

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-06-28

Diarienummer N166-0514/23

Handläggare

Elisabeth H Johansson, Matilda Aldén

Telefon: 072-856 52 72

E-post: elisabeth.h.johansson@socialhisingen.goteborg.se

Svar på motion av Axel Darvik (L) om att stärka kommunens arbete mot bortförande av barn till andra länder

Förslag till beslut

1. Socialnämnden Hisingen tillstyrker förslaget i motionen om att behovet av eventuella styrdokument mot bortförande av barn i Göteborgs Stad ska utredas.
2. Socialnämnden Hisingen avslår förslaget om att Göteborgs Stad får i uppdrag att utreda om och i så fall hur samarbetet med statliga aktörer, i syfte att motverka bortföranden, kan stärkas.
3. Socialnämnden Hisingen tillstyrker förslaget att öka kunskapen om problematiken med bortförda barn bland anställda hos relevanta kommunala aktörer, samt informera och utbilda om vikten av att som anställd vid Göteborgs Stad sätta svensk lagstiftning över hederskultur.
4. Socialnämnden Hisingen översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
5. Socialnämnd Hisingen förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Socialnämnden har att yttra sig om en motion som inkommit från Axel Darvik (L) om att stärka kommunens arbete mot bortförandet av barn till andra länder.

Förvaltningen ställer sig bakom motionens intentioner när det gäller behovet av att medvetandegöra problem med att barn förs ut ur landet mot sin vilja, samt vikten av ett målmedvetet arbete för att hindra detta. Förvaltningen anser att arbetet inom staden med dessa frågor är aktivt och att den lagstiftning, de styrdokument och den organisering av arbetet som finns ligger i framkant, men att det finns utvecklingspotential inom flera delområden. En tydlig utmaning för ett systematiskt förbättringsarbete är oförutsägbarhet gällande finansieringen av arbetet. Ettåriga beslut om resurser och mer tillfälliga bidrag, är vanligt förekommande inom området, vilket inte ger förutsättningar till en långsiktig verksamhetsutveckling.

Förvaltningens bedömning är att det finns ett fortsatt behov av en gemensam plan i staden för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. En fortsatt plan bidrar till att hålla frågan fortsatt aktuell, den ger en tydligare gemensam riktning för arbetet de kommande åren, samt tydliggör mandat och ansvar för stadens anställda i arbetet med hedersfrågor. Den nationellt framtagna myndighetsgemensamma vägledningen vid hedersrelaterad brottslighet finns som ett konkret stöd för stadens yrkesverksamma. Förvaltningen

bedömer att det kan finnas behov av att utifrån vägledningen ta fram gemensamma rutiner inom skolan och socialtjänsten som utgår från de lokala förutsättningarna i Göteborg.

Sett till den breda och långvariga samverkan som staden redan idag har med statliga myndigheter och andra aktörer, är förvaltningens bedömning att det inte finns behov av att utreda om, och i så fall hur, samarbetet med statliga aktörer kan stärkas. Berörda förvaltningar bör i stället fokusera på att vidmakthålla och utveckla den samverkan som redan är etablerad.

Förvaltningen bedömer att kompetensutveckling i kring hedersrelaterad problematik, stöd i mötet med brukare, samt värdegrundsdialoger är ett mer effektivt sätt att uppnå en varaktig förändring kring hur yrkesverksamma i staden agerar gällande hedersrelaterad problematik, jämfört med att informera och utbilda om vikten av att följa svensk lagstiftning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Hedersrelaterat våld och förtryck medför betydande samhällsekonomiska kostnader, både på en samhällsnivå samt individnivå. På samhällsnivå handlar det till exempel om kostnader för diverse rättsprocesser, stödinsatser, vård och behandling samt sjukskrivningar. Hedersrelaterat våld drabbar i stor utsträckning barn och unga. Konsekvenserna för dem kan vara att de begränsas i sina möjligheter till skolgång, fritidsaktiviteter samt att de utvecklar en fysisk och psykiska ohälsa till följd av våldsutsattheten. Dessa konsekvenser kan i sin tur försvåra möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden och leva ett självständigt liv. Forskning visar att våldsutsatthet leder till ökad ohälsa hela livet igenom (Nationellt centrum för kvinnofrid 2014). Våld som sker i nära relationer, vilket hedersrelaterat våld till stor del gör, är särskilt skadligt då det sker i en social kontext som borde erbjuda trygghet och närhet. Att arbeta mot hedersrelaterat våld kan ses som en samhällsekonomisk investering, liksom övrigt våldsförebyggande arbete.

Under 2022 släpptes rapporten *Att synliggöra det osynliga – en socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck* (Nilsson Lundmark & Nilsson 2023). Syftet med studien är att anlägga ett socialt investeringsperspektiv på hedersrelaterat våld och förtryck och visa på hur kostnaden för olika typer av insatser kan värderas i förhållande till de positiva effekter som går att uppnå vid en god intervention. Kostnaderna på grund av det behov av insatser som kan följa av våldet konstateras vara stora. Olika offentliga aktörer belastas kostnadsmässigt på ett mycket varierat sätt utifrån omfattning, svårighet och varaktighet. För att synliggöra de ekonomiska aspekterna ger man i studien exempel inte bara på kostnader som problematiken för med sig, utan också samhällsvinsterna för varje individ som genom samhällets stöd kan undvika att hamna i utanförskap på grund av hedersrelaterat våld och förtryck. Men med hjälp av olika exempel ges en bild av storleksordningen på den samhällsvinst som uppstår om våld och förtryck kan undvikas. Det kan röra sig om allt från tiotusentals kronor upp till – i extremfall – kostnader på flera miljoner kronor

För att uppnå de samhällsekonomiska vinsterna förespråkas i studien gränsöverskridande samverkan och långsiktighet i arbetet. Den sociala investeringen anses inte behöva ge särskilt stora effekter för att ändå vara lönsam.

Möjligheten att agera utifrån kunskapen om sociala investeringar begränsas av att den myndighet som har att fatta beslut och bekosta insatser, ofta inte är samma aktör/myndighet som får del av vinsten räknat i pengar (exempelvis högre skatteintäkter) eller minskade kostnader (exempelvis rättsvårdande insatser). En annan utmaning är att resurser för investering behövs för att kunna inleda arbetet medan effekterna av insatserna i ökade vinster och/eller minskade kostnader inte uppstår förrän betydligt längre fram i tiden. Ett stuprörstänkande och en kortsiktighet i finansiering försvårar en god samhällsekonomisk resurshushållning på lång sikt.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Hedersrelaterat våld och förtryck är en kränkning av individens mänskliga rättigheter och i många fall ett brott mot den svenska lagstiftningen. FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna, samt kvinnokonventionen och barnkonventionen ger också ett tydligt stöd i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Stöd för arbetet finns även i Europarådets Istanbulkonvention samt EU:s brottsofferdirektiv.

Kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet utgör själva kärnan i en hedersrelaterad kontext och är starkt knuten till kollektivet, oftast bestående av både manliga och kvinnliga förövare. Det kan räcka med ett rykte om en flickas/kvinnas påstådda beteende för att sanktioner ska utövas. Pojkar får ofta rollen att bevaka att systrar, kvinnliga kusiner eller andra kvinnliga släktingar lever upp till de hedersnormer som råder. Tvångsäktenskap och kvinnlig könsstympning är allvarliga uttryck för hedersrelaterat våld. Ungdomar som inte följer de normer och regler som gäller kan också skickas till föräldrarnas ursprungsländer i uppfostringssyfte.

Homosexuella, bisexuella, trans- och queerpersoner är särskilt utsatta i en hedersrelaterad kontext. Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är också en särskilt sårbar och svårupptäckt målgrupp. De är ofta i beroendeställning till den/de som utövar våldet. Till skillnad från ungdomar utan funktionsnedsättning som blir tvingade eller övertalade till att ingå ett äktenskap, vilseleds ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning in i äktenskap. Vilseledande till äktenskap innebär att den unge tackar ja till att ingå äktenskap utan att egentligen veta vad det innebär.

Sverige var första landet i Europa att införa en förbudslagstiftning mot kvinnlig könsstympning år 1982. Även tvångsäktenskap samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa är förbjudet enligt svensk lag och regleras i brottsbalkens fjärde kapitel. 1 juli 2020 infördes en särskild straffbestämmelse gällande barnäktenskapsbrott, vilket gjorde det straffbart att *förmå* eller *tillåta* ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Vid samma tidpunkt infördes inom ramen för LVU - lagstiftningen en möjlighet att utfärda utreseförbud. Utreseförbud ska kunna meddelas om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Bakgrunden till denna bestämmelse är att svenska myndigheter har mycket begränsade möjligheter att agera i ett annat land när ett bortförande redan har skett. Den 1

juni 2022 infördes det nya brottet hedersförtryck i Brottsbalken, vilket innebär en strängare straffskala för den som upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person med ett hedersmotiv och där gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

Ett betänkande av *Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet* (SOU 2023:37) presenterades i juli månad och ska nu skickas ut på remiss. De samlade slutsatserna är att utförande av oskuldskontroller och oskuldsingrepp samt utfärdande av oskuldsintyg förekommer i Sverige. Utredningen föreslår att det införs en ny straffbestämmelse om oskuldskontroll i fjärde kapitlet brottsbalken. Förslaget är också att oskuldsingrepp ska förbjudas genom nya bestämmelser i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Förbudet ska omfatta ingrepp i någon annans kvinnliga könsorgan som görs i syfte att det ska framstå som att personen är oskuld. Utredningen föreslår vidare en utökning av möjligheten att besluta om utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ett sådant förbud ska även omfatta fall där det finns påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att genomgå ett oskuldsingrepp eller en oskuldskontroll.

Samverkan

Information har skett i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2023-09-19.

Bilagor

Motion av Axel Darvik (L) om att stärka kommunens arbete mot bortförandet av barn till andra länder

Ärendet

Nämnden ska yttra sig över en motion av Axel Darvik (L) om att stärka kommunens arbete mot bortförandet av barn till andra länder.

Remissvaret ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 29 september 2023.

Beskrivning av ärendet

Socialnämnd Hisingen ska yttra sig över ovanstående motion av Axel Darvik (L).

Begäran om yttrande har även lämnats till socialnämnden Centrum, förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden samt nämnden för funktionsstöd.

Bakgrund

Nationellt kunskapsunderlag

I slutet av 2019 gav Länsstyrelsen Östergötland i uppdrag till Statistiska centralbyrån att genomföra en enkätundersökning på temat bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta. Detta i syfte att fortsätta utveckla myndigheters insatser på området. Undersökningen omfattade två enkäter, en till socialtjänstförvaltning och en till utbildningsförvaltning, i landets samtliga 290 kommuner. Rapporten visar att 43 av 192 kommuner som svarade på socialtjänstenkäten uppgav att de hade kännedom om bortförda personer under 2019 (Eriksson 2020). Sammanlagt rörde det sig om 199 personer, varav 86 procent barn. I samma enkät framkom att 27 av 192 kommuner hade kännedom om barn som uppges vara gifta, till det sammanlagda antalet av 36 barn. 21 procent av kommunerna svarade i socialtjänstenkäten att de har rutiner för att hantera ärenden kring bortförda barn och vuxna, och 23 procent för att hantera ärenden rörande barn som man vet eller misstänker lever i äktenskap eller äktenskapsliknande förhållanden. Avseende skolans verksamhet svarade 51 procent av kommunerna att de har rutiner kring bortförda barn och vuxna, och 30 procent av kommunerna när det gäller barn som uppges vara gifta. Vidare uppgav en majoritet av kommunerna, vad gäller både socialtjänstens och skolans verksamhet, att deras hantering av ärenden rörande bortförda barn och vuxna kan förbättras (Eriksson 2020). En uppföljande undersökning har genomförts under våren i år, avseende 2022, och resultaten från den kommer att redovisas under hösten.

I februari i år publicerade SVT en kartläggning av bortförda personer. Statistiken som presenterades bygger på ärenden om bortförda eller olovligt kvarhållna personer som aktualiserats hos Utrikesdepartementet (UD). Sedan UD började föra den här typen av statistik 2018 är det 1151 personer som är bortförda eller olovligt kvarhållna utomlands. 235 av dem är myndiga, ofta unga vuxna, och 916 är barn. Färre än en tredjedel har kommit tillbaka till Sverige (SVT 2023). Majoriteten av bortföranden av barn har skett i en hederspräglad kontext. Mörkertalet kring bortföranden av barn i Sverige uppges vara högt. Närmare 60 procent av barnbortförandena skedde till länder som inte är anslutna till Haagkonventionen, vilket innebär att det stöd som kan fås av UD är mycket begränsat. Cirka 48 procent av de barn som fördes bort i en hederspräglad kontext under 2021 och 2022 fördes till Irak och Somalia som är så kallade icke konventionsländer. Den här typen av bortföranden var även vanligt förekommande till Syrien och Kenya som inte heller är länder där Haagkonventionen gäller (SVT 2023).

Lokalt kunskapsunderlag

2018 gjordes i Göteborg för första gången ett försök till en sammanställning rörande saknade barn utifrån en hedersrelaterad problematik. Underlaget hämtades då in från skolförvaltningarna. Ett fåtal barn saknade utifrån en misstänkt hedersrelaterad problematik rapporterades in, men det fanns utmaningar med att få en total lägesbild över staden. Kommunfullmäktige beslutade 2019-12-10 att ansvaret för detta arbete skulle utredas. Utredningen visade på att socialtjänsten var den verksamhet som bedömdes ha bäst förutsättningar att samla den statistik som behövs för kartläggning.

Kommunfullmäktige gav därför i beslut 2020-03-19 stadsdelsnämnderna i uppdrag att ta fram rutiner och sammanställa statistik över individer som förs ut ur landet på grund av hedersrelaterade anledningar. Dåvarande Social resursnämnd fick i uppdrag att sammanställa uppgifterna från stadsdelsnämnderna samt återrapportera resultatet till kommunstyrelsen. Vid omorganisationen i staden överfördes kartläggningsuppdraget till de fyra socialförvaltningarna. Socialförvaltningarna har överenskommit att Socialförvaltning Centrum fortsatt skall ansvara för att utforma enkäter, samla in statistik och sammanställa förvaltningarnas uppgifter. Underlaget analyseras därefter i samarbete mellan de fyra förvaltningarna och resultatet sammanställs i en rapport som redovisas i respektive nämnd.

År 2020 och 2021¹ rapporterade socialförvaltningarna om totalt nio respektive elva saknade barn (0-17 år). Kartläggningen från 2022 visade på totalt tio barn och unga (i åldern 0-21 år) som någon gång under perioden 2021-10-01 till 2022-09-30 har förts ut ur landet utifrån en misstänkt hedersrelaterad problematik. Samtliga personer var 18 år eller yngre. Två barn uppgavs ha förts utomlands i syfte att giftas bort och fem barn i syfte att uppfostras. För tre av barnen uppgavs orsaken vara en annan än könsstympning, bortgifte eller uppfostran. Tidpunkt för bortförandet för sex av barnen var under skollov, medan fyra av dem förts utomlands övrig tid under året. Socialtjänsten hade inlett utredning gällande samtliga barn. Nio av barnen uppgavs vara fortsatt bortförda vid tidpunkten för kartläggning, medan det i ett fall saknades information om barnet var tillbaka igen eller inte. En ny kartläggning kommer att genomföras hösten 2023.

Regeringsuppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld som personer med koppling till Sverige erfarit under utlandsvistelse

Jämställdhetsmyndigheten har fått ett särskilt uppdrag från regeringen att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck som personer med koppling till Sverige har erfarit under utlandsvistelse. Syftet med uppdraget är att sammanställa och analysera individers berättelser för att bidra till utvecklingen av förebyggande och behandlande insatser i Sverige. En delrapport (Jämställdhetsmyndigheten 2022) har släppts inom ramen för uppdraget med resultat från en intervjustudie med yrkesverksamma inom myndigheter och organisationer som har erfarenhet av att arbeta med ärenden där barn och unga förts utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld. Resultaten är dock inte generaliserbara för landets samtliga kommuner då det inte är någon omfattande kartläggning. Det kan dock vara en utgångspunkt för att hitta utvecklingsområden i den egna kommunens verksamhet.

¹ Under 2019 genomfördes ingen kartläggning av saknade barn utifrån hedersrelaterad problematik i Göteborgs Stad då det var oklart hur det skulle göras på bästa sätt.

Sammanlagt har 26 intervjuer med 31 yrkesverksamma från olika typer av verksamheter genomförts. I intervjuerna framkom kännedom om 143 individer som förts utomlands varav 120 var barn (Jämställdhetsmyndigheten 2022). Syftet med bortförandena uppges bland annat ha varit bortgifte, att undkomma myndighetsbeslut eller att uppfostras enligt föräldrarnas kultur eller religion. De vanligaste riskfaktorerna för bortföranden som angetts är förekomst av hedersförtryck (i 74% av fallen) samt utsatthet för fysiskt våld (i 33% av fallen). Gemensamt för flertalet av ärendena (64%) är att det funnits en tidigare kännedom om personens utsatthet hos en eller fler myndigheter. Eventuella faktorer som kan ha utlöst själva bortförandet har också efterfrågats och den vanligaste utlösande faktorn visade sig i de aktuella intervjuerna vara ett myndighetsbeslut eller ett nära förestående myndighetsbeslut (34%). Av de 143 bortförda individerna uppgavs 62 ha återvänt till Sverige igen (Jämställdhetsmyndigheten 2022).

Majoriteten av de yrkesverksamma som intervjuades uppgav att de i sin kommun saknar tillräckliga rutiner och riktlinjer, resurser och kompetens för att hantera denna typ av ärenden. Utifrån resultaten i undersökningen rekommenderar Jämställdhetsmyndigheten att man skall utreda införande och utformning av ett nationellt inrapporteringssystem för bortföranden/ofrivilliga utlandsvistelser, i syfte att kartlägga omfattningen. Tills ett sådant system är på plats anser de att varje skola i Sverige bör föra egen statistik över bortförda/saknade elever. Ytterligare rekommendationer är exempelvis att socialtjänstens arbete med hot-, risk- och skyddsbedömningar ska utvecklas och förbättras, att det ska ske en ökad systematisk uppföljning av insatser till barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt att skolans information till elever och skolpersonal om bortföranden, den utsatthet som följer med detta samt vilket stöd som finns att få i sådana situationer ska utökas och systematiseras (Jämställdhetsmyndigheten 2022). En slutrapport för regeringsuppdraget ska presenteras i oktober 2023.

Motionens innehåll

Motionen från Axel Darvik (L) uttrycker att bortförandet av barn i Sverige mot barnets, och ofta även den andra vårdnadshavarens, vilja ett utbrett men underprioriterat samhällsproblem. De flesta bortföranden anses drabba barn i familjer med utländsk bakgrund som ett resultat av hederskultur och i många av fallen med bortförande var barnen sedan tidigare kända av ansvariga myndigheter i Sverige. Från statligt håll uppges flera åtgärder föreslagits, däribland ett utökat utreseförbud och indragna barnbidrag för föräldrar som fört bort sitt barn, medan däremot många kommuner sägs ha släpat efter i sitt arbete på området. En utbredd ängslan att konfrontera problemet och att ta sin del av ansvaret för att motverka barnbortföranden anses vara en orsak till kommunernas underlåtenhet att agera. I motionen framförs också att det är självklart att svensk lagstiftning gäller i Sverige, och att detta reflekteras i beslut på kommunal och statlig nivå även i frågor som relaterar till hederskultur.

Förslaget till beslut i kommunfullmäktige och de tre beslutsatser som nämnden har att ta ställning till är följande:

1. Behovet av eventuella styrdokument mot bortförande av barn i Göteborgs Stad ska utredas.
2. Göteborgs Stad får i uppdrag att utreda om och i så fall hur samarbetet med statliga aktörer, i syfte att motverka bortföranden, kan stärkas.
3. Öka kunskapen om problematiken med bortförda barn bland anställda hos relevanta kommunala aktörer, samt informera och utbilda om vikten av att som

anställd vid Göteborgs Stad sätta svensk lagstiftning över hederskultur.

Nuläge utifrån motionens tre specifika punkter

1. *Behovet av eventuella styrdokument mot bortförande av barn i Göteborgs Stad ska utredas.*

Staden har en plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Planens giltighetstid är 2020-2023 vilket innebär att den upphör att gälla vid årets slut. Det övergripande målet för planen är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra. Den består av tre delmål med tillhörande aktiviteter som ska stödja måluppfyllelse. Delmålen är:

1. Det finns ett främjande och förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.
2. Individer som lever i hederskontext får stöd och skydd utifrån behov.
3. Yrkesverksamma som möter individer i hederskontext har ett adekvat och fungerande stöd

Samtliga av planens mål berör arbetet med att förhindra att barn av hedersrelaterade skäl förs utomlands och utsätts för brott. Sedan planen antogs har staden kommit en bit på vägen mot måluppfyllelse, men utvecklingsområden finns fortsatt. Att arbeta mot att våld och förtryck ska upphöra är ett arbete som behöver pågå ständigt och som aldrig blir ”färdigt”.

I början av sommaren 2022 lanserades *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet – Att agera och ge stöd och skydd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet* (Länsstyrelsen Östergötland 2022). Vägledningen riktar sig till anställda inom socialtjänst, förskola och skola, polis och hälso- och sjukvård. Den omfattar dels arbetet med att förebygga och förhindra att barn och vuxna förs ut ur landet i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, dels det långsiktiga stödet till individen. Den innehåller både yrkesspecifika delar och en del avseende samverkan. Vägledningen är mycket konkret och tänkt att kunna användas av yrkesverksamma som ett stöd i hantering av enskilda ärenden. I december 2022 anordnade socialförvaltningen Centrum två spridningsseminarier gällande vägledningen för berörda yrkesgrupper i staden. Deltagandet var begränsat och det finns anledning att på nytt aktualisera vägledningen under hösten 2023.

I stadens plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck finns en aktivitet om att rutiner ska tas fram i brukarnära verksamheter. Rutiner anses behövas för att all berörd personal ska veta hur de ska agera vid misstanke eller kännedom om utsatthet eller utövande av hedersrelaterat våld och förtryck. Rutinen skall bidra till att tidigt uppmärksamma problematiken och att agera samordnat utifrån behov. Det är särskilt viktigt att rutinerna säkerställer skydd för den utsatte, till exempel att tidig kontakt med föräldrar inte tas i dessa ärenden, då det kan innebära en stor fara för den utsatte.

På vissa håll i stadens förvaltningar har man tagit fram lokala rutiner och riktlinjer gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns även ett antal rutiner, som är gemensamt beslutade av de fyra socialförvaltningarna, kring ärenden gällande barn under 18 år som även inkluderar hedersärenden, exempelvis för risk- och skyddsbedömningar,

systematiskt uppföljningsarbete, samt avvikelshantering. För risk- och skyddsbedömning av akuta ärenden finns i det staden kompetens och färdighet, att använda evidensbaserade bedömningsinstrument för hedersärenden, som exempelvis Patriark. Den gemensamma rutinen för polisanmälan gällande barn under 18 år utsatta för brott, nämner särskilt situationer där barn och unga riskerar att föras utomlands med avsikten att ingå barnäktenskap eller könsstympning.

2. Göteborgs Stad får i uppdrag att utreda om och i så fall hur samarbetet med statliga aktörer, i syfte att motverka bortföranden, kan stärkas.

Göteborgs Stad har etablerade kontakter med både Jämställdhetsmyndigheten och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vilka är centrala nationella statliga aktörer på området. Båda aktörer har under flera år, vid upprepade tillfällen anlitats som föreläsare för yrkesarbetare i staden. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck har också en nationell stödtelefon dit yrkesverksamma i Göteborgs Stad kan ringa för stöd och råd i enskilda ärenden. Utöver att föreläsa har både Jämställdhetsmyndigheten och Nationellt centrum vid behov bidragit med konsultationer gällande stadens arbete med hedersproblematik, på en övergripande och strategisk nivå. Staden har också en upparbetad relation med Utrikesdepartementets (UDs) enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden, vilka har en viktig roll i arbetet med bortförda barn i hederskontext. Anställda från den aktuella enheten på UD har vid upprepade tillfällen under de senaste åren föreläst på seminarier och konferenser som staden anordnat och även fungerat som stöd i både enskilda ärenden och på en mer övergripande och strategisk nivå.

På regional statlig nivå är Länsstyrelsen i Västra Götaland en mycket viktig samverkanspart för staden gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Exempel på samverkan som sker är att gemensamma konferenser arrangeras där medarbetare från staden deltar både som föreläsare och åhörare. Samverkan med Länsstyrelsen sker också gällande den mobilisering som sedan ett antal år tillbaka görs i staden inför både sommar- och jullov, för att förhindra att barn förs utomlands och utsätts för hedersrelaterad brottslighet. Mobiliseringen består i ett informationsutskick till yrkesverksamma i staden om att vara uppmärksamma på den ökade risken för bortföranden som finns i samband med de längre skolloven. Länsstyrelsen gör ett utskick till länets övriga kommuner.

Länsstyrelsen är också en del av den samverkan som finns kopplad till Landvetter flygplats, som leds av Regionalt stödcentrum heder², för att förhindra att personer förs utomlands och utsätts för hedersrelaterad brottslighet. I denna samverkan ingår även de statliga aktörerna Swedavia och Gränspolisen. I samband med de längre skolloven genomförs en informationsinsats (Insats Focus) på flygplatsen för att informera de anställda där samt allmänheten om den ökade risken för att barn och unga i hederskontext förs ut ur landet i samband med de längre skolloven. Även i detta arbete samverkar staden med Swedavia och Gränspolisen.

Utöver det konkreta arbetet kring Insats Focus finns en myndighetsövergripande arbetsgrupp som Regionalt stödcentrum heder sammankallar och leder och som syftar till

² Regionalt stödcentrum heder inrättades 1 januari 2022 och är ett samarbete mellan Göteborgs Stad, 11 andra kommuner i Göteborgsregionen, Västra Götalandsregionen och Polisen. Uppdraget är att öka tillgängligheten till stödinsatser och skydd för personer inom Göteborgsregionen utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt att underlätta och stödja samverkan mellan myndigheter.

att förbättra den operativa samverkan myndigheter emellan. Utöver att ett antal förvaltningar och verksamheter från staden är representerade ingår de statliga aktörerna Gränspolis, Polisen, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket i gruppen³.

Samverkan med Polisen finns även inom ramen för Regionalt stödcentrum heders verksamhet, där en polis arbetar på 50%. En samverkan finns också med Göteborgs Universitet då Regionalt stödcentrum heder föreläser en gång per termin om utsattheten i hederskontext på socionomprogrammets fjärde termin.

3. *Öka kunskapen om problematiken med bortförda barn bland anställda hos relevanta kommunala aktörer, samt informera och utbilda om vikten av att som anställd vid Göteborgs Stad sätta svensk lagstiftning över hederskultur.*

Utbildningar samt andra kompetenshöjande aktiviteter gällande hedersrelaterat våld och förtryck anordnas regelbundet för yrkesverksamma i staden av Regionalt stödcentrum heder⁴. Även Resursteam heder⁵ erbjuder kompetenshöjande aktiviteter. Vikten av att barns och ungas rättigheter inte kränks samt den lagstiftning som finns gällande hedersrelaterade brott är centrala teman. Problematiken med att personer riskerar att föras utomlands och utsättas för våld och förtryck av hedersrelaterade skäl är också en naturlig del i de kompetenshöjande aktiviteterna och ibland är det den frågan som står i särskilt fokus för aktiviteten. Under 2022 har 2605 yrkesverksamma från skilda verksamheter deltagit i kompetenshöjande aktiviteter anordnade av Regionalt stödcentrum heder. Under åren 2021–2022 nådde Resursteam heder 4381 medarbetare med kompetenshöjande insatser vid sammanlagt 163 tillfällen.

Flertalet av stadens yrkesverksamma har en grundläggande kompetens i frågan om hedersrelaterad problematik och en del har en fördjupad kunskap. En stor utmaning vad gäller kompetensförsörjningen är att omsättningen av personal för närvarande är stor inom socialtjänsten och särskilt då inom myndighetsutövande socialtjänst.

Både Regionalt stödcentrum heder och Resursteam heder erbjuder, förutom utbildningsinsatser, även konsultationer i ärenden till stadens yrkesverksamma. Statistik från Regionalt stödcentrum heder visar att under 2022 fick 92 yrkesverksamma vägledning och stöd i bedömningar och hantering av hedersrelaterade ärenden. Främst är det yrkesverksamma från socialtjänsten som kontaktar Stödcentrum men även yrkesverksamma från skolor, hälso- och sjukvården, polisen, andra myndigheter och civilsamhället. Under 2021–2022 har resursteamet varit i kontakt med 482 unika ärenden. Dessa ärenden har generat 1410 kontakter varav en väsentlig del varit med utsatt person. Under 2022 kontaktades teamen av socialtjänsten i 55 procent av fallen och skolverksamheterna i 15 procent.

³ Även det kommunägda bolaget Gryning ingår i den myndighetsövergripande arbetsgruppen heder.

⁴ Uppdraget att erbjuda kompetenshöjande aktiviteter gällande hedersrelaterat våld och förtryck till stadens anställda gick hösten 2022 över från Kompetenscentrum om våld i nära relationer till Regionalt stödcentrum heder.

⁵ Resursteam heder startade sin verksamhet hösten 2018 i Göteborg med delfinansiering från Länsstyrelsen i Västra Götaland samt Tillväxtverket. Det finns ett team i varje regional socialförvaltning samt en samordnare anställd på Regionalt stödcentrum heder. Uppdraget är att erbjuda stöd till yrkesverksamma i staden och utsatta personer boende i Göteborg. Arbetet i resursteamet ska vara ett komplement till befintliga stödinsatser.

Myndighetsutövning inom socialtjänsten rörande barn som riskerar att föras bort

Socialtjänsten är en viktig part i arbetet med att förhindra att barn förs ut ur landet mot sin vilja. Vid påtaglig risk för att barnet kan komma att föras bort har barnets skydd högsta prioritet. Om det föreligger risk för att barnet förs ut ur landet för att könsstympas eller giftas bort kan nämnden fatta beslut om tillfälligt utreseförbud. Om skälet till bortförandet inte är känt kan beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU fattas i stället.

Det är av stor vikt att informationen i orosanmälningarna som inkommer är tillräcklig och tydlig för att socialtjänsten ska ha möjlighet att agera kraftfullt till skydd för barnet. Information om att en familj exempelvis planerar att under sommarlovet åka till sitt hemland, kan inte i sig föranleda att socialtjänsten vidtar åtgärder. Det ligger i sakens natur att vårdnadshavare, som har för avsikt att exempelvis gifta bort sitt underåriga barn, inte berättar det i samtal med socialtjänsten. Det går heller inte att räkna med att barnet självt berättar. I flera fall konsulteras experter, till exempel inom Resursteam heder, för hjälp i att komma vidare i de oklara fallen. Men utan tydliga indikationer på att barnet riskerar att fara illa kan socialtjänsten inte agera.

Uppfattningen bland många socialsekreterare är att orosanmälningarna sällan är konkreta, utan ofta hänvisar anmälaren till en känsla. Ett arbete behöver därför göras för att till exempel skolpersonal ska förstå vikten av att lämna så konkret information som möjligt. Det pågår ett arbete med att ta fram en digital e-tjänst på Göteborgs Stads hemsida för att underlätta för anmälare att lämna orosanmälningar, vilket bedöms bidra till en förbättring.

Flera anmälningar görs när barnet redan är bortfört. Som nämnts ovan och även i motionen, är då möjligheterna att hjälpa barnet åter till Sverige små. Trots det görs ansträngningar inom både skolan och socialtjänsten att söka efter barnet. Polisanmälan görs och kontakt med UD tas för att se vilka möjligheter som finns dels att ta reda på var barnet befinner sig, dels att hjälpa barnet tillbaka till Sverige. Men då varken polis, socialtjänst eller UD har några lagliga möjligheter att agera eller samverka med myndigheter i många av de länder dit barn förs bort, är möjligheterna små att hjälpa barnet tillbaka till Sverige. Det är därför av största vikt att socialtjänsten i ett tidigt skede får information om det finns misstankar om att ett barn riskerar att föras bort mot sin vilja.

Socialtjänstens samverkan med andra aktörer i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck, såsom skola, polis, Swedavia och UD, fungerar mycket bra och prioriteras högt av alla. Samverkan sker utifrån det individuella fallet och specifika rutiner för samverkan i dessa ärenden finns inte.

Kompetensutveckling inom området pågår kontinuerligt. Föreläsningar, utbildningar och konferenser erbjuds både av stadens verksamheter och av andra aktörer, såsom länsstyrelsen. Men personalsituationen bland socialsekreterare, med hög personalomsättning och många som är nya i yrket, innebär att stora delar av personalgrupperna i första hand får utbildning i basen i yrket exempelvis handläggningsprocessen, dokumentation och samtal med barn. Kompetens finns dock hos chefer och arbetsledare.

Förvaltningens bedömning

Behov av eventuella styrdokument mot bortförande av barn i Göteborgs Stad ska utredas

Förvaltningens bedömning är att det finns ett fortsatt behov av en gemensam plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. En fortsatt plan bidrar till att hålla frågan aktuell, ger en tydligare gemensam riktning för arbetet de kommande åren samt tydliggör mandat och ansvar för stadens anställda i arbetet med hedersfrågor.

Den nationellt framtagna myndighetsgemensamma vägledningen vid hedersrelaterad brottslighet (Länsstyrelsen Östergötland 2022) finns redan som ett stöd för stadens yrkesverksamma vid hantering av ärenden då personer förs utomlands av hedersrelaterade skäl. Förvaltningen bedömer att det finns behov av att som komplement till den nationella vägledningen, ta fram rutiner och dokumenterat handläggarstöd, socialtjänsten som utgår från de lokala förutsättningarna i Göteborg.

Göteborgs Stad får i uppdrag att utreda om och i så fall hur samarbetet med statliga aktörer, i syfte att motverka bortföranden, kan stärkas.

Utifrån den breda och långvariga samverkan som staden redan idag har med statliga myndigheter och andra aktörer, är förvaltningens bedömning att det inte finns behov av att utreda om och i så fall hur samarbetet med statliga aktörer kan stärkas för att motverka bortföranden.

Öka kunskapen om problematiken med bortförda barn bland anställda hos relevanta kommunala aktörer, samt informera och utbilda om vikten av att som anställd vid Göteborgs Stad sätta svensk lagstiftning över hederskultur.

Förvaltningen bedömer att det finns behov av att fortlöpande arbeta med kunskapshöjande aktiviteter gällande problematiken med bortförda barn. Ökad kunskap bland anställda hos relevanta kommunala aktörer, ger förutsättningar för att upptäcka och agera till skydd för barnet.

Förvaltningens bedömning är att arbetet med kompetenshöjande insatser är väl fungerande och att befintliga uppdrag och strukturer (Regionalt stödcentrum heder och Resursteam heder) ger goda fortsättningar för att bibehålla och utveckla arbetet. Det är dock en utmaning att upprätthålla kunskapsnivån över tid, på grund av det stora antalet anställda i staden och att vissa verksamheter har en betydande personalomsättning.

Enligt stadens plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska värdegrundsdialoger anordnas med både barn och unga samt vårdnadshavare. Att även de yrkesverksamma i dessa verksamheter får möjlighet att diskutera sina egna värderingar kan ses som en förutsättning för ett lyckat resultat av dialogerna med barn och unga samt vårdnadshavare. Förvaltningen bedömer sammantaget att kompetensutveckling i hedersfrågor, stöd i mötet med brukare och värdegrundsdialoger är ett mer effektivt sätt att uppnå en varaktig förändring i agerandet gällande hedersrelaterad problematik, jämfört med att informera och utbilda om vikten av att följa svensk lagstiftning.

Slutligen vill förvaltningen peka på att beslut som innebär en ökad ambition i arbetet med hedersrelaterad problematik och i arbetet med att hindra bortförande av barn, bidrar till ökat behov av resurser. Kunskapshöjande insatser för en stor volym av medarbetare innebär kostnader inte bara för utbildningstillfällen utan också i många fall

vikariekostnader för det som behöver finnas i verksamheterna när ordinarie personal utbildas.

Ökad samverkan tar tid från berörda parter där man antingen behöver prioritera bort andra arbetsuppgifter eller behöver vara fler som delar på uppdragen.

Dessa initiala kostnader bör ses som en social investering, då aktiviteterna inte bara bidrar till att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses och att barn och unga inte får illa, utan också är samhällsekonomiskt lönsamt.

Christina Alvelin

Alexis Ljungkvist

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef