunerna/stadsdelarna att lösa det hela, mer eller mindre lyckosamt, med hotellboende eller placering av sonen i en kontaktfamilj. Några kvinnojourer har uppmärksammat problemet och öppnar platser för mammor med tonårssöner.

De flesta kommuner/stadsdelar erbjuder barnen insatsen ”Trappan” - en strukturerad samtalsserie för krisbearbetning – genom utbildade handläggare/behandlare. Barnen kan också få det stödet på kvinnojourerna. Många gånger får dock inte barnen stödsamtal då föräldrarna inte vill ha kontakt med socialtjänsten eller bagatelliserar våldshändelsen. Socialtjänsten har idag ingen möjlighet att ”tvinga” föräldrarna att se till att barnen får stöd och handläggarna saknar metoder och många gånger tid för motiveringsarbete med föräldrarna.

Trappansamtal ges ibland som bistånd med ett behovsbedömt beslut efter utredning och ibland som en öppen insats som föräldrar och barn själva kan söka sig till. Att erbjuda öppna insatser är ett sätt att eventuellt få fler barn till Trappansamtal, men samtidigt förlorar socialtjänsten möjligheten att följa upp insatsens genomförande och effekt.



Vårdnad, boende och umgänge

Bedömningskriterier:

23. **I samarbetsamtal i relationer där det finns uppgifter om våld uppmärksammas våldet**
SOSFS 2003:14 (AR), 3 kap. 5 § 2 st. SoL, 6 kap. 2a § FB, prop. 2005/06:99, Socialstyrelsens handbok Vårdnad, boende och umgänge, 5 kap. 11 § SoL, 11 kap. 1 § SoL
24. **I snabbupplysningar till rätten angående vårdnad, boende och umgänge framgår om det finns uppgifter om våld**
6 kap. 20 § FB, SOSFS 2003:14, 5 kap. 11 § SoL, 11 kap. 1 § SoL, prop. 2005/06:99
25. **I utredning om vårdnad, boende och umgänge fäster socialtjänsten särskilt avseende vid uppgifter om våld**
SOSFS 2003:14 (AR), Socialstyrelsens handbok Vårdnad, boende och umgänge, 6 kap.2a § FB, 6 kap. 19 § 4 st. FB, 5 kap. 11 § SoL, 11 kap. 1 § SoL, prop. 2005/06
26. **När det i arbetet med frågor rörande vårdnad, boende och umgänge med barn framkommer uppgifter om att en närstående vuxen varit utsatt för våld eller andra övergrepp informeras den enhet/handläggare som har ansvar för att göra en förhandsbedömning av barnets behov av stöd och hjälp om detta**
11 kap. 1 § SoL

Kommun/std	BK 23	BK 24	BK 25	BK 26
Järfälla	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Upplands-Bro	Inte	Delvis	Delvis	Delvis
Kungsholmen	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Älvsjö	Delvis	Delvis	Delvis	Helt
Huddinge social	Delvis	Delvis	Delvis	Helt
Rinkeby-Kista	Helt	Helt	Helt	Helt
Nynäshamn	Inte	Delvis	Delvis	Delvis
Nykvarn	Inte	Delvis	Delvis	Delvis
Enskede-Årsta-Vantör	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis

Samarbetsamtal

När det gäller samarbetsamtal saknar flera kommuner/stadsdelar skriftliga rutiner och alla känner inte till socialstyrelsens allmänna råd och handbok¹⁰, som för övrigt även är tillämplig inom alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Vid samarbetsamtal bör samtalsledaren ha som rutin att fråga parterna om det förekommit eller förekommer våld, hot, kontroll eller annan kränkande behandling i relationen. Om en förälder uppger att det förekommit våld eller hot bör samtalsledaren alltid göra en bedömning av vilka säkerhetsåtgärder som behövs vid samtalen eller om samtalen ska avslutas. Samtalsledaren bör kartlägga i vilken utsträckning barnet har bevittnat våld, hur barnet reagerat och ifall barnet blivit utsatt för våld.

¹⁰ SOSFS 2003:14, Socialstyrelsens allmänna råd om socialtjänstens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge.



Snabbupplysningar

Det saknas ofta även skriftliga rutiner för snabbupplysningar. Vid ärenden om vårdnad, boende och umgänge får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts. Rätten kan inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan nämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet. Det bör framgå om någon i familjen är utsatt för våld.

Utredning av vårdnad, boende och umgänge

Vid utredning om vårdnad, boende och umgänge bör utredaren ställa frågor på ett sådant sätt att det kommer fram om det förekommit våld, hot, kontroll eller andra kränkningar mellan föräldrarna. Även här saknar flera kommuner och stadsdelar rutiner. Om något tyder på sådana problem bör utredaren ställa frågor 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.

Information

Om det under samarbetsamtal eller en utredning om vårdnad, boende och umgänge framkommer uppgifter om att det förekommit/förekommer våld mellan närstående vuxna kan den som leder samarbetsamtalen eller verkställer utredningen ha anledning att informera en annan enhet inom socialtjänsten som har att göra en utredning om barnets behov av stöd och hjälp enligt 11 kap. 1 § SoL. En sådan utredning/förhandsbedömning ska göras skyndsamt. Rutiner för information saknas ofta, men de flesta kommunerna/stadsdelarna anger att dessa ärenden alltid informeras till den grupp som har ansvar för utredning av barn.

Goda exempel och framgångsfaktorer

Länsstyrelsen har funnit brister vid tillsynen, men även flera goda exempel. Här redovisas några av dem:

- Rinkeby – Kista, kvinnofridsteamet har ”förlöst” arbetet. En handläggare säger: *”Nu när jag vet vad jag ska göra, då vågar jag fråga”*.
- Kungsholmen – har kvinnofridsrepresentanter inom varje enhet. Jobbar med äldre/våld enligt en norsk modell.
- Järfälla arbetar med hedersvåld tillsammans med andra förvaltningar. Har startat en Kvinnofridsmottagning.
- Huddinge har särskilt utbildade personer som stödjer handläggarna.
- Upplands-Bro gör bra barnutredningar.
- Älvsjö ingår i ett projekt med andra stadsdelar, Athena.
- Nynäshamn har anställt en kvinnofridssamordnare.
- Nykvarn, en liten kommun som har avtal med en större.
- Enskede-Årsta-Vantör – gör ett kvinnofridskort som alla handläggare ska ha.



Länsstyrelsen har också identifierat ett antal framgångsfaktorer som underlättar arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld:

- Att den politiska ledningen ”pekar med hela handen” och säger att ”detta är ett prioriterat område”.
- Att ledningen, både politiker och tjänstemän är intresserad av kvinnofridsfrågan och har en viss kompetens.
- Kvinnofridsteam, samordnare och en organisation med särskilt utsedda inom varje enhet.
- Eldsjälar.
- Att kompetensplan finns för grundutbildning för all personal.
- Att det finns skriftliga och aktuella handlingsplaner, riktlinjer och rutiner.
- Att helhetsperspektiv och samsyn prioriteras.