

Rapport 2020:8

Strukturer för stöd

Utvärdering av det nationella uppdraget
att motverka hedersrelaterat
våld och förtryck



► vårdanalys



Citera gärna ur Vårdanalys publikationer,
men ange alltid källa.

Rapporten finns även publicerad
på www.vardanalys.se

Beställning av Vårdanalys tryckta publikationer:
registrator@vardanalys.se
Box 6070, 102 31 Stockholm

© Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2020
Grafisk Design och produktion: Les Creatives Sthlm
Omslagsbild: Getty Images International
Tryck: ÄTTA.45 Tryckeri
ISBN 978-91-88935-18-2



Strukturer för stöd

Utvärdering av det nationella uppdraget
att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Beslut om den här rapporten har fattats av styrelsen för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Projektledaren Daniel Zetterberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har projektdirektören Marianne Svensson och analyschefen Cecilia Stenbjörn deltagit.

Stockholm den 12 maj 2020

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Anders Anell
Styrelseordförande

Anna Dunér
Vice styrelseordförande

Håkan Ceder
Styrelseledamot

Eva Fernvall
Styrelseledamot

Titti Mattsson
Styrelseledamot

Hans Winberg
Styrelseledamot

Jean-Luc af Geijerstam
Generaldirektör

Daniel Zetterberg
Föredragande

Förord

Hedersrelaterat våld och förtryck orsakar stort lidande för de som utsätts. Att förebygga våldet och förtrycket och att ge ett gott och samordnat stöd till de som utsätts är därför av största vikt. Den som utsätts för våldet och förtrycket kan möta yrkesverksamma från många olika aktörer i samhället och det finns också flera myndigheter som ger stöd till de yrkesverksamma.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft uppdraget att samordna och stödja övriga länsstyrelser samt stödja nationella myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har nu utvärderat länsstyrelsens arbete under 2011–2019 på regeringens uppdrag.

Utvärderingen har letts av utredaren Daniel Zetterberg. I projektgruppen har också analytikern Caroline Larsson ingått. Även utredaren Caroline Vidigsson Schmölder och juristen Nadja Zandpour har deltagit i arbetet. Ernst & Young AB har bistått oss i arbetet, bland annat med intervjuer och dokumentstudier. Vi vill tacka alla som har ställt upp på intervjuer, deltagit i diskussioner eller arbetsseminarier eller på andra sätt medverkat till innehållet i rapporten.

Stockholm i juni 2020

Jean-Luc af Geijerstam
Generaldirektör

Resultat i korthet

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har utvärderat arbetet att motverka hedersrelaterat våld och förtryck som Länsstyrelsen i Östergötlands län har genomfört 2011–2019. Syftet är att ge regeringen underlag för beslut om att inrätta ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Våra slutsatser är:

- ▶ Länsstyrelsen i Östergötlands län har till stor del nått regeringens mål i uppdragen.
- ▶ De sammantagna insatserna möter inte dagens behov av stöd. Det behövs ökad tillgång till kunskapsstöd, ett tydligare strategiskt arbete och mer stöd i det praktiska arbetet.
- ▶ Det behövs långsiktiga uppdrag samt en tydligare organisering och nivåstrukturering av arbetet.

Vi rekommenderar:

- ▶ Regeringen behöver verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och stärkt kunskapsstyrning när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck.
- ▶ Regeringen behöver genom långsiktighet i uppdrag och finansiering skapa ett sektorsövergripande uppdrag för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.
- ▶ Regeringen behöver dela upp uppgifterna i ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag.

Sammanfattning

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort lidande för de som utsätts. För att kunna ge utsatta personer ett gott stöd och för att förebygga och förhindra våldet och förtrycket behöver de yrkesverksamma i kommuner, regioner och på andra myndigheter och i andra organisationer flera olika typer av stöd. Länsstyrelsen i Östergötlands län har i uppdrag att samordna och stödja övriga länsstyrelser samt stödja nationella myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) har regeringens uppdrag att utvärdera arbetet med de uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck som Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft sedan 2011. I utvärderingen bedömer vi bland annat i vilken utsträckning länsstyrelsens arbete har stärkt samtliga länsstyrelser förmåga att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, vilken betydelse som arbetet har haft för nationella myndigheter i utvecklingen av kompetens och metoder, hur stödet till yrkesverksamma har fungerat genom den nationella stödtelefonen och hur samverkan med nationella myndigheter har fungerat. Syftet är att ge regeringen underlag för beslut om att inrätta ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (Arbetsmarknadsdepartementet 2019a).

I utvärderingen har vi tagit hjälp av olika informationskällor. Vi har genomfört ett femtiotal intervjuer med ett urval av nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner och frivilligorganisationer. Vi har använt oss av tidigare publicerat material i form av regeringens handlingsplaner och

strategier, tidigare utredningar på området och andra rapporter. Vi har även granskat redovisningar och årsrapporter från Länsstyrelsen i Östergötlands län, och vi har intervjuat arbetsgruppen på länsstyrelsen.

HEDERSRELATERAT VÅLD OCH FÖRTRYCK BERÖR MÅNGA PERSONER OCH SAMHÄLLSSEKTORER

Undersökningar tyder på att det finns ett stort antal personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och som på olika sätt behöver stöd från samhället. En utsatt person kan träffa yrkesverksamma i många olika verksamheter med varierande kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Det är därför viktigt att det finns stöd till de yrkesverksamma, för att stärka deras förutsättningar att tillgodose behovet av stöd hos utsatta.

Hedersrelaterat våld och förtryck är svårt att mäta

Det är svårt att fastställa omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Men det finns ett fåtal större mätningar som visar att det verkar vara ett relativt vanligt problem. Enligt en studie är exempelvis andelen barn i årskurs 9 som lever med *oskuldskrav* och eller *våldsnormer som innehåller kollektivt legitimerat våld* 15 procent i Göteborg, 22 procent i Malmö och 13 procent i Stockholm.

Det är svårt att uttala sig om utvecklingen över tid när det gäller omfattningen, men enligt en intervjustudie i Malmö, Göteborg och Stockholm verkar det inte ha skett någon markant ökning under senare år. Det verkar dessutom finnas geografiska skillnader, vilket gör jämförelser svåra. Samtidigt finns ett mörkertal, bland annat till följd av den tystnads-kultur som finns mot rättsväsendet. Bara en mindre andel av de som utsätts för våld och förtryck kommer att söka samhällets stöd eller på något annat sätt uppmärksammas av myndigheterna, till exempel genom en orosanmälan. Samtalen till Länsstyrelsen i Östergötlands läns stödtelefon för yrkesverksamma avsåg under 2019 cirka 1 100 utsatta personer.

Utsatta kan möta många olika aktörer

Personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan få stöd och hjälp av flera olika aktörer. Flera av aktörerna finns inom offentlig sektor men också inom ideell sektor. Socialtjänsten har här en betydelsefull roll.

Dessutom kan utsatta komma i kontakt med flera olika aktörer, verksamheter eller yrkesverksamma, till exempel polis och åklagare, skola och hälso- och sjukvård. Det finns också flera aktörer som stödjer yrkesverksamma.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ger stöd till yrkesverksamma

Uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län består sammantaget i att

- stödja enskilda yrkesverksamma och nationella myndigheter i deras arbete med barn och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck
- skapa bättre förutsättningar för andras arbete på området genom kunskapsutveckling
- stärka övriga länsstyrelser i deras förmåga att bistå kommuner och landsting genom kunskap och metodstöd
- främja samverkan mellan aktörer både strategiskt och i enskilda ärenden.

Uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län har sedan 2003 vuxit fram ur en mängd deluppdrag. Flera uppdrag har tillkommit mot bakgrund av tidigare uppdrag, vilket gör att arbetet över tid vävts samman.

Många andra myndigheter har också uppdrag på området

Samtliga länsstyrelser har regeringens uppdrag att främja och stödja insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna har bland annat uppdraget att lämna stöd till lokala och regionala insatser i det egna länet som riktar sig till dem som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och till att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna fick under 2017 i uppdrag av regeringen att stödja utvecklingen av resurscentra för vuxna och barn som är utsatta för eller riskerar att utsättas för våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck, på några platser i landet.

Vid sidan av länsstyrelsernas regionala uppdrag har flera nationella myndigheter uppdrag på området. De flesta myndigheter har sektorsspecifika uppdrag, som avser deras verksamhetsområde. Jämställhetsmyndigheten har däremot ett mer strategiskt och sektorsövergripande uppdrag, bland annat att främja utvecklingen av förebyggande insatser samt synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor.

Ingår i ett större arbete mot våld

Våld i nära relationer, mäns våld mot kvinnor, våld mot barn, våld mot hbtq-personer och hedersrelaterat våld och förtryck hänger samman och överlappar varandra. Dessa frågor omfattar totalt sett en mängd initiativ och aktörer.

LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN HAR TILL STOR DEL NÅTT REGERINGENS MÅL

Vår utvärdering visar att Länsstyrelsen i Östergötlands län i allt väsentligt har arbetat enligt sina regeringsuppdrag. Sammantaget har länsstyrelsen till stor del nått målen i regeringens uppdrag, trots att länsstyrelsen har haft förhållandevis svåra förutsättningar för att utföra uppdragen.

Länsstyrelsens arbete har bidragit till att utveckla arbetet vid länsstyrelser och nationella myndigheter

Vår bedömning är att Länsstyrelsen i Östergötlands län har bidragit till att stärka övriga länsstyrelser förmåga att motverka hedersrelaterat våld och förtryck samt att arbetet har haft positiv betydelse för nationella myndigheter i att utveckla relevant kompetens och metoder. Länsstyrelsen i Östergötlands län har till exempel gradvis förändrat delar av det stödjande arbetet från att själva verka lokalt till att i högre grad sprida kunskap genom andra myndigheter, till exempel andra länsstyrelser.

Våra intervjuer visar att en utmaning i arbetet är att det finns relativt lite forskning och evidens på området. Det upplevs inte alltid tydligt vilka belägg som finns för det arbete som Länsstyrelsen i Östergötlands län gör eller de ståndpunkter som länsstyrelsen förmedlar. Det finns också en efterfrågan på ett mer kvalificerat stöd och metodutveckling. Det framkommer också behov av mer kunskap om hur arbetet mot hedersvåld kan organiseras, liksom praktiska verktyg i arbetet.

Samverkan med nationella myndigheter har fungerat relativt väl

Länsstyrelsen i Östergötlands län har samverkat med nationella myndigheter till exempel med att ta fram vägledningsmaterial och liknande och genom olika nätverk. Det finns en viss samverkan mellan Länsstyrelsen i Östergötlands län och andra myndigheter om det stöd som länsstyrelsen ger genom den nationella stödtelefonen. Vid behov av ytterligare sakkunskap,

utöver den som finns inom det Nationella Kompetensteamet som Länsstyrelsen i Östergötlands län driver, används myndighetsnätverket som kontaktväg.

Våra intervjuer visar att det finns önskemål om att nätverket ska fördjupa sin samverkan och vara en arena för ett närmare samarbete mellan myndigheter och ett forum för att utveckla arbetet. Intervjuerna visar också att det behövs en ökad långsiktighet i arbetet: att skapa beständiga samverkansstrukturer mellan myndigheterna är svårt när arbetet bedrivs genom kortsiktiga projekt.

Nationella stödtelefonen har gett stöd till yrkesverksamma

Vår bedömning är att den nationella stödtelefonen uppfyller syftet med uppdraget, det vill säga att ge råd och vägledning i ärenden till yrkesverksamma så att de som är utsatta i sin tur ska få det stöd och skydd som de har behov av och rätt till.

Sedan starten av stödtelefonen 2014 har antalet samtal ökat, vilket enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län kan bero på att kännedomen om stödtelefonen har blivit större.

Våra intervjuer visar att det finns önskemål om mer löpande stöd och handledning i konkreta ärenden. Hinder mot en sådan mer nära handledning är bland annat att alla ärenden är anonyma och att olika personer svarar i telefonen. Det finns också en önskan om att länsstyrelsen skulle kunna ta en mer samordnande roll och bistå med ett ännu mer operativt stöd genom att exempelvis koordinera ärenden. Samtidigt skulle det enligt flera kräva ett annat arbetssätt än i dag, och frågor om exempelvis sekretess skulle behöva lösas. I intervjuer efterfrågar flera mer stöd i ärenden som inte är akuta.

Kommunerna tillämpar länsstyrelsens vägledning och utbildningsmaterial olika

Vår bedömning är att kommunerna tillämpar vägledningarna och utbildningsmaterialet från Länsstyrelsen i Östergötlands län i olika utsträckning. De flesta intervjuade i kommunerna har ändå i något sammanhang använt det kunskapsstöd som länsstyrelsen tagit fram.

I intervjuerna efterfrågar flera en utveckling av befintligt material, och i vissa fall upplever man att det skriftliga stödet är föråldrat. Det behövs uppdateringar av forskningsläget, liksom av metoder och hur det är möjligt att utveckla arbetet.



Länsstyrelsen följer upp egna insatser men gör inte någon systematisk utvärdering

Länsstyrelsen i Östergötlands län följer upp sin verksamhet enligt regeringsuppdragen. Uppföljningarna beskriver främst vad som har hänt och vilka aktiviteter och prestationer som har uppnåtts.

Någon systematisk utvärdering av verksamheten sker däremot inte. Vidare har inga utvärderingar gjorts av effekt och verkan av det stöd som länsstyrelsen erbjuder.

INSATSERNA MÖTER INTE DAGENS BEHOV AV STÖD

Våra intervjuer bekräftar bilden från flera tidigare utvärderingar av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det behövs mer långsiktigt arbete, mer förebyggande arbete, bättre struktur och samordning av nationella uppdrag samt en tydligare helhetsbild. Det behövs varaktiga strukturer och rutiner i verksamheterna, som kan bidra till att arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck blir bestående. Det finns behov av systematiskt arbete och oberoende uppföljning och utvärdering av insatser på området. Behoven går utöver det som i dag rymms i uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Det behövs ökad tillgång till kunskapsstöd

Det finns behov av forskning och utveckling av evidensbaserade metoder i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat finns det för lite kunskap om förebyggande och långsiktigt arbete. Vår bild är att det i hög grad efterfrågas metoder som stöd i det arbetet. Det är viktigt att man följer upp och utvärderar de metoder och arbetssätt som används, och att man tar tillvara på och sprider erfarenheterna av dem både lokalt och nationellt. Erfarenheter från andra länder visar att uppföljningen kan underlättas om rådgivningen från nationell nivå inte är anonymiserad och om det finns tillräckligt skydd för enskildas integritet.

Det behövs ett tydligare strategiskt arbete

Tidigare utvärderingar liksom den nuvarande nationella strategin betonar att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck fortfarande är reaktivt och inriktat mot det akuta skedet. Det behövs en helhetssyn på arbetet, som inkluderar förebyggande arbete, stöd i det akuta skedet och stöd i

det långsiktiga arbetet. Det saknas en tillräckligt strategisk styrning av insatserna för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Området präglas av en stor mångfald av initiativ och uppdrag till många myndigheter, men det går ännu inte att se hur arbetet ska bedrivas samordnat och effektivt för att nå regeringens mål med den nuvarande strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026. Erfarenheterna från bland annat de sex så kallade pilotkommunerna visar att det finns risker med att arbetet är personbundet och att det är en utmaning att bygga upp långsiktiga strukturer.

Det behövs ökat stöd i det praktiska arbetet

Det behövs i vissa fall en mer nära handledning i det praktiska arbetet och ett samordnande operativt stöd, till exempel genom att koordinera ärenden. Flera efterfrågar ett utökat praktiskt stöd genom en stödtelefon som är öppen dygnet runt, eftersom vissa yrkesgrupper som kommer i kontakt med utsatta även behöver stöd på kvällar och helger. Det har också kommit fram att det fortfarande finns oklarheter i de rättsliga förutsättningarna för myndigheter att samverka i individärenden.

DET BEHÖVS LÅNGSIKTIGA OCH TYDLIGA UPPDRAG SOM MÖTER BEHOVEN

Vi bedömer att det finns behov av att inrätta en mer långsiktig struktur för det framtida arbetet. Regeringens styrning på området hedersrelaterat våld och förtryck har präglats av en stor mångfald uppdrag, som framför allt har genomförts i projektform. Det finns en stor projektrötthet hos både statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra organisationer. Uppdragen och lösningarna behöver därför bli mer långsiktiga.

Uppdraget behöver vara nationellt och regionalt, sektorsövergripande och sektoriellt

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck involverar många aktörer genom antingen direkt stöd till utsatta eller stöd till yrkesverksamma. Det sammantagna arbetet berör många olika samhällssektorer och omfattar allt från lokala till nationella frågor. Mot den bakgrunden har vi för vår analys valt att beskriva behoven utifrån fyra dimensioner.



Behoven kan vara antingen *sektorsövergripande eller sektoriella* samt antingen *nationella eller regionala*. Vi bedömer att ingen ensam aktör genom ett samlat uppdrag kan möta alla behov, utan att uppdraget behöver delas upp i flera delar med flera mottagare. Vi bedömer att det är lämpligt att så långt som möjligt utgå från den pågående utvecklingen och befintliga myndighetsstrukturer för de uppdragen.

REKOMMENDATIONER

- ▶ *Regeringen behöver verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och stärkt kunskapsstyrning när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och en förstärkning av kunskapsstyrningen när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck.

Den ännu i stora delar bristande eller varierande kunskapen om området, frånvaron av tydlig evidens, vägledningar, metodstöd och i vissa fall rutiner innebär stora risker för förutsättningarna att ge ett likvärdigt stöd till de som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta motiverar en satsning på området.

Ett första steg bör vara att genomföra en oberoende och heltäckande genomlysning av kunskapsläget när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Utifrån en sådan bred genomlysning bör regeringen som ett andra steg fatta beslut om en riktad satsning på forskning och kunskapsutveckling. Det är viktigt att både behovsanalys och kunskapsutveckling sker med ett brukarperspektiv som involverar både de utsatta och de ideella aktörer som organiserar utsatta och anhöriga.

- ▶ *Regeringen behöver genom långsiktighet i uppdrag och finansiering skapa ett sektorsövergripande uppdrag för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att etablera ett långsiktigt uppdrag med en långsiktig finansiering för arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

För att möta problemen med den kortsiktiga och fragmenterade styrningen framstår det som uppenbart att det finns behov av att inrätta en mer långsiktig struktur för arbetet. Den slutsatsen framkommer också i regeringens uppdrag till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys,

där syftet med uppdraget är att ge regeringen underlag för beslut om att inrätta ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Behovet av detta kommer också till uttryck i bland annat tidigare betänkanden (SOU 2015:86). Kartläggningen av arbetet i andra länder visar att både Norge och Storbritannien har skapat strukturer på central myndighetsnivå för arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck.

En mer långsiktig struktur skulle skapa förutsättningar för de faktorer som vi bedömer är av avgörande vikt för att förbättra stödet vid hedersrelaterat våld och förtryck, särskilt att skapa ett tydligare uppdrag, samt en tydligare organisering och nivåstrukturering av arbetet.

► *Regeringen behöver dela upp uppgifterna i ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att dela upp uppgifterna att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i två delar – ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag.

Vi ser att uppdraget med fördel kan struktureras utifrån å ena sidan behovet av strategisk överblick och nationell samordning och å andra sidan behovet av närhet till yrkesverksamma på regional och lokal nivå, där möjligheterna att upprätthålla nätverk och liknande för det praktiska arbetet har betydelse. Det skulle innebära att uppdraget delas upp i åtminstone två uppdrag med olika mottagare och med en tydlig nivåstrukturering.

Det ena uppdraget skulle vara ett nationellt uppdrag med en mer strategisk inriktning, som är samordnande på nationell nivå, till exempel när det gäller regeringens styrning och de nationella myndigheterna. Ett sådant nationellt uppdrag kan i vissa fall även vara kompensatoriskt, för att utjämna regionala skillnader – till exempel att upprätthålla en nationell stödtelefon. Regeringen har tidigare bedömt att det finns flera fördelar med en sammanhållen organisering av centrala jämställdhetspolitiska uppgifter, vilket omfattar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har tidigare bedömt att det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck bör permanentas och föras över från Länsstyrelsen i Östergötlands län till Jämställdhetsmyndigheten. Vi har i den här rapporten inte utvärderat om Jämställdhetsmyndigheten är den mest lämpliga aktören för att få det nationella uppdraget, men det har inte heller kommit fram några starka skäl som skulle tala emot den



lösningen. Jämställdhetsmyndigheten har också redan ett samlat uppdrag på detta område när det gäller strategiska frågor, förebyggande arbete, kunskapsutveckling, utbildning och kunskapsstöd och ökad upptäckt.

Det andra uppdraget skulle vara ett regionalt uppdrag med en mer operativ inriktning, som är samordnande och stödjande på lokal nivå, till exempel genom att bidra till samordning av arbetet mellan flera kommuner eller genom att bidra med stöd till och samordning av arbetet inom enskilda kommuner. Det kan handla om samverkan mellan till exempel socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och länsstyrelsen i det lokala sammanhanget. Samtliga länsstyrelser har redan i dag ett relativt långtgående uppdrag att ge stöd på regional nivå till kommuner och andra myndigheter. Vi har i den här rapporten inte utvärderat om länsstyrelserna är den mest lämpliga aktören för att få det regionala uppdraget, men det har inte heller framkommit några skäl som skulle tala emot att länsstyrelserna även fortsättningsvis har det. Det finns skäl att se över om det uppdraget behöver förtydligas ytterligare. Likvärdighets-skäl talar för att länsstyrelsernas regionala uppdrag behöver hållas samman. En sammanhållande aktör skulle i detta sammanhang kunna vara Länsstyrelsen i Östergötlands län, som redan har utarbetade nätverk och erfarenhet på området.



Innehåll

1	Inledning.....	23
1.1	Vi utvärderar Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete	23
1.2	Arbetet med rapporten	24
1.3	Rapportens disposition	27
2	Det nationella arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck	31
2.1	Behovet av stöd hos utsatta och yrkesverksamma.....	31
2.2	Området växer fram	41
3	Uppdragen till olika myndigheter	47
3.1	Länsstyrelsen i Östergötlands län har det nationella uppdraget	47
3.2	Alla länsstyrelser ska motverka hedersrelaterat våld och förtryck.....	51
3.3	Flera nationella myndigheter har uppdrag	53
4	Länsstyrelsen har till stor del nått regeringens mål i uppdragen	59
4.1	Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete har bidragit till att utveckla arbetet vid länsstyrelser och andra myndigheter	60
4.2	Samverkan med myndigheter har fungerat relativt väl men kan fördjupas	67
4.3	Nationella stödtelefonen har fungerat väl	69
4.4	Kommunerna använder länsstyrelsens vägledning och utbildningsmaterial olika mycket	75
4.5	Uppföljningar görs men utvärdering och lärande saknas	76
4.6	Få bestående effekter av arbete i pilotkommuner	76
4.7	Går inte att bedöma kostnadseffektiviteten.....	79



5	De sammantagna insatserna möter inte dagens behov av stöd	85
5.1	Behoven kvarstår och nya har tillkommit.....	85
5.2	Det behövs ökad tillgång till kunskapsstöd	86
5.3	Det behövs ett tydligare strategiskt arbete	88
5.4	Det behövs mer stöd i det praktiska arbetet	90
6	Det behövs långsiktiga och tydliga uppdrag som möter behoven	95
6.1	Styrningen präglas av kortsiktighet och fragmentering.....	95
6.2	Uppdraget och organiseringen är otydliga	97
6.3	Uppdraget behöver vara nationellt och regionalt, sektorsövergripande och sektoriellt	98
6.4	Överväganden om organisering av det nationella uppdraget.....	103
7	Rekommendationer	113
8	Referenser	121
	Bilagor	135
	Bilaga 1 – Beskrivning av utvecklingen i sex pilotkommuner	135
	Bilaga 2 – Kartläggning av arbetet i Norge, Storbritannien och Nederländerna	146
	Bilaga 3 – Sammanställning av regeringsuppdrag till länsstyrelsen i Östergötlands län 2005–2020	151
	Bilaga 4 – Metod.....	153
	Bilaga 5 – Intervjuer.....	158



Inledning

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort lidande för de som utsätts. Att förebygga våldet och förtrycket och att ge ett fullgott stöd till de som utsätts är av största vikt. Sverige har genom flera konventioner åtagit sig att tillförsäkra både barn och vuxna en trygg tillvaro utan våld och förtryck. Att komma tillrätta med problemet är komplext och kräver insatser på många områden, alltifrån förebyggande arbete och effektivt bekämpande av brott till ett gott stöd till de som utsätts för våldet och förtrycket.

För att kunna göra detta behöver de yrkesverksamma i kommuner, på myndigheter och i andra organisationer flera olika typer av stöd. Länsstyrelsen i Östergötlands län har i uppdrag att samordna och stödja övriga länsstyrelser samt stödja nationella myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det samlade uppdraget till länsstyrelsen har vuxit fram ur en mängd olika deluppdrag som regeringen lämnat sedan 2003.

1.1 VI UTVÄRDERAR LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄNS ARBETE

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) har regeringens uppdrag att utvärdera arbetet med de uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck som Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft sedan 2011, i synnerhet arbetet med det Nationella Kompetensteamet och den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma. Vidare ska vi redogöra för hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats i de sex kommuner som medverkade i uppdraget 2011–2013: Borlänge, Karlstad, Norrköping,



Söderhamn, Umeå och Västerås (Utbildningsdepartementet 2011b). Vi ska i utvärderingen bland annat bedöma

- i vilken utsträckning länsstyrelsens arbete har stärkt samtliga länsstyrelser förmåga att inom sina län motverka hedersrelaterat våld och förtryck,
- vilken betydelse arbetet har haft för nationella myndigheter, inklusive rättsväsendets myndigheter, i utvecklingen av relevant kompetens och metoder,
- hur stödet till yrkesverksamma har fungerat genom stödtelefonen,
- hur samverkan med nationella myndigheter har fungerat med avseende på det stöd länsstyrelsen ger yrkesverksamma genom stödtelefonen,
- hur samverkan med nationella myndigheter har fungerat i framtagandet av väglednings- och utbildningsmaterial för lokala verksamheter som skola och socialtjänst,
- hur sådana väglednings- och utbildningsmaterial tillämpas i kommunerna samt
- länsstyrelsens uppföljning av sina egna insatser.

I uppdraget ingår även att redogöra för kostnader och bedöma kostnadseffektiviteten i de olika verksamheter som har ingått i länsstyrelsens nationella uppdrag (som drift av stödtelefonen, utbildning av personal vid övriga länsstyrelser och nationella myndigheter med mera).

Dessutom ska vi beakta hur motsvarande verksamheter är organiserade i ett urval av jämförbara länder (som Storbritannien, Norge och Nederländerna), och identifiera arbetsformer och arbetssätt som vi bedömer bör prövas i Sverige.

Syftet är att ge regeringen underlag för beslut om inrättande av ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck (Arbetsmarknadsdepartementet 2019a).

1.2 ARBETET MED RAPPORTEN

Vi har utgått från en bred förståelse av hedersrelaterat våld och förtryck. I arbetet med rapporten har vi inte behandlat stöd som ges direkt till personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Vår utvärdering baseras främst på intervjuer och dokumentstudier.

1.2.1 Utgår från bred beskrivning av hedersrelaterat våld och förtryck

I det hedersrelaterade våldet och förtrycket är kontrollen av sexualitet central och starkt knuten till kollektivet. I hederstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskheter i fokus och familjens rykte och anseende är avhängigt flickors och kvinnors eller pojkars och mäns faktiska eller påstådda beteende. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar till extrema former av hot och våld, inklusive dödligt våld. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Det kan också innebära att våldet sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen, även av andra kvinnor (regeringen 2007).

Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig många olika uttryck. Det kan handla om psykiskt våld, till exempel kontroll, kränkningar, hot samt skuld- och skambeläggning. Det kan handla om socialt förtryck genom att en person blir isolerad och utfryst från familjens gemenskap och inte får delta i olika aktiviteter i skolan och på fritiden. Det kan handla om sexuellt våld som kan ta sig uttryck i att personer tvingas eller förmås att ingå äktenskap mot sin vilja eller att homosexuella eller bisexuella personer tvingas in i relationer med personer av motsatt kön. Könstymning av flickor och kvinnor görs för att kontrollera flickors och kvinnors kroppar och sexualitet. Annat fysiskt våld är ofta ett uttryck för att förtrycket och kontrollen inte fungerar och används för att bestraffa den som brutit mot familjens normer och värderingar. Det kan röra sig om olika brottsliga gärningar, till exempel misshandel och mord. Slutligen finns ett ekonomiskt förtryck som handlar om att flickor och kvinnor inte får tillgång till utbildning, hamnar utanför arbetsmarknaden, förvägras rätten att arbeta eller inte får tillgång till sin egen ekonomi eller förvärvade inkomst (Länsstyrelsen Östergötland 2020b).

Den här breda beskrivningen av hedersrelaterat våld och förtryck används av Länsstyrelsen i Östergötlands län i arbetet med deras nationella uppdrag. Vi har därför också valt att använda samma breda förståelse av begreppet för den här rapporten.

1.2.2 Avgränsningar

Vi har i arbetet inte behandlat det direkta stödet till utsatta. Det viktigaste skälet till det är att Länsstyrelsens i Östergötlands läns uppdrag i första hand



avser stöd till yrkesverksamma. Vi vill samtidigt betona att det vore angeläget att belysa frågor om utsattas situation, till exempel tillgången till stöd och resultatet av insatser, bland annat utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Vårdanalys har i en tidigare rapport undersökt om det förekommer omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården, där vi till exempel konstaterat att pojkar med utländsk bakgrund i lägre grad fick beslut om insats (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2018). I ett nyligen avrapporterat uppdrag (Arbetsmarknadsdepartementet 2019d) om stödet till de utsatta har Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) bedömt att den stödtelefon som NCK bedriver inte bör utvidgas till att ta emot samtal från män och pojkar som är utsatta för våld i nära relationer. NCK föreslår en egen stödlinje för män och pojkar och att behovet av och förutsättningarna för en nationell stödtelefon med specialkompetens för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck bör utredas vidare (NCK 2020).

Länsstyrelsen i Östergötlands län har under 2011–2019 haft ett stort antal olika uppdrag som syftar till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Utifrån regeringens frågor i vårt uppdrag lägger vi i den här utvärderingen fokus främst på uppdrag om det stöd i olika former som ges genom det Nationella Kompetensteamet och den nationella stödtelefonen. De andra uppdrag som länsstyrelsen har haft under den här tiden uppfattar vi inte omfattas av vårt uppdrag och ingår därför inte i utvärderingen. I intervjuer med Länsstyrelsen i Östergötlands län beskriver flera samtidigt att även de uppdragen på olika sätt har bidragit till att utveckla både kompetens och arbete.

Många statliga myndigheter är involverade i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. För tydlighetens skull skiljer vi på regionala myndigheter, det vill säga länsstyrelserna, och de statliga myndigheter som inte har någon geografisk avgränsning. Vi använder termen nationella myndigheter för de sistnämnda.

Termen yrkesverksamma kan även innefatta personer som är verksamma inom ideella organisationer.

1.2.3 Utvärderingen utgår från dokumentstudier och intervjuer

Underlaget som ligger till grund för utvärderingen består framför allt av skriftliga källor och empiriskt material inhämtat genom 50 semi-strukturerade intervjuer med ett urval av nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting och frivilligorganisationer. Dessutom har vi haft en mindre workshop med ideella aktörer liksom en större workshop

tillsammans med flera av de intervjuade aktörerna för att kvalitetssäkra resultat och för att få inspel i det fortsatta arbetet. Vi valde att intervjuva ett urval av aktörer i stället för att genomföra till exempel en mer omfattande enkätundersökning för att få möjligheten att ställa följdfrågor och få ett sammanhang för arbetet i den aktuella kommunen, länsstyrelsen eller myndigheten. Syftet med det var bland annat att underlaget inte bara ska kunna ligga till grund för utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete, utan också för en bredare analys av behoven på det här området.

För att beskriva de behov och utmaningar som låg till grund för uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län och undersöka om behoven kvarstår har vi samlat in och granskat uppdragen, regeringens handlingsplaner och strategier, tidigare utredningar på området liksom rapporter som utgjorde bakgrund till insatser på området. För att redogöra för aktiviteter och resultat, har vi granskat del- och slutredovisningar samt årsrapporter från Länsstyrelsen i Östergötlands län och vi har intervjuat arbetsgruppen på länsstyrelsen. För att få en bild av behovsbilden i dag och för att kunna besvara hur stödet till yrkesverksamma har fungerat på den nationella, regionala och lokala nivån, har vi hämtat in tidigare utvärderingar och uppföljningar av arbetet samt intervjuat arbetsgruppen på Länsstyrelsen i Östergötlands län och ett större urval av myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

För att beskriva hur motsvarande verksamheter är organiserade i Storbritannien, Norge och Nederländerna, har vi framför allt hämtat information från skriftliga källor. Vi har initialt använt tidigare utredningar på området, för att få en överblick över ländernas organisering och betydande aktörer. Därefter har vi hämtat information framför allt från primärkällor, exempelvis årsrapporter och handlingsplaner. Se vidare i bilaga 2.

En mer utförlig beskrivning av metod och urval finns i bilaga 4.

1.3 RAPPORTENS DISPOSITION

I kapitel 2 beskriver vi förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck, vilka typer av yrkesverksamma som utsatta möter samt hur området har vuxit fram sedan 1990-talet.

I kapitel 3 beskriver vi de aktörer som har uppdrag på området, med särskild inriktning på Länsstyrelsen i Östergötlands län och de andra aktörer som ger stöd till yrkesverksamma.

I kapitel 4 presenterar vi resultaten från vår utvärdering av länsstyrelsens arbete med regeringsuppdragen.



I kapitel 5 analyserar vi behoven av stöd till yrkesverksamma, med utgångspunkt i de intervjuer som vi genomfört.

I kapitel 6 analyserar vi den statliga styrningen på området. Med utgångspunkt i behoven av stöd till yrkesverksamma analyserar vi hur uppdraget skulle kunna justeras utifrån en tydligare nivåstrukturering.

I kapitel 7 lämnar vi tre rekommendationer till regeringen som ett underlag till beslut om att inrätta ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

I bilaga 1 redovisar vi utvecklingen i sex pilotkommuner som var en del i ett särskilt uppdrag till länsstyrelsen.

I bilaga 2 redovisar vi en kartläggning av arbetet i Norge, Storbritannien och Nederländerna.

I bilaga 3 redovisar vi en sammanställning av de regeringsuppdrag som Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft under 2005–2020.

I bilaga 4 och 5 redogör vi för vår metod och de aktörer som vi har intervjuat i arbetet.



Det nationella arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

I det här kapitlet redogör vi för omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck och vilka myndigheter och andra aktörer som den som är utsatt för detta våld och förtryck kan möta. Vi redogör också för hur området har växt fram genom olika politiska prioriteringar. Redogörelsen visar:

- Det är svårt att mäta omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck, och mörkertalet är sannolikt stort.
- De mätningar som har gjorts omfattar främst niondeklassare och visar att det är ett vanligt problem, särskilt i storstäder.
- Utsatta kan möta yrkesverksamma från många olika aktörer, där socialtjänsten har en särskilt framträdande roll.
- Det finns många myndigheter som har uppdrag på området.
- Det nuvarande strategiska arbetet betonar en omorientering från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt.

2.1 BEHOVET AV STÖD HOS UTSATTA OCH YRKESVERKSAMMA

Undersökningar tyder på att det finns ett stort antal personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och som på olika sätt kan behöva stöd från samhället. En utsatt person kan träffa yrkesverksamma i många olika verksamheter med varierande kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.



Det är därför viktigt att det finns stöd till de yrkesverksamma för att stärka deras förutsättningar att tillgodose behovet av stöd hos utsatta.

2.1.1 Hedersrelaterat våld och förtryck är vanligt men svårt att mäta

Hedersrelaterat våld och förtryck verkar vara ett vanligt problem, särskilt i större städer. Men det är totalt sett svårt att fastställa omfattningen. Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att kartlägga omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i alla åldersgrupper.

Socialstyrelsen konstaterar att det gjorts vissa mätningar, bland barn och unga i Sverige, men att det inom ramen för uppdraget inte har varit möjligt att genomföra en mer omfattande kartläggning i Sverige bland annat av etiska och rättsliga skäl. Få kommuner har kartlagt hedersrelaterat våld och förtryck, och resultaten från de få mätningar som gjorts kan inte jämföras eftersom hedersrelaterat våld och förtryck mätts på olika sätt. Dessutom är det vanligt att statistik över hedersrelaterat våld och förtryck ingår i annan statistik och inte särredovisas på ett urskiljbart sätt (Socialstyrelsen 2019).

I det här avsnittet redovisar vi resultat från flera enkätundersökningar. I en del enkätundersökningar tas andelen som upplever begränsningar när det gäller val av partner upp. I en senare undersökning uppmärksammas att begränsningar i sådana valmöjligheter inte behöver vara hedersrelaterade, även om de kan vara det och att bakgrunden till att eleverna begränsas inte kommer fram genom undersökningen (Jernbro och Landberg 2018). Vi har inte kunnat utesluta att detta även kan gälla för en del av de andra enkätundersökningarna vi tar upp. Därför behöver resultaten från enkätundersökningarna tolkas med viss försiktighet när det gäller omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck. Men vi anser ändå att de sammantaget visar att det är ett relativt vanligt förekommande problem.

Utbrett problem i de fyra största städerna

Det fåtal större mätningar av det hedersrelaterade våldet och förtrycket som gjorts har avsett barn eller unga vuxna och visar att problemet är förhållandevis omfattande. Bland barn i årskurs 9 lever 20 procent i Malmö, 13 procent i Göteborg och 10 procent i Stockholm med *oskuldsnormer* enligt en enkätundersökning av Örebro universitet. Enkäten besvarades av 6 002 elever i årskurs 9 och genomfördes under 2017 och 2018.

Att leva med oskuldsnormer innebar i undersökningen att familjen eller släkten förväntar sig att den unga ska vara oskuld tills hen gifter sig och att hen inte villkorslöst får ha ett förhållande med någon av motsatt kön. Att inte

få ha ett villkorslöst förhållande kan till exempel innebära att det ställs krav på att personen som den unga har ett förhållande med måste tillhöra samma religion (Baianstovu m.fl. 2019).

Andelen barn som lever med *våldsnormer som innehåller kollektivt legitimerat våld* var 9 procent i Malmö, 8 procent i Göteborg, och 7 procent i Stockholm enligt samma enkätundersökning. Det innebär att den unga antingen har utsatts för våld av familjen eller släkten eller själv har utsatt någon i familjen eller släkten för våld. Dessutom ska våldet vara kopplat till rykte, skam och kontroll, exempelvis kan det handla om att personen har försämrat familjens rykte (Baianstovu m.fl. 2019).

Både att leva med oskuldskrav och att leva med våldsnormer som innehåller kollektivt legitimerat våld räknas i undersökningen som att leva med *hedersrelaterade normer*. En del lever med både oskuldskrav och våldsnormer medan andra bara lever med det ena. Andelen som lever med minst en av de två hedersrelaterade normerna som tas upp i enkätundersökningen är 22 procent i Malmö, 15 procent i Göteborg och 13 procent i Stockholm (Baianstovu m.fl. 2019).

Oskuldskrav fanns riktade mot 20 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna enligt en enkätundersökning i Uppsala. Undersökningen gjordes av TRIS, tjejs rätt i samhället, och 1 063 elever i årskurs 9 besvarade enkäten. Att elever svarade att det fanns förväntningar i familjen eller släkten på att personen skulle vänta med sex tills hen gifter sig innebar att personen enligt enkäten hade oskuldskrav på sig. Bland de som hade oskuldskrav på sig uppgav 26 procent av flickorna och 7 procent av pojkarna att det är deras familj som bestämmer vem de ska gifta sig eller leva med (Ghadimi m.fl. 2019).

Hedersrelaterat förtryck verkar förekomma i hela landet

I en bredare kartläggning uppgav 6 procent av eleverna på högskolan och gymnasiet att de var oroliga för att de inte själva skulle få välja med vem de ska gifta sig, bli sambo eller tillsammans med. 15 procent uppgav att det är viktigt att de är oskuld när de gifter sig, blir sambo eller tillsammans med någon. Enkäten delades ut på 44 skolor på 15 orter där projektet *Det handlar om kärlek* genomfördes under höstterminen 2011 och vårterminen 2012. Cirka 7 000 elever svarade på frågorna i enkäten (Länsstyrelsen Östergötland 2013).

I en nationell kartläggning som Ungdomsstyrelsen genomförde 2009 uppgav 5 procent att föräldrar, religion eller kultur satte gränser i valet av äktenskapspartner. Enkäten besvarades av cirka 2 900 personer i åldrarna 16–25 år (Ungdomsstyrelsen 2009).



I en annan nationell enkätundersökning som genomfördes av Socialstyrelsen 2007 var cirka 5 procent av flickorna och 3 procent av pojkarna ganska eller mycket oroliga för att en förälder eller någon annan vuxen i familjen ska bestämma vem hen ska gifta sig med eller leva med som vuxen. I enkätundersökningen ingick också frågor om den svarande blivit utsatt för kränkande behandling, hot eller våld. Nästan 2 procent av (alla) pojkar och nästan 3 procent av (alla) flickor trodde att de blivit utsatta för kränkande behandling, hot och eller våld av föräldrar eller annan vuxen i familjen för att de vuxna tycker att de dragit skam över familjen. Enkäten besvarades av ungefär 5 200 elever i gymnasieskolan (Socialstyrelsen 2007).

Enligt Jernbro och Landberg (2018) uppgav 2,5 procent av eleverna att de inte själva får bestämma vem de ska gifta sig med eller leva med som vuxen i "en nationellt representativ enkätundersökning". Jernbro och Landberg utgår dock inte från att detta är hedersrelaterat. Enkätundersökningen genomfördes under hösten 2016 och besvarades av 4 741 elever i årskurs 9 på grundskolan och årskurs 2 på gymnasiet.

Svårt att uttala sig om förändringen över tid

De äldre kartläggningarna tyder på att andelen som utsätts för begränsningar i valet av partner varit relativt oförändrad över tid. Andelen som uppger att de upplever begränsningar i vem de kan gifta sig med i Ungdomsstyrelsens kartläggning (2009) är ungefär lika stor som andelen som verkar känna oro över att föräldrar eller någon annan vuxen i familjen ska bestämma vem de ska gifta sig med eller leva med i Socialstyrelsens kartläggning (2007). Båda andelarna ligger dessutom nära den andel som i projektet *Det handlar om kärlek* uppgav att de oroar sig för att inte få välja sin partner själv.

Det är svårt att uttala sig om utvecklingen över tid när det gäller omfattningen av hedersrelaterat våld, eftersom de nyare kartläggningarna skiljer sig från de äldre. Det verkar dessutom finnas geografiska skillnader i omfattningen av hedersrelaterat våld i Sverige, vilket gör det svårt att jämföra resultatet från de äldre nationella kartläggningarna med de nyare kartläggningarna som utgår från storstäder.

I Malmö, Göteborg och Stockholm genomfördes förutom enkäten också intervjuer med totalt 235 personer som hade erfarenhet av hedersrelaterat våld och förtryck genom sitt yrke, genom att ha engagerat sig i någon förening eller själva har blivit utsatta. De intervjuade har inte uppfattat att omfattningen av hedersrelaterat våld har ökat markant under senare år, men de upplever att den kan variera över tid i olika stadsdelar (Baianstovu m.fl. 2019).

2.1.2 Utsattas behov av stöd

Ett problem för kunskapen om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck är att det finns ett mörkertal (Socialstyrelsen 2019). Ett tecken på att mörkertalet sannolikt är stort är att det vid hedersrelaterat våld är väldigt vanligt med tystnadskultur mot rättsväsendet (Brå 2019a). En mindre andel av de som utsätts för våld och förtryck kommer vid något tillfälle att söka samhällets stöd eller på något annat sätt uppmärksammas av myndigheterna, till exempel genom en orosanmälan.

Stödtelefonen för yrkesverksamma som drivs av Länsstyrelsen i Östergötlands län tog emot samtal i totalt 1 019 ärenden som berörde 1 054 utsatta personer under 2019 (Länsstyrelsen Östergötland 2020c). Mellan år 2014 och 2019 har antalet samtal till stödtelefonen ökat (se avsnitt 4.3.3).

Origo är ett resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, och hade 2018 kontakt med 187 nya personer i åldrarna 13–26 år. Året innan hade man kontakt med 168 nya personer i samma åldersgrupp. Gryning är en annan organisation som bland annat har verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck i form av skyddat boende samt råd och stöd. Under 2018 hade man 240 personer i åldern 14–30 år inskrivna, jämfört med 253 personer året innan (Socialstyrelsen 2019).

Mellan februari 2015 och april 2017 kontaktade 485 ungdomar stödchatten inom projektet *Kärleken är fri*, som bemannades av volontärer från flera olika organisationer. De flesta som kontaktade stödchatten om hedersrelaterat våld var flickor (Högdin 2017).

Lokala brottsofferjourer bedömde 2017 att 102 av deras ärenden gällde hedersrelaterade brott (Barlind 2018). Året därpå ökade ärendena till 124 (Barlind 2019) och 2019 var de 117 (Barlind 2020). Olaga hot och misshandel var de brott som bedömts som hedersrelaterade flest gånger (Barlind 2018, Barlind 2019, Barlind 2020). Av ärendena som bedömdes som hedersrelaterade var flera polisanmälda: 83 ärenden 2017 (Barlind 2018), 84 ärenden 2018 (Barlind 2019) och 89 ärenden 2019 (Barlind 2020).

Elever som inte själva får välja vem de ska gifta sig med eller leva med som vuxna är oftare utsatta för olika former av barnmisshandel än elever som själva får bestämma sin partner, enligt resultaten från enkätundersökningen som Jernbro och Landberg (2018) tar upp. Detta gäller både för fysisk och för psykisk misshandel, men även för sexuella övergrepp. 58 procent av eleverna som inte själva får välja sin partner uppgav att de hade blivit utsatta för fysisk misshandel, medan motsvarande siffra för elever som själva fick välja sin partner var 24 procent. Fysisk misshandel inkluderar bland annat att ha blivit dragen i håret eller blivit slagen med exempelvis en käpp, skärp eller linjal.



Brottsliga gärningar ingår i hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig många olika uttryck och kan vara brottsliga handlingar. Beroende på förutsättningarna i de enskilda fallen kan hedersrelaterat våld och förtryck vara exempelvis misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken (1962:700), BrB), mord (3 kap. 1 § BrB), olaga hot (4 kap. 5 § BrB), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB), äktenskapstvång (4 kap. 4 c § BrB), vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § BrB) och brott mot förbudet mot könsstympning (1 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor).

Den 1 juli 2020 börjar ett antal ytterligare straffrättsliga bestämmelser kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck att gälla. Bland annat införs ett nytt brott – barnäktenskapsbrott – och en ny särskild straffskärpningsgrund där en försvarande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska vara om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta heder. Ett utreseförbud införs också som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Ett utreseförbud ska utgöra dels hinder mot att utfärda pass, dels skäl för att återkalla pass. Det blir straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. (prop. 2019/20:131). Dessutom har det beslutats om att tillsätta en särskild utredare som bland annat ska analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2019:43).

År 2019 anmäldes 110 brott på grund av äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (Brå 2020a), men det är få anmälningar som resulterat i domslut (Socialstyrelsen 2019). Under 2016–2019 har det blivit 8 domslut för dessa brott (Länsstyrelsen Östergötland 2020d). Antalet anmälningar om äktenskapstvång ökade mellan 2015 och 2018, men minskade 2019 jämfört med 2018. Antalet anmälningar om vilseledande till tvångsäktenskapsresa har varit ganska oförändrat 2015–2018, men ökade en del under 2019. År 2018 anmäldes 39 brott mot förbudet mot könsstympning (Brå 2020a).

Tabell 1. Antalet anmälda brott respektive år.

Typ av brott	2015	2016	2017	2018	2019
Äktenskapstvång	37	70	90	118	86
Vilseledande till tvångsäktenskapsresa	11	12	14	13	24
Brott mot lagen med förbud mot könsstympning	14	27	21	38	39

Källa: Brå 2020a.

Socialstyrelsen har uppskattat ”att närmare 38 000 flickor och kvinnor i Sverige kan ha varit utsatta för någon typ av könsstympning”. Av dessa uppskattades runt 7 000 av flickorna vara yngre än 18 år. Uppskattningen baserades på hur många kvinnor som fötts i länder där fler än hälften av kvinnorna utsätts för könsstympning och hur stor andel av kvinnorna i respektive land som utsätts för könsstympning (Socialstyrelsen 2015).

Migrationsverket (2016) identifierade 132 asylsökande barn som gifta när de gjorde en sökning för perioden 2013–2015. Troligtvis var fler barn än de som Migrationsverket identifierade gifta. De allra flesta av barnen som var gifta var flickor, bara tre av de gifta barnen var pojkar.

Som en del i det hedersrelaterade våldet och förtrycket förs personer ibland ut ur landet. Enligt Utrikesdepartementet ökade antalet så kallade *familjekonfliktärenden* kraftigt mellan 2017–2018. Familjekonfliktärenden gäller personer som förts utomlands eller hålls kvar utomlands av närstående ”i en hederspräglad eller patriarkal kontext”. År 2017 fick Utrikesdepartementet in 56 familjekonfliktärenden, som ökade till 104 ärenden 2018 och 114 ärenden 2019 (tabell 2). I majoriteten av ärendena befann sig personerna i Irak och Somalia. Ett ärende kan gälla mer än en person. Både 2018 och 2019 gällde ärendena drygt 200 personer och en majoritet av dessa var barn. I 47 av ärendena 2018 fanns uppgifter om våld. I en del ärenden fanns uppgifter om barn och tvångsäktenskap, medan en del ärenden hanterades som uppfostringsresor. I en del ärenden kände socialtjänsten till personen eller familjen redan tidigare (Utrikesdepartementet 2020).

Tabell 2. Antalet familjekonfliktärenden 2018 och 2019.

Antal ärenden	2018	2019
Där det fanns uppgifter om barn och tvångsäktenskap	18	28
Som hanterades som uppfostringsresor	25	20
Där personen/personerna kommit hem till Sverige	47	43
Totalt antal ärenden	104	114

Källa: Utrikesdepartementet 2020.

År 2019 svarade 43 av totalt 192 kommuner att de inom sin verksamhet kände till att personer hade blivit bortförda. Sammanlagt uppgav kommunerna tillsammans att de hade kännedom om 199 bortförda personer under 2019, varav merparten var barn. Enkäten skickades till chefen för socialtjänsten i alla kommuner (Länsstyrelsen Östergötland 2020a).

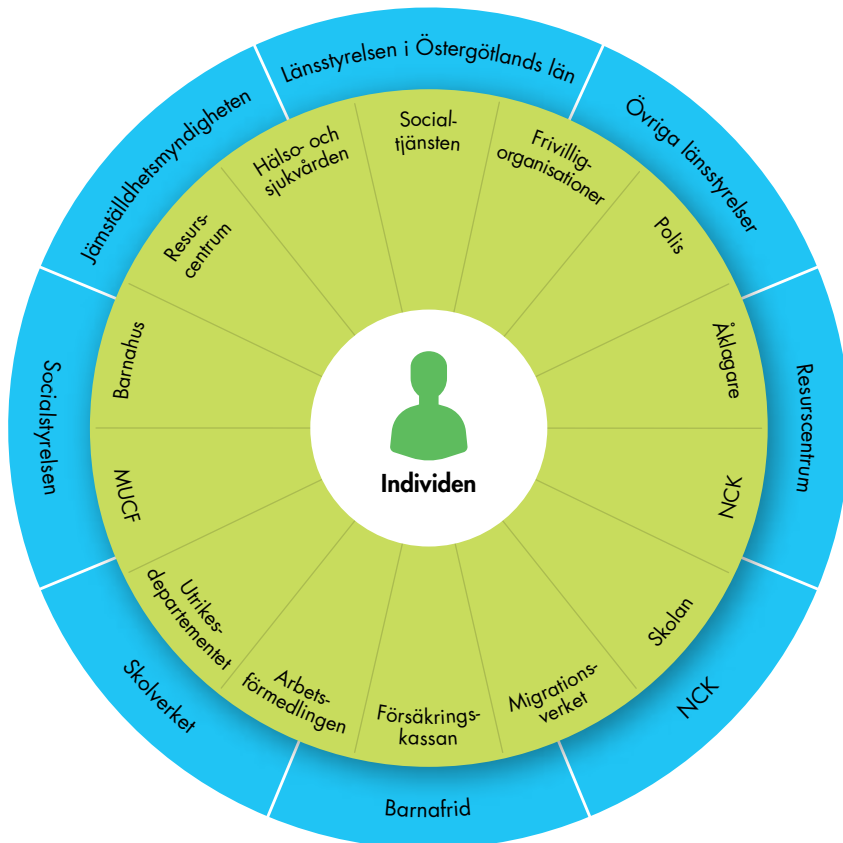


2.1.3 Utsatta möter många olika aktörer

Personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan få stöd och hjälp av flera olika aktörer. Flera av aktörerna finns inom offentlig sektor men också inom ideell sektor. Det finns också flera aktörer som stödjer yrkesverksamma.

Figur 1 visar vilka aktörer som erbjuder stöd till utsatta och vilka aktörer som i sin tur ger stöd till de yrkesverksamma. De gröna erbjuder stöd till utsatta medan de blå erbjuder stöd till yrkesverksamma. En del aktörer ger stöd både till utsatta och yrkesverksamma, till exempel resurscentrum och NCK, som därför finns både som gröna och blå i figuren.

Figur 1. Aktörer som ger stöd till utsatta respektive aktörer som ger stöd till yrkesverksamma.



Aktörer i grönt erbjuder stöd till utsatta medan aktörer i blått erbjuder stöd till yrkesverksamma.

Socialtjänsten har en framträdande roll

Socialtjänsten har en framträdande roll i att ge stöd och hjälp till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Information, råd, stödsamtal, hjälp att ordna boende eller tillfälligt boende, samt hjälp i kontakt med organisationer, myndigheter och hälso- och sjukvård är några exempel på insatser som utsatta kan få hjälp med. Socialnämnden ska kunna erbjuda insatser akut och på kort och lång sikt utifrån riskbedömning och utredning. Vid hedersrelaterat våld bör socialnämnden bland annat utreda de utsattas behov av stöd och hjälp. När socialnämnden utreder barn bör man också utreda om åtgärder behövs i fråga om vårdnad (SOSFS 2014:4).

Utöver socialtjänsten kan utsatta komma i kontakt med flera olika aktörer, verksamheter eller yrkesverksamma, till exempel polis och åklagare, skola och hälso- och sjukvård. Anställda på vissa myndigheter och i vissa verksamheter är dessutom skyldiga att genast göra en anmälan till socialnämnden om de misstänker att ett barn far illa, exempelvis polis, hälso- och sjukvård samt förskola och skola. Misstanken kan gälla hedersrelaterat våld och förtryck (14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL).

Flera av myndigheterna har särskilda uppdrag att stärka arbetet med våld i nära relationer och hedersrelaterat våld (se vidare avsnitt 3.3.4), bland annat Polismyndigheten (Justitiedepartementet 2019a), Åklagarmyndigheten (Justitiedepartementet 2019b), Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket (Arbetsmarknadsdepartementet 2019f) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) (Socialdepartementet 2018c).

Personer som utsätts för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld kan ringa till kvinnofridslinjen som drivs av NCK (Kvinnofridslinjen 2020). Det finns några resursteam eller resurscentrum i landet. Till exempel ger resurscentrumet Origo i Stockholm bland annat stöd och råd till utsatta (Socialstyrelsen 2019).

Sektionen för familjekonfliktärenden inom Utrikesdepartements konsulära och civilrättsliga enhet fungerar tillsammans med berörda ambassader som en kontaktlänk mellan den nödställda i utlandet och myndigheter i Sverige och eller utlandet (Utrikesdepartementet 2020).

Hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård av god kvalitet och sjukvårdshuvudmännen ansvarar för att erbjuda vård efter behov till exempelvis personer som har utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck (3 kap. 1 § och 5 kap 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, samt Socialstyrelsen 2014).

Arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck behöver vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet med skolans jämställdhetsuppdrag



(Skolverket 2018). Skolan ska främja alla elevers utveckling och lärande (1 kap. 4 § skollagen (2010:800)). Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter, som alla människors lika värde och jämställdhet (1 kap. 5 § skollagen). I flera kurs- och ämnesplaner är kunskap om mänskliga rättigheter, jämställdhet, kön, sexualitet och relationer viktiga delar. Skolan ska även bedriva ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och på annat sätt främja lika rättigheter och möjligheter (Skolverket 2018).

I vår workshop med ideella organisationer framkom att ideella organisationer kan erbjuda råd eller stöd till personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. De kan även driva skyddande boenden och sprida kunskap och information samt på olika sätt arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck. De fyller också en viktig funktion genom att det kan vara lättare att kontakta en organisation än socialtjänsten, eller för den som avböjer kontakt med myndighetsföreträdare på grund av exempelvis misstro eller rädsla.

Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime (GAPF) är exempel på en ideell förening som bland annat erbjuder stöd till utsatta i form av stödjour, chatt och kontakt med stödpersoner (GAPF u.å. a, GAPF u.å. b, GAPF u.å. c, GAPF u.å. d). En annan ideell organisation som bland annat erbjuder stöd till utsatta är Tjejers rätt i samhället (TRIS). TRIS har till exempel jourtelefon och skyddat boende (TRIS u.å. a, TRIS u.å. b).

Flera organisationer genomför även utbildningar och kampanjer i till exempel skolor. Ett exempel är projektet *Det handlar om kärlek* som drevs av Rädda Barnen tillsammans med Länsstyrelsen i Östergötlands län 2008–2012. I projektet engagerades lokala aktörer kommunvis i samverkansgrupper som tillsammans genomförde skolbesök enligt projektets metod. Mot den bakgrunden utvecklades projektet *Kärleken är fri* som i huvudsak finansierades av Allmänna arvsfonden under 2014–2017. Målet var att fortsätta bygga upp en stödverksamhet kopplad till skolor där modellen *Det handlar om kärlek* genomfördes samt att nå fler barn och unga.

Många av aktörerna i figur 1 har uppdrag eller uppgifter som gäller annat våld än hedersrelaterat. Till exempel har NCK regeringens uppdrag att höja kunskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (Utbildningsdepartementet 2011a).

2.2 OMRÅDET VÄXER FRAM

Sverige har flera åtaganden enligt internationell rätt i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Sådana åtaganden framgår bland annat av FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor, FN:s konvention om barnets rättigheter, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet samt ett antal andra konventioner om mänskliga rättigheter.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige är sedan länge en del av ett bredare arbete om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Första gången våld mot kvinnor lyftes upp som en jämställdhetsfråga var 1990 i den jämställdhetspolitiska propositionen (prop. 1990/91:113). Ett jämställdhetspolitiskt delmål om frihet från sexualiserat våld (könsrelaterat våld) formulerades 1993 och en kommission tillsattes för att se över och föreslå åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Kvinnofredsreformen (prop. 1997/98:55) ledde till nya brottsrubriceringar och till att flera myndigheter fick i uppdrag att öka ansträngningarna för att förebygga mäns våld mot kvinnor.

Det uppstod en intensiv debatt i medierna om heder, våld och invandring efter de uppmärksammade morden på Sara (1996), Pela (1999) och Fadime (2002). Efter dessa händelser initierade regeringen flera satsningar specifikt riktade mot hedersrelaterat våld. Under 2002 och 2003 beviljade regeringen till exempel medel för att kartlägga behoven av och stimulera skyddat boende till flickor och unga kvinnor som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld av nära anhöriga. Samtliga länsstyrelser fick anslag till förebyggande arbete. Regeringen initierade en bredare satsning mot hedersrelaterat våld 2003. Inom ramen för den satsningen fick länsstyrelserna senare i uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, och Länsstyrelsen i Östergötlands län fick sitt första nationella uppdrag på området.

Därefter har flera offentliga utredningar och handlingsplaner kommit med inriktning på mäns våld mot kvinnor, där hedersrelaterat våld och förtryck har ingått. Det gäller bland annat *Handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39), *Jämställdhetspolitikens inriktning för perioden 2011–2014* (skr. 2011/12:3), betänkandet *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55) och betänkandet *Mål och myndighet* (SOU 2015:86). Under den här tiden har ”hemvisten” för frågorna varierat mellan olika departement.

Återkommande beskrivningar av utmaningarna i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck gällde brister i samordning, struktur och tydlighet.



Det framhölls att satsningar på området hade lett till utveckling, men arbetet var inte tillräckligt effektivt, kvalitativt och samordnat (se till exempel SOU 2015:55). En utvärdering av regeringens insatser under perioden 2010–2014 visade att

- kunskapen i arbetet med målgrupperna inom de flesta berörda professioner hade ökat
- det fanns risk för kortsiktighet i arbetet
- det förebyggande arbetet behövde öka
- det krävdes bättre struktur och samordning av nationella uppdrag
- det fanns en brist på systematisk utvärdering av arbetet.

(SOU 2014:71)

2.2.1 Nuvarande nationella strategin ska göra arbetet mer proaktivt

Den nuvarande strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026 (regeringen 2016) har syftet att stärka förutsättningarna för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Strategin betonar särskilt förebyggande insatser och ambitionen är att framöver verka för ”en omorientering från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt”. Strategin och ett riktat åtgärdsprogram för 2017–2020 syftar till att lägga grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete.

Strategin är sektorsövergripande och inbegriper arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, med skiftande uttryck som barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av kvinnor och flickor. Strategin betonar särskilt förebyggande insatser samt mäns och pojkars delaktighet, och har fyra mål som ska vägleda insatserna kommande år:

1. Ett utökat och verkningfullt förebyggande arbete mot våld
2. Förbättrad upptäckt av våld samt starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn
3. Effektivare brottsbekämpning
4. Förbättrad kunskap och metodutveckling.

(regeringen 2016)

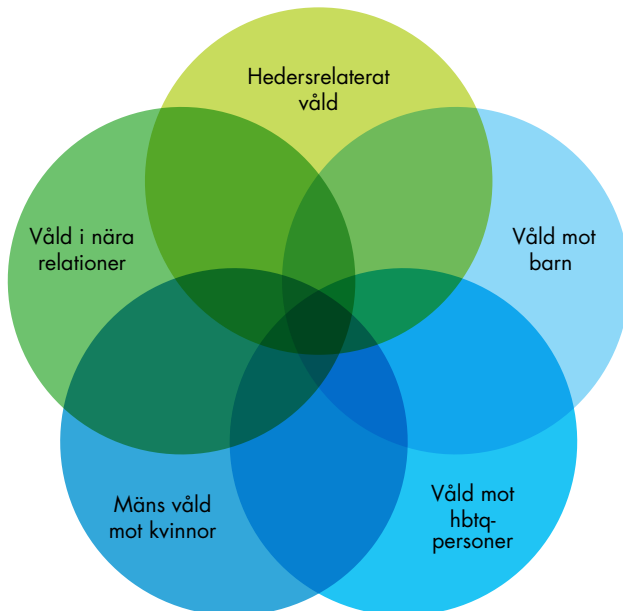
2.2.2 De olika formerna av våld överlappar varandra

Våld i nära relationer, mäns våld mot kvinnor, våld mot barn, våld mot hbtq-personer samt hedersrelaterat våld och förtryck hänger samman och överlappar varandra. Enligt betänkandet *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55) inkluderar våld i nära relationer en del av mäns våld mot kvinnor och en del av det hedersrelaterade våldet. Men allt mäns våld mot kvinnor ingår inte i begreppet våld i nära relationer, eftersom våld som utförs utanför nära relationer inte ingår i begreppet. Inte heller allt hedersrelaterat våld ingår i begreppet våld i nära relationer, eftersom en del av det hedersrelaterade våldet kan utövas av ett större kollektiv där fler människor ingår. Mäns våld mot kvinnor inkluderar däremot en stor del av både våldet i nära relationer och det hedersrelaterade våldet (SOU 2015:55).

Både flickor och pojkar och kvinnor och män kan utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck – det gäller alltså både barn och vuxna. Vissa grupper kan vara särskilt sårbara, till exempel personer med funktionsnedsättningar. Våld i nära relationer inkluderar våld inom både hbtq-relationer och heterosexuella relationer (SOU 2015:55).

Att de olika kategorierna överlappar varandra innebär att våldet som en person utsätts för kan räknas till flera kategorier samtidigt. I figur 2 har vi försökt illustrera att våldet kan tillhöra flera olika kategorier samtidigt.

Figur 2. Våld kan tillhöra flera olika kategorier samtidigt.



Våld i nära relationer, mäns våld mot kvinnor, våld mot barn, våld mot hbtq-personer och hedersrelaterat våld omfattar totalt sett en mängd initiativ och aktörer. Nyligen tagna initiativ på området omfattar bland annat följande:

- Barnafrid vid Linköpings universitet har uppdraget att i samverkan med Socialstyrelsen och länsstyrelserna utveckla kompetensstöd till kommuner och regioner för våldsutsatta barn (Socialdepartementet 2020).
- Länsstyrelserna har uppdraget att utveckla sektorsövergripande regionala strategier och handlingsplaner som utgår från den nationella strategin för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor. De regionala strategierna och handlingsplanerna ska utvecklas i samverkan med bland annat kommuner, myndigheter och näringslivet (Socialdepartementet 2017b).
- Socialstyrelsen har uppdraget att ”fördela medel för att utveckla socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt för att stödja arbete med vuxna och barn i prostitution och människohandel för sexuella ändamål” (Socialdepartementet 2020).
- Statskontoret har uppdraget att följa upp och analysera arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga centrala myndigheters arbete med strategin och analysera förutsättningarna för länsstyrelserna att arbeta för att strategin genomförs inom länen (Arbetsmarknadsdepartementet 2020).



Uppdragen till olika myndigheter

I det här kapitlet beskriver vi de olika myndigheternas ansvar och arbete inom området hedersrelaterat våld och förtryck:

- Länsstyrelsen i Östergötlands län, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid har centrala roller på nationell nivå med specifika uppdrag som gäller olika aspekter av stöd till yrkesverksamma.
- Samtliga länsstyrelser har omfattande uppdrag att på regional nivå motverka hedersrelaterat våld och förtryck.
- En lång rad nationella myndigheter har uppdrag på området och många frivilligorganisationer gör insatser för att stödja de utsatta.

3.1 LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN HAR DET NATIONELLA UPPDRAGET

Länsstyrelsen i Östergötlands län ska bidra till att stärka statliga, regionala och kommunala verksamheters förmåga att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, barn- och tvångsäktenskap samt könsstypning, enligt det nuvarande regeringsuppdraget (Socialdepartementet 2017c). Länsstyrelsen ska stödja både yrkesverksamma på lokal och regional nivå samt nationella myndigheter i deras arbete. Uppdraget till länsstyrelsen har sammantaget vuxit över tid med allt fler deluppdrag.



3.1.1 Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag har flera delar

Uppdraget till Länsstyrelsen i Östergötlands län består sammantaget i att

- stödja enskilda yrkesverksamma och nationella myndigheter i deras arbete med barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas för, hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap eller kvinnor och flickor som är könsstympande eller riskerar att könsstympas,
- skapa bättre förutsättningar för andras arbete på området genom kunskapsutveckling,
- stärka övriga länsstyrelser i deras förmåga att hjälpa kommuner och landsting genom kunskap och metodstöd samt främja samverkan mellan aktörer både strategiskt och i enskilda ärenden.

De tre punkterna sammanfattar regeringens mål med uppdraget. Mer konkret består uppdraget som riktas till länsstyrelsen av flera delar, se tabell 3. Punkterna 1–4 i tabellen är det som mer direkt omfattas av Vårdanalys uppdrag.

Tabell 3. Länsstyrelsen i Östergötlands läns nationella uppdrag 2018–2020.

Uppdrag	Huvudsakliga aktiviteter
1. Stödtelefonen för yrkesverksamma	<p>Driva en stödtelefon för rådgivning till yrkesverksamma i ärenden om barn och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersvåld.</p> <p>Löpande sammanställa statistik från telefonen och i möjligaste mån följa upp inkomna ärenden för att ge en bild av stödet och skyddet.</p> <p>Verka för ökad kännedom om telefonen i verksamheter som bedöms vara underrepresenterade bland dem som använder tjänsten.</p>
2. Webbaserat stöd för yrkesverksamma	<p>På sin webbplats tillhandahålla samlade aktuella upplysningar för olika yrkesgrupper om hedersvåld m.m., bestämmelser, stödsatser inklusive yrkesanpassade råd, utvärderingar och forskning på området.</p>
3. Stöd till nationella myndigheter	<p>Bistå nationella myndigheter i deras uppdrag om hedersvåld m.m., arbete med intern fortbildning och metodutveckling på området.</p> <p>Särskilt bistå Jämställdhetsmyndigheten i uppdraget att sammanställa, sprida och utveckla effektiva arbetsmetoder för våldsförebyggande arbete med unga män och pojkar i hederskontext.</p> <p>Bistå Socialstyrelsen i uppdraget om fördjupad fortbildning om hedersvåld m.m. för personal i socialtjänst samt hälso- och sjukvård.</p>
4. Stöd till övriga länsstyrelser	<p>Bidra till att stärka övriga länsstyrelserns förmåga att främja utvecklingen av insatser mot hedersvåld m.m. I stödet ingår de delar som rör hedersvåld i arbetet med regionala strategier och handlingsplaner för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.</p>

(forts.)

Uppdrag	Huvudsakliga aktiviteter
5. Utveckling av program för våldsförebyggande arbete med föräldrar	Med utgångspunkt i kartläggningen av föräldrastöd tillsammans med kommuner och landsting utveckla ett våldsförebyggande program för arbete med föräldrar som i ett senare skede kan prövas och utvecklas på ett begränsat antal platser i landet.
6. Frågor där länsstyrelsen ska göra analyser och bedömningar	<p>Analysera förutsättningarna för att utvidga den nationella stödetelefonen och webbstödet till att även omfatta målgruppen barn och vuxna som har utsatts för, eller riskerar att utsättas för hedersvåld m.m. inklusive eventuell hantering av samtal från utlandet. Frågor om anmälningsskyldighet, sekretess etc. ska inkluderas liksom möjligheter att lösa dem.</p> <p>Analysera i vilken utsträckning vägledningarna, <i>Våga göra skillnad</i> och <i>Våga se</i>, är kända och tillämpas i olika verksamheter samt hur berörda yrkesgrupper uppfattar vägledningarna.</p> <p>Analysera utvecklingen av verksamheter mot hedersvåld m.m. i förhållande till utsatta gruppers behov i varje län.</p>
7. Förslag till nationell handlingsplan mot könsstypning	Ta fram förslag som kan tas in i en nationell handlingsplan mot könsstypning av kvinnor och flickor. Länsstyrelsens förslag bör i första hand avse rättsväsendet, skola och förskola, fritidsverksamheter för barn och unga, det civila samhället samt särskilda verksamheter för asylsökande och nyanlända.

Källa: Socialdepartementet 2017c.

3.1.2 Organiseringen av arbetet utgår från det Nationella Kompetensteamet

Arbetet med det nationella uppdraget utförs i dagsläget av Nationella Kompetensteamet som består av cirka 13 personer och leds av en enhetschef. I gruppen ingår en utvecklingsledare, en koordinator, en kommunikatör samt sakkunniga som delvis verkar inom olika ansvarsområden. Samtliga deltagare i arbetsgruppen är anställda vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, och mer än hälften arbetar heltid med uppdraget. De sakkunniga har yrkesbakgrund inom flera sektorer, exempelvis socialtjänst och polis, samt praktisk erfarenhet av arbete på området.

Nationella Kompetensteamet har knutit till sig ytterligare personer med stor kompetens i sakfrågan, som alla har sin huvudsakliga anställning i andra myndigheter. Dessa personer är i dag en referensgrupp till Nationella Kompetensteamet, och analyserar problem samt ger anpassade råd och stöd till yrkesverksamma och myndigheter för att förstärka organisationen.

3.1.3 Nationella uppdraget har vuxit fram ur en mängd deluppdrag

Nationella Kompetensteamet utvecklades som en del i ett regeringsuppdrag 2011 (se bilaga 3). Teamet skulle fungera som ett nationellt kompetensteam



för att samordna och stödja arbetet mot tvångs- och barnäktenskap samt hedersrelaterat våld och förtryck. Kompetensteamet skulle också kunna stödja övriga berörda myndigheter och organisationer med kunskap och kompetens på området samt verka för att befintliga nationella riktlinjer beaktas på regional och lokal nivå. De aktörer som inledningsvis sågs som centrala och främst i behov av stöd var socialtjänsten, skolan, polisen samt hälso- och sjukvården (Utbildningsdepartementet 2013).

Uppdraget för Nationella Kompetensteamet förlängdes vid flera tillfällen. Tilläggsuppdrag som att etablera stödtelefonen för yrkesverksamma, att redovisa utvecklingen av samverkan mellan myndigheter, att arrangera en nationell samlingskonferens för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttryck samt att erbjuda en webbplats med resurser för yrkesverksamma som arbetar med frågorna har vid olika tillfällen lagts till Kompetensteamets uppdrag. Under åren har uppdragen även omfattat exempelvis utveckling av stöd samt spridning av kunskap och information.

Det rör sig alltså om flera olika uppdrag till länsstyrelsen, som exempelvis tas upp som åtgärder i regeringens handlingsplaner, uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Flera uppdrag har tillkommit mot bakgrund av tidigare uppdrag, vilket gör att arbetet över tid har vävts samman. Uppdragen redovisas till regeringen och har i samtliga fall varit tidsbegränsade. Regeringen har i dagsläget bedömt att den verksamhet som har utvecklats inom Nationella Kompetensteamet bör fortgå till och med utgången av 2020 (dir. 2017:36).

I det senaste nationella uppdraget från regeringen (Socialdepartementet 2017c), som avser 2018–2020, använder däremot regeringen inte längre benämningen Nationella Kompetensteamet. De aktiviteter och ansvarområden som ingått i Kompetensteamets arbete fortsätter ändå inom ramen för det nuvarande nationella uppdraget, och länsstyrelsen använder även i fortsättningen begreppet Nationella Kompetensteamet. I det senaste uppdraget finns en betoning på att beakta den betydelse hedersnormer kan ha för utövare och utsatta liksom en utveckling av arbetet, däribland våldsförebyggande insatser riktade till unga män och pojkar i en hederskontext samt föräldraskapsstöd i förebyggande syfte.

En övergripande sammanställning av Länsstyrelsen i Östergötlands läns olika nationella uppdrag och deluppdrag finns i bilaga 3.

3.2 ALLA LÄNSSTYRELSER SKA MOTVERKA HEDERSRELATERAT VÅLD OCH FÖRTRYCK

Samtliga länsstyrelser har sedan 2004 haft i uppdrag att aktivt främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna har bland annat fått i uppdrag att lämna stöd till lokala och regionala insatser i det egna länet som riktar sig till dem som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och till att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen Östergötland 2017a). De ska även bistå med konsultativt stöd till framför allt socialtjänsten.

Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län har haft i uppdrag att lämna stöd till skyddat boende som har hela landet som upptagningsområde. Länsstyrelsen i Östergötlands län ska bidra med kompetensstöd till övriga länsstyrelser i deras uppdrag (Finansdepartementet 2017, Finansdepartementet 2018, Finansdepartementet 2019, Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008).

Det senaste uppdraget till länsstyrelserna tar, liksom Länsstyrelsen i Östergötlands läns nationella uppdrag, sin utgångspunkt i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026. Länsstyrelserna har uppdraget att inom sina respektive län stödja genomförandet och uppföljningen av den nationella strategin. Uppdraget består av flera delar:

- regionala strategier och handlingsplaner
- främjande av samverkan
- regionala resurscentrum för våldsutsatta
- utveckling av förebyggande arbete
- kompetensstöd
- regional lägesrapportering.

Länsstyrelserna ska verka för att utveckla kommungemensamma insatser som enskilda kommuner har svårt att genomföra, som skyddat boende för utsatta för hedersrelaterat våld (Socialdepartementet 2017b).

Hedersrelaterat våld lyfts även fram i anknytning till att stödja utvecklingen av resurscentra liksom utveckling av förebyggande arbete och kompetensstöd. Länsstyrelserna ska ge fördjupad fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck samt könsstymning av kvinnor till socialtjänst samt hälso- och sjukvård (Socialdepartementet 2017b).



I juni 2019 fick samtliga länsstyrelser utökade medel för att stärka kunskaperna på chefsnivå hos relevanta aktörer, till exempel kommuner, som i sin verksamhet kommer i kontakt med mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation och i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck. Samtliga länsstyrelser ska samverka med Länsstyrelsen i Östergötlands län i frågor om hedersvåld.

Länsstyrelsernas övergripande uppdrag

I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag samtidigt som de ska ta hänsyn till de regionala förhållandena och förutsättningarna. Länsstyrelserna ska bland annat arbeta sektorsövergripande och samordna samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. De ska också främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer (1 och 2 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion).

3.2.1 Regionala resurscentra växer fram

Länsstyrelserna fick under 2017 i uppdrag av regeringen att stödja utvecklingen av resurscentra på fler platser i landet. Uppdraget om resurscentra handlar i korthet om att länsstyrelserna på några platser i landet ska stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för vuxna och barn som är utsatta för, eller riskerar att utsättas för våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck. Av regeringsuppdraget framgår att det exempelvis kan handla om samlokalisering av polis, hälso- och sjukvård samt socialtjänst för att underlätta stöd och skydd (Socialdepartementet 2017b, Länsstyrelsen Östergötland 2019a).

Länsstyrelsen i Östergötlands län fick i april 2018 i uppdrag av länsstyrelsernas länsrådsgroup att göra en förstudie inför utvecklandet av resurscentra. En rekommendation från Länsstyrelsen i Östergötlands län gällde placeringen av resurscentra, och en annan att Länsstyrelsen i Östergötlands län skulle samordna arbetet på nationell nivå.

I augusti 2018 beslutade länsstyrelserna att uppdraget om resurscentra ska genomföras som pilotverksamheter i Gävleborg, Kronoberg, Norrbotten och Västra Götaland och att Länsstyrelsen i Östergötlands län ska samordna arbetet, bland annat mot bakgrund av Länsstyrelsen i Östergötlands läns nationella uppdrag på området (Länsstyrelsen Östergötland 2019a). Dessa län har alltså en samverkan med Länsstyrelsen i Östergötlands län även

genom uppdraget om resurscentra. Under 2019 beslutade regeringen att verksamheten med regionala resurscentra ska fortsätta utvecklas och att kommuner och lokala aktörer ska stöttas i att utveckla metoder för sitt arbete mot hedersrelaterat våld (Arbetsmarknadsdepartementet 2019e).

3.3 FLERA NATIONELLA MYNDIGHETER HAR UPPDRAG

Redan i regeringens strategi från 2007 framgår att frågorna om hedersrelaterat våld och förtryck rör flera nationella aktörer. Vid sidan av länsstyrelsernas mer sektorsövergripande uppdrag för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck har flera andra myndigheter uppdrag på området. De flesta myndigheter har sektorsspecifika uppdrag, som avser deras verksamhetsområde. Jämställdhetsmyndigheten har däremot ett mer strategiskt och sektorsövergripande uppdrag.

3.3.1 Jämställdhetsmyndigheten har ett sektorsövergripande uppdrag

Jämställdhetsmyndigheten ska främja utvecklingen av förebyggande insatser, bland annat mot hedersrelaterat våld och förtryck, och ”synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor” (4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten).

Jämställdhetsmyndigheten har också flera uppdrag på området, bland annat att sammanställa, sprida och utveckla effektiva arbetsmetoder för våldsförebyggande arbete med unga män och pojkar i en hederskontext och effektiva arbetssätt och metoder för informationsspridning om könsstymning av flickor. Myndigheten har också uppdrag att erbjuda utbildningsinsatser och kunskapsstöd för lärare och andra utbildningsansvariga vid universitet och högskolor, bland annat i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, barn- och tvångsäktenskap samt könsstymning. Dessutom har myndigheten, tillsammans med flera andra myndigheter, ett uppdrag om att verka för ökad upptäckt av våld. Myndigheten har det samordnande ansvaret för uppdraget (Socialdepartementet 2017a, Arbetsmarknadsdepartementet 2019b, Arbetsmarknadsdepartementet 2019c).

Jämställdhetsmyndigheten tog under 2018 över det nationella uppdraget om arbetet mot prostitution och människohandel som Länsstyrelsen i Stockholms län hade haft sedan 2009. I övertagandet ingick även ansvaret för arbetet inom ramen för det Nationella metodstödsteamet mot prostitution och människohandel (Jämställdhetsmyndigheten 2019b).



3.3.2 Nationellt centrum för kvinnofrid ska öka kunskapen

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet har regeringens uppdrag att öka kunskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. NCK:s uppdrag är att arbeta med metodutveckling, information, utbildning, forskning och kunskapssammanställning. NCK ska även stötta myndigheter i deras metodutvecklingsarbete samt verka för en effektiv samverkan mellan myndigheter och organisationer på området (Utbildningsdepartementet 2011a). NCK driver kvinnofridslinjen, en nationell stödtelefon som riktar sig till utsatta för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Även anhöriga till utsatta för våld kan ringa till kvinnofridslinjen (Kvinnofridslinjen 2020).

År 2019 fick NCK regeringens uppdrag att stärka och utveckla verksamheten med den nationella stödtelefonen till våldsutsatta, särskilt med avseende på bland annat flickor och kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. I regeringsuppdraget ingick också att lämna förslag på hur verksamheten med den nationella stödtelefonen kan utvecklas till att omfatta våldsutsatta män och pojkar (Arbetsmarknadsdepartementet 2019d). I redovisningen av uppdraget menar NCK att en separat stödtelefon för män kan vara ett bättre alternativ än att Kvinnofridslinjen utökas. Kvinnofridslinjen får redan nu in fler samtal än de hinner svara på. NCK föreslår därför att de ges uppdraget att i ett pilotprojekt driva en separat stödtelefon för män. NCK föreslår också att Nationella Kompetensteamet ska få i uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för en nationell stödtelefon med specialkompetens för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck (NCK 2020).

Myndigheten har även tidigare haft uppdrag inom området hedersrelaterat våld och förtryck, exempelvis om informations- och kunskapsspridning samt handledning om stöd till flickor och kvinnor som drabbas av hedersproblematik (NCK u.å.).

3.3.3 Socialstyrelsen har flera regeringsuppdrag

Socialstyrelsen har för närvarande omkring 15 pågående regeringsuppdrag inom våldsområdet. Vissa uppdrag rör hedersrelaterat våld och förtryck specifikt, där ett uppdrag handlar om att genomföra fördjupad fortbildning om hedersrelaterat våld och könsstymning för socialtjänst och hälso- och sjukvård. Ett annat uppdrag handlar om att inventera vilken vård som erbjuds könsstympade kvinnor och flickor och ge förslag på hur vården kan förbättras. Andra uppdrag handlar om att analysera och föreslå hur

relevant kunskapsstöd kan utvecklas för att upptäcka och beskriva utsatthet för våld samt bedöma stödbehov och risk för upprepat våld i hederskontext (Socialstyrelsen 2020).

Socialstyrelsen har även haft flera tidigare uppdrag på området, exempelvis om socialtjänstens handläggning av ärenden om barn som kommer till Sverige och som uppges vara gifta (Socialdepartementet 2017d).

3.3.4 Många andra myndigheter har också uppdrag

Många myndigheter har uppdrag som gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Tabell 4 ger exempel på ett antal av de myndigheter som har uppdrag på området.

Tabell 4. Exempel på uppdrag om hedersrelaterat våld till myndigheter.

Myndighet	Uppdrag 2020
Arbetsförmedlingen Försäkringskassan Migrationsverket Socialstyrelsen Jämställdhetsmyndigheten	Fortsätta arbetet med förbättrad upptäckt av våld i nära relationer (Arbetsmarknadsdepartementet 2019f).
Barnafrid	Genomföra utbildningsinsatser om hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer (Socialdepartementet 2018a).
Jämställdhetsmyndigheten	Erbjuda utbildningsinsatser och kunskapsstöd för lärare och utbildningsansvariga vid universitet och högskolor om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, även frågor om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå (Arbetsmarknadsdepartementet 2019c).
Kriminalvården	Utveckla myndighetens återfallsförebyggande arbete för personer dömda för våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott (Socialdepartementet 2018b).
Länsstyrelsen i Östergötlands län	Driva en stödtelefon för rådgivning till yrkesverksamma i ärenden om personer som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersvåld, bidra till att stärka övriga länsstyrelsers förmåga att främja utvecklingen av insatser mot hedersvåld (Socialdepartementet 2017c).
Länsstyrelserna	Stödja utvecklingen av regionala resurscentra för personer som är utsatta eller riskerar att utsättas för våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck (Socialdepartementet 2017b).
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Fortsätta genomföra informationsinsatser om hälsa och jämställdhet för nyanlända och asylsökande barn och unga, uppdraget ska även fortsatt omfatta frågor om hedersrelaterat våld och förtryck (Socialdepartementet 2018c).
NCK	Utveckla verksamheten med stödtelefonen särskilt med avseende på flickor och kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, samt lämna förslag för hur den kan utvecklas till att också omfatta våldsutsatta pojkar och män (Arbetsmarknadsdepartementet 2019d).

(forts.)



Tabell 4. (forts.)

Myndighet	Uppdrag 2020
Polismyndigheten	Förstärkt arbete om särskilt utsatta brottsoffer och brott med hedersmotiv (Justitiedepartementet 2019a).
Skolverket Socialstyrelsen	Inom uppdraget att genomföra utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga riktade särskilda insatser mot barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck (Utbildningsdepartementet 2020).
Socialstyrelsen	Analysera och föreslå hur relevant kunskapsstöd kan utvecklas för att bland annat bedöma stödbehov och risken för upprepat våld i en hederskontext, samt med utgångspunkt i bedömningsmetoderna FREDA utreda förutsättningarna för att utveckla motsvarande metoder för socialtjänstens arbete med våldsutövare, inklusive i en hederskontext (Socialstyrelsen 2020).
Åklagarmyndigheten	Förstärkt arbete om brott med hedersmotiv (Justitiedepartementet 2019b).

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet 2019f, Socialdepartementet 2018a, Arbetsmarknadsdepartementet 2019c, Socialdepartementet 2018b, Socialdepartementet 2017c, Socialdepartementet 2017b, Socialdepartementet 2018c, Arbetsmarknadsdepartementet 2019d, Justitiedepartementet 2019a, Utbildningsdepartementet 2020, Socialstyrelsen 2020, Justitiedepartementet 2019b.

3.3.5 Frivilligorganisationer arbetar mot hedersrelaterat våld

Det finns flera ideella organisationer som på olika sätt arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck. Organisationernas insatser kan komplettera insatserna från till exempel myndigheter eller kommuner, till exempel genom att sprida kunskap och information, ge råd och stöd till utsatta eller bedriva skyddade boenden.

Flera frivilligorganisationer som på olika sätt arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck eller möter utsatta ingår i ett nätverk som Länsstyrelsen i Östergötlands län är sammankallande till. Nätverket bildades hösten 2019.



4

Länsstyrelsen har till stor del nått regeringens mål i uppdragen

I det här kapitlet besvarar vi de frågor som vi har i utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete med hedersrelaterat våld och förtryck. Vår utvärdering visar att länsstyrelsen i allt väsentligt har arbetat enligt sina regeringsuppdrag. Sammantaget kan konstateras att länsstyrelsen till stor del har nått målen med regeringens uppdrag, trots att länsstyrelsen har haft förhållandevis svåra förutsättningar. Våra viktigaste resultat är:

- Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete har bidragit till att utveckla arbetet vid länsstyrelser och andra myndigheter.
- Samverkan med nationella myndigheter har fungerat relativt väl, men kan fördjupas.
- Stödet till yrkesverksamma har fungerat väl genom stödtelefonen.
- Vägledning och utbildningsmaterial tillämpas i varierande grad i kommunerna.
- Länsstyrelsen gör uppföljningar av sina egna insatser, men det saknas utvärdering och lärande.



4.1 LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄNS ARBETE HAR BIDRAGIT TILL ATT UTVECKLA ARBETET VID LÄNSSTYRELSE OCH ANDRA MYNDIGHETER

Vår bedömning är att Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete har bidragit till att stärka övriga länsstyrelser förmåga att motverka hedersrelaterat våld och förtryck samt att arbetet har bidragit till att utveckla relevant kompetens och metoder vid nationella myndigheter.

I länsstyrelsens nationella uppdrag ingår att stödja andra länsstyrelser och nationella myndigheter i deras uppdrag om hedersvåld. Under perioden 2011–2019 har länsstyrelsen haft ett stort antal olika nationella uppdrag med den inriktningen, med en stor bredd av aktiviteter. Genom åren har det skett en gradvis förändring från att länsstyrelsen framför allt utförde utbildningsinsatser riktade mot yrkesverksamma på lokal nivå till att i högre grad sprida kunskap genom andra länsstyrelser och myndigheter.

Vår slutsats är att det är positivt att Länsstyrelsen i Östergötlands län har gått mot att i högre grad verka genom övriga länsstyrelser i stället för att rikta sig direkt till den kommunala nivån, eftersom starkare regional samordning ger förutsättningar för ett mer kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte lokalt. Vi bedömer också att det är ett rimligt tillvägagångssätt ur ett effektivitetshänseende. Men ett problem är att länsstyrelserna har ojämn kapacitet att föra arbetet vidare inom sina län, både sett till kompetens och till ekonomiska och personella resurser. Det kan i förlängningen påverka vilket stöd som ges till de utsatta.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har bidragit till att sätta frågan om hedersrelaterat våld och förtryck på agendan och på olika sätt bidragit med stöd i andra myndigheters arbete. I detta sammanhang bör även framhållas nätverket för myndigheter (se avsnitt 4.2). Vi bedömer att länsstyrelsen bidrar till myndigheters kompetensutveckling i frågor om hedersrelaterat våld. Länsstyrelsen i Östergötlands län uppger samtidigt att kunskaperna hos olika myndigheter fortsatt är relativt ojämn.

Nästintill samtliga intervjupersoner som vi har talat med vid länsstyrelser och andra myndigheter tycker att stödet från Länsstyrelsen i Östergötlands län har varit bra och motsvarat behoven. Samtidigt framhålls att i dag behövs det ett mer kvalificerat stöd. Intervjuade personer från olika myndigheter lyfter fram att det kunskapsstöd som erbjuds genom utbildningar och nätverksdeltagande inte alltid är tillräckligt målgruppsanpassat och att det i vissa fall är svårt att tillämpa. Mot bakgrund av dagens behov av forskning och evidens på området ser vi att det finns behov hos både myndigheter och yrkesverksamma som inte fylls (vi återkommer till detta i kapitel 5.2).

Länsstyrelsen har dock delvis bidragit på området, exempelvis genom finansiering av studier tillsammans med Kriminalvården, och ekonomiskt stöd till ideella aktörer.

4.1.1 Besöken på hedersförtryck.se ökar

Länsstyrelsen i Östergötlands län har i uppdrag att på sin webbplats erbjuda samlade aktuella upplysningar för olika yrkesgrupper om hedersvåld. Där ingår bestämmelser, stödsatser inklusive yrkesanpassade råd, utvärderingar och forskning på området.

Webbplatsen hedersförtryck.se drivs av Länsstyrelsen i Östergötlands län och är den huvudsakliga kommunikationskanalen utåt. Webbplatsen riktar sig till alla som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med hedersrelaterat våld och förtryck, liksom dess olika uttrycksformer som barn- och tvångsåktenskap samt könsstypning.

I intervjuer beskrivs att stödet som länsstyrelsen tar fram och publicerar på webbplatsen främst riktar sig till yrkesverksamma inom skola, socialtjänst och polis. På webbplatsen finns publikationer och annat material tillgängligt för nedladdning eller beställning. Det finns även information om Nationella Kompetensteamet, stödtelefonen och Länsstyrelsen i Östergötlands läns nationella uppdrag.

Tabell 5. Användning av webbplatsen www.hedersfortryck.se.

År	Antal sidvisningar	Antal unika besökare
2015	44 775	36 726
2016	114 998	92 548
2017	176 499	143 096
2018	192 945	159 109
2019	222 317	183 401

Källa: Länsstyrelsen Östergötland 2017b, Länsstyrelsen Östergötland 2018a, Länsstyrelsen Östergötland 2019b, Länsstyrelsen Östergötland 2020c.

4.1.2 Från egna vägledningar till att stödja andra

Flera uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län har berört framtagande och spridning av olika vägledningar och metodstöd. Vissa material riktar sig till yrkesverksamma, medan andra riktar sig till de som utsatts eller riskerar



att utsättas för hedersrelaterat våld eller förtryck, könsstympling eller tvångsäktenskap.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har ändrat arbetssätt under perioden 2011–2019, från att främst utarbeta egna material till att i högre grad stödja andra myndigheter med erfarenheter, underlag och synpunkter på deras material. I intervjuer beskriver representanter för länsstyrelsen att ambitionen har varit att minska mängden olika material som sprids från olika aktörer. Vägledning från exempelvis Socialstyrelsen eller Skolverket kan ha större genomslagskraft hos yrkesverksamma i kommuner. Länsstyrelsen i Östergötlands län har därför som ambition att säkerställa att frågan finns med och beaktas i de nationella myndigheternas material.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har under perioden 2017–2019 bland annat medverkat i arbetet med följande vägledningsmaterial:

- *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter* (Skolverket)
- Kunskapsstöd om familjehemsplacerade barns umgänge med föräldrar och andra närstående (Socialstyrelsen)
- Vägledning om elevhälsan och tillämpning av LVU (Socialstyrelsen)
- Metodstöd till socialtjänsten om barn som är gifta vid ankomsten till Sverige (Socialstyrelsen).

I intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län framgår att samverkan kan se olika ut: det kan exempelvis handla om att länsstyrelsen deltar i en referensgrupp eller en hearing, att ett förslag på material går på remiss till länsstyrelsen eller att länsstyrelsen hjälper till med att ta fram underlag. Intervjuade representanter på både länsstyrelsen och myndigheter som samverkat om olika material har önskemål om bättre återkoppling sinsemellan. I intervjuer med representanter från kommuner framkommer att de inte alltid har en tydlig bild av vem som publicerat det stöd som används.

4.1.3 Informationskampanjer till yrkesverksamma och utsatta

Länsstyrelsen har även producerat eget (ytterligare) material både till yrkesverksamma och utsatta. Under 2016 medverkade Nationella Kompetensteamet i att ta fram information om den skärpta lagstiftningen mot barn- och tvångsäktenskap samt om könsstympling av flickor och kvinnor riktad till både yrkesverksamma, unga och vårdnadshavare. Sedan 2016

finns informationsfilmer för barn och unga om lagen mot tvångsäktenskap. Det finns också filmer om könsstymning av flickor och kvinnor för barn och unga samt föräldrar och vårdnadshavare. Filmerna är översatta till flera språk (Länsstyrelsen Östergötland 2017b).

Länsstyrelsen har även tagit fram ett kommunikationsverktyg med tillhörande handledning tillsammans med Tjejers rätt i samhället (TRIS). Verktuget finns på webbplatsen sedan 2017 som ett stöd för yrkesverksamma som i sin verksamhet möter hedersvåldsutsatta ungdomar som har en intellektuell funktionsnedsättning (Länsstyrelsen Östergötland 2017b).

Länsstyrelsen i Östergötlands län tar även fram och sprider informationskampanjer för att uppmärksamma särskilda frågor. I intervjuer framgår att kampanjer främst anordnas i anknytning till skollov. Under 2017 gjordes kampanjen *Saknad*, som belyste skyldigheter och möjligheter när en elev saknas vid skolstart. I maj 2018 lanserades kampanjen *Att vara orolig för en kompis*. I december 2018 spreds även en uppdaterad version av kampanjen *Saknad* genom Facebook (Länsstyrelsen Östergötland 2019b).

4.1.4 Förändrade utbildningsinsatser från att utbilda på lokal nivå till att utbilda regionala och nationella aktörer

Utbildningsinsatser har varit en stor del av Nationella Kompetensteamets verksamhet. Det har både varit en viktig del i det nationella uppdraget och en relevant metod för att uppfylla de olika uppdragen med vägledningar och informationsspridning som Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft. Tonvikten har gått från att i första hand utbilda lokalt yrkesverksamma inom kommuner till att under senare år primärt utbilda länsstyrelser och nationella myndigheter.

Enligt intervjuerna är yrkesverksamma i kommuner visserligen fortfarande en viktig målgrupp, men utbildningen kan till exempel ske genom att samla yrkespersoner från ett större geografiskt område i samverkan med andra länsstyrelser. Kompetensteamet har initierat utbildningsinsatser, arrangerat utbildningar på förfrågan från andra aktörer och medverkat som föreläsare vid kurser och konferenser arrangerade av andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå. De har också medverkat vid nationella konferenser och branschmässor, exempelvis barnrättsdagarna och socionomdagarna. I intervjuer beskriver Länsstyrelsen i Östergötlands län att de försöker delta i sammanhang där hedersrelaterat våld och förtryck bör belysas.

En uttalad ambition vid Nationella Kompetensteamets utbildningsinsatser är att både ha moment som syftar till ökad kunskap om hedersrelaterat våld



och förtryck samt hur kunskapen kan användas i den egna verksamheten, enligt intervjuer med Länsstyrelsen i Östergötlands län. Länsstyrelsen har försökt anpassa föreläsningar till målgruppen, exempelvis utifrån utbildningsbakgrund och förkunskaper. Ett dokument har tagits fram som stöd för utvecklingsarbete på lokal och regional nivå. Det innehåller bland annat frågor som verksamheter kan använda för att göra en nulägesanalys och behovsinventering (Länsstyrelsen Östergötland 2016a).

I utförandet av vissa uppdrag har länsstyrelsen ordnat konferenser och samarbetat med andra aktörer om olika typer av fördjupade utbildningsinsatser. Teamet har bland annat samarbetat med Skolverket och universitet om en fortsättningsutbildning för rektorer och skolpersonal och med Polismyndigheten, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten om utbildningsinsatser. Dessutom har man tagit fram webbutbildningar. En webbutbildning om hedersrelaterat våld och förtryck som utarbetats tillsammans med Migrationsverket hade under 2017 och 2018 totalt cirka 9 000 visningar (Länsstyrelsen Östergötland 2018a, Länsstyrelsen Östergötland 2019b).

4.1.5 Stödjer andra länsstyrelser att själva utbilda och ge lokalt stöd

Av regeringsuppdraget 2018–2020 framgår särskilt att Länsstyrelsen i Östergötlands län ska bidra till att stärka övriga länsstyrelserns förmåga att främja utvecklingen av insatser mot hedersvåld m.m. i deras respektive län.

På Socialdepartementets uppdrag kartlades 2017 länsstyrelsernas arbete som samordnare av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Sammanfattningsvis konstaterades att länsstyrelsernas förutsättningar skiljer sig åt när det gäller resurser (både ekonomiska och personella), kompetens och internt organisatoriskt stöd, vilket påverkar länsstyrelsernas arbete. Det kan både handla om möjligheterna att samordna andra aktörer och att strategiskt och långsiktigt stötta kommuner och aktörer i arbetet med att förebygga och motverka mäns våld mot kvinnor. Fyra utvecklingsområden lyftes fram, varav ett område var behov av metodutveckling inom hedersrelaterat våld (Ramböll 2017).

Av de senaste årens årsrapporteringar och av intervjuer med Länsstyrelsen i Östergötlands län framgår att länsstyrelsen i dag arbetar med att rikta insatser mot prioriterade yrkesgrupper liksom att samla yrkesverksamma på länsnivå, snarare än på kommunnivå. Utbildningsinsatserna sker i dialog med respektive länsstyrelse. Enskilda kommuner som efterfrågar insatser hänvisas till länsstyrelsen i sitt län, och uppmanas att gå samman med ytterligare kommuner i närområdet för en gemensam utbildningsinsatsning,

snarare än att Länsstyrelsen i Östergötlands län ska åka ut till varje enskild kommun.

Utöver den kontinuerliga samverkan med länsstyrelserna inom ramen för nätverk samt samarbete om spridning av kampanjer och utbildningsinsatser, har Länsstyrelsen i Östergötlands län under 2018 även deltagit i Länsstyrelsen i Stockholms läns arbete med att ta fram en webbutbildning om hedersrelaterat våld och förtryck.

4.1.6 Både positiva och negativa erfarenheter av stödet

Nästintill samtliga intervjuade personer vid länsstyrelser och andra myndigheter tycker att stödet från Länsstyrelsen i Östergötlands län har varit bra när det gäller kompetensstöd, utbildning, stöd i samordning och omvärldsbevakning.

Flera intervjuade beskriver att de snabbt har fått svar på frågor och att det är bra att det finns en samordnande funktion för frågorna. Man tycker att länsstyrelsen har varit mån om att hjälpa till och sprida kunskap samt varit engagerad i frågorna. De intervjuade uppskattar möjligheten att få stöd från länsstyrelsen på olika sätt, både kortare frågor och mer omfattande stöd. Exempelvis har flera myndigheter fått hjälp med genomläsning av metodstöd eller kvalitetssäkring av material och hjälp med att diskutera eller resonera om enskilda frågor.

Länsstyrelsen har även hjälpt till med att exempelvis ta fram större utbildningspaket, hålla föreläsningar och ta fram material i fysisk form eller som webbutbildningar. Intervjuade myndigheter framhåller att Länsstyrelsen i Östergötlands län har bidragit till att sätta frågan om hedersrelaterat våld och förtryck på agendan. Det har man gjort genom att ständigt påminna om att frågan finns och vara en synlig aktör på området, men också genom att länsstyrelsen på eget initiativ kontaktat flera myndigheter när de har fått uppdrag om hedersvåld.

Kunskapsunderlaget är bristfälligt

Våra intervjuer visar att det också finns vissa svårigheter i det stödjande arbetet. I intervjuer med några av kommunrepresentanterna framkommer bilden av att Länsstyrelsen i Östergötlands län inte alltid är samspelade med andra nationella myndigheter. Det beskrivs att socialsekreterare har ringt stödtelefonen och fått råd, men därefter fått annorlunda eller motstridiga besked från nationella myndigheter. Farhågor om risken för detta kommer även fram i samtal med intervjuade personer vid några nationella myndigheter.



Av intervjuer framgår också att en utmaning i arbetet är att det finns relativt lite forskning och evidens på området. Det är inte alltid tydligt vilka belägg som finns för det som länsstyrelsen gör eller de ståndpunkter som länsstyrelsen förmedlar. Några intervjuade personer vid myndigheter menar också att det stundtals är svårt att utröna vad som är Länsstyrelsen i Östergötlands läns officiella ståndpunkt och vad som är enskilda medarbetares ställningstagande. Det beskrivs att information och råd kan variera något beroende på vem från länsstyrelsen som vidtalas.

I intervjuer beskrivs att det uppfattas finnas en polarisering när det gäller insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck med konkurrerande förhållningssätt. I intervjuer med både myndigheter, länsstyrelser och kommuner framkommer önskemål om att länsstyrelsen skulle vara mer transparenta och tydliga med att det finns fler synsätt och perspektiv utifrån en teoretisk grund, och bidra med att lyfta fram dilemman och svårigheter som förekommer i forskningen.

Varierande förutsättningar för andra länsstyrelser att ta arbetet vidare

I intervjuer med andra länsstyrelser framkommer en splittrad bild av vilken roll den egna verksamheten har i förhållande till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Vissa intervjuade representanter uppger att det finns en tydlig ansvarsfördelning där varje länsstyrelse själv ska kunna stödja de lokala aktörerna med kunskap. Andra beskriver att det tycks finnas en sådan förväntan, men att formerna inte har blivit tydligt kommunicerade och att det är osäkert vilket stöd som övriga länsstyrelser kan få från Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Bristande målgruppsanpassning i vissa fall

Enligt intervjuer med länsstyrelser och kommuner har målgruppsanpassningen i utbildningsinsatserna stundtals varit bristande, och därför har det varit svårt att omsätta kunskaperna i praktiskt arbete. Det kan till exempel handla om att länsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har anpassat utbildningen efter deltagarnas baskunskaper eller haft förståelse för deras roller utifrån möjligheter och begränsningar i deras respektive arbete.

4.1.7 Intervjuer visar på efterfrågan på utökat stöd

I intervjuer med andra länsstyrelser framkommer att det efterfrågas ett mer kvalificerat stöd och metodutveckling, kopplat till efterfrågan på insatser för

målgruppen i sin helhet. Från både länsstyrelser och kommuner framkommer behov av mer kunskap om hur arbetet mot hedersvåld kan organiseras liksom praktiska verktyg i arbetet.

I vissa fall efterfrågar aktörer också mer specifik kunskap utifrån sin aktuella yrkesroll, samt mer konkret och operativt stöd. De menar även att det finns en stor efterfrågan på hur arbetet kan ordnas för hela kedjan, från det förebyggande arbetet till det långsiktiga stödet. De upplever att det saknas vägledning i dag.

Intervjuer med flera aktörer visar att de uppfattar att Länsstyrelsen i Östergötlands län huvudsakligen fokuserar på det akuta skedet. Till exempel är det främst i det akuta skedet som kontakt tas med nationella stödtelefonen. Man uppfattar också att det förebyggande arbetet främst ligger på Jämställdhetsmyndigheten. I vissa fall upplever aktörerna att uppdelningen är olycklig eftersom det behövs ett helhetsperspektiv i arbetet.

4.2 SAMVERKAN MED MYNDIGHETER HAR FUNGERAT RELATIVT VÄL MEN KAN FÖRDJUPAS

Vår bedömning är att samverkan mellan Länsstyrelsen i Östergötlands län och andra myndigheter sammantaget har fungerat relativt väl men kan fördjupas. Samverkan bedrivs till exempel när man tar fram vägledningar och genom olika nätverk.

Det finns en viss samverkan mellan länsstyrelsen och andra myndigheter om det stöd som länsstyrelsen ger genom stödtelefonen. Vid behov av ytterligare sakkunskap, utöver den som finns inom Nationella Kompetensteamet, används myndighetsnätverket som kontaktväg. Nationella Kompetensteamet har även kontakt och utbyte med andra aktörer som bedriver stödlinjer, dels utifrån vilka behov som framträder hos yrkesverksamma och utsatta genom samtal till stödtelefonen, dels utifrån generella erfarenheter av att bedriva en stödlinje (Länsstyrelsen Östergötland 2019b).

4.2.1 Samverkan om råd och stöd bedrivs på olika sätt

Länsstyrelsen i Östergötlands län samverkar på olika sätt med länsstyrelser och andra myndigheter när det gäller utbildning, framtagande av vägledningar och genomförande av informationskampanjer. Ett annat sätt att samverka är den referensgrupp med personer från andra myndigheter som länsstyrelsen knutit till arbetet för att förstärka organisationen för att analysera problem, ge anpassade råd och stöd till yrkesverksamma och myndigheter (se avsnitt 3.1).



4.2.2 Samverkar i nätverk för att utbyta information, erfarenheter och kunskap

Länsstyrelsen i Östergötlands län hade 2012–2014 uppdraget att genomföra insatser för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget bestod bland annat i att sammankalla ett myndighetsnätverk med målen att skapa förutsättningar för att respektive myndighets insatser ska få större genomslag och bidra till en långsiktig förändring för den berörda målgruppen samt att skapa förutsättningar för gemensamma insatser.

Vilka myndigheter som ingått i nätverket har varierat under åren, men det består för närvarande av 22 myndigheter. Nätverket används för att myndigheterna ska kunna informera varandra om till exempel de uppdrag de har på området eller vad som pågår i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck på myndigheten. I vissa fall ordnas tematiska nätverksträffar. Nätverket träffas cirka 2–3 gånger per år.

Under 2019 startade länsstyrelsen även ett nätverk för ideella organisationer på området. I det ideella nätverket ingår för närvarande 16 organisationer som på olika sätt kommer i kontakt med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Ambitionen är enligt länsstyrelsen att främja samverkan och stärka förmågan att lyssna av behovet av stöd hos ideellt verksamma. I intervjuer med länsstyrelsen framkommer att tanken är att nätverket ska träffas två gånger per år.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ingår slutligen i ett länsstyrelsenätverk som utbyter information, erfarenheter och kunskap. Det är dels ett forum för Länsstyrelsen i Östergötlands län att hämta in kunskap från andra länsstyrelser om erfarenheter från lokal och regional nivå, dels för att sprida kunskap från Länsstyrelsen i Östergötlands län till övriga länsstyrelser. Vidare framgår att man inom ramen för nätverken kan ta initiativ till samverkan om exempelvis informationssatsningar eller utbildningsinsatser.

4.2.3 Samverkan kan fördjupas

I intervjuer uppger andra myndigheter att myndighetsnätverket är uppskattat. Det bidrar till en möjlighet för deltagarna att hålla sig uppdaterade om vad som är aktuellt på området och vilka uppdrag och projekt som är på gång inom andra myndigheter. Nätverket fyller en viktig funktion genom att ge överblick och en kanal för att dela information och material. Nätverket bidrar också till att hålla frågan om hedersrelaterat våld och förtryck levande samt utveckla kompetensen och upprätthålla kontaktnät.

Vissa intervjupersoner uppger att innehållet som behandlas i nätverket inte är relevant för myndighetens verksamhet. Man tycker att informationen är intressant men inte tillämpbar utifrån myndighetens egen kärnverksamhet. Ett annat problem är att informationen inte når de personer som skulle ha behövt mer kunskap. Det finns hos vissa deltagare även en önskan om att arbetet i nätverket inte bara ska stanna vid information och kunskapsutbyte, utan att det även kan vara en arena för närmare samarbete mellan myndigheter och ett forum för att utveckla arbetet. Nätverksträffarna skulle till exempel kunna fungera som ett arbetsmöte eller så kan nätverket driva gemensamma projekt och bidra till att utveckla arbetet på området.

Av intervjuer framkommer också att det behövs ökad långsiktighet i arbetet. Att skapa beständiga samverkansstrukturer mellan myndigheterna är svårt när arbetet bedrivs genom kortsiktiga projekt. Detta uppges ofta ha varit, och är delvis fortfarande, fallet både när det gäller uppdragen till nationella myndigheter samt arbetet på lokal nivå och inom ideell sektor. Intervjupersonerna beskriver att det krävs ett långsiktigt arbete för att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bli något som naturligt ingår i det ordinarie arbetet.

Samverkan försvåras av de varierande förutsättningarna

Länsstyrelserna är en viktig samarbetspartner för Länsstyrelsen i Östergötlands län både för att nå ut med de nationella uppdragen samt för att sprida material och utbildningsåtgärder. Att samtliga länsstyrelser har ett uppdrag inom våld i nära relationer, som inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck, har även medfört en uppbyggnad av regionala nätverk, som kvinnofridsnätverk, resursteam och samverkansgrupper. Dessa beskrivs av Länsstyrelsen i Östergötlands län som lämpliga mottagare av det nationella arbetet på området.

Våra intervjuer med länsstyrelser bekräftar den tidigare bilden (se avsnitt 4.1.5) att länsstyrelserna har olika förutsättningar, bland annat utifrån hur många kommuner som ska stöttas i arbetet och vilka resurser som länsstyrelsen har. Några länsstyrelser arbetar i dag även med resurscentra för våldsutsatta, bland annat enligt det uppdrag som länsstyrelserna fick i december 2017 (se avsnitt 3.2).

4.3 NATIONELLA STÖDTELEFONEN HAR FUNGERAT VÄL

Vår bedömning är att den nationella stödtelefonen uppfyller syftet med uppdraget, det vill säga att ge råd och vägledning i ärenden till yrkesverksamma



så att de som är utsatta i sin tur ska få det stöd och skydd som de har behov av och rätt till. Det framgår av intervjuer med kommunrepresentanter att stödtelefonen främst används för rådgivning i svåra ärenden.

Stödet upplevs i huvudsak vara bra och intervjuade uttrycker tacksamhet över funktionen. Det saknas dock utvärderingar av om stödet verkligen leder till att de utsatta får det stöd och skydd som de behöver och har rätt till. Vi ser att det finns avvikande meningar mellan kommuner och Nationella Kompetensteamet om hanteringen av vissa ärenden. Det har även beskrivits av några nationella myndigheter. Men stödtelefonen verkar vara känd och uppskattad av både operativt yrkesverksamma och nationella myndigheter. De synpunkter som i övrigt kommit fram gäller önskemål om mer stöd och vägledning i icke-akuta ärenden eller ärenden där hot om våld saknas samt löpande och återkommande handledning i specifika ärenden.

4.3.1 Ger råd och vägledning till yrkesverksamma

En nationell stödtelefon riktad till yrkesverksamma och ideellt verksamma inrättades 2014, inom ramen för uppdraget att utveckla ett nationellt kompetensteam (Länsstyrelsen Östergötland 2014a). Bakgrunden var att Länsstyrelsen i Östergötlands län i samband med projektet *Våga göra skillnad* började få ett stort antal samtal från kommuner och län som inte ingick i projektet men som efterfrågade stöd och hjälp i ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen Östergötland 2015).

Syftet med den nationella stödtelefonen har under hela perioden varit att ge råd och vägledning i ärenden till yrkesverksamma och ideellt verksamma så att de som är utsatta i sin tur ska få det stöd och skydd som de behöver och har rätt till (Länsstyrelsen Östergötland 2016a). I det nuvarande uppdraget ingår också att löpande sammanställa statistik från telefonen och i möjligaste mån följa upp inkomna ärenden för att ge en bild av stödet och skyddet. I uppdraget ingår också att verka för ökad kännedom om telefonen i verksamheter som man bedömer är underrepresenterade bland dem som använder tjänsten (Socialdepartementet 2017c).

Den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma var en ny verksamhet i Sverige när det gällde stöd till yrkesverksamma i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Inspirationen hämtades från liknande verksamheter i Storbritannien och Norge samt från den liknande stödtelefon som fanns hos Länsstyrelsen i Stockholms län riktad mot yrkesverksamma i behov av stöd om människohandel och prostitution. En central ambition var att kombinera möjligheten att konkret stötta myndigheter och verksamheter i enskilda ärenden, parallellt med att kunna sammanställa statistik och att se vilka

behov av kunskap, samverkan och organisatoriska utvecklingsområden som finns (Länsstyrelsen Östergötland 2014b).

4.3.2 Bemannas av Nationella Kompetensteamet

Telefonen har sedan starten varit öppen helgfria vardagar klockan 9.00–16.00. Ett antal personer ur Nationella Kompetensteamet ingår i en telefongrupp som turas om att bemanna telefonlinjen.

Den som har telefonjour besvarar samtal i första hand baserat på egen kunskap. Vid behov rådgör man med andra i telefongruppen eller med någon annan sakkunnig i Nationella Kompetensteamet. Tillgången till den här specialistkompetensen menar flera är ett viktigt skäl till att det behövs en samlad och bred kompetens inom Nationella Kompetensteamet. Även myndighetsnätverket (se avsnitt 4.2) används som kontaktväg om det finns behov av ytterligare sakkunskap.

Nationella Kompetensteamet fattar inga beslut i enskilda ärenden. De råd som ges till yrkesverksamma är bara vägledande för den myndighet som ringer till stödtelefonen, och det är den myndigheten som har ansvaret för de myndighetsbeslut som fattas i ett ärende.

4.3.3 Efterfrågan på stöd ökar hela tiden

Sedan starten av stödtelefonen 2014 har antalet samtal stadigt ökat, vilket enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län kan bero på att kännedomen om stödtelefonen har blivit större.

Bland de personer från kommuner som vi intervjuat, främst inom socialtjänstområdet, är stödtelefonen om hedersvåld känd och uppskattad. Nästintill samtliga intervjuade har kunnat identifiera någon eller några personer ur sitt arbetslag som har använt sig av stödtelefonen, främst i svåra ärenden för att rådgöra om lämpligt agerande från kommunens sida. De intervjuade upplever att stödet är bra och att det är positivt att kunna använda stödtelefonen som ett bollplank i arbetet och att kunna få konkreta tips och råd. Det kan till exempel handla om vilka frågor som bör ställas till den utsatta när misstankar finns om hederskontext.

Bland de intervjuade personerna från nationella myndigheter är det många som lyfter fram att det är bra att det finns en stödtelefon att hänvisa till när den egna kunskapen inte räcker till. Flera intervjuade menar att det är en styrka att Länsstyrelsen i Östergötlands län både arbetar med operativt stöd genom stödtelefonen och samtidigt kan hjälpa till med mer strategiskt stöd genom att stötta myndigheter i deras arbete.



Länsstyrelsen har till stor del nått regeringens mål i uppdragen

Under 2018 såg länsstyrelsen en större ökning av antalet samtal till stödtelefonen jämfört med tidigare år, vilket de förmodar beror på att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, den utsattas rättigheter och möjligheter samt ändrad lagstiftning på området då fick stor uppmärksamhet i samhället. Länsstyrelsen har under 2019 förstärkt bemanningen från en till två öppna linjer mot bakgrund av ökad efterfrågan på stöd genom stödtelefonen och tecken från samverkansaktörer om att det stundtals varit svårt att komma fram.

Tabell 6. Statistik över inkomna samtal till stödtelefonen.

År	Antal ärenden till stödtelefonen	Antal utsatta personer
2014 (fr.o.m. 13 mars)	187	255
2015	298	443
2016	455	619
2017	600	798
2018	959	1 081
2019	1 019	1 054

Källa: Länsstyrelsen Östergötland 2020c.

De samtal som kommer in till stödtelefonen kommer till övervägande del från kommuner, men det förekommer även att exempelvis nationella myndigheter ringer till telefonen.

Tabell 7. De aktörer som ringde nationella stödtelefonen under 2019.

Myndighet	Antal ärenden	Andel
Socialtjänst	552	54 %
Skola/förskola	179	18 %
Övriga*	85	8 %
Ideella organisationer	49	5 %
Hälsa- och sjukvård (inklusive ungdomsmottagning)	47	5 %
Polis	47	5 %
Utsatta/närstående till utsatta	31	3 %
Övriga myndigheter**	29	3 %
Totalt	1 019	100 %***

Källa: Länsstyrelsen Östergötland 2020c.

* Till exempel familjehem, behandlingshem, fastighetsbolag, studenter, jurister, journalister, politiker, oklart.

** Till exempel Barnhus, Socialstyrelsen, Utrikesdepartementet.

*** Avrundningen innebär att summan överstiger 100 procent.

Stödtelefonen används i olika utsträckning i olika delar av landet. Av intervjuer med både Länsstyrelsen i Östergötlands län och andra intervjuade framgår att förklaringar till det kan vara bristande kännedom om stödtelefonen hos berörda myndigheter och att det kan finnas ett samband med hur aktiv den egna länsstyrelsen har varit i att sprida kunskap om stödtelefonen.

I något fall uppges att ett arbete för att sprida kännedom om telefonen har gjorts, men att användandet ändå inte har ökat. Vissa länsrepresentanter lyfter fram att det kan finnas andra stödtelefoner lokalt som fyller en liknande funktion, inom en kommun, en organisation eller genom samarbete regionalt, exempelvis Origo i Stockholm. I Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag ingår att verka för ökad kännedom om telefonen i verksamheter som man bedömer är underrepresenterade bland dem som använder tjänsten.

4.3.4 Arbetsformerna och söktrycket liknar andra stödlinjer

Länsstyrelsen i Östergötlands läns stödtelefon avviker inte nämnvärt i söktryck eller arbetsformer från de övriga stödtelefoner som finns och som ger stöd till yrkesverksamma inom närliggande områden. Länsstyrelsen i Östergötlands läns stödtelefon hade i genomsnitt 3,8 samtal per vecka under sitt första år och under 2018 i genomsnitt 18,4 samtal per vecka.

Centrum mot våldsbejakande extremism bedriver en stödtelefon för yrkesverksamma som behöver stöd i det förebyggande arbetet. Stödtelefonen startade 3 april 2018 och hade under 2018 i genomsnitt 2 samtal i veckan (Brå 2019b). Stödtelefonen har öppet helgfria vardagar kl. 9.00–15.00, och under 2019 kom totalt 161 samtal in till stödtelefonen (Brå 2020b), vilket motsvarar cirka 3 samtal i veckan. Liksom hos Länsstyrelsen i Östergötlands län bemannas stödtelefonen av medarbetare som parallellt med samtalen arbetar med andra uppdrag.

Kvinnofridslinjen, som drivs av Nationellt centrum för kvinnofrid, vänder sig i första hand till utsatta men även till yrkesverksamma och närstående. Kvinnofridslinjen har öppet dygnet runt och samtalen besvaras av medarbetare som till övervägande del arbetar som samtalskonsulenter. Kvinnofridslinjen tog under 2018 emot 36 658 samtal, men bara några samtal per dygn kommer från närstående eller yrkesverksamma (NCK 2019). Antalet samtal till Kvinnofridslinjen har ökat över tid (NCK 2020) och det kan finnas en koppling mellan antal samtal och pågående mediekampanjer (Stefansson 2019). Under det första verksamhetsåret kom drygt 25 procent av samtalen från yrkesverksamma, närstående och övriga privatpersoner som inte var utsatta för våld (NCK 2009), vilket därefter har minskat.



4.3.5 Praktiskt stöd efterfrågas

Bland några av de intervjuade yrkesverksamma i kommunerna finns önskemål om mer löpande stöd och handledning i konkreta ärenden. En av kommunrepresentanterna menar att de oftast inte använder stödtelefonen på grund av att det är svårt att förmedla den helhetsbild av ärendet som krävs för att kunna ta ställning till lämpligt agerande.

Det kompetensteam som bildades i anslutning till arbetet med pilotkommunerna inom uppdraget *Våga göra skillnad* arbetade nära kommunerna och kunde ge direkt handledning i enskilda ärenden. Enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län har många förfrågningar om sådan nära handledning fortsatt komma, men deras bedömning är att det inte har varit möjligt att tillgodose behovet annat än i några undantagsfall. Hinder mot en sådan mer nära handledning är bland annat att alla ärenden är anonyma och att olika personer svarar i telefonen.

Ytterligare en aspekt som kommer fram i intervjuer med kommunrepresentanter är att de efterfrågar mer stöd i ärenden som inte är akuta. Kommunerna förmedlar en bild av att stödtelefonen ofta ger rådet att omhänderta enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, medan kommunerna inte alltid upplever att situationen motiverar ett så kraftfullt agerande. I gengäld uppger intervjuade från Länsstyrelsen i Östergötlands län att många kommuner inte agerar tillräckligt starkt för att uppfylla sitt ansvar att skydda barnen. Från deras sida finns en bild av att ekonomiska hänsyn begränsar kommunens möjlighet att ta till sig av stöd och råd. Flera stödsamtal inriktas på att ge socialsekreterare underlag att motivera ageranden gentemot sina chefer.

Bland de intervjuade personerna från nationella myndigheter är det många som lyfter fram att det är bra att det finns en stödtelefon att hänvisa till när den egna kunskapen inte räcker till. Flera intervjuade menar att det är en styrka att Länsstyrelsen i Östergötlands län både arbetar med operativt stöd genom stödtelefonen och samtidigt kan hjälpa till med mer strategiskt stöd genom att stötta myndigheter i deras arbete. Länsstyrelsen har därigenom en förankring i aktuella frågor som yrkesverksamma söker svar på i sitt arbete. Några menar att ett möjligt sätt att utveckla stödtelefonen är att i större utsträckning använda den för att bygga systematisk kunskap, exempelvis genom att undersöka möjligheten att följa ärenden. Detta är i dag inte möjligt eftersom samtliga ärenden som behandlas i telefonen är anonymiserade.

Några myndigheter lyfter även fram att det finns en efterfrågan på en dygnet-runt öppen stödtelefon, eftersom vissa yrkesgrupper som kommer i kontakt med utsatta även behöver stöd utanför kontorstid. I intervjuer med några myndigheter framhålls även att det finns en önskan om att

länsstyrelsen skulle kunna ta en mer samordnande roll och bistå med ett ännu mer operativt stöd genom att exempelvis koordinera ärendet. Upplevelsen är att det saknas en funktion som kan hjälpa till med att koordinera arbetet mellan aktörer. Samtidigt menar flera att det skulle kräva ett annat arbets sätt än i dag och att frågor om exempelvis sekretess skulle behöva lösas.

4.4 KOMMUNERNA ANVÄNDER LÄNSSTYRELSENS VÄGLEDNINGAR OCH UTBILDNINGSMATERIAL OLIKA MYCKET

Vår bedömning är att kommunerna använder Länsstyrelsen i Östergötlands läns vägledningar och utbildningsmaterial i olika utsträckning. De flesta intervjuade i kommunerna har i något sammanhang använt det kunskapsstöd som länsstyrelsen tagit fram. Det kan handla om att vid något tillfälle ha gått in på hedersfortryck.se, att det finns som en rutin att nyanställda ska gå webbutbildningen om hedersrelaterat våld, eller att flera eller enstaka personer har tagit del av eller använt vägledningar som länsstyrelsen har tagit fram.

4.4.1 Flera frågor efter utvecklat metodstöd

I intervjuer med både kommuner och länsstyrelser framgår att flera vill att det befintliga materialet utvecklas. Kommunrepresentanter menar att det skriftliga stödet i vissa fall är föråldrat, och vill se uppdateringar av forskningsläget. Flera intervjuade uppger även att det finns ett behov av uppdateringar av metoder och hur det är möjligt att utveckla arbetet.

Upplevelsen är att detta har varit fokus i några material, men att de i dag känns gamla och att nya tag behövs i frågorna. Några intervjuade önskar även att materialet var mer målgruppsanpassat till omfång och innehåll. Någon kommun upplever också att stödet inte alltid har fallit väl ut mot bakgrund av att vissa grupper exempelvis har känt sig utpekade eller misstänkliggjorda.

I intervjuerna vill flera se att man tar fram nytt material. Återkommande teman i intervjuerna är dels önskemål om en fördjupad webbaserad utbildning, dels mer material om praktiska arbets sätt och metoder. Intervjuade representanter från några kommuner förmedlar bilden av att Länsstyrelsen i Östergötlands län har högre förväntningar på hur kommunerna ska arbeta med frågorna än vad stödmaterialet ger underlag för. Några kommuner framför önskemål om material som redan verkar finnas. Det är dock okänt om detta beror på brister i spridning eller på om de kommunerna anser att befintligt material inte fungerar tillräckligt bra.



4.5 UPPFÖLJNINGAR GÖRS MEN UTVÄRDERING OCH LÄRANDE SAKNAS

Länsstyrelsen i Östergötlands län följer upp sin verksamhet enligt regeringsuppdragen. Årsrapporter samt del- och slutrapporter till Regeringskansliet är den huvudsakliga kanalen för återrapportering. Uppföljningarna beskriver vad som har hänt samt vilka aktiviteter och prestationer som har uppnåtts. Utvärderingar har vid vissa tillfällen varit en uttalad del i Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag, och har då utförts.

Någon systematisk utvärdering av verksamheten sker däremot inte. Inte heller har några utvärderingar gjorts av effekt och verkan av det stöd och de metoder som Länsstyrelsen i Östergötlands län erbjuder eller förespråkar.

4.6 FÅ BESTÅENDE EFFEKTER AV ARBETE I PILOTKOMMUNER

I uppdraget till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys anges särskilt att vi ska redogöra för hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats i de sex kommuner – Borlänge, Karlstad, Norrköping, Söderhamn, Umeå och Västerås – som medverkade i ett uppdrag 2011–2013. I det här avsnittet beskriver vi kortfattat insatserna och resultaten inom det uppdraget. En mer utförlig redogörelse ges i bilaga 1.

I de sex pilotkommunerna gavs utbildningsinsatser som upplevdes som bra. Men det saknades långsiktiga strukturer och lärande. Pilotkommunerna behöver fortfarande stöd i helhetsgrepp, tydlig ansvarsfördelning och organisering, samt en gemensam grund att stå på när det gäller arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

4.6.1 Satsade på kompetenshöjande insatser

Länsstyrelsen tog på regeringens uppdrag (regeringen 2010) fram vägledningen *Våga göra skillnad – en vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck och/eller som riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja* (Länsstyrelsen Östergötland 2011). Vägledningen innehåller forskning, förslag på arbetssätt och ansvarsfördelning samt teman för att utreda målgruppens behov och vilka insatser som kan vara aktuella för den lokala nivån att tillämpa.

Därefter fick Länsstyrelsen i Östergötlands län regeringens uppdrag (Utbildningsdepartementet 2011b) att pröva, utveckla och sprida de synsätt och metoder som arbetats fram i vägledningen. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med minst sex pilotkommuner 2011–2013. Fokus i uppdraget var

att identifiera de faktorer som är viktiga för ett effektivt och sammanhållet arbete med unga som får insatser av myndigheter på grund av att de utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck. I de sex pilotkommunerna – Borlänge, Karlstad, Norrköping, Söderhamn, Umeå och Västerås – deltog bland annat skola, socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård. Pilotkommunerna fick flera utbildningar. Utbildningarna var riktade till berörda yrkesgrupper för att tydliggöra varje professions ansvar. Vidare hölls även gemensamma utbildningstillfällen för att stärka samverkan. Även politiker- och chefskonferenser anordnades. Bilaga 1 ger en mer utförlig beskrivning av arbetet i respektive kommun.

4.6.2 Långsiktiga strukturer och lärande har uteblivit

Intervjuer med personer som arbetar i de tidigare pilotkommunerna visar att utbildningarna som gavs inom pilotkommunerna upplevdes vara bra och kompetenshöjande. Flera beskriver att utbildningarna var en ögonöppnare som gav större förståelse för frågan och dess komplexitet. Flera uppskattar att även forskningsperspektivet fanns med. Deltagandet medförde enligt vissa att den egna verksamheten granskades, vilket föranledde ett förändringsarbete. Vidare medförde projektet att frågan sattes på agendan lokalt. Vissa lyfter att de fick ett nätverk som än i dag är betydelsefullt i det dagliga arbetet.

Vissa insatser för att bidra till lärande från projektet genomfördes. Länsstyrelsen arbetade tillsammans med en av pilotkommunen Söderhamn för att dela erfarenheterna av att ha deltagit i projektet *Våga göra skillnad* och sprida verksamma arbetssätt till andra kommuner (Länsstyrelsen Östergötland 2014c). Utifrån erfarenheterna togs ett underlag för utveckling och genomförande fram (Länsstyrelsen Östergötland 2016b), och i samverkan med andra länsstyrelser ordnades utbildningsdagar i de enskilda länen.

Svårt att bedöma effekterna i pilotkommunerna

Samtidigt upplever flera av personerna som arbetar i de tidigare pilotkommunerna att samverkan sedan dess har minskat. Framför allt beskrivs svårigheter med att arbetet ofta har varit och fortfarande är personbundet. Hög personalomsättning har ytterligare försvårat möjligheterna att upprätthålla kompetensen och hålla i arbetet.

Några av de intervjuade ställer sig kritiska till den här typen av punktinsatser. Vidare efterfrågas uppföljning och utvärdering av arbetet; ”vad har hänt i de andra pilotkommunerna?” I en intervju lyfts att medverkande



kommuner borde fått i uppgift att stödja andra kommuner i deras arbete och på så sätt föra vidare den kompetens som utbildningarna gav.

I några specifika fall kvarstår insatser som en effekt av deltagandet i projektet, exempelvis ett samverkansteam och ett metodstöd för att förhindra att personer förs ut ur landet. I övrigt är det inte möjligt att bedöma vad i kommunernas arbete som är en direkt effekt av deras deltagande. Detta försvåras även av det faktum att kommunerna valdes ut särskilt för att de redan innan projektet initierat ett arbete och visat intresse för frågan.

Kommunerna behöver fortsatt stöd

Flera av personerna som arbetar i de tidigare pilotkommunerna lyfter fram behovet av ett helhetsgrepp för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, där både förebyggande och långsiktigt arbete ingår. I dagsläget saknas på flera håll ett främjande arbete och ett långsiktigt stöd.

Det råder enligt flera intervjuade inte någon brist på skyddade boenden för målgruppen, däremot ifrågasätter flera kvaliteten på vissa boenden. Man tycker att arbetet i dagsläget ställer stora krav på socialtjänsten men att resten av samhället inte "backar upp" med insatser. Enligt de intervjuade fordras att alla relevanta aktörer arbetar tillsammans för att förhindra att barn och unga utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Flera av de intervjuade personerna påpekar även det faktum att det finns många verksamma myndigheter inom området, vilket bidrar till otydlig ansvarsfördelning, särskilt om de drar åt olika håll (exempelvis om rekommendationer och hur man ska hantera frågan). Ett antal intervjuade betonar vikten av länsstyrelsens arbete, och en kommun vill att den egna länsstyrelsen arbetar mer aktivt med frågan och tar ett större ansvar för samverkan. Mer förståelse för den lokala kontexten fordras enligt en intervjuad.

En intervjuad beskriver att alla kommuner "bygger vägen samtidigt som de går på den". Det finns önskemål om ett "skal", exempelvis en handlingsplan, som sedan kan byggas på utifrån olika sammanhang och lokala anpassningar. Frågan uppges även i de här intervjuerna vara polariserad, vilket försvårar arbetet för dem som möter de utsatta. Flera ser ett behov av ytterligare forskning och empiriska studier om bland annat grundproblematiken men även om vilka metoder och insatser som är lämpliga och om möjligheter finns till familjearbete i stället för omhändertagande.

4.7 GÅR INTE ATT BEDÖMA KOSTNADSEFFEKTIVITETEN

En del i vårt regeringsuppdrag handlar om att redogöra för kostnader och bedöma kostnadseffektiviteten i de olika verksamheter som har ingått i Länsstyrelsen i Östergötlands läns nationella uppdrag. Vi kan dock konstatera att det är svårt att besvara hur länsstyrelsens kostnader har fördelats på de olika uppdragen. Det går därmed inte heller att bedöma kostnadseffektiviteten i genomförandet av uppdragen.

4.7.1 Resurstilldelning och resursnyttjande

Resurstilldelningen för de nationella uppdragen har varierat från år till år. I regleringsbrevet för Länsstyrelsen i Östergötlands län finns öronmärkta medel för arbetet med de olika uppdragen mot hedersvåld. Vid olika tillfällen har extra medel tillkommit genom ändringsbeslut under pågående budgetår. Generellt framgår av tilldelningsbeslut att en växande del av medlen för uppdragen har samlats inom ramen för det nationella uppdraget, medan specifika uppdrag av mindre omfattning i regel inte längre tilldelas separata anslag.

Tilldelningen som framgår i tabell 8 avser om inte annat anges bara det nationella uppdraget, inte Länsstyrelsen i Östergötlands läns del av anslaget för uppdraget riktade till samtliga länsstyrelser. Vi har inte kunnat ta del av underlag som styrker om hela summan har använts för uppdraget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har inte haft några intäkter för uppdragen utöver anslag från regeringen. Deltagare tar kostnadsfritt del av allt stöd.

Vi har inte kunnat ta del av underlag som visar hur resurserna har använts eller till vilka uppdrag.

I juni 2019 fick Länsstyrelsen i Östergötlands län utökade medel för det nationella uppdraget. Av beslutet framgår att medlen även ska användas för att informera asylsökande barn om deras rättigheter och stärka organisationer som främjar barns rätt till en tillvaro fri från hedersrelaterat våld (Arbetsmarknadsdepartementet 2019e).

Länsstyrelsen i Östergötlands läns interna organisation har förändrats under de år som uppdragen har pågått. Arbetet har under en stor del av tiden inte varit en egen resultatenhet utan ingått i en större enhet. Kostnader har inte särredovisats per uppdrag. Det har varierat mellan olika uppdrag om Regeringskansliet har efterfrågat ekonomisk redovisning. Personalkostnader uppges av länsstyrelsen ha varit den största utgiften för arbetet. Enligt



Tabell 8. Tilldelade medel för Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag 2011–2019, tusen kronor.

Uppdrag	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stöd till nationella insatser	7 575	7 575	7 575	7 575	7 275	7 275	9 500*		
Det handlar om kärlek och Dina rättigheter	1 000	1 000							
Översättning av webbplatsen hedersförtryck.se	500								
Vägledningsuppdraget Våga göra skillnad	2 000	3 800	3 800						
Giff mot sin vilja		3 000	4 000	5 000					
Nationellt kompetensteam och stödtelefon			1 000	3 000	3 000	3 000	5 000		
Våga se vägledning om könsstämpling			500	1 000					
Spriking av Våga se och Våga göra skillnad, kartläggning och föräldrasöd					2 000	2 000			
Nationellt uppdrag								14 000	26 000
Totalt	11 075	15 375	16 575	13 200	12 275	12 275	14 500	14 000	26 000

Källa: Fritt från Statistikverket 2016:21 kompletterat med vissa uppdrag samt åren 2017–2019.

* Fordelat via Länsstyrelsen i Örebro län som medel till uppdrag att stödja samordningen av insatser mot bland annat hedersrelaterat våld och förtryck. Omfattade det nationella uppdraget mot hedersvåld men även vissa andra insatser.

underlagen är cirka 50 procent av kostnaderna personalkostnader under senare år, medan övriga är verksamhets- och overheadkostnader.

4.7.2 Personalresurser

Medarbetarna i Nationella Kompetensteamet har arbetat parallellt med olika uppdrag, till exempel både bemannat stödtelefonen och genomfört utbildningar. De redovisar inte sin tid fördelat mellan olika uppdrag. Det är därför inte möjligt att följa upp hur stor del av resurserna som använts till olika aktiviteter. Flera av medarbetarna i Kompetensteamet har arbetat deltid, med huvudsaklig sysselsättning inom andra myndigheter. Medarbetare inom Länsstyrelsen i Östergötlands län har dessutom tidigare arbetat med både det regionala och det nationella uppdraget. Länsstyrelsen i Östergötlands län uppskattar att antalet deltidsarbetande över tid har minskat till förmån för fler anställda som arbetar en större del av sin tid med de nationella uppdragen.

4.7.3 Svårt att bedöma resurseffektiviteten

Enligt intervjuade representanter från Länsstyrelsen i Östergötlands län har resurstilldelningen styrt ambitionsnivån. Det har funnits en stabil finansiering av den basbemanning som krävs för att upprätthålla Nationella Kompetensteamet, stödtelefonen och grundläggande utbildningsverksamhet. Ökade anslag har lett till ökad kapacitet för exempelvis utbildningar och metodstöd. Under perioder när medlen uppfattats som otillräckliga har det i första hand lett till att skalbara aktiviteter har minskat i omfattning eller att aktiviteter har skjutits till kommande år.

I intervjuerna framkommer att en svårighet med en projektbaserad verksamhet är att det är svårt att ha en långsiktig planering för arbetet, en strategisk utveckling av verksamheten och framförhållning i planeringen av insatser. Samverkan med andra aktörer har delvis försvårats eftersom övriga myndigheter inte alltid har möjlighet att planera om sin egen verksamhet med kort varsel. Det har enligt länsstyrelsen varit svårt att hantera att de ekonomiska förutsättningarna varit oförutsägbara. Anslag som tillkommer sent under året medför att resurserna inte har kunnat användas på ett lika effektivt sätt som om förutsättningarna varit kända i förväg och omfattats av en mer långsiktig planering.

Vi har bara i begränsad utsträckning kunnat ta del av underlag för Länsstyrelsen i Östergötlands läns resursanvändning. Det långa



Länsstyrelsen har till stor del nått regeringens mål i uppdragen

tidsperspektivet, att verksamheten ingått i en större enhet, byte av redovisningssystem och liten efterfrågan från Regeringskansliet på kontinuerlig ekonomisk redovisning är omständigheter som påverkat detta.

Utifrån det begränsade underlaget kan vi konstatera att Länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete med uppdragen är en personalintensiv verksamhet sett till kostnadsfördelningen. Verksamhetens ekonomiska planering har tidigare styrts av detaljerade uppdrag, men innebär i dagsläget en större frihet för länsstyrelsen att själv planera och disponera tillgängliga medel. Den ryckiga finansieringen har varit ett problem, dels har den varit svår att förutsäga, dels har tilldelningsbeslut ibland kommit sent på året.



De sammantagna insatserna möter inte dagens behov av stöd

I det här kapitlet analyserar vi de samlade behoven av stöd till yrkesverksamma när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Våra viktigaste slutsatser:

- De tidigare identifierade behoven kvarstår väsentligen och går utöver de insatser som regeringen initierat genom uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län och andra aktörer.
- Det behövs bättre kunskapsstöd, ett tydligare strategiskt arbete samt ett starkare stöd till yrkesverksamma i det praktiska arbetet i vardagen.

5.1 BEHOVEN KVARSTÅR OCH NYA HAR TILLKOMMIT

Redan i den första utvärderingen av regeringens satsningar för att bekämpa bland annat hedersrelaterat våld och förtryck framgår att arbetet har bidragit till ökad kunskap, men att det finns risk för kortsiktighet i arbetet, ett behov av förebyggande arbete, bättre struktur och samordning av nationella uppdrag och en brist på systematisk utvärdering (Brå 2010). Liknande resultat framgår av senare uppföljningar, som betonar både kortsiktighet, brist på uppföljning och utvärdering och att det delvis saknas en helhetsbild i arbetet (SOU 2014:71).



I förarbetena till den nuvarande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026 framhålls att det till stor del saknas vägledning med evidensbaserad kunskap för praktiker på området och att det finns behov av utvärderingar av metoder och arbetssätt (SOU 2015:55). I den nuvarande nationella strategin betonar regeringen behovet av en förflyttning från det nuvarande reaktiva arbetet till ett proaktivt arbete, liksom behov av bättre kunskap och metodutveckling på området (regeringen 2016).

5.1.1 Tidigare behov kvarstår

I intervjuerna bekräftar myndigheter och kommuner behovsbilden: Det behövs mer långsiktigt arbete, mer förebyggande arbete, bättre struktur och samordning av nationella uppdrag och en tydligare helhetsbild. Det behövs varaktiga strukturer och rutiner i verksamheterna, som kan bidra till att arbetet om hedersrelaterat våld och förtryck blir bestående.

Många intervjuade betonar att det finns behov av systematiskt arbete och oberoende uppföljning och utvärdering av insatser på området. I intervjuerna efterfrågas också mer praktiskt stöd i form av till exempel vägledning med evidensbaserad kunskap för yrkesverksamma. I Storbritannien har praktiska riktlinjer till yrkesverksamma om tvångsäktenskap tagits fram av kompetensteamet mot tvångsäktenskap (Foreign & Commonwealth Office and Home Office 2020). De praktiska riktlinjerna ger konkreta tips på agerande vid fall av tvångsäktenskap och generell information om tvångsäktenskap (Ungdomsstyrelsen 2010).

Samtidigt ska konstateras att vår utvärdering av Länsstyrelsen i Östergötlands läns verksamhet visar att det stöd som länsstyrelsen ger utifrån sitt uppdrag är efterfrågat och uppskattat. Det finns fortsatt behov av den typen av insatser, det vill säga av information, utbildning, vägledning, praktiskt stöd i enskilda ärenden samt stöd till och samordning av övriga länsstyrelser och nationella myndigheter.

5.2 DET BEHÖVS ÖKAD TILLGÅNG TILL KUNSKAPSTÖD

Det finns behov av forskning och evidensbaserade studier på området hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat finns det för lite kunskap om förebyggande och långsiktigt arbete. Det behövs uppföljning och utvärdering av de metoder och arbetssätt som används.

5.2.1 Samtliga aktörer ser behov av forskning och kunskapsstöd

Vår utvärdering visar att det finns ett stort behov av evidensbaserade studier och forskning om hedersrelaterat våld och förtryck. Det verkar till exempel bara finnas begränsad kunskap om det förebyggande och långsiktiga arbetet, liksom om vissa grupper som kan vara utsatta för eller utsätta andra för hedersrelaterat våld, som pojkar och förövare. Studier av effekterna av olika insatser verkar till stor del saknas. Vissa kunskapsöversikter finns men de avser främst forskning på en mer teoretisk nivå, till exempel frågan om vad hedersvåld är och hur begreppet kan definieras. I pågående uppdrag på området kommer enligt våra intervjuer forskningen att sammanställas inom mer avgränsade områden (Arbetsmarknadsdepartementet 2019g, Socialstyrelsen 2020).

I våra intervjuer har det framkommit att forskningen om hedersrelaterat våld och förtryck uppfattas som polariserad och att det finns vissa motsättningar mellan företrädare för olika uppfattningar. Det medför ytterligare svårigheter för de som arbetar med frågorna eftersom det blir ännu svårare att veta hur de ska hantera olika frågor.

Så långt det har framkommit har ingen riktigt uppdraget att driva kunskapsutvecklingen framåt eller ett uttalat ansvar för kunskapsstyrningen. Med det menar vi till exempel att göra analyser av behov och efterfrågan hos både de utsatta och de yrkesverksamma som möter de utsatta, att följa upp och utvärdera de metoder som används samt att utifrån detta ge stöd till verksamhetsutveckling och till ledarskap för att bidra till att utveckla lärandet.

Det stödjande arbetet handlar i dag (enligt uppdragen) huvudsakligen om utbildningar och annat stöd som behandlar befintlig kunskap. Det finns en risk att framtagande eller bevakande av ny kunskap uteblir, när tid huvudsakligen förläggs på utbildningar som behandlar redan befintlig kunskap. Vår bild är att det i dag i hög grad efterfrågas men finns få metoder som stöd i arbetet och att det inte sker systematisk uppföljning och utvärdering av de metoder som används, i nära samarbete med de aktörer som ska ta emot stödet. I våra intervjuer efterfrågas mer kvalificerat stöd och metodutveckling för målgruppen i sin helhet. Det behövs mer kunskap om hur arbetet mot hedersvåld kan organiseras, liksom praktiska verktyg i arbetet.

I Sverige har Nationella Kompetensteamet inte möjlighet att följa upp de enskilda ärenden som diskuteras med yrkesverksamma i den nationella stödtelefonen. Skälet till det är att ärendena är anonymiserade. I Norge ansvarar kompetensteamet för att se till att berörda myndigheter följer upp



sådana ärenden som kompetensteamet tar emot genom samtal från enskilda som utsätts (SOU 2018:69). Detta borde rimligtvis påverka möjligheterna att utvärdera och följa upp de arbetsätt och metoder som används.

5.2.2 Kunskapsskillnaderna kräver anpassat stöd

Av både tidigare utvärderingar av satsningar och våra intervjuer framgår att grundkunskaperna om hedersrelaterat våld och förtryck har ökat. Även om kunskapen har förbättrats framgår att skillnader i kunskap fortsatt finns, både inom och mellan verksamheter. Detta förefaller också ha medfört ett behov av ett mer differentierat stöd hos aktörerna.

När det gäller utbildningarna har det framkommit en ibland bristande målgruppsanpassning. Det gäller till exempel vilken baskunskap som deltagarna har och förståelse för deras roller sett till möjligheter och begränsningar i deras respektive arbete. Flera uppger att det därför har varit svårt att omsätta kunskaper till praktiskt arbete.

När det gäller det praktiska arbetet beskriver de flesta att det vanligen finns rutiner i det akuta skedet. Men i arbetet med utsatta förekommer ofta vad som i intervjuer beskrivs som gråzoner, där behov av operativt stöd finns och där både stöd i form av metoder, insatser och generella arbetsätt för arbetet i sin helhet efterfrågas. I intervjuer med aktörer både på den nationella, regionala och lokala nivån, efterfrågas i flera fall även specifik och praktisk kunskap i dag, snarare än generell kunskap om vad hedersrelaterat våld är. I dag finns ofta en grundläggande kunskap och det finns snarare en önskan om mer konkret stöd i form av metoder och arbetsätt.

Det har även framkommit ett behov av kunskap om nya målgrupper, exempelvis utsatta pojkar och vuxna, hbtq-personer, föräldrar och förövare, liksom arbetsätt för att nå och arbeta även med de målgrupperna.

5.3 DET BEHÖVS ETT TYDLIGARE STRATEGISKT ARBETE

Det behövs en helhetssyn där förebyggande arbete, stöd i det akuta skedet och stöd i det långsiktiga arbetet ingår. Det behövs också mer strategisk styrning på området.

5.3.1 Mer strategisk styrning

Utifrån intervjuer och tidigare studier drar vi slutsatsen att det ännu saknas en tillräcklig strategisk styrning av insatserna för att motverka hedersrelaterat

våld och förtryck. Området präglas av en stor mångfald av initiativ och uppdrag till många myndigheter, men det går ännu inte att se hur arbetet ska bedrivas samordnat och effektivt för att nå regeringens mål med den nuvarande strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026. Våra intervjuer visar att det är otydligt vem som ansvarar för vad och om någon håller samman arbetet eller ”håller i taktpinnen”.

5.3.2 Krävs en helhetssyn i arbetet

Tidigare utvärderingar liksom den nuvarande nationella strategin betonar att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ännu är reaktivt och inriktat mot det akuta skedet. Vikten av ett mer förebyggande arbete betonas. Detta behov bekräftas av nästintill samtliga intervjuade personer, som lyfter fram att det krävs en helhetssyn på arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det inkluderar förebyggande arbete, stöd i det akuta skedet och stöd i det långsiktiga arbetet.

I våra intervjuer framkommer att det i dag ofta finns kunskap om det akuta skedet, men att det till stor del saknas kunskaper om hur främjande och förebyggande arbete kan bedrivas. Det är fortfarande en utmaning att nå de som utsätter, eller utsätts för, hedersrelaterat våld och förtryck redan i ett tidigt skede. På den lokala nivån efterfrågas vidare kunskap om hur man kan arbeta med frågorna på ett strategiskt plan. Det framgår också att det även kan vara aktuellt med andra typer av insatser och långsiktigt stöd för målgruppen, för att utsatta på sikt ska kunna leva ett självständigt liv. Det finns visserligen behov av direkt konsultativt kunskapsstöd, men det finns skäl att i högre grad arbeta med att skapa varaktiga strukturer och metoder snarare än att sprida sakkunskap.

Flera länsstyrelser uppger att det behövs helhetsperspektiv på frågorna och att det krävs arbete med de vuxna för att åstadkomma förändring. Flera kommuner efterlyser även verktyg för att arbeta mer familjeinriktat. Det räcker inte att rikta informationen till barn och unga, det måste också finnas sätt att nå ut till föräldrarna och ett behov finns av verkningsfulla metoder för att tidigt kunna förändra mönster och beteenden. Avsaknaden av metoder lyfts även av länsstyrelser som en utmaning i arbetet i att stötta kommunerna.

Flera myndigheter framhåller att det, även ur deras perspektiv, finns ett behov av samarbete om helheten. Några intervjuade framhåller sekretessen som en försvärande faktor eftersom de upplever att det är svårt att dela information mellan vissa aktörer. En förutsättning för att arbeta mer övergripande uppges av intervjuade även vara att frågan hanteras



sektorsövergripande, vilket inte alltid är fallet i dag. Här beskrivs att det finns svårigheter, både med hur det är möjligt att arbeta och att involvera de aktörer som behövs. För att kunna arbeta förebyggande krävs en långsiktighet i arbetet. Att skapa beständiga samverkansstrukturer är svårt när arbetet bedrivs genom kortsiktiga projekt. Detta har ofta varit fallet, och är det delvis fortfarande, både i uppdrag till nationella myndigheter och i arbetet på lokal nivå. Intervjuade myndighetsrepresentanter beskriver att det krävs ett långsiktigt arbete för att aspekter på arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska bli ett naturligt perspektiv att inkludera eller beakta i det ordinarie arbetet.

Arbetet beskrivs fortfarande i flera fall som personberoende, såväl på den nationella, regionala och lokala nivån. Ytterligare något som fortsatt framträder är kortsiktigheten i satsningarna på området.

5.4 DET BEHÖVS MER STÖD I DET PRAKTISKA ARBETET

Våra intervjuer visar att Länsstyrelsen i Östergötlands läns stöd direkt till yrkesverksamma, framför allt genom den nationella stödtelefonen är uppskattat och efterfrågat. I intervjuerna framkommer önskemål om mer löpande stöd och praktiskt stöd eller handledning i konkreta ärenden.

I anslutning till projektet med pilotkommunerna fanns ett team som arbetade nära kommunerna och kunde ge direkt handledning i enskilda ärenden. Därefter har många förfrågningar om sådan nära handledning fortsatt komma, men det är inom ramen för nuvarande struktur inte möjligt att tillgodose det behovet annat än i undantagsfall.

Kompetensteamerna i både Storbritannien och Norge har ett mer operativt uppdrag. Till exempel ger kompetensteamet mot tvångsaktenskap i Storbritannien råd och stöd till både yrkesverksamma och enskilda personer som riskerar att utsättas för tvångsaktenskap. I Norge beslutar det norska kompetensteamet bland annat om finansiellt stöd för nödställda utomlands och ansvarar för placeringar inom det nationella boende- och stödprogrammet (SOU 2018:69).

Vissa myndigheter framhåller även behovet av att någon ger ett samordnande operativt stöd, till exempel genom att koordinera ett ärende. I nuläget anges att det saknas en funktion som kan bistå i att koordinera arbetet mellan aktörer. Vidare finns en efterfrågan på ett utökat praktiskt stöd en dygnet-runt öppen stödtelefon, eftersom vissa yrkesgrupper som kommer i kontakt med utsatta även behöver stöd utanför kontorstid.

I intervjuerna framkommer vidare att det kan förekomma motstridiga råd mellan stödtelefonen och andra verksamheter. Det är inte förvånande utifrån den bild vi fått att till exempel rådgivningen i den nationella stödtelefonen främst utgår från den kunskap som de personer har som svarar på samtalet. Konkret metodstöd att utgå från i arbetet verkar saknas och sannolikt bottnar det i bristen på evidensbaserade metoder och arbetssätt (se avsnitt 5.2). Ytterst innebär det en risk för att utsatta inte får ett fullgott eller likvärdigt stöd. Utan ett bättre kunskapsunderlag riskerar problemen att kvarstå.

Det har vidare framkommit att det fortfarande råder oklarheter om de rättsliga förutsättningarna för myndigheter att samverka i individärenden, särskilt utlämnande av personuppgifter och sekretess. Liknande synpunkter har framförts i utvärderingar av barnhusens verksamhet (Barnafrid 2019).





Det behövs långsiktiga och tydliga uppdrag som möter behoven

I det här kapitlet analyserar vi behovet av förändring när det gäller den statliga styrningen och organiseringen på området hedersrelaterat våld och förtryck. Vi utgår från de behov som vi identifierat i kapitel 5 och beskriver hur behoven kan sorteras utifrån en nivåstrukturering i nationella, regionala, sektorsövergripande och sektoriella behov. Våra viktigaste slutsatser:

- Vi bedömer att det finns behov av att inrätta en mer långsiktig struktur för det framtida arbetet.
- Vi bedömer att ingen ensam aktör genom ett samlat uppdrag kan möta alla behov, utan att uppgifterna behöver delas upp i flera delar med flera mottagare.
- Vi bedömer att det är lämpligt att så långt som möjligt utgå från den pågående utvecklingen och befintliga myndighetsstrukturer för de uppdragen.

6.1 STYRNINGEN PRÄGLAS AV KORTSIKTIGHET OCH FRAGMENTERING

Som framgår av vår beskrivning av uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län har styrningen präglats av en stor mångfald uppdrag, som huvudsakligen har genomförts i projektform. Att detta är ett problem för aktörer har lyfts fram i tidigare utredningar. I betänkandet *Ett jämställt*



samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014 (SOU 2014:71) konstaterades till exempel att det är ett problem när insatser och finansiering är kortsiktiga. Det finns en stor projekttrötthet hos statliga myndigheter samt hos kommuner och andra organisationer, och det saknas mer permanenta och långsiktiga uppdrag och lösningar. När det gäller arbetet mot mäns våld mot kvinnor är det vanligt att myndigheter får regeringsuppdrag, både i regleringsbrevet och löpande under året. Det faktum att uppdragen är utspridda över tid kan försvåra myndighetens planering och prioriteringar och en stor mängd styrsignaler från regeringen minskar precisionen i styrningen.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer lyfte dessutom upp att en bättre koordinering mellan i första hand kriminal-, jämställdhets-, folkhälso- och socialpolitiken sannolikt skulle ge bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart arbete och minska risken för satsningar som inte hänger ihop med varandra (SOU 2014:49).

6.1.1 Kortsiktig och fragmenterad styrning skapar risker

Vår genomgång av uppdragen och de intervjuer som genomförts visar att styrningen uppfattas som fragmenterad och att uppdragen ofta haft korta tidshorisonter. Det har präglat val av arbetssätt och metoder inom Länsstyrelsen i Östergötlands län och påverkat genomförandet av uppdragen. Den allvarligaste konsekvensen är att styrningen har medfört att arbetet med det nationella uppdraget har utvecklats utan en långsiktig strategi eller struktur för arbetet.

En konsekvens av den fragmenterade styrningen är att det tagit många år att få en *konsoliderad personalstyrka* på plats. Projektfinansieringen av tjänster liksom den skiftande inriktningen på uppdragen har försvårat rekryteringen.

En annan konsekvens är att *samverkan* med andra myndigheter har försvårats genom kortsiktigheten. En fungerande samverkan kan kräva en större framförhållning, där andra samverkande myndigheter får tid att planera för och eventuellt omprioritera för att kunna delta fullt ut i samverkan.

En ytterligare konsekvens av projektfokus är att det är framåtblickande, där man får små möjligheter att *förvalta* tidigare genomförda satsningar eller projekt. Flera intervjuer visar att länsstyrelsens tidigare material bedöms ha en oklar status, där det är osäkert om delar av kunskapsstödet fortfarande är aktuellt (till exempel beskrivningar av gällande rätt).

6.1.2 Erfarenheter från andra sektorer visar på riskerna

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och andra aktörer har på flera andra områden pekat på att det är ett återkommande problem att den statliga styrningen är kortsiktig, fragmenterad och projektbetonad (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2013 och 2015, Riksrevisionen 2016, Statskontoret 2019, Sveriges kommuner och landsting 2018). Några risker som har lyfts fram med styrningen är att den flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten, gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande och driver kostnader, stör pågående processer och skapar osäkerhet i planering med risk för kostnadsökningar och undanträngningseffekter. Det kan också skapa osäkerhet i rollfördelningen mellan staten och huvudmännen och effekterna är ofta oklara och svåra att mäta.

6.2 UPPDRAGET OCH ORGANISERINGEN ÄR OTYDLIGA

En mängd aktörer är involverade i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I kombination med den fragmenterade styrningen i form av många och kortsiktiga regeringsuppdrag som beskrivs ovan, finns det en stor risk för att otydlighet uppstår. Visserligen har en utredning nyligen bedömt att det inte finns några större problem när det gäller roll- eller ansvarsfördelningen mellan de mest centrala myndigheterna. Våra intervjuer visar ändå att flera anser att det är oklart hur styrningen hänger samman.

Vid vår workshop framkom tydligt att det behövs en "kartbild" av området så att aktörerna kan orientera sig. Flera myndigheter har i våra intervjuer lyft fram att det är viktigt att uppdraget tydliggörs och att det definieras vad det nationella uppdraget innehåller. Det är viktigt att det finns en tydligare styrning från regeringen vad en nationell funktion ska göra. I flera intervjuer framkommer att det nationella uppdraget är relativt otydligt och att det är oklart vilken aktör som ger vilket stöd, och hur de olika aktörerna förhåller sig till varandra. Det medför också att det går att utveckla den nationella verksamheten åt flera olika håll, och guidning från regeringens sida är efterfrågad.

Ett tydliggörande av uppdraget är relevant utifrån myndigheternas intresse av att klargöra vilken kompetens de själva behöver och hur den i så fall kan byggas upp, liksom vilken kunskap och vilket stöd som en nationell funktion kan erbjuda vid behov. Flera kommuner lyfter också fram att det är viktigt att det finns möjligheter att få stöd i form av specialistkompetens på området, eftersom många har svårt att behålla den typen av kompetens inom verksamheten.



Flera länsstyrelser betonar att det finns vinster i att arbetet är samlat på en aktör. Samtidigt finns det effektiviseringsmöjligheter och möjlighet till mer systematiskt arbete, exempelvis bättre samordning internt liksom uppföljning och utvärdering. De flesta intervjuade betonar även att det är viktigt att fundera på var en nationell aktör skulle göra mest nytta – handlar det exempelvis om att ge generellt eller specialiserat stöd, eller både och? Ska funktionen utbilda, ta fram metoder och arbetssätt eller främst bidra med kvalitetssäkring och expertstöd i svåra frågor eller för ökad sakkunskap? Här lyfter flera exempelvis fram att många aktörer har egna utbildningsuppdrag, liksom att det ofta är en myndighet som ger stöd inom en viss verksamhet, exempelvis stödjer Socialstyrelsen socialtjänsten med metoder och rutiner.

Att det bara är vissa myndigheter som kan ge normerande riktlinjer för arbetssätt, exempelvis Socialstyrelsen för socialtjänsten och hälso- och sjukvården och Skolverket för skolpersonal lyfts även fram som en svårighet i sammanhanget.

6.3 UPPDRAGET BEHÖVER VARA NATIONELLT OCH REGIONALT, SEKTORSÖVERGRIPANDE OCH SEKTORIELLT

Behoven av stöd till yrkesverksamma när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck kan sammanfattas enligt följande tre huvudspår. Det är viktigt att nämna att detta *inte är en uttömmande uppräknin*g av de behov som finns i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, utan är det som framkommit i tidigare utredningar och våra intervjuer.

Figur 3. Behoven av stöd till yrkesverksamma.

Kunskapsstöd vilket bland annat omfattar	Strategiskt stöd vilket bland annat omfattar	Stöd i det praktiska arbetet vilket bland annat omfattar
<ul style="list-style-type: none">▶ forskning▶ omsättning av forskning och evidens till kunskapsstöd i form av metodstöd och andra vägledningar som kan användas i det praktiska arbetet▶ information som är anpassad och lätt tillgänglig för olika målgrupper▶ utbildning som är målgruppsanpassad▶ oberoende uppföljning och utvärdering av insatser på området	<ul style="list-style-type: none">▶ ökad helhetssyn i arbetet▶ sektorsövergripande hantering▶ bättre struktur och samordning av nationella uppdrag▶ beständiga samverkansstrukturer▶ samordning av länsstyrelser och nationella myndigheter▶ stöd och kunskap till den lokala nivån om hur man kan arbeta med frågorna på ett strategiskt plan	<ul style="list-style-type: none">▶ stöd i det akuta skedet▶ praktiskt stöd i enskilda ärenden▶ praktiskt stöd till samordning av insatser i enskilda ärenden▶ stöd till långsiktigt och förebyggande arbete▶ stöd till varaktiga strukturer och rutiner i verksamheterna

En samlad slutsats som kan dras när det gäller behoven är att de är omfattande, har stor "spännvidd" från mer sektorsövergripande till sektoriella och från mer strategiska till praktiska och vänder sig till alla styrnivåer (makronivån, mesonivån och mikronivån). Vi bedömer att ett problem hittills är att uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län kommit att mer eller mindre beröra alla dessa delar, utan någon närmare prioritering, sortering eller värdering om det är lämpligt eller rimligt att en aktör tillgodoser alla behov.

I det följande kommer vi att göra en analys i flera steg.

- Inledningsvis kommer vi att sortera behoven utifrån en analys av vilken nivå ett uppdrag att tillgodose dem bör ligga på.
- I nästa steg kommer vi att överväga om det finns skäl att hålla samman uppdraget eller dela upp det i flera delar.
- Slutligen kommer vi att diskutera vilken aktör som kan lämpa sig som mottagare av uppdrag.

6.3.1 Analys av behoven utifrån en nivåstrukturer

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck involverar många aktörer genom antingen direkt stöd till utsatta eller genom att stödja yrkesverksamma, se figur 1 (avsnitt 2.1.3). Det sammantagna arbetet berör många olika samhällssektorer och omfattar allt från lokala till nationella frågor. Mot den bakgrunden har vi för vår analys valt att beskriva behoven utifrån fyra dimensioner. Behoven kan vara antingen sektorsövergripande eller sektoriella samt antingen nationella eller regionala:

- *Sektorsövergripande* är sådana frågor där olika sektorsintressen behöver samordnas utifrån ett helhetsperspektiv (till exempel jämställdhet).
- *Sektoriella* är sådana frågor där det mer tydligt handlar om uppgifter inom en sektor (till exempel socialtjänst).
- *Nationella* är sådana frågor som inte har någon geografisk anknytning utan tvärtom bör utföras på nationell nivå, för att tillgodose kravet på en likvärdig offentlig service över hela landet (till exempel nationella riktlinjer).
- *Regionala* är sådana frågor som förutsätter en viss grad av närhet och tillgänglighet för medborgare, eller yrkesverksamma på regional eller lokal nivå, där det kan behövas kunskap om regionala förhållanden och förutsättningar (till exempel att upprätthålla lokal eller regional samverkan).



Dessa fyra dimensioner får ses som ett vedertaget sätt att beskriva kärnvärden i den statliga förvaltningen (Riksrevisionen 2019). Det är dessutom väl belagt inom den förvaltningspolitiska forskningen att Regeringskansliets organisering ofta medför en betoning av det sektoriella på bekostnad av det sektorsövergripande (Riksrevisionen 2019). En analys utifrån dessa dimensioner ser vi som särskilt lämplig när det gäller den typ av frågor som har sektorsövergripande karaktär och som därmed är svåra att organisera. Sådana svårigheter präglar tydligt detta område, som spänner över ett stort antal förvaltningsmyndigheter och där behovet av att på ett samlat och strategiskt sätt behandla den här typen av frågor bland annat låg bakom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten (regeringen 2016).

I figur 4 har vi med utgångspunkt i dessa fyra dimensioner analyserat behoven utifrån en bedömning av var behovet skulle kunna tillgodoses.

Vissa delar i uppdragen kan kräva ytterligare överväganden

Vi bedömer att merparten av de delar som nu återges i matrisen i figur 4 har en relativt tydlig nivåstrukturering. Däremot återstår ett antal frågor där det antingen kan krävas ytterligare överväganden eller där det behöver finnas uppdrag på flera nivåer.

Flera skäl talar för att en stödtelefon bör finnas på nationell nivå. Att upprätthålla en stödtelefon är en relativt resurskrävande verksamhet. Samtidigt är hedersrelaterat våld och förtryck ett område där tillgången till resurser, i synnerhet kompetens, är begränsad. Vår utvärdering visar att det skulle vara svårt att hitta och avsätta resurser i form av kompetens på flera ställen i landet. Både effektivitetsskäl och likvärdighetsskäl talar alltså för att stödtelefonen fortsatt ska vara nationell.

Vår utvärdering visar att det finns ganska långtgående önskemål om att få konkret stöd genom stödtelefonen. Vi bedömer att sådana behov inte fullt ut är möjliga att tillgodose inom ramen för en nationell stödtelefon. Snarare behöver de behoven tydligare än i dag fångas upp inom det regionala uppdraget. Så långt det går att bedöma är de flesta samtal till stödtelefonen samtal där det är möjligt att ge mer avgränsade råd och stöd. Det är angeläget att det finns en tydlig länk mellan den nationella stödtelefonen och de regionala aktörerna, om det behövs mer långtgående stöd.

Uppföljning, utvärdering och lärande är frågor där det sannolikt behövs uppdrag på flera nivåer.

Figur 4. Exempel på fördelning av uppgifter utifrån fyra dimensioner av behov.



6.3.2 Uppdraget kan delas upp i nationell och regional del

Flera myndigheter har särskilda uppdrag på området som delvis möter behoven. Det gäller både nationella myndigheter och länsstyrelserna, som har likalydande regionala uppdrag. Vår bedömning är att ingen av dessa aktörer på ett rimligt sätt skulle kunna möta den samlade behovsbilden som finns när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Behoven spänner över ett omfattande fält av sektoriella, sektorsövergripande, regionala och nationella frågor och aktörer på olika nivå har olika behov av stöd, där såväl strategiskt som operativt stöd efterfrågas.

Vi bedömer att övervägande skäl talar för att uppdraget i högre grad skulle behöva struktureras utifrån å ena sidan behovet av strategisk överblick och nationell samordning och å andra sidan behovet av närhet



till de yrkesverksamma på regional och lokal nivå, där möjligheterna att upprätthålla nätverk och liknande för det praktiska arbetet har betydelse. Det skulle kunna innebära att uppdraget delas upp i åtminstone två uppdrag med olika mottagare och med en tydlig nivåstrukturering i en nationell del och en regional del.

6.3.3 Uppdraget kan delas upp i sektorsövergripande och sektoriella uppgifter

När det gäller dimensionerna sektorsövergripande respektive sektoriella uppgifter kan vi konstatera att det är ännu tydligare att det inte finns förutsättningar för *ett* samlat uppdrag. Ett sektorsövergripande och strategiskt helhetsuppdrag förutsätter att sektorsmyndigheterna bidrar med sin expertkompetens inom respektive område. Det sektorsövergripande uppdraget bör bidra till att samordna sektorsmyndigheternas arbete och sprida kunskaper och erfarenheter mellan dem.

6.3.4 Likvärdighets- och effektivitetsskäl talar för ett kompensatoriskt uppdrag

Av såväl den här som tidigare utvärderingar (Ramböll 2017) framgår att kunskaperna om hedersrelaterat våld och förtryck skiljer sig, men också att aktörer har olika förutsättningar beroende på kompetens, ekonomi, resurser, organisering och geografi. I våra intervjuer med personer som arbetar i kommuner beskriver de till exempel att vissa kommuner själva har möjlighet att ha specialistkompetens i frågorna, med egna resursteam eller särskilda våldsenheter. I andra fall hanteras frågor om hedersrelaterat våld och förtryck av socialsekreterare som hanterar flera olika typer av ärenden.

Situationen ser liknande ut för länsstyrelserna, där möjligheten att specialisera sig ser olika ut. Vilka samverkansgrupper som finns varierar också mellan länsstyrelser, där en del hanterar frågan inom våldsområdet i stort medan andra har samverkansgrupper för bara hedersfrågor. Även flera andra myndigheter framhåller att förutsättningarna i landet skiljer sig åt.

Även om hedersrelaterat våld och förtryck sannolikt finns i alla delar av landet kan vi konstatera att geografisk placering och storleken hos kommuner, länsstyrelser och den regionala och lokala närvaron av vissa myndigheter i hög grad kommer att påverka förutsättningarna för att hantera frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. I vissa kommuner kommer det att vara en "sällan-fråga", där det av effektivitetsskäl inte är rimligt att bygga upp en

struktur för att hantera frågorna och där en eller ett fåtal socialsekreterare hanterar alla typer av ärenden. I andra kommuner är det i stället motiverat med en mer långtgående specialisering för dessa ärenden.

Utifrån detta och våra intervjuer kan vi konstatera att det finns brister i likvärdigheten. Därför behöver det nationella uppdraget även fortsatt vara kompensatoriskt. Det innebär att vissa kommuner, regioner och länsstyrelser kommer att behöva mer stöd än andra, och en viktig del kommer fortsatt att vara att identifiera målgrupper som är svåra att nå eller där det är troligt att det behövs insatser.

6.4 ÖVERVÄGANDEN OM ORGANISERING AV DET NATIONELLA UPPDRAGET

Vi bedömer att en utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör vara att så långt som möjligt utgå från den struktur som redan i dag finns för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

6.4.1 Tidigare överväganden om det nationella uppdraget

I flera tidigare utredningar har behovet av någon form av samlat resurscentrum eller team diskuterats, liksom var en sådan funktion bör placeras. Olika typer av *centrumbildningar* föreslogs tidigare (Socialstyrelsen 2005, SOU 2008:41) utan konkreta resultat.

I betänkandet *Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap* (SOU 2012:35) diskuterades var ett nationellt kompetensteam för de frågorna borde placeras (omfattas numera av länsstyrelsens verksamhet). Inrättande av en ny myndighet som bara skulle hantera (vissa) frågor om hedersvåld avfärdades med hänsyn till kostnadseffektivitet. Myndigheten skulle vara för liten och med ett förhållandevis snävt verksamhetsområde. Det bedömdes att ansvaret för ett kompetensteam bör läggas på någon myndighet som redan har kunskaper om och erfarenhet av att arbeta med problematiken.

Den bästa lösningen bedömdes vara att utnyttja befintlig organisation, kompetens och erfarenhet genom att ge Länsstyrelsen i Östergötlands län ett utvidgat uppdrag. Länsstyrelsen hade då redan flera uppdrag inom det relevanta fältet, bland annat metodutveckling, framtagande och spridning av information, genomförande av utbildning och främjande av samverkan. Utredaren gjorde också en genomgång av andra myndigheters lämplighet, däribland Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) men fann av olika skäl att de inte var lämpliga.



I betänkandet *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (SOU 2018:69) bedömde utredningen att det har förekommit vissa mindre överlappningar mellan uppdragen till Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationellt centrum för kvinnofrid, men att det inte finns några större problem för roll- eller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Men utredningen bedömde att det finns ett behov av en övergripande permanent resurs- eller kompetensfunktion med ett tydligt mandat och uppdrag och med uppgift att på olika sätt främja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting.

I betänkandet *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld* (SOU 2018:37) föreslogs att ett centrum för samordning och kunskapsutveckling av förändringsarbete med våldsutövare ska inrättas hos Socialstyrelsen. Ett sådant centrum tangerar de frågor som gäller det förebyggande arbetet.

6.4.2 Överväganden om överförande av det nationella uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten

Regeringen har tidigare bedömt att det finns stora fördelar med en sammanhållen organisering av centrala jämställdhetspolitiska uppgifter, vilket omfattar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Frågorna överlappar och påverkar varandra ömsesidigt och en samorganisering bedömdes öka effektiviteten och tillgängligheten för bland annat medborgare, myndigheter och kommuner. Vetenskapligt förankrad kunskap bör knytas ihop med samordning, uppföljning och analys samt med mer operativa uppgifter som stödverksamhet. Därigenom skapas ett samlat grepp och möjligheter till en helhetssyn i arbetet (regeringen 2016).

Regeringen konstaterade att arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck spänner över flera breda samhällssektorer och har präglats av många tillfälliga uppdrag som svar på långsiktiga behov av bland annat samordning, stöd och aktuell kunskap. Det finns ett stort behov av att det förebyggande arbetet utvecklas och systematiseras. Regeringen bedömde därför att det nationella uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck bör permanentas och föras över från Länsstyrelsen i Östergötlands län till Jämställdhetsmyndigheten, och föreslog samtidigt att den skulle bildas (regeringen 2016).

Regeringen bedömde att eventuella problem som kan uppstå i samband med att uppdrag flyttas från en myndighet till en annan är tillfälliga, och att de går att begränsa genom att säkerställa att befintlig kunskap, kompetens

och samverkansstrukturer tas till vara och förs över till myndigheten. Sådana tillfälliga problem uppvägs av de långsiktiga fördelar som ges av att uppgifterna permanentas och hålls samman (regeringen 2016).

Ett överförande av uppgifterna till den då beslutade Jämställdhetsmyndigheten sköts därefter fram i väntan på en utvärdering av de statliga insatserna mot hedersrelaterat våld och förtryck (bet. 2016/17:AU5). Men samtidigt konstaterades att Jämställdhetsmyndighetens uppdrag ska vara särskilt inriktat på övergripande nationell kunskapsutveckling och strategiska, övergripande frågor när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck (bet. 2016/17:AU5).

Jämställdhetsmyndigheten har redan ett samlat uppdrag på området när det gäller strategiska frågor, förebyggande arbete, kunskapsutveckling, utbildning och kunskapsstöd samt ökad upptäckt. Som framgår i avsnitt 2.2. har regeringen sedan länge strävat efter att hålla samman de olika våldsfrågorna i det strategiska arbetet. Det kan tala för att förtydliga uppdraget ytterligare enligt de uppgifter som beskrivs i figur 4.

Det finns vissa erfarenheter att hämta från närliggande områden. Arbetet mot prostitution och människohandel har förts över från Länsstyrelsen i Stockholms län till Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 3.3.1). I en intervju uppges det vara viktigt att frågorna getts ett tydligt definierat uppdrag i myndigheten för att både få synergieffekterna och undvika att de "försvinner" bland alla andra frågor i en större myndighet. Ett annat exempel som nämnts är Center mot våldsbejakande extremism som har inrättats vid Brå.

6.4.3 Överväganden om uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län

Vissa argument talar för att länsstyrelsen i Östergötlands län fortsatt ska ha ett nationellt uppdrag

Den tydligaste fördelen med att Länsstyrelsen i Östergötlands län också fortsatt ska ha ett nationellt uppdrag är att myndigheten är en uppskattad och etablerad aktör med upparbetade erfarenheter och nätverk samt har samlat en hög kompetens i frågorna. Den "transaktionskostnad" som kan befaras om uppdraget ges till en annan myndighet undviks därmed.

Vi kan inte bedöma hur stor den effekten skulle bli men regeringen har tidigare bedömt att effekten är tillfällig och kan mildras genom att säkerställa att kompetensen "följer med" (se ovan och regeringen 2016). Det får också konstateras att Nationella Kompetensteamet redan nu är utspritt över landet, vilket skulle tala emot att den organisatoriska och geografiska hemvisten skulle vara ett övervägande motargument.



En annan fördel med Länsstyrelsen i Östergötlands län är att myndigheten kan uppfattas som en "neutral" aktör bland alla sektorsmyndigheter, det vill säga att myndigheten inte särskilt bevakar något perspektiv. Vidare har länsstyrelserna funktionellt sett ett samordningsuppdrag (i instruktionen) som väl kan passa in på sektorsövergripande uppgifter.

Att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas särskilt av en aktör kan dessutom tänkas ge vissa fördelar med renodling. Frågan försvinner inte i andra våldsfrågor, till exempel mäns våld mot kvinnor eller våld mot barn, som den möjligen skulle kunna riskera att göra i ett mer sektorsövergripande arbete.

Vissa argument talar mot att Länsstyrelsen i Östergötlands län har ett nationellt uppdrag

Vår utvärdering visar att även om Länsstyrelsen i Östergötlands läns verksamhet i flera delar är uppskattad, uppfattas myndigheten som en relativt "svag" aktör utan ett tydligt "mandat". Beskrivningen av ett *svagt mandat* inrymmer flera komponenter.

Den mest uppenbara är att länsstyrelsen inte har möjlighet att använda sig av hårda styrmedel gentemot kommuner, framför allt genom att utfärda föreskrifter. Det gäller dock även andra myndigheter. Det framstår vidare som att länsstyrelsen har en relativt undanskymd roll i kunskapsstyrningen, bland de övriga myndigheter som generellt står för stödet. Flera intervjuade uttrycker att det är oklart vem som är avsändare för vägledning. Utvärderingen visar vidare att det finns ett stort behov av forskning, evidens och metodutveckling inom fältet hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen har ingen eller svag koppling till sådana frågor.

Det verkar också som att ingen, inte heller Länsstyrelsen i Östergötlands län, hittills riktigt tagit ett ansvar för strategisk utveckling. Genom de kortsiktiga och utvecklingsinriktade regeringsuppdragen och länsstyrelsens arbetssätt har fokus legat närmare (semi-) operativa frågor. Det får konstateras att länsstyrelsen saknar de synergier som ett sammantaget uppdrag om olika yttringar av våld skulle kunna medföra. Vi uppfattar att grundtanken med förslaget till ett överförande av samtliga sådana uppdrag till en nationell myndighet (Jämställdhetsmyndigheten) var att skapa just sådana synergier som är svåra att nå vid sektorsmyndigheter eller regionala myndigheter.

Principskäl mot att förlägga nationella uppgifter till en länsstyrelse

Det finns inga tydliga gränser för vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska eller bör ansvara för, konstaterar Riksrevisionen i en genomlysning av länsstyrelsernas verksamhet (Riksrevisionen 2019). Viss verksamhet har visserligen tidigare koncentrats till en eller ett fåtal länsstyrelser för att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser samt att säkerställa en fungerande rättssäkerhet (SOU 2012:81). Men Riksrevisionen konstaterar att flera av de områden som blivit föremål för koncentration tidigare ansetts (SOU 2012:81) kunna överföras till centrala förvaltningsmyndigheter, eftersom de saknar beröringspunkter med länsstyrelsernas övergripande uppdrag. Det är särskilt tydligt när uppgifterna inte kräver geografisk närhet eller god kunskap om lokala och regionala förhållanden (Riksrevisionen 2019).

Enligt Riksrevisionens granskning finns det inte alltid en tydlig logik i vilka uppgifter länsstyrelserna ansvarar för i dag. Utifrån krav på effektivitet och likformighet och när det saknas en regional komponent finns det skäl att aktivt pröva vilka uppgifter länsstyrelserna ska ansvara för (Riksrevisionen 2019).

6.4.4 Länsstyrelsernas roll i det regionala och lokala arbetet kan stärkas ytterligare

Samtliga länsstyrelser har redan i dag ett relativt omfattande uppdrag på området att lämna stöd till lokala och regionala insatser i det egna länet och att ge konsultativt stöd. Det handlar om att främja samverkan, skapa regionala resurscentra för våldsutsatta, utveckla förebyggande arbete, ge kompetensstöd och fördjupad fortbildning samt stå för regional lägesrapportering. Länsstyrelserna ska också verka för att utveckla kommungemensamma insatser som enskilda kommuner har svårt att genomföra, som skyddat boende för utsatta för hedersrelaterat våld.

De flesta av de uppdrag som samtliga länsstyrelser redan i dag har täcker alltså in det som anges bör utföras på regional nivå i vår matris ovan (figur 4). Det stämmer även väl överens med länsstyrelsernas grunduppdrag enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (se avsnitt 3.2). Det som särskilt skulle behöva betonas ytterligare är uppdraget att ge praktiskt stöd och handledning till yrkesverksamma.



Vi har inte haft uppdraget att utvärdera länsstyrelsernas regionala uppdrag. I vår utvärdering har dock framkommit att länsstyrelserna på grund av bland annat den varierande storleken har olika förutsättningar när det gäller att utföra uppdraget. Det innebär i sig risker vad gäller likvärdighet. En möjlig väg att hantera sådana risker är att utgå från den nu pågående framväxten av regionala resurscentra och undersöka om det är möjligt att skapa ett antal resurscentra som samordnar insatser för flera län. Därigenom kan det regionala ansvaret för stöd ytterligare förstärkas, samtidigt som det vid varje centrum finns tillräckliga resurser för att upprätthålla kompetensen.

Exempel på liknande konstruktioner och överväganden finns på andra områden, till exempel de sex regionala cancercentrumen (RCC) på hälso- och sjukvårdens område (RCC 2016).

Tänkbart att en länsstyrelse samordnar det regionala arbetet

Till stor del tycks Länsstyrelsen i Östergötlands län ha varit ett nav i länsstyrelsernas samarbete hittills. Det kan även fortsättningsvis underlätta med en länsstyrelse som samordnar arbetet. Det kan tänkas att länsstyrelserna själva ansvarar för fördelningen av det samordningsansvaret utifrån kompetens, resurseffektivitet eller andra faktorer. Ett sådant samordningsansvar kan också vara roterande, till exempel mellan större länsstyrelser.

6.4.5 Flera myndigheter behöver samverka oavsett ändringar i uppdraget

Oavsett de eventuella förändringarna i uppdraget och organiseringen kan konstateras att det även i framtiden kommer att vara många nationella och regionala myndigheter involverade i det samlade arbetet.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bedrivs på både statlig, regional och lokal nivå. För en del aktörer är området hedersrelaterat våld och förtryck en stor del av arbetet, i andra fall är det bara ett av ett stort antal områden som aktören ska arbeta inom eller täcka in.

Av de intervjuer som nu genomförts inom ramen för utvärderingen framgår i flera fall att det finns en otydlighet på området. Det gäller till exempel myndigheter som mer sällan kommer i kontakt med hedersrelaterat våld och förtryck och intervjupersoner på regional och lokal nivå, där det i flera fall saknas en överblick av aktörerna på området. Det gäller också frågor om de pågående förändringarna inom området, exempelvis hur en nationell aktör ska förhålla sig till länsstyrelsernas resurscentra, och hur lokala aktörer

ska förhålla sig till båda dessa. Som framkommit tidigare finns det dessutom önskemål om att samverkan fördjupas och konkretiseras myndigheterna emellan samt att regeringens styrning av området ska bli mer långsiktig för att underlätta samverkan.

Den sektorsövergripande karaktären hos detta område och mångfalden av aktörer kommer att ställa höga krav på regeringens styrning av myndigheterna. Samverkan behöver stärkas mellan samtliga berörda sektorsmyndigheter med en ökad koordinering av uppdragen.





Rekommendationer

Länsstyrelsen i Östergötlands län har i allt väsentligt bedrivit sin verksamhet enligt de regeringsuppdrag som lämnats sedan 2011. Trots det kvarstår ett arbete för att i högre grad möta de behov som finns. Hedersrelaterat våld och förtryck är ett omfattande samhällsproblem som orsakar stort lidande för de som utsätts. För att kunna ge dessa utsatta personer ett gott stöd och för att förebygga och förhindra våldet och förtrycket behöver de yrkesverksamma i kommuner, myndigheter och andra organisationer flera olika typer av stöd. Våra slutsatser är att det behövs ökad kunskap och metodutveckling liksom stöd till strategiskt arbete och lärande samt stöd i det praktiska arbetet i vardagen.

I dag har många andra aktörer utöver Länsstyrelsen i Östergötlands län uppdrag på området. Styrningen på området har hittills präglats av kortsiktighet och fragmentering, och sammantaget råder en svåröverblickbar situation när det gäller det strategiska arbetet och stödet till de yrkesverksamma. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys bedömer att det behövs en ökad långsiktighet i den statliga styrningen och en ökad tydlighet om vem som har uppdragen utifrån en nivåstrukturering. Av effektivitetsskäl bör sådana förtydliganden så långt det är möjligt utgå från befintliga myndighetsstrukturer och pågående utveckling när det gäller arbetet mot olika yttringar av våld och förtryck. Mot den bakgrunden lämnar vi följande rekommendationer.



► *Regeringen behöver verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och stärkt kunskapsstyrning när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och en förstärkning av kunskapsstyrningen när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck.

Kunskapen om området är ännu i stora delar bristande eller varierande, det saknas tydlig evidens, vägledning, metodstöd och i vissa fall rutiner samt det finns brister i genomförandet av det kunskapsstöd som finns. Det här innebär risker när det gäller förutsättningarna att ge ett likvärdigt stöd till de som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta motiverar en satsning på området.

Ett första steg bedömer vi bör vara att genomföra en oberoende och heltäckande genomlysning av kunskapsläget om hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns vissa tidigare kunskapsöversikter samt pågående arbete som kan tillvaratas i en sådan genomlysning. Socialstyrelsen har till exempel uppdraget att utveckla kunskapsstöd för att upptäcka och beskriva utsatthet för våld samt bedöma stödbehov. Även Jämställdhetsmyndigheten har pågående uppdrag om våldsförebyggande arbete. Men vad vi kan se saknas det en heltäckande genomlysning av kunskapsläget.

En genomlysning av kunskapsläget behöver inkludera forskningsläget i Sverige och andra länder samt uppmärksamma att definitioner av och synsätt på begreppet heder kan variera mellan olika länder. En genomlysning behöver på ett systematiskt sätt beskriva forskningen, tillgången till metoder och stöd samt kunskapsluckorna när det gäller alla olika aspekter av hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel förebyggande arbete, bedömningar och insatser under pågående våld och förtryck, liksom långsiktigt stöd efteråt.

Utifrån en sådan bred genomlysning bör regeringen som ett andra steg fatta beslut om en riktad satsning på forskning och kunskapsutveckling. Som en del i det behöver regeringen verka för att genomföra uppföljning och utvärdering av de metoder som används eller håller på att tas fram samt det stöd som ges till yrkesverksamma och till de utsatta. Det är viktigt att både behovsanalys och kunskapsutveckling sker med ett brukarperspektiv, där man involverar de utsatta och de ideella aktörer som organiserar de utsatta och deras anhöriga.

► *Regeringen behöver genom långsiktighet i uppdrag och finansiering skapa ett sektorsövergripande uppdrag för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att etablera ett långsiktigt uppdrag med en långsiktig finansiering av arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

För att möta problemen med den kortsiktiga och fragmenterade styrningen behöver man inrätta en mer långsiktig struktur för arbetet. Den slutsatsen framkommer också i regeringens uppdrag till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, där syftet med uppdraget är att ge regeringen underlag för beslut om inrättande av ett *permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag* i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Behovet av detta kommer också till uttryck i tidigare betänkanden (SOU 2015:86). Kartläggningen av arbetet i andra länder visar att både Norge och Storbritannien skapat strukturer på central myndighetsnivå för arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck.

En mer långsiktig struktur skulle skapa förutsättningar för de faktorer som vi bedömer är avgörande för att förbättra stödet när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck, särskilt att åstadkomma ett tydligare uppdrag och en tydligare organisering och nivåstrukturering av arbetet.

► *Regeringen behöver dela upp uppgifterna i ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommenderar regeringen att dela upp uppgifterna att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i två delar, ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag.

Behoven spänner över ett omfattande fält av sektoriella, sektorsövergripande, regionala och nationella frågor och aktörer på olika nivå har olika behov av stöd, där både strategiskt och operativt stöd efterfrågas.

Vi ser att uppdraget med fördel kan struktureras utifrån å ena sidan behovet av strategisk överblick och nationell samordning och å andra sidan behovet av närhet till yrkesverksamma på regional och lokal nivå, där möjligheterna att upprätthålla nätverk och liknande för det praktiska arbetet är viktigt. Det skulle innebära att uppdraget delas upp i åtminstone två delar med olika mottagare och med en tydlig nivåstrukturering, till exempel med utgångspunkt i den fördelning som presenteras i figur 4.



En del skulle kunna bestå av ett *nationellt uppdrag med en mer strategisk inriktning*, som är samordnande på nationell nivå, till exempel när det gäller regeringens styrning och de nationella myndigheterna. Ett sådant nationellt uppdrag kan i vissa fall även vara kompensatoriskt, för att utjämna regionala och lokala skillnader – till exempel att upprätthålla en nationell stödtelefon.

Det har tidigare (regeringen 2016) gjorts överväganden om att föra det nationella uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten. Beslut om det sköts på framtiden (bet. 2016/17:AU5) i väntan på en utvärdering. Vi har i den här rapporten inte utvärderat om Jämställdhetsmyndigheten är den mest lämpliga aktören för att få det nationella uppdraget, men det har inte heller framkommit några starka skäl emot den lösningen. Jämställdhetsmyndigheten har också redan ett samlat uppdrag på området när det gäller strategiska frågor, förebyggande arbete, kunskapsutveckling, utbildning och kunskapsstöd samt ökad upptäckt. I sammanhanget bör även uppmärksammas de förslag som finns att bland annat lägga vissa delar av ansvaret på Socialstyrelsen (SOU 2018:37) samt de erfarenheter som kan hämtas från närliggande områden, till exempel när arbetet mot prostitution och människohandel fördes över till Jämställdhetsmyndigheten.

En andra del skulle kunna bestå av ett *regionalt uppdrag med en mer operativ inriktning*, som är samordnande och stödjande på lokal nivå, till exempel genom att bidra till samordning av arbetet på regional nivå mellan flera kommuner eller genom att bidra med stöd till och samordning av arbetet på lokal nivå inom enskilda kommuner. Det kan handla om samverkan mellan till exempel socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och länsstyrelsen i det lokala sammanhanget. Samtliga länsstyrelser har redan i dag ett relativt långtgående uppdrag att ge stöd på regional nivå till kommuner och andra myndigheter. Vi har i den här rapporten inte utvärderat om länsstyrelserna är den mest lämpliga aktören för att få det regionala uppdraget, men det har inte heller framkommit några skäl emot att länsstyrelserna även fortsättningsvis har det regionala uppdraget. Regeringen behöver även se över om detta uppdrag kan förtydligas ytterligare, till exempel när det gäller att ge praktiskt stöd till yrkesverksamma i kommuner och andra myndigheter på regional eller lokal nivå.

Likvärdighetsskäl talar för att länsstyrelsernas regionala uppdrag behöver hållas samman. En sammanhållande aktör skulle i detta sammanhang kunna vara Länsstyrelsen i Östergötlands län, som

redan har upparbetade nätverk och erfarenhet på området. Vi har inte haft uppdraget att följa upp den nu pågående utvecklingen av regionala resurscentra för hedersrelaterat våld och förtryck vid ett antal länsstyrelser. Men vi ser att det både av effektivitets- och likvärdighetsskäl vore värdefullt att undersöka om dessa resurscentra kan användas både för ökad samordning av arbetet och för att ytterligare utjämna skillnader mellan olika länsstyrelser.





Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (2019a). *Utvärdering av det nationella uppdraget att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*. Regeringsbeslut II 3, den 4 juli 2019, A2019/01326/JÄM.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019b). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Regeringsbeslut II:1, den 7 november 2019, A2019/02027/JÄM, A2019/01944/JÄM.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019c). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Regeringsbeslut II:9, den 19 december 2019, A2019/02321/JÄM, A2019/02286/SV (delvis).
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019d). *Uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m.* Regeringsbeslut II 2, den 27 juni 2019, A2019/01272/JÄM.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019e). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 3:1*. Regeringsbeslut II 8, den 27 juni 2019, A2019/01278/JÄM, A2019/01202/SV (delvis).
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019f). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2019–2021*. Regeringsbeslut II 2, den 29 augusti 2019, S2019/01517/JÄM.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2019g). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Regeringsbeslut II:5, den 17 oktober 2019, A2019/01892/JÄM.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2020). *Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Regeringsbeslut II 1, den 13 februari 2020, A2020/00238/JÄM.

- Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E., Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Working Papers and Reports Social work Rapport 17. Örebro: Örebro Universitet.
- Barlind, S. (2018). *Statistik 2017 – Om hjälpsökande hos Brottsofferjouren utsatta för integritetskränkande brott, våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck*. Brottsofferjouren.
- Barlind, S. (2019). *Statistik 2018 – Om hjälpsökande hos Brottsofferjouren utsatta för integritetskränkande brott, våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck*. Brottsofferjouren.
- Barlind, S. (2020). *Statistik 2019 – Om hjälpsökande hos Brottsofferjouren utsatta för integritetskränkande brott, våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck*. Brottsofferjouren.
- Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn (2019). *Slutrapport utvärdering av barnahus*. LiU-2018–00240. Linköping: Linköpings universitet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Årsrapport 2018 Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. 03/2019.
- Bet. 2016/17:AU5. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid m.m.* Arbetsmarknadsutskottets betänkande.
- Borlänge kommun (u.å.). *Tillsammans mot våld i nära relationer – förslag till koncerngemensam handlingsplan med främjande och förebyggande arbete i fokus*.
- Brå – Brottsförebyggande rådet (2010). *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer – En första uppföljning av regeringens handlingsplan*. Rapport 2010:4. Stockholm: Brå.
- Brå – Brottsförebyggande rådet (2019a). *Tystnadskulturer: En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10. Stockholm: Brå.
- Brå – Brottsförebyggande rådet (2019b). *Årsredovisning 2018*. Stockholm: Brå.
- Brå – Brottsförebyggande rådet (2020a). *Statistik anmälda brott*. <http://statistik.bra.se/solwebb/action/index> [Hämtat 2020-04-17].
- Brå – Brottsförebyggande rådet (2020b). *Årsredovisning 2019*. Stockholm: Brå.
- Dir. 2017:36. *Tilläggsdirektiv till Utredningen för inrättande av en jämställdhetsmyndighet (S 2016:10)*. Kommittédirektiv, den 30 mars 2017, Socialdepartementet.
- Dir. 2019:43. *Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck*. Kommittédirektiv, den 18 juli 2019, Justitiedepartementet.

- Finansdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna*. Regeringsbeslut III 2, den 18 december 2017, Fi2017/03513/SFÖ, Fi2017/04782/SFÖ.
- Finansdepartementet (2018). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna*. Regeringsbeslut III 5, den 18 december 2018, Fi2018/03796/RS (delvis).
- Finansdepartementet (2019). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna*. Regeringsbeslut III 6, den 24 oktober 2019, Fi2019/03569/SFÖ.
- Foreign & Commonwealth Office and Home Office (2020). *Guidance Forced marriage*. <https://www.gov.uk/forced-marriage#forced-marriage-unit> [Hämtat 2020-04-23].
- GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime (u.å. a). *Om GAPF*. <https://gapf.se/om-oss/> [Hämtat 2020-03-31].
- GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime (u.å. b). *Viktiga kontakter*. <https://gapf.se/viktiga-kontakter-2/> [Hämtat 2020-03-31].
- GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime (u.å. c). *Chatta med oss*. <https://gapf.se/chatta-med-oss/> [Hämtat 2020-03-31].
- GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime (u.å. d). *Till dig som utsatt*. <https://gapf.se/till-dig-som-utsatt/> [Hämtat 2020-03-31].
- Ghadimi, M., Gunnarsson, S. (2019). *UNG 018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*. Uppsala: TRIS – Tjejs rätt i samhället.
- Government of the Netherlands (u.å.). *I'm a victim of honour-based violence: how can I get help?* <https://www.government.nl/topics/honour-based-violence/question-and-answer/i%E2%80%99m-a-victim-of-honour-based-violence-how-can-i-get-help> [Hämtat 2019-12-09].
- Grevio (2018). Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. *Report submitted by the Netherlands pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report)*. GREVIO/Inf(2018)11. Strasbourg 2018.
- Huwelijksdwang En Achterlating (u.å.). *About us*. <https://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/about-us> [Hämtat 2019-12-09].
- Högdin, S. (2017). *Samverkan kring hedersrelaterat våld och förtryck – En studie av projektet Kärleken är fri 2014–2017*.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008). *Uppdrag till länsstyrelserna om insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*. Regeringsbeslut 2008-02-07. IJ2007/2460/JÄM, IJ2007/2878/JÄM, IJ2007/3355/JÄM, IJ2008/326/JÄM/IJ2008/354/JÄM.

- Jernbro, C. och Landberg, Å. (2018). *Det är mitt liv! Om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Retten til å bestemme over eget liv – Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justitiedepartementet (2019a). *Regleringsbrev for budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten*. Regeringsbeslut II:12, den 19 december 2019, Ju2019/04270/PO, Ju2019/04178/LP, Ju2019/00162/PO m.fl.
- Justitiedepartementet (2019b). *Regleringsbrev for budgetåret 2020 avseende Åklagarmyndigheten*. Regeringsbeslut II:1, den 17 december 2019, Ju2019/04178/LP (delvis), Ju2019/03164/KRIM (delvis).
- Jämställdhetsmyndigheten (2019a). *Om myndigheten*. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-oss/om-myndigheten> [Hämtat 2020-04-16].
- Jämställdhetsmyndigheten (2019b). *Prostitution och människohandel*. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/prostitution-och-manniskohandel> [Hämtat 2020-02-05].
- Karlsson, P. (2010). *Utvärdering av verksamheterna inom Centrum mot våld i Umeå*. Utvecklings- och fältforskningsenheten, UFFE, Umeå socialtjänst.
- Karlstad kommun (2017). *Hedersrelaterat våld och förtryck kommunövergripande riktlinjer*. Kommunstyrelsen 2017-09-19, KS-2016-524.
- Karlstad kommun (2018). *Konsultation kring hedersproblematik förskola, skola – Barnhus och socialtjänst*. Barn- och ungdomsförvaltningen, 2018-03-06.
- Karlstad kommun (u.å.). *Förhandsbedömning och utredning i ärenden rörande hedersrelaterad problematik*.
- Kriminalvården (2015). *Hedersrelaterat våld och förtryck. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården*. Projektnummer 2013:268. Norrköping: Kriminalvården.
- Kvinnofridslinjen (2020). *Kvinnofridslinjen – en nationell stödtelefon*. https://kvinnofridslinjen.se/sv/?gclid=EAIaIQobChMIh7eZnsCr5wIVBeN3Ch3e5QMHEAAYASAAEgKdlfD_BwE [Hämtat 2020-01-17].
- Länsstyrelsen Dalarnas län (2017). *Mot våld i nära relationer, människohandel för sexuella ändamål och prostitution i Dalarnas län. Handlingsplan 2017–2020*.
- Länsstyrelsen Värmland (2008). *Förebygga hedersrelaterat våld – Går det? Medel till förebyggande verksamhet för ungdomar som är utsatta för hedersrelaterat våld under 2004–2008*. 2008:26.

- Länsstyrelsen Värmland (2016). *Exempel på stödstrukturer inom området våld i nära relationer*. 2016:05.
- Länsstyrelsen Värmland (u.å.). *Resursteam Värmland 2020*. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.ea555c8170f392a3a0455a/1585042221821/Resursteam%20V%C3%A4rmland%20HRV%2020.pdf> [Hämtat 2020-05-10].
- Länsstyrelsen Östergötland (2011). *Våga göra skillnad – En vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtrycks och/eller som riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja*. Rapport 2011:14. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2013). *Det handlar om kärlek – ett projekt om barn och ungas rättigheter. Slutrapport 2013*. Rapport 2013:8. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2014a). *Vägledningssuppdraget Våga göra skillnad. Slutrapport*. Rapport 2014:30. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2014b). *Nationella Kompetensteamet. Delrapport*. Rapport 2014:31. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2014c). *Våga stå kvar! En mindre kommuns erfarenheter av ett framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Rapport 2014:08. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2015a). *Länsstyrelsens nationella regeringsuppdrag*. <http://www.hedersfortryck.se/lansstyrelsen-ostergotland/lansstyrelsens-uppdrag/> [Hämtat 2019-10-29].
- Länsstyrelsen Östergötland (2015b). *Gift mot sin vilja. Slutrapport*. Rapport 2015:4. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2016a). *Nationella Kompetensteamet – slutredovisning*. Rapport 2016:3. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2016b). *Underlag för utveckling och implementering*. <http://www.hedersfortryck.se/publikationer/underlag-for-utveckling-och-implementering/> [Hämtat 2020-04-27].
- Länsstyrelsen Östergötland (2017a). *Insatser för att motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdrag till samtliga länsstyrelser*. Rapport 2017:8. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2017b). *Nationella Kompetensteamet*. Rapport 2017:9. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2018a). *Årsrapport 2017. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2017*. Rapport 2018:4. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.

- Länsstyrelsen Östergötland (2018b). *Förstudie inför uppdraget att utveckla resurscentra*. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2019a). *Delredovisning av regionala resurscentra för våldsutsatta*. Dnr: 4172-2019. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2019b). *Årsrapport 2018. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018*. Rapport 2019:5. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2020a). *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*. Rapport 2020:13. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2020b). *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck*. <http://www.hedersfortryck.se/hedersfortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/det-hedersrelaterade-valdets-och-fortryckets-uttryck/> [Hämtat 2020-04-01].
- Länsstyrelsen Östergötland (2020c). *Årsrapport 2019. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*. Rapport 2020:10. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.
- Länsstyrelsen Östergötland (2020d). *Omfattning*. <http://www.hedersfortryck.se/hedersfortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/statistik/> [Hämtat 2020-04-27].
- Migrationsverket (2016). *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige*. Norrköping: Migrationsverket.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013): *Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning* (2013:8).
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2015): *Psykisk hälsa – ett gemensamt ansvar. Lärdomar från PRIO och tidigare statliga satsningar sedan 1995* (2015:10).
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018): *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården* (2018:10).
- NCK – Nationellt centrum för kvinnofrid (u.å.) *NCK:s olika regeringsuppdrag*. <https://nck.uu.se/om-nck/regeringsuppdrag/> [Hämtat 2020-01-31].
- NCK – Nationellt centrum för kvinnofrid (2009). *Lättare att söka hjälp. Kvinnofridslinjens uppbyggnad och första år*. NCK-rapport 2009:1. Uppsala: Uppsala universitet.
- NCK – Nationellt centrum för kvinnofrid (2010). *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*. NCK-rapport 2010:1. Uppsala: Uppsala universitet.

- NCK – Nationellt centrum för kvinnofrid (2019). *Verksamhetsberättelse 2018*. Uppsala: Uppsala universitet.
- NCK – Nationellt centrum för kvinnofrid. (2020). *Redovisning av regeringsuppdraget ”Uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m. (A2019/01272/JÄM)”*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Norrköpings kommun (2019). *Rapport till Kommunstyrelsen, Förhindra att barn och ungdomar utsätts för våld och förtryck i hemmet – Översikt av Norrköpings kommuns arbete mellan 2008–2018*. Upprättad 2019-08-27.
- Norrköpings kommun (u.å. a) *Frihet från våld i nära relationer Socialkontorets handlingsplan för arbetet med – mäns våld mot kvinnor – hedersrelaterat våld*.
- Norrköpings kommun (u.å. b). Informationsblad *Konsultativgrupp rörande våld i nära relationer*.
- Norwegian Ministry of Justice and Public Security (2017). *The Right to Decide about One’s Own Life. An Action Plan to Combat Negative Social Control, Forced Marriage and Female Genital Mutilation 2017-2020*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Public Security.
- Proposition 1990/91:113. *Om en ny jämställdhetslag, m.m.*
- Proposition 1997/98:55. *Kvinnofrid*.
- Proposition 2019/20:131. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.
- Ramböll (2017). *Länsstyrelsernas arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Stockholm: Ramböll.
- RCC – Regionala cancercentrum i samverkan (2016). *Att leda med kunskap. Erfarenheter från sex år med regionala cancercentrum och nationella cancerstrategin*. Stockholm: RCC.
- Regeringen (2007). *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. Regeringens skrivelse 2007/08:39, den 15 november 2007.
- Regeringen (2010). *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja*. Regeringens skrivelse 2009/10:229, den 27 maj 2010.
- Regeringen (2016). *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Regeringens skrivelse 2016/17:10, den 17 november 2016.
- Riksrevisionen (2016): *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården (RIR 2016:29)*. Stockholm 2016.
- Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RiR 2019:2. Stockholm: Riksrevisionen.
- Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 815 55 201, *Årsrapport 2010*.

- SCB – Statistiska centralbyrån (2019). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari–31 mars 2019*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-1-2019/> [Hämtat 2020-02-28].
- Skolverket (2018). *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter*. Stockholm: Skolverket.
- Socialdepartementet (2017a). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Regeringsbeslut II:5, den 18 december 2017, S2017/07218/RS (delvis).
- Socialdepartementet (2017b). *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Regeringsbeslut II:14, den 18 december 2017, S2017/07420/JÄM (delvis).
- Socialdepartementet (2017c). *Nationellt uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck*. Regeringsbeslut II:15, den 18 december 2017, S2017/07421/JÄM (delvis).
- Socialdepartementet (2017d). *Uppdrag om socialtjänstens handläggning av ärenden gällande barn som kommer till Sverige och som uppges vara gifta*. Regeringsbeslut II:4, den 16 februari 2017, S2017/01011/FST (delvis).
- Socialdepartementet (2018a). *Uppdrag om att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck*. Regeringsbeslut II:11, den 28 juni 2018, S2018/03927/JÄM (delvis).
- Socialdepartementet (2018b). *Uppdrag om insatser för att förebygga återfall i våldsbrott mot närstående och hedersrelaterade brott*. Regeringsbeslut II:6, den 30 augusti 2018, S2018/04674/JÄM (delvis).
- Socialdepartementet (2018c). *Uppdrag angående förstärkta informationsinsatser rörande hälsa, sexualitet och jämställdhet riktade till unga nyanlända och asylsökande*. Regeringsbeslut II:5, den 19 juli 2018, S2016/02759/JÄM (delvis).
- Socialdepartementet (2020). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.* Regeringsbeslut I:5, den 12 mars 2020, S2020/01591/SOF (delvis).
- Socialstyrelsen (2005). *Nationellt konsultativt stöd för socialtjänst och andra verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007). *Frihet och ansvar. En undersökning om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2014). *Vänd dem inte ryggen. Utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015). *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstymning. En uppskattning av antalet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens pågående våldsuppdrag*. Uppdaterad 2020-01-15. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/socialstyrelsens-pagaende-valdsuppdrag-2020-01-15.pdf> [Hämtat 2020-01-30].
- SOSFS 2014:4 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.
- SOU 2008:41. *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2012:35. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2014:71. *Ett jämställt samhälle fritt från våld: Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2015:86. *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2018:69. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Statskontoret (2016). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor – En analys av regeringens styrning*. Rapport 2016:21. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2)*.
- Stefansson, K. (2019). Fler samtal än någonsin till kvinnofridslinjen i år. SVT, 31 december. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fler-samtal-an-nagonsin-till-kvinnofridslinjen-i-ar> [Hämtat 2020-04-01].

- Sveriges Kommuner och landsting (2018): *Ekonomirapporten, maj 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi*.
- Södersjukhuset (u.å.). *Amelmottagningen*. <https://www.sodersjukhuset.se/avdelningar-och-mottagningar/amelmottagningen/#Amel-projektet-Utbildning-om-kvinnlig-konsstympning> [Hämtat 2020-02-25].
- TRIS – Tjejers rätt i samhället (u.å. a). *Om oss*. <https://www.tris.se/om-oss> [Hämtat 2020-03-31].
- TRIS – Tjejers rätt i samhället (u.å. b). *Jourverksamhet*. <https://www.tris.se/jourverksamhet> [Hämtat 2020-03-31].
- Umeå kommun (2018). *Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck för Umeås kommunala grund- och gymnasieskolor*. Beslutad av skoldirektörens ledningsgrupp 2015-05-19, reviderad 2018-05-19.
- Umeå kommun (2020). *Sammanträdesprotokoll. Kommunfullmäktige*. Den 30 mars 2020.
- Ungdomsstyrelsen (2009). *Gift mot sin vilja*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:05. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2010). *Av egen vilja – En kartläggning av förebyggande arbete och metoder för att förhindra och förebygga att unga blir gifta mot sin egen vilja*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:15. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ung.no (2019). *Lover og regler – Tvangsekteskap*. https://www.ung.no/tvangsekteskap/3037_Lover_og_regler_-_Tvangsekteskap.html [Hämtat 2020-03-12].
- Utbildningsdepartementet (2011a). *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer*. Regeringsbeslut I:7, den 16 juni 2011, U2011/3826/UH.
- Utbildningsdepartementet (2011b). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att utveckla och sprida en vägledning för stöd till och rehabilitering av unga*. Regeringsbeslut II:1, den 28 juli 2011, U2011/4322/JÄM.
- Utbildningsdepartementet (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13*. Regeringsbeslut II:3, den 6 september 2013, U2013/5290/JÄM.
- Utbildningsdepartementet (2020). *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget*. Regeringsbeslut I:6, den 6 februari 2020, U2020/00363/S.
- Utrikesdepartementet (2020). *Regeringens satsning på familjekonfliktområdet med fokus på barn- och tvångsäktenskap*. Promemoria 30 mars 2020, UD2020/05271/KC.

- Veiligthuis (u.å.). *Contact*. <https://veiligthuis.nl/contact/> [Hämtat 2019-12-09].
- Västerås stad (2010). *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld*. Dnr: 2010/200-NF-003.
- Västerås stad (2019). *Handlingsplan för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*. 2019-11-14.



BILAGA 1 – BESKRIVNING AV UTVECKLINGEN I SEX PILOTKOMMUNER

I regeringsuppdraget till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ingick att redogöra för hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har utvecklats i de sex kommunerna – Borlänge, Karlstad, Norrköping, Söderhamn, Umeå och Västerås – som medverkade i ett uppdrag 2011 – 2013. I den här bilagan redogör vi för hur arbetet har utvecklats i dessa kommuner.

Borlänge

Organisation och arbetssätt

Socialtjänsten i Borlänge kommun har sedan 2016 ett särskilt familjevåldsteam, där man samlar spetskompetens om våld i nära relation och hedersrelaterat våld. I teamet sitter drygt 15 handläggare som dagligen möter den typen av frågor. I intervjun berättar de att de ofta får frågor från andra kommuner som efterfrågar råd och stöd i arbetet. Någon analys av antalet utsatta har inte genomförts men antalet ärenden där utsatta befinner sig i en hedersproblematik upplevs ha ökat, enligt intervju med representanter från Borlänge kommun.

En kommunövergripande handlingsplan *Tillsammans mot våld i nära relationer – koncerngemensam handlingsplan med främjande och förebyggande arbete i fokus* föreslogs under 2019 (men hade inte antagits i kommunfullmäktige vid vår datainsamling).

Av handlingsplanen framgår att Borlänge kommun saknat ett helhetsgrepp på området och att ansvaret för arbetet hittills främst legat på socialtjänsten (Borlänge kommun u.å.). I kommunen finns ingen samordnarfunktion

med ansvar för frågan, enligt intervjuer med representanter från Borlänge kommun. I handlingsplanen finns förslag på att kommunstyrelsens utskott för social hållbarhet kan vara en stödfunktion och få i fortsatt uppdrag att samordna och följa upp nämndernas arbete, samt att enheten hållbar utveckling kan samordna och stötta arbetet med handlingsplanen på tjänstemannanivå (Borlänge kommun u.å.).

Vid arbetet med handlingsplanen kartlade man initialt hur kommunen arbetar och vad som behöver göras framåt och vilka behov som finns. I kartläggningen identifierades fyra utvecklingsområden:

- öka kunskapen
- främja och förebygga
- upptäcka och agera
- öka kvaliteten i arbetet.

Inom respektive område finns en åtgärdsplan. Handlingsplanen är på koncernövergripande nivå och innehåller inte verksamhets-specifika rutiner, riktlinjer eller checklistor. De kan komma att behöva kompletteras (Borlänge kommun u.å.).

Samverkan

I Borlänge finns en lokal samverkansgrupp för våld i nära relationer, där representanter från bland annat socialtjänst, omsorg, elevhälsa, polis, region Dalarnas hälso- och sjukvård samt en folkhälsostrateg deltar. I gruppen diskuteras inte individärenden, utan syftet är snarare samverkan och diskussion om dilemman och forskning. Det finns även en hedersgrupp, som är ett dialog- och samverkansforum mellan kommunen och externa aktörer för att fånga upp behov; sprida och dela kunskap, information och goda exempel; identifiera och stärka samverkan om hedersrelaterat våld och förtryck. Forumen beskrivs som viktiga men i behov av omtag för att specificera syftet, vilket även är en del i handlingsplanen. Frågan om heder är också ett ämne för socialchefs-nätverket, där socialchefer från Dalarnas olika kommuner möts.

Borlänge kommunen har även arbetat förebyggande genom ett interreligiöst råd, där ledare för olika religiösa grupper träffats och diskuterat bland annat heder.

Barnahus i Dalarna är en resurs för hela länet och ett gemensamt åtagande från alla myndigheter. På Barnahus samverkar åklagare, polis, socialtjänst i samtliga kommuner, barnläkare/rättsläkare och barnpsykiatri. Flickor

och pojkar i målgruppen ska genom samverkan tillförsäkras rättstrygghet, medicinsk undersökning samt vid behov ett omgående krisstöd. Barnahus i Dalarna är organiserat under individ- och familjeomsorgen i Borlänge kommun (Länsstyrelsen Dalarnas län 2017).

Länsstyrelsen i Dalarnas län är sammankallande till Länsgruppen mäns våld mot kvinnor/våld i nära relation, där samtliga kommuner, hälso- och sjukvård, Barnahus, Rädda Barnen, kvinnojourer, åklagare och polis medverkar (Länsstyrelsen Dalarnas län 2017). Här finns ett behov av omtag, eftersom representanter sitter på olika mandat och funktioner samtidigt som deltagandet inte alltid är helt sanktionerat, enligt intervjuer med representanter från Borlänge kommun. Länsstyrelsen i Dalarnas län erbjuder utbildningsmöjligheter inom bland annat hedersrelaterat våld och förtryck. De har nyligen startat en spetskompetensgrupp för hedersrelaterat våld och förtryck enligt information från representanter från Borlänge kommun.

Karlstad

Organisation och arbetssätt

I Karlstads kommun har kommunövergripande riktlinjer upprättats för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Samtliga verksamheter som har ett betydande externt ansvar ska ha en särskild handlingsplan för arbetet, enligt riktlinjerna som beslutades 2017. För övriga verksamheter ska det ingå i ordinarie verksamhetsplaner eller motsvarande. Handlingsplanerna ska säkerställa följande fyra områden:

- höja kunskapen
- informera om vilka åtgärder som ska vidtas vid misstanke eller oro för hedersrelaterat våld och förtryck
- beskriva hur en händelse ska hanteras och kontaktvägarna till socialtjänsten och andra relevanta insatser
- redogöra för ansvarsfördelning och samverkansformer så att det ska vara enkelt att hitta information om vem som kan ge information och stöd (Karlstad kommun 2017).

Det har upprättats handlingsplaner inom förskola och skola eftersom utbildningsväsendet ses som en viktig aktör i det förebyggande arbetet. Några satsningar har bland annat inkluderat utbildningsdagar om hedersrelaterat våld och förtryck, enligt intervju med representanter för kommunen. I övrigt sker huvuddelen av arbetet inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen,

där man har upprättat rutiner för förhandsbedömning och utredning i ärenden om hedersrelaterad problematik (Karlstad kommun u.å.).

Både politiker och chefer upplever att hedersrelaterat våld och förtryck är en viktig fråga, enligt intervju med representanter för Karlstad kommun. Men hur mycket tid och resurser som frågorna får ta varierar. Kunskapen och kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck varierar inom och mellan kommunens förvaltningar. Fokus har lagts på att det ska vara enkelt och tydligt var man kan hämta information och stöd, eftersom det är svårt för var och en att ha spetskunskap.

Inom förvaltningens familjevårdsenhet finns spetskompetens inom våld i nära relationer, där även hedersrelaterat våld och förtryck ingår. Genom projektet *Våga göra skillnad* identifierades svårigheter med att handlägga hedersärenden som var aktuella för flera enheter och behovet av samordning inom förvaltningen av ett och samma ärende. För ett mer enhetligt arbete finns möjlighet att vid behov konsultera handläggare inom familjevårdsenheten, enligt representanter för kommunen.

Samverkan

Barnahus Värmland är samordnare för ett konsultationsforum med förskola, skola och socialtjänst i Karlstad kommun. Konsultationsforumet är en del i det förebyggande arbetet där skolan är en viktig aktör för tidig upptäckt av barn och unga som lever i en hederskontext. Målet med konsultationen är att lärare och övrig skolpersonal ska få en ökad kunskap om barns rättigheter med ett särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck. Konsultationen ska även bidra till att stärka samverkansstrukturer mellan förskola/skola och socialtjänsten. Konsultationen bidrar också till att personal i förskola och skola får ökad kunskap om socialtjänstens möjligheter och begränsningar i hedersärenden. Samtidigt ger det ökad kunskap hos socialtjänsten om hur hedersproblematiken kan se ut i förskola och skola. Syftet med den anonyma konsultationen via Barnahus är att skol- och förskolepersonal ska kunna diskutera och lyfta sin oro om ärenden på både individ- och gruppnivå (Karlstad kommun 2018).

Länsstyrelsen i Värmlands län beskrivs som en central och betydande aktör för Karlstad kommuns arbete i en intervju. Länsstyrelsen bildade 2007 Resursteam Heder. I resursteamet medverkar ungefär 25 personer från olika yrkesgrupper med spetskompetens inom hedersproblematik, bland annat socialsekreterare, skolkuratorer, en barnmorska, poliser, en skolsköterska, en specialpedagog, utvecklingsledare samt samordnare från Barnahus och Brottsofferjouren (Länsstyrelsen Värmland u.å.). Yrkesverksamma inom

länet kan vända sig till resursteamet för information om hedersrelaterat våld och förtryck samt för konsultation i ett särskilt ärende. Länsstyrelsen i Värmlands län anordnar även olika utbildningar och föreläsningar mellan träffarna. Resursteamet är efterfrågat och de får regelbunden fortbildning för att hålla sig uppdaterade. Resursteamet var en av anledningarna till att Karlstad valdes ut som pilotkommun eftersom formerna för samverkan redan var upparbetade, enligt representanter för kommunen.

Norrköping

Organisation och arbetsätt

I Norrköping finns en kommunövergripande samordnare av arbetet mot våld i nära relationer, där hedersrelaterat våld och förtryck ingår. Samordnarens uppdrag är att leda det strategiska arbetet och ta initiativ så att kommunens arbete utvecklas. Samordnaren ansvarar även för att kunskapsspridning och fortbildning sker inom området. Samordnaren ska också följa upp arbetet som bedrivs i kommunen och varje år rapportera till kommunstyrelsen. Ett chefsstöd för personalkontoret har tagits fram. Samordnaren har också tagit fram en informationsbroschyr för de som möter barn och unga i kommunens verksamheter. I broschyren finns information om våld, hur personal kan uppmärksamma utsatta barn och vart de kan vända sig med sin oro (Norrköpings kommun 2019).

Under 2018 genomfördes en rad utbildningar, av både samordnaren själv och externa föreläsare, bland annat två halvdagsutbildningar för pedagoger. Under 2018 fick ungefär 470 medarbetare inom förskola och skola utbildning inom området. Utbildningarna har varit både av bredare karaktär och mer riktade. Även lärare inom sfi, skolsköterskor och kuratorer har fått utbildning. Samordnaren har även föreläst för lärar- och socionomstudenter som studerar i Norrköping och Linköping (Norrköpings kommun 2019).

Alla nyanställda inom utbildningskontoret och socialkontoret får en grundutbildning som behandlar hedersrelaterat våld och förtryck, men även hur kommunen arbetar i frågan och hur de samverkar, enligt representanter från Norrköpings kommun. Det finns krav om att gå påfyllnadskurser för att upprätthålla kompetensen. De som har gått grundutbildningen får varje år en fördjupad utbildning inom områden som rör barn som är utsatta för våld och förtryck. Det kan både handla om riktad utbildning inom exempelvis könsstämpning, skyddade personuppgifter, men även utbildning där flera olika områden blir belysta enligt intervju med representanter från Norrköpings kommun.

Socialkontoret i Norrköpings kommun fick 2009 projektmedel från Länsstyrelsen i Östergötlands län för att ta fram handlingsplaner för de lokala kontorens arbete med mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld. Handlingsplanerna har reviderats vid flera tillfällen, till exempel i december 2019. Handlingsplanerna ska fungera som ett stöd för personal i mötet med en person som utsatts för våld eller själv har utsatt någon närstående. Som grund för arbetet ligger Länsstyrelsen Östergötlands vägledning *Våga göra skillnad* (Länsstyrelsen Östergötland 2011). I socialkontorets handlingsplan beskrivs de insatser som socialkontoret kan erbjuda. Handlingsplanen innehåller också riktlinjer vid handläggning och viktiga aspekter att beakta, exempelvis plats för möte med en utsatt. Det finns också frågor som kan nyttjas som verktyg i bedömningen av om en person är utsatt för hedersrelaterat våld. Handlingsplanen behandlar även tvångsäktenskap och könsstympning (Norrköpings kommun u.å. a). På socialkontoret finns kontaktpersoner för hedersrelaterat våld.

Även om socialtjänsten, i likhet med övriga kommuner, bedriver en stor del av arbetet har skolan kommit att bli en central aktör i kommunens förebyggande arbete. Sedan 2018 finns en handlingsplan som beskriver skolans arbete i frågan. Vidare har varje rektor inom både kommunal och fristående grund- och gymnasieskola i uppdrag att sammanställa och rapportera om det finns bortförda barn och elever, vilket varje år är 14–17 elever (Norrköpings kommun 2019).

Handlingsplanerna bidrar tillsammans med dokumentet *Inriktningsdokument för att förhindra att barn och ungdomar utsätts för våld och förtryck i hemmet* till att arbetet blir mindre personbundet, enligt representant för kommunen.

Samverkan

Sedan 2015 finns en konsultativ grupp för våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck i Norrköpings kommun. Det är en arbetsgrupp med representanter från socialkontoret, Region Östergötland och samordnaren från utrednings- och utvecklingsenheten. Till gruppen kan yrkesverksamma i kommunen vända sig för råd och stöd i enskilda ärenden. Den konsultativa gruppen diskuterar tillsammans vilket stöd barnet eller familjen kan få från respektive myndighet. I de flesta ärenden har ytterligare myndigheter behövt samverka, som Migrationsverket, Försäkringskassan, polis och åklagare. Syftet med den konsultativa gruppen är att stötta yrkesverksamma, till exempel personal inom skola och förskola så att utsatta barn, unga och vuxna ska få det stöd och skydd som de har behov av och rätt till (Norrköpings kommun u.å. b).

Av intervjun framgår att ärenden som hanteras inom den konsultativa gruppen har ändrat karaktär. I dag berör huvuddelen av ärendena heder, vilket motsvarar ungefär 80 procent av alla våldsärenden som aktualiserats från förskolor och skolor. Förändringen ses som ett resultat av det förebyggande arbete som initierats inom förskola och skola enligt intervju med representanter från Norrköpings kommun. Efter en utbildningsinsats eller information om den konsultativa gruppens existens ökar antalet ärenden. Antalet ärenden har även ökat över tid. Under 2015 kom det in totalt 19 ärenden varav 9 handlade om hedersrelaterat våld och förtryck, medan det under 2018 kom in totalt 47 ärenden, varav 38 berörde hedersrelaterat våld och förtryck (Norrköpings kommun 2019).

Kommunen har samverkat i frågan med Länsstyrelsen i Östergötlands län sedan 2008 och har deltagit i flera projekt, bland annat *Kärleken är fri* tillsammans med Rädda Barnen (Norrköpings kommun 2019). Av intervjuerna framgår att det riktade arbete som bedrivs av Länsstyrelsen i Östergötlands län bidrar starkt till kommunens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Söderhamn

Organisation och arbetssätt

Söderhamns kommun har ändrat en del arbetssätt sedan kommunen medverkade i projektet *Våga göra skillnad*. Enligt Länsstyrelsen Östergötlands publikation *Våga stå kvar* har Söderhamns kommun "sedan 2009 bedrivit ett strategiskt utvecklingsarbete för att öka kunskapen om hedersrelaterat våld, förtryck och tvångsäktenskap [...] Arbetet med att strukturera en organisation för att ge stöd och skydd i Söderhamn har varit mycket framgångsrikt."

År 2009 tog Söderhamns kommun fram en handlingsplan för socialtjänsten, och inom socialförvaltningen fanns en särskild strateg som arbetade mot hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen Östergötland 2014c). I dag finns inte funktionen HRV-strateg kvar (HRV är en förkortning av hedersrelaterat våld) och handlingsplanerna har inte reviderats. Även om utvecklingen till viss del uppges bero på att "eldsjälarna" som drev frågan slutat sina tjänster, var det även ett strategiskt beslut.

Heder stod högt på agendan i samband med och direkt efter *Våga göra skillnad*. Men det skedde på bekostnad av andra riskgrupper. För att förhindra ett personbundet arbete och möjliggöra en stabilare organisation där berörda yrkesverksamma har kompetens om våld förändrades arbetssättet och organisationen, enligt de intervjuade. Sedan 2015 har Söderhamns kommun

slutat skilja på våld i nära relationer och hedersrelaterat våld, och ser nu bredare på våld. Spetskompetens finns framför allt inom socialtjänstens vuxenhet, men samtliga socialsekreterare ska ha kunskap om våld. Alla nya socialsekreterare får grundutbildning varje år som täcker alla sårbara riskgrupper, enligt representanter från Söderhamns kommun.

Grundkompetens och medvetenheten om heder beskrivs vara större i dag än för tio år sedan. Genom bättre integrationsarbete har även det förebyggande arbetet stärkts. Våld i nära relationer upplevs inte längre bara vara en fråga för socialtjänsten, utan för hela kommunen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län har anordnat en rad utbildningsinsatser där både socialtjänst samt skola och omvårdnad har deltagit. Skolan har även haft egna kompetenshöjande insatser, enligt representanter från Söderhamns kommun.

Samverkan

I Söderhamn finns ett kommunövergripande nätverk om våld i nära relationer där skola, polis, socialtjänst, omvårdnad och specialist på vuxenheten medverkar. Nätverket ska fungera som kunskapsbank där deltagarna håller varandra uppdaterade. Individärenden hanteras inte, enligt representanter från Söderhamns kommun.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län är sammankallande för HRV-nätverket Söderhamn (HRV är en förkortning av hedersrelaterat våld), där representanter för kommunens socialtjänst, skola, regionen, andra kommuner, polisen och vissa privata aktörer som bedriver boenden träffas. Länsstyrelsen i Gävleborgs län hjälper till med det stöd och den kompetensutveckling som efterfrågas och upplevs som aktiv i våldsfrågor.

Umeå

Organisation och arbetssätt

Umeå kommun antog 2020 en handlingsplan mot våld (Umeå kommun 2020). Handlingsplanen är kommunövergripande och beskriver målen med det kommungemensamma arbetet och innehåller en plan med prioriterade områden. Handlingsplanen tar ett helhetsgrepp mot våldsbrotten. Syftet med handlingsplanen är att den ska synliggöra arbetet som görs, samt vad som behöver utvecklas och påbörjas inom våldsområdet. Bland annat anger den vilken kompetens och vilka stödfunktioner som finns och hur de kan användas för att både förebygga och upptäcka våld samt ge stöd och hjälp till våldsutsatta och våldsutövande. Den syftar också till att stärka den kommunövergripande samverkan (Umeå kommun u.å.).

En handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck har tagits fram för Umeås kommunala grund- och gymnasieskolor. Handlingsplanen ger exempel på hur man kan arbeta förebyggande på gruppnivå, exempelvis ta upp mänskliga rättigheter under föräldramöten, samt på individnivå. Förslag på frågor och vad som är viktigt att tänka på vid samtalen presenteras och även handläggningsrutiner finns i handlingsplanen. Vid behov av mer information hänvisar handlingsplanen till Länsstyrelsen i Östergötlands läns *Våld i hederns namn – handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta*. Vidare hänvisas till Nationella kompetensteamets stödtelefon och hedersförtryck.se (Umeå kommun 2018). Något strategiskt arbete om exempelvis kartläggning av bortförda barn finns inte, enligt representanter från Umeå kommun.

Centrum för våld består av en mottagning för personer som är utsatta för våld i nära relationer och en mottagning för personer som utövar våld i nära relationer. Centrum för våld fungerar även som ett kunskapscentrum inom kommunen för våldsförhållanden med uppdraget att utbilda och informera andra verksamheter (Karlsson 2010). Sakkunniga i hedersvåldsförhållanden utbildar yrkesverksamma i Umeå kommun, liksom yrkesverksamma i andra delar av länet.

Varannan vecka genomförs konsultationsforum dit yrkesverksamma kan vända sig för råd. Konsultationsforumet fungerar som en första instans till den stödtelefon som Nationella Kompetensteamet driver.

De sakkunniga hjälper bland annat till med praktiskt stöd till utredande handläggare, men förfrågningarna varierar och de har även haft möten med utsatta och närvarat vid förhör hos polisen. Sakkunnigtjänsterna har skapats efter behov, snarare än efter politiskt fattade beslut. Arbetet som bedrivs är personbundet, enligt representanter från Umeå kommun.

Generellt finns en bättre kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck bland yrkesverksamma i dag än för tio år sedan, enligt de intervjuade. Kunskaphöjningen beror bland annat på de omfattande utbildningsinsatserna. Flera upplever ändå en viss osäkerhet om hur frågan ska närmas av både chefer och politiker, enligt representanter från Umeå kommun.

Samverkan

Centrum mot våld tillkom 2006 som en samverkan mellan socialtjänsten i Umeå kommun, dåvarande Västerbottens läns landsting, polismyndigheten i Västerbottens län, åklagarkammaren i Umeå, Umeå universitet och Rättsmedicinalverket. Centrum mot våld är en paraplyorganisation

för de tre delverksamheterna Barnahus, Kvinnofridsmottagningen och Mansmottagningen. Centrum mot vålds uppdrag är att ”i ett strukturerat myndighetssamarbete synliggöra och motverka våld mot kvinnor och barn i Västerbottens län” (Karlsson 2010).

Länsstyrelsen i Västerbottens län stödjer samordning i länet för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom att leda nätverk och stödja aktörer i länet med olika typer av kompetensutveckling med fokus på samverkan. Ett spetsnätverk inom hedersrelaterat våld som består av yrkesverksamma inom bland annat socialtjänst, polis, Centrum för kvinnofrid (Skellefteå), Centrum mot våld (Umeå), Västerbottens läns landsting och barn- och ungdomspsykiatri har upprättats. Nätverket hålls gemensamt med Länsstyrelsen i Norrbottens län, vilket bidrar till erfarenhetsutbyten och kontakt över länsgränserna (Länsstyrelsen Värmland 2016).

Västerås

Organisation och arbetssätt

En handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld antogs 2010 (Västerås stad 2010) och uppges ha reviderats 2017. För att se till att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck blir kommunövergripande, har kommunstyrelsen i Västerås stad beslutat att funktionen samordnare mot våld i nära relationer, där hedersrelaterat våld ingår, ska flyttas från individ- och familjeförvaltningen till kommunstyrelsens förvaltning.

De pedagogiska nämnderna har även antagit en egen handlingsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Handlingsplanen ger en nulägesbeskrivning och beskriver vilka insatser som behövs framöver. I handlingsplanen finns också en aktivitetsplan för förskola, grundskola och gymnasiet.

Tillsammans har de pedagogiska nämnderna också inrättat en utvecklar- och samordnartjänst inom hedersrelaterat våld med ansvar för hela barn- och utbildningsförvaltningen. I samordnaruppdraget ingår kompetenshöjning av skolpersonal (Västerås stad 2019). Samordnaren är även kontaktperson för frågor om heder, och ger yrkesverksamma inom utbildningssektorn råd och stöd.

Av intervjuerna framgår att kompetensen varierar mellan och inom förvaltningarna. Inom vissa grupper i socialtjänsten är frågorna självklara och en del i det dagliga arbetet, medan det inom andra grupper inte är en viktig fråga. På grund av hög arbetsbelastning finns svårigheter med att låta

socialsekreterare gå utbildningar, även om det efterfrågas och behövs. Även om Västerås har genomfört mycket, som upprättande av handlingsplaner och inrättande av tjänster särskilt inriktade på hedersfrågor, upplever många arbetet till viss del personbundet, enligt representanter från Västerås kommun.

Västerås stad har tidigt haft ett utvecklat förebyggande arbete enligt intervjuade. Till exempel *Hederscupen* som är en fotbollscup för elever i årskurs 5 där eleverna får arbeta med värderingsövningar i klassrummet med temat hedersrelaterat våld.

Samverkan

Barn- och utbildningsförvaltningen har i uppdrag att samverka med andra förvaltningar inom kommunen men även med föreningar, privata aktörer och andra som kan möta målgruppen, enligt uppgift från de intervjuade. Barn- och utbildningsförvaltningen har infört referensgrupper från förskolan till gymnasiet som ska se till att frågan alltid är aktuell ute på skolorna.

Länsstyrelsen i Västmanlands län beskrivs som ett stort stöd och en viktig samverkanspartner. Många av de insatser som Västerås kommun genomför är i samverkan med Länsstyrelsen i Västmanlands län, ofta på länsstyrelsens initiativ utifrån deras regeringsuppdrag. Länsstyrelsen i Västmanlands län sammankallar vidare Resursteam heder för informationsutbyte. I teamet finns utöver samordnare från Västerås stad även andra yrkesverksamma. Gruppen hanterar inte enskilda ärenden.

BILAGA 2 – KARTLÄGGNING AV ARBETET I NORGE, STORBRIANNIEN OCH NEDERLÄNDERNA

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har enligt regeringsuppdraget studerat hur motsvarande verksamheter är organiserade i Storbritannien, Norge och Nederländerna. I den här bilagan beskriver vi de mest centrala delarna i ländernas arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Lagstiftningen blir mer likartad

I Norge har lagstiftningen varit viktig för att bekämpa barn- och tvångsäktenskap. Norge har kriminaliserat barnnäktenskap och medverkan till barnnäktenskap för barn som är yngre än 16 år (SOU 2012:35). Liknande lagstiftning har nyligen beslutats i Sverige (prop. 2019/20:131). Att tvinga någon till äktenskap eller medverka vid tvångsäktenskap kan ge upp till sex års fängelse i Norge. Detta gäller även om handlingen utförts utomlands (Ung. no 2019). En dom för tvångsäktenskap kan även ligga till grund för beslut om utvisning (SOU 2012:35).

I Storbritannien kan den som tvingar någon till äktenskap få upp till sju års fängelse (Foreign & Commonwealth Office and Home Office 2020). Det finns också lagstiftning som gör det möjligt för domstolar att vid misstanke om ett förestående tvångsäktenskap utfärda en särskild skyddsorder, en "forced marriage protection order". En skyddsorder kan exempelvis innebära utreseförbud, att den utsattas och familjemedlemmars pass omhändertas, andra förbud eller krav som domstolen anser är lämpliga för att förändra beteendet hos personer som har för avsikt att eller redan har tvingat någon till tvångsäktenskap. En skyddsorder kan även innehålla till exempel föreläggande om att personen ska upphöra med våld eller se till att den utsatta uppsöker en brittisk ambassad (SOU 2018:69).

Den som bryter mot en skyddsorder kan dömas till böter eller fängelse i högst fem år. En skyddsorder kan riktas mot personer som är eller kan bli inblandade i ett tvångsäktenskap. Personerna som skyddsordern gäller behöver inte ha agerat på ett sätt som är straffbelagt. Motsvarande möjlighet med skyddsorder finns även när det gäller könsstympning, då kan en "female genital mutilation protection order" utfärdas (SOU 2018:69). Polisen ser användandet av skyddsorder både som en metod för att förhindra tvångsäktenskap i det akuta läget och som ett förebyggande skydd (Ungdomsstyrelsen 2010).

Norge har bestämmelser om utlandsvistelser för barn till invandrade föräldrar som innebär att skolan är skyldig att anmäla till myndigheterna om en

elev tillbringar en längre tid utomlands (Kriminalvården 2015). För nyanlända vuxna är det i Norge obligatoriskt med 600 timmar undervisning i norska och samhällskunskap. Här ges bland annat information om könsstympning och tvångsäktenskap (Justis- og beredskapsdepartementet 2017). Genom att frågan lyfts upp i den obligatoriska introduktionsundervisningen nås familjer som annars kan vara svåra att nå (Ungdomsstyrelsen 2010). Åldersgränsen för familjeåterförening höjdes till 24 år i Norge 2017, som en del för att förhindra förekomsten av tvångsäktenskap (Norwegian Ministry of Justice and Public Security 2017).

För att förhindra tvångsäktenskap antogs *Forced marriage Prevention Act* i Nederländerna i december 2015. Hittills har inga fall av tvångsäktenskap rapporterats. Att inga fall har rapporterats kan bland annat bero på att det är en relativt hög tröskel att fastställa vad som är tvingande eller inte rent straffrättsligt, inte minst när det gäller tvångsäktenskap. Något annat som också kan ha betydelse är att kvinnor som har tvingats till äktenskap i många fall tvekar att vända sig till polisen på grund av skuld känslor och rädsla för att mannen ska upptäcka det och då bruka våld mot kvinnan eller barnen (Grevio 2018).

Ingen möjlighet att utfärda skyddsorder mot tvångsäktenskap i Sverige

I Storbritannien har möjligheten att utfärda ”forced marriage protection order” lyfts som ett effektivt verktyg för att förhindra att någon gifts bort mot sin vilja, men i Sverige finns inte något motsvarande i dag. I Sverige införs däremot den 1 juli 2020 ett utreseförbud, som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Ett utreseförbud ska utgöra dels hinder mot att utfärda pass, dels skäl för att återkalla pass. Det blir straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. (prop. 2019/20:131).

Aktörerna och deras uppgifter

I Nederländerna finns The Dutch Centre of forced marriage and abandonment som startades för att fungera som en samlingspunkt för kunskap och expertis om tvångsäktenskap och personer som lämnas utomlands mot sin vilja. Centret finansieras genom decentraliserade kommunala kvinnojourer. Centret hanterar komplexa ärenden samt ger rådgivning, information och utbildning till yrkesverksamma. När utsatta befinner sig utomlands samarbetar centret med utrikesdepartementet i Nederländerna. Vidare bistår teamet också med stöd, till exempel har de upprättat en vägledning för att

identifiera och hantera tvångsäktenskap och när utsatta lämnas utomlands mot sin vilja (Grevio 2018). Teamet har ett nära samarbete med flera myndigheter och aktörer, liksom frivilligorganisationer verksamma inom området (Huwelijksdwang En Achterlating u.å.).

I Nederländerna finns också ett nationellt expertiscenter som ger stöd till polisen regionalt. Centret tar emot förfrågningar om råd och stöd. Vid centret bedrivs dessutom kunskapsutveckling och forskning om hedersrelaterat våld och förtryck samt metoder för att hantera frågor om hedersvåld i det praktiska polisarbetet. I Nederländerna verkar polisen ha en framträdande roll i arbetet mot hedersrelaterat våld (Kriminalvården 2015).

I Norge finns kompetensteamet Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll som består av representanter från flera nationella myndigheter. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet ansvarar för teamet. I teamet ingår också bland annat Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet och Arbeids- og velferdsdirektoratet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2019).

I Storbritannien leds arbetet mot tvångsäktenskap huvudsakligen av kompetensteamet Forced Marriage Unit, som är en gemensam enhet under Foreign and Commonwealth Office som motsvarar Utrikesdepartementet och Home Office. Kompetensteamet Forced Marriage Unit fokuserar bara på tvångsäktenskap. Men det finns också Female Genital Mutilation Unit som leder arbetet mot könsstympning och som tillhör Home Office. Female Genital Mutilation Unit driver arbete på en nationell nivå och bistår till exempel inte med stöd till utsatta (SOU 2018:69).

Organisatorisk hemvist kan påverka kompetensteamets mandat

Det norska och brittiska kompetensteamet verkar ha ett större mandat än deras svenska motsvarighet. I Norge är relevanta myndigheter representerade i kompetensteamet och i Storbritannien är utrikesdepartement och Home Office representerade i kompetensteamet. I Sverige saknas exempelvis möjligheter för Nationella Kompetensteamet att utfärda vägledningar och riktlinjer som yrkesverksamma måste följa och använda.

Brittiska och norska kompetensteamerna arbetar mer operativt

Både kompetensteamet i Storbritannien och Norge arbetar mer operativt än det svenska Nationella Kompetensteamet. Kompetensteamet i Norge tar emot samtal från utsatta personer och ansvarar för att ärendena följs upp av berörda myndigheter. Det norska kompetensteamet är kontaktpunkt för

utrikesdepartementet i ärenden som rör tvångsäktenskap och könsstympning när den utsatta befinner sig utomlands, och koordinerar arbetet mellan de norska ambassaderna och de berörda myndigheterna i Norge. Dessutom prövar kompetensteamet frågor om kostnader för hemresor till Norge och tilldelar platser i särskilda boenden inom ramen för det nationella boende- och stödprogrammet (SOU 2018:69). Dessutom ansvarar teamet för att svara på frågor på en webbplats som riktar sig till ungdomar. Det norska kompetensteamet ger också råd och vägledning till yrkesverksamma i ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck (Barne-, ungdoms- och familjedirektoratet 2019). Vidare har kompetensteamet till uppgift att bidra till kompetensutveckling hos yrkesverksamma genom föredrag, framtagande av vägledningar och genom att stärka kompetensen i regionala nätverk (Ungdomsstyrelsen 2010).

Men det är inte bara det norska kompetensteamet som utvecklar kompetensen hos yrkesverksamma. I Norge har Regionale ressursstrenene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), i uppdrag att utveckla kompetensen hos yrkesverksamma i frågor om tvångsäktenskap, hedersrelaterat våld och könsstympning (Barne-, ungdoms- och familjedirektoratet 2019). Det finns RVTS på fem platser i Norge och de täcker in hela landet (Länsstyrelsen Östergötland 2018b). De svenska länsstyrelsernas uppdrag om resurscentra påminner om norska RVTS funktion och organisering.

Kompetensteamet i Storbritannien ger råd och stöd till både utsatta personer som riskerar att bli gifta mot sin vilja och yrkesverksamma (SOU 2018:69). Kompetensteamet i Storbritannien har utarbetat myndighetsöverskridande riktlinjer som anger verksamheternas ansvar samt information om stöd och skydd till utsatta (SOU 2012:35). Kompetensteamet har även gjort praktiska riktlinjer till yrkesverksamma om tvångsäktenskap och hur de i sin tur kan utbilda den egna personalen. De praktiska riktlinjerna är ett komplement till Justitiedepartementets Statutory Guidance som riktar sig till chefer och har ett mer strategiskt syfte. De praktiska riktlinjerna innehåller utöver generell information om tvångsäktenskap även yrkesspecifika konkreta tips på agerande vid fall av tvångsäktenskap (Ungdomsstyrelsen 2010). Kompetensteamet har också gjort program och utbildningar som riktar sig till yrkesverksamma och aktörer från frivilligorganisationer (Foreign & Commonwealth Office and Home Office 2020). Till exempel har de tagit fram ett nätbaserat utbildningspaket till stöd för yrkesverksamma inom bland annat socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård och ideell sektor. Kompetensteamet gör också föreläsningar, informationsinsatser och

publicerar rapporter (Ungdomsstyrelsen 2010). Utöver inhemska ärenden om tvångsäktenskap hanterar kompetensteamet även ärenden där medborgare befinner sig utomlands. I internationella ärenden bidrar teamet bland annat med konsulär hjälp, i samarbete med utstationerad ambassadpersonal, för att återföra personer som befinner sig utomlands mot sin vilja (SOU 2018:69).

Möjligheten till uppföljning kan påverkas av det operativa arbetet

Kompetensteamet i Norge tar emot samtal från utsatta personer och ansvarar för att ärendena följs upp av berörda myndigheter (SOU 2018:69). I Sverige finns inte motsvarande möjligheter att följa upp ärenden som kommer in till den nationella stödtelefonen, eftersom stödtelefonen ger stöd i anonymiserade ärenden. Att möjliggöra för att få mer information om individuella ärenden skulle öka förutsättningarna för uppföljning, vilket kan bidra till mer kunskap om vilka metoder eller arbetssätt som är bra i ett långsiktigt perspektiv. I en tidigare utredning har till exempel föreslagits en särskild sekretessbestämmelse för Nationella Kompetensteamet för att möjliggöra individbaserat stöd (SOU 2012:35).

I Storbritannien, Norge och Nederländerna kan enskilda ringa stödtelefonen

Även om målgrupperna för stödtelefonerna varierar i viss mån, kan enskilda ringa till stödtelefonen i alla de studerade länderna. Kompetensteamet i Storbritannien har upprättat en stödtelefon som personer som är utsatta för eller oroliga för att bli utsatta för tvångsäktenskap, samt närstående och yrkesverksamma kan ringa till (Foreign & Commonwealth Office and Home Office 2020). I Nederländerna hjälper stödlinjen bland annat till med information, hjälp och råd till utsatta för hedersrelaterat våld (Government of the Netherlands u.å.). Stödlinjen drivs av Safe Home network (Veiligthuis u.å.).

I Norge drivs en nationell informationstelefon om tvångsäktenskap och könsstypning som ska ge information till unga, vuxna, yrkesverksamma och media. Stödlinjen främsta uppgift är att slussa de stödsökande vidare i den offentliga hjälpapparaten. I Norge är det Röda Korset som driver stödtelefonen (Røde Kors-telefonen om tvångsekteskap og kjønnslemlestelse). Röda Korsets erfarenheter är att det är lättare att som utsatt kontakta en frivilligorganisation än en offentlig instans (Ungdomsstyrelsen 2010).

BILAGA 3 – SAMMANSTÄLLNING AV REGERINGSUPPDRAG TILL LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN 2005–2020

Tabell 9. Regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Uppdrag	Uppdragsperiod
Stöd till nationella insatser	
Ge stöd till projekt som avser insatser på nationell eller länsövergripande nivå mot hedersrelaterat våld.	Uppdrag 2005–2006 Förlängt 2007 Uppdrag 2008–2010 Förlängt 2011–2014 Förlängt 2015 Förlängt 2016 Förlängt 2017 (genom uppdrag om Kompetensteamet)
Nationellt uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck Omfattar stödtelefon, stöd till yrkesverksamma, länsstyrelser och andra myndigheter, flera analyser samt utveckling av stöd till våldsförebyggande arbete med föräldrar, och förslag till nationell handlingsplan mot könsstämpning (se nedan).	Uppdrag 2018–2020
Det handlar om kärlek och Dina rättigheter	
Informationsinsats <i>Det handlar om kärlek och Dina rättigheter</i> .	Uppdrag 2010
Sprida och genomföra <i>Det handlar om kärlek och Dina rättigheter</i> .	Uppdrag 2011–2012
Uppdrag att översätta innehållet på www.dinarattigheter.se .	Uppdrag 2011
Vägledning Våga göra skillnad	
Uppdrag att utveckla och sprida <i>Våga göra skillnad</i> .	Uppdrag 2010 Uppdrag 2011–2013
Uppdrag att sprida vägledningen.	Uppdrag 2015 Förlängt 2016
Deluppdrag: Analysera om vägledningen är känd och tillämpas.	Uppdrag 2018
Uppdrag att förhindra giftermål mot den egna viljan	
Innefattade att sprida information, ge riktad information till personal och vara sammankallande för ett nätverk av nationella myndigheter.	Uppdrag 2012–2014
Se över och förstärka pågående informationsinsats om tvångs- och barnäktenskap under 2014.	Förstärkt insats 2014
Nationellt kompetensteam och stödtelefon	
Initialt en förlängning av uppdraget <i>Våga göra skillnad</i> .	Uppdrag 2013–2014
Uppdrag att fortsätta arbetet med att utveckla ett nationellt kompetensteam.	Förlängt 2015
Förlängning i väntan på beredning av förslag i SOU 2015:55 samt 2015:86.	Förlängt 2016

Tabell 9. Regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Uppdrag	Uppdragsperiod
Kompetensteamet och stödtelefonen ska fortgå. I uppdraget ingår att arrangera en konferens med temat en nationell samling för att motverka hedersrelaterat våld.	Förlängt 2017
I det nationella uppdraget skrivs att verksamheten som har utvecklats inom Nationella Kompetensteamet bör fortsätta till och med utgången av 2020. Stödtelefonen omnämns som ett deluppdrag i det nationella uppdraget.	Uppdrag 2018–2020
Könsstypning	
Uppdrag om vägledande material för könsstypning. Avsåg 2013–2014. Resulterade i vägledningen <i>Våga se</i> .	Uppdrag 2013–2014
Uppdrag att sprida <i>Våga se</i> .	Uppdrag 2015 Förlängt 2016
Deluppdrag: Analysera om <i>Våga se</i> är känd och tillämpas.	Uppdrag 2018
Uppdrag att utveckla förslag till en nationell handlingsplan mot könsstypning.	Uppdrag 2018
Föräldrastöd	
Kartläggning.	Uppdrag 2015
Främja att kommuner, landsting och organisationer inom det civila samhället använder de våldsförebyggande insatser som redovisats i kartläggningen av förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.	Uppdrag 2016
Utifrån kartläggningen ges i uppdrag att utveckla ett våldsförebyggande program som kan testas på ett antal platser i landet.	Uppdrag 2018 – 2020

BILAGA 4 – METOD

I den här bilagan beskriver vi vilka metoder vi har använt.

Resursanvändning för det nationella uppdraget

För att kunna redogöra för hur resurserna har använts i de olika verksamheter som har ingått i länsstyrelsens nationella uppdrag har underlag i form av ekonomisk redovisning efterfrågats från Länsstyrelsen i Östergötlands län. De enda underlag som vi har fått är utdrag ur ekonomisystemet som visar hur stora lönekostnader per år som utbetalats för varje enskild individ inom ramen för det nationella uppdraget. Analysen utgår i övrigt från ekonomisk redovisning i den mån sådan har funnits tillgänglig i Länsstyrelsen i Östergötlands läns rapporter samt vad som framgår av tilldelningsbeslut.

Organiseringen av motsvarande verksamheter i andra länder

För att kunna redogöra för hur motsvarande verksamheter är organiserade i Storbritannien, Norge och Nederländerna har information huvudsakligen inhämtats genom skriftliga källor. Tidigare utredningar på området (till exempel SOU 2012:35, Ungdomsstyrelsens 2010 samt SOU 2018:69) har initialt använts för att få en överblick av ländernas organisering och betydande aktörer. Information har därefter inhämtats huvudsakligen från primärkällor, exempelvis verksamheternas årsrapporter och handlingsplaner.

Tidigare utredningar har dock huvudsakligen berört arbetet i Storbritannien och Norge. Motsvarande uppgifter finns alltså inte för Nederländerna. Vidare har språkförbistringar utgjort ett visst hinder i materialinsamlingen kring det nederländska arbetet, eftersom bara ett fåtal underlag finns översatta till engelska. Det har bidragit till att mer information finns för Norge och Storbritannien, än för Nederländerna. I den information som analyserats har dock arbetssätt som avsevärt skiljer sig från övriga länders inte identifierats.

Vidare har även intervjuer med sektionen för familjekonfliktfrågor inom Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) samt med Länsstyrelsen i Östergötland bidragit med värdefulla insikter och vägledning i arbetet med den internationella utblicken och jämförelsen.

Våga göra skillnad – utvecklingen av arbetet i pilotkommunerna

Eftersom vi fick ytterst lite underlag vid förfrågan, intervjuade vi samtliga kommuner, totalt har 7 intervjuer genomförts och sammantaget har 12 personer intervjuats. De intervjuade har haft olika funktioner inom kommunerna, exempelvis socialchef, verksamhetsutvecklare och samordnare mot våld i nära relation. De intervjuade har fått ta del av beskrivningen av kommunernas övergripande arbete, för att säkerställa att fakta är korrekt. Om vi har fått underlag, i form av exempelvis handlingsplaner och rutinbeskrivning, har det analyserats och stämts av mot informationen som delgivits i intervjuer.

Dessutom har intervjuer genomförts med Länsstyrelsen i Östergötland och underlag i form av del- och slutredovisningar av uppdraget har granskats för att ge en bild av uppdragets genomförande.

Flera svårigheter är kopplade till att analysera hur arbetet har utvecklats. Dessa handlar dels om att det är en relativt lång tidsperiod sedan uppdraget genomfördes, vilket har medfört att en betydande del av personerna som deltog i pilotprojektet inte längre arbetar i kommunen. Det är svårt att härleda i vilken utsträckning arbetet som bedrivs i dag är en följd av deltagandet i projektet. Flera andra faktorer har påverkat utvecklingen av arbetet. Det är också värt att notera att kommunerna valdes ut till pilotkommuner på grund av att de hade intresse och på något vis arbetade med frågan. Jämförelser med andra kommuner som inte deltog i projektet blir alltså inte fruktbart. Vilket underlag och vilken information som respektive kommun har lämnat har också varierat, vilket gör att det är svårt att jämföra kommuner och över tid.

Intervjuer med yrkesverksamma på nationell nivå

För att besvara hur samverkan med nationella myndigheter har fungerat om det stöd som länsstyrelsen ger yrkesverksamma genom stödtelefonen och hur samverkan med nationella myndigheter har fungerat i framtagandet av väglednings- och utbildningsmaterial för lokala verksamheter som skola och socialtjänst, har vi intervjuat myndigheter.

Totalt har 19¹ intervjuer genomförts med myndigheter och antalet intervjuade uppgår till totalt 26 personer.

¹ En intervju har genomförts med respektive aktör, förutom med Socialstyrelsen där två intervjuer har genomförts.

Intervjuförfrågan skickades i de flesta fall till den person som representerar myndigheten i länsstyrelsens myndighetsnätverk. I vissa fall är det också den personen som senare har intervjuats, i andra fall har intervjuförfrågan skickats vidare internt på myndigheten och en annan person har deltagit i intervjun. I några fall har kontaktuppgifter saknats och vi har då fått tag på kontaktpersoner genom handläggare på Regeringskansliet.

Intervjuer med yrkesverksamma på den lokala och regionala nivån

För att besvara frågan om hur stödet till yrkesverksamma har fungerat på den regionala och lokala nivån har sex länsstyrelser och sex kommuner, utöver pilotkommunerna, intervjuats inom ramen för utvärderingen. Urvalet av länsstyrelser, kommuner och yrkesgrupper i kommunerna har gjorts utifrån länsstyrelsens statistik över andelen ärenden till stödtelefonen 2018.

Urval av länsstyrelser

För att få en bild av stödet till länsstyrelserna har intervjuer genomförts med anställda på sex länsstyrelser. För att få en spridning valdes några län som har utnyttjat telefonen mest, ett län som ligger i mitten av nyttjandet och ett par län som utnyttjat telefonen i lägre utsträckning. Genom urvalet inkluderas även de tre folkrikaste länen I tabellen framgår urvalet av län, tabellen baseras på uppgifter från Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Tabell 10. Antal och andel ärenden till stödtelefonen i de län som vi har valt ut till intervjuer.

Län	Antal ärenden	Andel	Använder stödtelefonen (1–21)*
Västra Götaland	174	18 %	1
Skånes län	86	9 %	2
Stockholms län**	59	6 %	4
Västernorrland***	35	4 %	10
Västerbottens län	10	1 %	20
Örebro	7	1 %	21

Källa: Länsstyrelsen i Östergötland 2019b.

*Där 1 är det län som använt telefonen i flest ärenden, därefter fallande till 21.

** Länsstyrelsen Östergötland var den länsstyrelse som använde stödtelefonen i tredje flest antal ärenden (i 60 ärenden, motsvarande 6,3 %). Men vi bedömde att det var lämpligare att inkludera Stockholm utifrån att det är den folkrikaste länsstyrelsen i landet.

*** Västmanland utnyttjade stödtelefonen 11:e mest (i 29 ärenden, motsvarande 3 % av det totala antalet ärenden). För att öka den geografiska spridningen och undvika ett län där den största kommunen var pilotkommun för vägledningsuppdraget 2011–2013, valde vi i stället Västernorrland.

Samtliga valda länsstyrelser har intervjuats, och totalt har sex personer deltagit. Att vissa län i lägre utsträckning kontaktar telefonen beror enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län både på att det kan finnas mindre kännedom om stödtelefonen och att det kan finnas egna resursteam dit de yrkesverksamma i länet kan vända sig i stället.

Urval av kommuner och yrkesverksamma i kommunerna

Länsstyrelsen för inte statistik per kommun och urvalet av kommuner har därför gjorts utifrån län och därefter utifrån kommunens storlek. De två största kommunerna i varje län har valts, för att öka chansen att yrkesverksamma i kommunerna behöver stöd i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. I tabell 11 framgår valda kommuner och antal invånare i respektive kommun.

Tabell 11. Invånarantalet i kommunerna som vi har valt att ha intervjuer i.

Län	Valda kommuner	Antal invånare
Västra Götaland	Göteborg	573 852
	Borås	112 353
Västernorrland	Sundsvall	98 986
	Örnsköldsvik	56 094
Örebro	Örebro kommun	154 152
	Karlskoga	30 383

Källa: SCB 2019. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari–31 mars 2019.

Valet av yrkeskategorier att kontakta i respektive kommun har baserats på den statistik som finns tillgänglig över vilka som främst kontaktar stödtelefonen. Tabell 12 baseras på Länsstyrelsen i Östergötland läns uppgifter. Av tabellen framgår att det främst är anställda inom socialtjänst, följt av anställda inom skola/förskola som kontaktar stödtelefonen.

I varje kommun har förvaltningschefen eller motsvarande för socialtjänst samt skola kontaktats via mejl med en förfrågan om att få intervjua någon i deras respektive verksamheter som kommer i kontakt med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck i sitt arbete. Intervjuer har genomförts med de sex kommuner som förfrågan skickades till, i fyra kommuner har både representanter för socialtjänst och skola/elevhälsa intervjuats, i två fall har bara intervjuer genomförts med representanter för socialtjänsten eftersom vi inte fått någon kontaktperson för skolan. Sammanlagt har nio kommunintervjuer genomförts och totalt tio personer har deltagit. I ett fall lämnades bara skriftliga svar på frågorna.

Tabell 12. De aktörer som ringde nationella stödtelefonen under 2018.

Myndighet	Antal ärenden	Andel
Socialtjänst	521	54 %
Skola/förskola	195	20 %
Övriga*	61	6 %
Övriga myndigheter**	44	5 %
Ideella organisationer	39	4 %
Polis	35	4 %
Utsatta/närstående till utsatta	35	4 %
Hälso- och sjukvård (inkl. ungdomsmottagning)	29	3 %
Totalt	959	100 %

Källa: Länsstyrelsen i Östergötland 2019b.

*T.ex. familjehem, hem för vård eller boende, arbetsgivare och okända.

** T.ex. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kriminalvården, Inspektionen för vård och omsorg, Överförmyndarnämnden och Barnahus.

Övriga kontakter inom ramen för uppdraget

I uppdraget att utvärdera länsstyrelsens arbete framgår även att vi ska hämta in erfarenheter från relevanta organisationer i det civila samhället. Mot bakgrund av uppdragets korta tidsperiod anordnades under slutet av januari en workshop med ideella organisationer. Inbjudan till workshopen skickades till de organisationer som deltar i länsstyrelsens nätverk för ideella organisationer. Totalt skickades förfrågan till elva organisationen. Av de anmälde sig sex organisationer, men på grund av förhinder deltog bara fyra organisationer vid workshopen.

Vi anordnade i mitten av februari en workshop för intervjuade aktörer från både kommuner, länsstyrelser, myndigheter och ideella organisationer, som diskuterade preliminära resultat och förslag på rekommendationer. Totalt deltog 18 personer i hearingen med representation från samtliga inbjudna grupper av aktörer.

För att få en inblick i arbetet inom hälso- och sjukvården kontaktades Amelmottagningen vid Södersjukhuset i Stockholm för en intervju. Mottagningens syfte är att vara en specialistmottagning som förbättrar och utvecklar vården för patienter med erfarenhet av kvinnlig könsstympning. Under 2017 sökte och tilldelades mottagningen även projektmedel för att kunna genomföra utbildningsinsatser riktad till hälso- och sjukvårdspersonal i Stockholms län (Södersjukhuset u.å.).

BILAGA 5 – INTERVJUER

Tabell 13. Sammanställning av samtliga intervjuade aktörer inom ramen för uppdraget.

Myndigheter

Arbetsförmedlingen

Barnafrid

Barnombudsmannen

Brottsförebyggande rådet

Center mot våldsbejakande extremism

Försäkringskassan

Jämställdhetsmyndigheten

Kriminalvården

Migrationsverket

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Nationellt centrum för kvinnofrid

Polismyndigheten

Skolverket

Socialstyrelsen

Åklagarmyndigheten

Kommuner

Borlänge

Borås

Göteborg

Karlskoga

Karlstad

Norrköping

Sundsvall

Söderhamn

Umeå

Västerås

Örebro

Örnsköldsvik

Länsstyrelser

Skåne

Stockholm

Västerbotten

Västernorrland

Västra Götaland

Örebro

Andra aktörer

Amelmottagningen Södersjukhuset

Arbetsgruppen vid Länsstyrelsen i Östergötlands län

Freezonen

Linnamottagningen

RFSL

Rädda Barnen

Sveriges Kommuner och Regioner

Utrikesdepartementet

I vissa fall har flera personer från samma organisation intervjuats.

Strukturer för stöd

Utvärdering av det nationella uppdraget att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck orsakar stort lidande, och stöd till utsatta kan komma från många olika aktörer i samhället.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft uppdraget att ge stöd till yrkesverksamma vid myndigheter och andra organisationer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vårdanalys har i den här rapporten på regeringens uppdrag utvärderat länsstyrelsens arbete. Syftet är att ge regeringen underlag för beslut om att inrätta ett permanent nationellt, sektorsövergripande uppdrag i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) uppgift är att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera hälso- och sjukvården, tandvården och omsorgen. Vårdanalys har patienternas och brukarnas behov som utgångspunkt i sina analyser. Myndigheten ska också verka för att samhällets resurser används på bästa sätt för att skapa en så god hälsa och patient- och brukarupplevd kvalitet som möjligt. Syftet är att bistå vården och omsorgen i att förbättra kvaliteten och effektiviteten – förbättringar som ytterst ska komma patienter, brukare och medborgare till del.

