

Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

2023-09-19



Missiv till granskningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Revisorerna har avslutat granskningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Granskningen syftade till att bedöma om förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost bedriver ett ändamålsenligt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Även socialnämnden Centrum har berörts av granskningen genom deras samordnande uppdrag i stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. I övrigt har de inte ingått i granskningen och bedömningarna avser därför inte socialnämnden Centrum.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas revisionsrapport och ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av rapporten.

Vi bedömer att det finns ett strategiskt arbete i staden med frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck genom att det finns en plan för arbetet, ett stödcentrum och resursteamen heder. Trots det visar granskningen att det inte fungerar fullt ut i praktiken. De granskade nämnderna behöver både utveckla arbetet inom det egna ansvarsområdet och former för samverkan med andra nämnder. Utan en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och förskolan/skolan är risken stor för att barn och unga kan bli utan stöd och hjälp. Vi vill också betona att det är viktigt att de resurser som Göteborgs Stad har satsat, i form av resursteam heder, används på ett effektivt sätt i verksamheterna. Granskningen visar att nämnderna inte har säkerställt att personalen får den kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck som behövs, vilket vi ser som bekymmersamt. Vi ser också allvarigt på att det framkommer uppgifter i granskningen om att det kan finnas personal som själva upprätthåller hedersnormer. Ansvariga nämnder behöver vidta adekvata åtgärder för att motverka detta.

Vi vill betona vikten av att nämnderna vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten. Med anledning av rekommendationerna kommer vi också vilja ha ett yttrande från nämnderna. Alla yttranden som nämnden ombeds skicka in under granskningsåret ska sammanställas och skickas in vid ett samlat tillfälle. Skicka yttrandet till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2024

Göteborg den 19 september 2023

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Lekmannarevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

I revisionsrapporterna presenterar yrkesrevisorerna den granskning som sker löpande under året och som rapporteras direkt till kommunfullmäktige. Tillsammans med redogörelserna ligger de till grund för revisorernas samlade ansvarsprövning och uttalande till kommunfullmäktige.

Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: 0115/23

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	6
1.1	Rekommendationer	7
2	Granskningens utgångspunkter.....	8
2.1	Syfte och revisionsfrågor	9
2.2	Avgränsningar	9
2.3	Revisionskriterier	9
2.4	Metod	10
3	Bakgrund.....	11
3.1	Stadens arbete och organisation	11
3.2	Skolförvaltningarna.....	12
3.3	Socialförvaltningarna	12
4	Granskningsresultat.....	13
4.1	Det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan förbättras	13
4.1.1	Personalen har varierande grad av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.....	13
4.1.2	Uppgifter om att personal upprätthåller hedersnormer	14
4.1.3	Det förebyggande arbetet i förskolan och skolan	15
4.1.4	Många exempel på förebyggande arbete i socialförvaltningarna.....	17
4.1.5	Bedömning	18
4.2	Risk att de som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck inte upptäcks.....	19
4.2.1	Svårt att upptäcka om barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan.....	19
4.2.2	Om elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck upptäcks det oftast i samband med skollov i grundskolan och den anpassade grundskolan	20
4.2.3	Utbildningsförvaltningen har rutiner för att uppmärksamma elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.....	22
4.2.4	Socialförvaltningarnas arbete för att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck.....	23
4.2.5	Bedömning	23
4.3	Arbetet med att utreda och ge stöd och skydd	24

4.3.1	Mörkertal i statistiken över orosanmälningar som rör heder	24
4.3.2	Brister i anmälningarna.....	26
4.3.3	Olika arbetssätt för att bedöma och utreda ärenden som rör heder	26
4.3.4	Många anmälningar leder inte till utredningar	27
4.3.5	Resursteamens heder används inte fullt ut.....	28
4.3.6	Olika syn på vilket stöd och skydd utsatta ska ges	29
4.3.7	Ansökan om utreseförbud används sällan	29
4.3.8	Bedömning	30
4.4	Bristande samverkan mellan socialtjänsten och förskolan/skolan.....	31
4.4.1	Samsyn om att samverkan brister.....	31
4.4.2	Samverkan behöver bli bättre i ärenden där elever försvunnit	32
4.4.3	Bedömning	33
4.5	Uppföljningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan förbättras	34
4.5.1	Det varierar i vilken grad uppföljning genomförs	34
4.5.2	Bedömning	35

1 Samlad bedömning

Revisionskontoret har på revisorsgruppens uppdrag granskat stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck rörande barn och unga. Syftet med granskningen har varit att bedöma om förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost bedriver ett ändamålsenligt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Även socialnämnden Centrum har berörts av granskningen genom deras samordnande uppdrag i stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. I övrigt har de inte ingått i granskningen och bedömningarna avser därför inte nämnden.

Den sammanvägda bedömningen är att alla nämnder behöver utveckla arbetet, även om revisionskontoret noterar att nämnderna har kommit olika långt. Vår bedömning är att utbildningsnämnden har kommit längst i det systematiska arbetet i de delar nämnden ansvarar för.

Revisionskontoret bedömer att det finns ett strategiskt arbete i staden med frågorna genom att det finns en plan för arbetet, ett stödcentrum och resursteamet heder. Trots det fungerar det inte fullt ut i praktiken. Nämnderna har till exempel inte säkerställt att personalen har den kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck som de behöver. Vi menar att det innebär en risk att barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck inte upptäcks och därmed inte får det stöd och skydd de har rätt till. Att väldigt få orosanmälningar rörande hedersrelaterat våld och förtryck inkommer från skolan och förskolan stärker vår uppfattning. Vi bedömer att det finns stora risker med att det finns personal i socialförvaltningarna som får handlägga dessa ärenden utan någon särskild kunskap i området.

Revisionskontoret ser också allvarligt på att det i granskningen framkommit uppgifter om att personal upprätthåller hedersnormer och därmed inskränker barn och ungas fri- och rättigheter. Även om det kan bero på osäkerhet eller rädsla hos personalen behöver åtgärder vidtas.

Det är troligt att hedersrelaterat våld och förtryck är mer omfattande än vad statistiken i stadens system visar. Brister eller missvisande statistik kan leda till att barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck inte får de insatser som de har rätt till, men också till felaktig resursplanering och resurstilldelning.

Revisionskontoret bedömer att socialförvaltningarnas arbete med att utreda och ge stöd och skydd vid hedersrelaterat våld och förtryck behöver utvecklas och bli mer likvärdigt med hjälp av stadengemensamma rutiner. Staden har identifierat ett behov av fördjupad kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och genomfört satsningar genom att införa resursteamet heder. Vi bedömer att det finns risk för att dessa satsningar blir ineffektiva om resursteamens kunskap och erfarenheter inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. Avsaknaden av central styrning för resursteamet har också inneburit att det utvecklats olika arbetssätt. Dessutom behöver socialnämnderna säkerställa att de metoder som är inriktade på familjebehandling inte tillämpas felaktigt när det handlar om hedersrelaterat

våld och förtryck. Vi ser positivt på de olika initiativ som socialnämnderna tagit för att öka likvärdigheten och höja kvaliteten i arbetet.

Revisionskontoret bedömer att nämnderna inte har fungerande former för samverkan i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utan en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och förskolan/skolan är risken stor för att barn och unga kan bli utan stöd och hjälp.

Vidare är revisionskontorets bedömning att förskolenämnden, grundskolenämnden och socialnämnden Hisingen inte arbetar systematiskt med att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi menar att det innebär en risk att arbetet inte blir synliggjort och att viktiga utvecklingsområden inte identifieras.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

- *Samtliga granskade nämnder rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.*
- *Förskolenämnden, grundskolenämnden, socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.*
- *Förskolenämnden och grundskolenämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn eller en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.*
- *Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att vidta åtgärder för att säkerställa att ärenden som avser hedersrelaterat våld och förtryck registreras korrekt i verksamhetssystemet.*
- *Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att resursteamens kunskap och erfarenheter tas tillvara på ett effektivt sätt.*
- *Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att i samråd med förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden upprätta rutiner för samverkan i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck.*
- *Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att det sker en återkoppling till den som gjort en orosanmälan om en utredning har inletts, inte inletts eller redan pågår (om anmälaren angett att hen önskar en sådan återkoppling).*
- *Förskolenämnden, grundskolenämnden och socialnämnden Hisingen rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

2 Granskningens utgångspunkter

Hedersrelaterat våld och förtryck är enligt regeringen ett allvarligt samhällsproblem som uppmärksammas i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Enligt regeringen innebär hedersrelaterat våld och förtryck att främst flickor och kvinnor, men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersnormerna bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och har en kollektiv karaktär. Individens intresse och handlingar är underordnade familjens intresse och individens sexualitet och intima relationer är en angelägenhet för hela familjen som kan påverka dess anseende.¹

Kontrollen av flickor och kvinnor sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet till hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. Även handlingar som könsstympning, barnäktenskap, tvångsäktenskap och så kallade uppfostringsresor ingår. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. Våldet och förtrycket riktas också mot hbtqi-personer och personer med intellektuell funktionsnedsättning.

Hur många som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är svårt att mäta. Enligt en uppskattning är omkring 10 procent av ungdomar upp till 25 år utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Det skulle innebära över 100 000 personer bara bland unga personer.² Problematiken är omfattande även i Göteborgs Stad. En kartläggning som gjordes 2017–2018 visar att cirka 15 procent av eleverna i årskurs nio levde med hedersrelaterade normer och förtryck.³ Socialförvaltningarnas kartläggningar visar att de senaste två åren har omkring tio barn om året i Göteborgs Stad förts ut ur landet på grund av en misstänkt hedersproblematik.

Barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är beroende av att samverkan fungerar mellan olika aktörer, särskilt den mellan socialtjänsten och förskolan/skolan. Förskolan/skolan behöver tidigt uppmärksamma barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och anmäla detta till socialtjänsten. Socialtjänsten behöver sedan utreda och ge barn och unga stöd och skydd utifrån deras behov och rättigheter. Om en av dessa aktörer brister kan barn och unga bli utan stöd och hjälp. Om förskolan/skolan inte anmäler kan socialtjänsten inte utreda. Och om förskolan/skolan anmäler och socialtjänsten inte utreder blir barn och unga utan hjälp.

¹ Prop. 2019/20:131 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet s. 24–25.

² SOU 2014:49 Våld i nära relationer – en folkhälsofråga s. 219–222.

³ *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar. En kartläggning i Göteborg, Stockholm och Malmö 2017–2018.* Huvudforskare Runa i Baianstovu och Sofia Strid.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har omfattat förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, socialnämnderna Hisingen och Nordost. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna bedriver ett ändamålsenligt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Med ändamålsenlighet avses att arbetet bedrivs i enlighet med lagar, förordningar, allmänna råd, stödmaterial, samt fullmäktiges och nämndernas styrdokument. Syftet har brutits ner i följande revisionsfrågor.

1. Arbetar nämnderna systematiskt med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck?
2. Arbetar nämnderna systematiskt med att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck?
3. Arbetar socialnämnderna systematiskt med att utreda och ge stöd och skydd åt de som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck?
4. Har nämnderna fungerande former för samverkan i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck?
5. Arbetar nämnderna systematiskt med att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck?

2.2 Avgränsningar

Granskningen har inriktats mot barn och unga. Barn och unga kan bli aktuella inom socialtjänsten på flera olika sätt. Det kan ske genom ansökan, orosanmälan eller att socialtjänsten får information på annat sätt.⁴ Vi har avgränsat oss till orosanmälningar som inkommit från skolorna, samt hur skolnämnderna⁵ arbetar med att göra orosanmälningar. Socialnämnderna kan ta emot orosanmälningar för alla åldersgrupper. När det gäller barn och unga har socialnämnderna ett särskilt ansvar och särskilda möjligheter att utreda behovet av insatser. Dokumentgranskningen av orosanmälningar har avgränsats till barn och unga 0–17 år.

Även socialnämnden Centrum har berörts av granskningen genom deras samordnande uppdrag i stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. I övrigt har de inte ingått i granskningen och bedömningarna avser därför inte socialnämnden Centrum.

I arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samverkar staden med en rad externa aktörer som exempelvis Polismyndigheten, Västra Götalandsregionen och Göteborgsregionen. Denna granskning har avgränsats till hur ovanstående nämnder samverkar internt inom stadens organisation.

2.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts:

⁴ Ansökningar innebär att en enskild, eller dennes vårdnadshavare eller ombud söker hjälp. Ärenden som inkommit på annat sätt kommer ofta från socialtjänsten, men kan också komma från den enskilde eller annan part.

⁵ När begreppet skolnämnderna används i rapporten menas förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden.

- socialtjänstlagen (2001:453): 5 kap. 1, 1a, 11 §§, 11 kap. 1–2 §§, 14 kap. 1 §
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU): 31a-i §§
- skollagen (2010:800): 1 kap. 5 §, 4 kap. 3–7 §§, 6 kap. 6–10 §§, 7 kap. 2–4, 19, 21–22 §§, 8 kap. 12a §, 29 kap 9, 13 §§
- diskrimineringslagen (2008:567): 2 kap. 7 §, 3 kap. 20 §
- del 1 i förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan, förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr22), förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan (Lgrsär22), förordning (SKOLFS 2022:13) om läroplan för gymnasieskolan, förordning (SKOLFS 2022:15) om läroplan för gymnasiesärskolan
- Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2022:39) och allmänna råd om våld i nära relationer: 5 kap.
- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9) och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga
- Skolverkets stödmaterial (2021) om hedersrelaterat våld och förtryck, skolans ansvar och möjligheter
- Skolverkets stöd i arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan (Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan)
- Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer på enhets- och förvaltningsnivå samt dokument- och ärendegranskning.

Elva skolenheter har ingått i granskningen. Fyra i förskolan, fyra i grundskolan (varav två även haft anpassad grundskola⁶), två i gymnasieskolan och en i den anpassade gymnasieskolan. I socialnämnderna Hisingen och Nordost har två enheter inom barn och unga myndighet (mottagningsenheterna och en utredningsenhet) ingått i granskningen.

Vi har också intervjuat resursteamens heder i varje socialnämnd, samt samordnarna för hedersteamet och för stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i socialförvaltningen Centrum.

I samband med verksamhetsbesöken utgick vi från statistik över orosanmälningar för barn 0–17 år där hedersrelaterat våld angetts som orsak under perioden den 1 januari 2022 till och med den 21 februari 2023. När denna statistik presenteras senare i rapporten har vi delat upp den på åldersgrupperna 0–6 år, 6–15 år och 15–17 år. Detta för att vi vid verksamhetsbesöken skulle kunna

⁶ Från och med den 2 juli 2023 bytte grundsärskolan och gymnasiesärskolan namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola.

ställa frågor kring anmälningar som rörde åldersgrupper som de olika skolformerna ansvarar för. Det innebär att dessa siffror inte blir helt korrekta eftersom anmälningar för 6-åringar och 15-åringar då kan förekomma dubbelt. Vi har granskat de 13 orosanmälningar som under denna period inkommit från skola/skolbarnomsorg⁷ till socialnämnderna Hisingen och Nordost.⁸ Efter verksamhetsbesöken har vi även tagit del av statistik för perioden den 22 februari till och med den 30 juni 2023, samt för åldersgruppen 18–19 år.

3 Bakgrund

Nedan beskrivs hur Göteborgs Stad och berörda nämnder har organiserat arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

3.1 Stadens arbete och organisation

Av Göteborgs Stads budget för 2023 framgår att alla göteborgare ska få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Stadens arbete mot hedersförtryck och parallella samhällssystem ska förstärkas.

Kommunfullmäktige beslutade år 2019 om Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023. Målet i planen är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra. Till det övergripande målet finns tre delmål med tillhörande aktiviteter som ska stödja måluppfyllelsen. Delmålen handlar om att det ska finnas ett främjande och förebyggande arbete, att individer som lever i hederskontext ska få stöd och skydd utifrån behov samt att yrkesverksamma som möter individer i hederskontext ska ha ett adekvat och fungerande stöd. Planen gäller för nämnderna som ingår i granskningen. Socialnämnden Centrum ansvarar för det operativa stödet för implementering av planen samt för stadens gemensamma utbildningsinsatser

Kommunfullmäktige har gett socialnämnden Centrum i uppdrag att bedriva ett regionalt stödcentrum heder, där elva kommuner i Göteborgsregionen, Polismyndigheten och Västra Götalandsregionen har ett skriftligt avtal om att samverka. Uppdraget är dels att ge råd, stöd och information till personer som utsätts för hedersrelaterat våld, dels att erbjuda olika typer av kompetenshöjande aktiviteter och ge vägledning åt yrkesverksamma i att möta målgruppen.

I varje socialnämnd finns även så kallade resursteam heder. Dessa erbjuder stöd, konsultation och kompetenshöjande kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck till medarbetare inom Göteborgs Stad. Målgrupper är också personer som är utsatta eller som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Teamen ska vara flexibla och mobila och lägga stor vikt vid förebyggande arbete och samverkan. Tanken är att teamen ska vara ett komplement till befintliga stödinsatser och har ingen myndighetsutövning.

⁷ Med skolbarnomsorg avses inte förskolan, utan det kan röra fritidshem eller personal i elevhälsoteam. Det är upp till varje socialförvaltning att välja varifrån den bedömer att anmälan inkommit från.

⁸Vid ett nytt statistikuttåg efter aktgranskningen framkom att ytterligare tre orosanmälningar inkommit från skolor under denna period.

Socialnämnden Centrum samordnar resursteamens heder, men till skillnad mot regionalt stödcentrum heder är det inte ett uppdrag som kommer från kommunfullmäktige. Det är en muntlig överenskommelse mellan de fyra socialförvaltningarna och bygger på att kommunfullmäktige i budgeten år från år tilldelar en särskild budgetpost som socialnämnden Centrum fördelar.

I staden finns också en myndighetsövergripande samordningsgrupp för arbetet mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Där finns förvaltningarna i de nämnder som ingår i granskningen representerade.

3.2 Skolförvaltningarna

I förskoleförvaltningen har avdelningen för verksamhetsstöd i uppdrag att stödja verksamheterna i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I avdelningen är det framför allt enheten barnhälsan som arbetar med frågorna och enheten samverkan, särskilt stöd och kultur har ansvar att stödja i kompetensutveckling. Barnhälsan har ett samarbete med resursteamens heder i socialförvaltningarna. Förskolorna är organiserade i fyra geografiska utbildningsområden som leds av utbildningschefer och biträdande utbildningschefer. Varje rektor är chef för en eller flera förskoleenheter.

I grundskoleförvaltningen har avdelningen för kvalitet, samordning och utveckling motsvarande uppdrag. Även grundskolorna är organiserade i fyra geografiska utbildningsområden som leds av utbildningschefer och biträdande utbildningschefer. I varje utbildningsområde finns ett antal skolområden. Rektorn leder arbetet inom skolområdet och är chef över de biträdande rektorerna och för elevhälsans personal. Det finns också en central elevhälsa i varje utbildningsområde som leds av en elevhälsochef. Elevhälsan har ett samarbete med resursteamens heder.

I utbildningsförvaltningen har avdelningen för planering och utveckling i uppdrag att stödja och följa upp skolornas arbete med normer och värden och mänskliga rättigheter. I förvaltningen finns även en förstelärare med uppdrag att arbeta med området sexualitet, samtycke och relationer, där hedersrelaterat våld och förtryck ingår. Försteläraren håller i utbildningar i området och har även skapat en hemsida med utbildningsmaterial för personalen. Skolorna är organiserade i tre områden för gymnasieskolorna och en för de anpassade gymnasieskolorna. I områdena finns ett antal skolor som i sin tur kan bestå av en eller flera skolenheter. Varje skolenhet leds av en rektor som också är chef över elevhälsans personal. Elevhälsan och försteläraren har ett samarbete med resursteamens heder.

Frågor kring hedersrelaterat våld och förtryck kommer framför allt in i förskolornas och skolornas arbete med normer och värden.

3.3 Socialförvaltningarna

I socialförvaltningarna Hisingen och Nordost har avdelningarna stadsområde, välfärd och fritid ansvaret för det strategiska och förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Varje förvaltning har en samordnare för våld i

nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, samt en styr- och arbetsgrupp för arbetet. I socialförvaltningen Hisingen arbetar två personer i resursteamet heder som är placerat i avdelningen vuxen och psykologenheter. I socialförvaltningen Nordost arbetar två personer i resursteamet heder som är placerat i avdelningen stadsområde, välfärd och fritid.

I avdelningen barn och unga myndighet i socialförvaltningen Hisingen finns bland annat en mottagningsenhet och fem utredningsenheter. Två av utredningsenheterna är specialiserade, en mot familjevåld (där heder kan ingå) och en mot ungdomar i riskzonen för kriminalitet. De andra utredningsenheterna handlägger övriga ärenden och utredningar som rör heder kan finnas i alla enheter.

I avdelningen barn och unga myndighet i socialförvaltningen Nordost finns en mottagningsenhet och åtta utredningsenheter. Ingen av utredningsenheterna är specialiserade mot hedersrelaterat våld och förtryck.

För båda socialförvaltningarna tas nya orosanmälningar emot av mottagningsenheterna och om det tas beslut om utredning blir det någon av utredningsenheterna som genomför den.

Socialnämnden Nordost har beslutat om en plan mot våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Även socialförvaltningen Hisingen har en motsvarande plan. Hisingens plan är inte beslutad av nämnden, men av planen framgår att nämnden ansvarar för genomförandet av planen. Båda planerna konkretiserar stadens plan mot hedersrelaterat våld och förtryck.

4 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort i granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna.

4.1 Det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan förbättras

4.1.1 Personalen har varierande grad av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck

För att ha ett systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, där det förebyggande arbetet är en del, krävs att personalen har kunskap i vad det innebär. Enligt skollagen ska huvudmannen se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling och läroplanerna anger att rektorn har ett särskilt ansvar för detta. Av Skolverkets stödmaterial för förskolans och skolans arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck framgår att personalen behöver ha kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och om hur man kan arbeta för att motverka detta. Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ansvarar nämnderna för att kompetenshöjande insatser genomförs för yrkesverksamma i brukarnära verksamheter samt för de som regelbundet möter individer i hederskontext. Socialnämnden Centrum har ansvar för stadens

gemensamma utbildningsinsatser. Övriga nämnder ansvarar för sitt eget kollegiala lärande och att personal som möter målgruppen har den kompetens som behövs.

Granskningen visar att det i förskolan och skolan⁹ varierar i vilken grad personalen har fått kompetensutveckling inom hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns exempel på systematiska och återkommande insatser, men också på motsatsen. Både personal och rektorer bedömer att det finns personal som inte har tillräcklig kunskap i området. Det är framför allt personal inom barnhälsan och elevhälsan som har deltagit i olika utbildningsinsatser. Förvaltningarna¹⁰ uppger att det ser olika ut angående vilken utbildning personalen har fått och vilken kunskap som finns om hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt förvaltningarna behövs ett fortsatt arbete med utbildning.

Även i socialförvaltningarna¹¹ varierar det i vilken grad personalen inom barn och unga myndighet har fått kompetensutveckling inom hedersrelaterat våld och förtryck. De flesta beskriver att kompetensen är låg och att det framför allt beror på den höga personalomsättningen. Då många socialsekreterare är nyutexaminerade har förvaltningarna fokuserat på andra kompetensutvecklingsinsatser än heder. Det innebär inte att kompetens saknas på avdelningarna, men den finns framför allt hos enhetscheferna och förste socialsekreterarna. Enligt förvaltningarna finns behov av mer utbildning inom området. Som det är nu kan en socialsekreterare få hantera ärenden som rör heder utan att ha någon särskild kunskap om vad det innebär.

4.1.2 Uppgifter om att personal upprätthåller hedersnormer

I granskningen framkommer uppgifter om att det finns personal som upprätthåller hedersnormer vilket försvårar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Både förskoleförvaltningen och socialförvaltningarna uppger att det i vissa områden finns problem med att personal i förskolorna inte vågar stå upp för förskolans värdegrund på grund av att de själva lever i en hederskontext. Detta är dock inget som framgår av verksamhetsbesöken, även om personalen berättar att de hört att det förekommer på andra förskolor. Enligt förskoleförvaltningen handlar det dels om att personalen kan ha svårt att bryta med en kulturellt nedärvd hederskultur som går generationer tillbaka. Dels handlar det om att personalen i större utsträckning bor i samma område som barnen på förskolan och att det kan finnas en rädsla för att det ska få negativa konsekvenser för dem själva om de går emot vårdnadshavarnas eller släktens vilja.

Även grundskoleförvaltningen och socialförvaltningarna uppger att det i vissa områden finns problem med att personal i skolorna upprätthåller hedersnormer. Detta är dock inget som framgår av verksamhetsbesöken. Enligt socialförvaltningarna kan det handla om att personal agerar som vakter och kontrollerar

⁹ Med skolan menas här grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan.

¹⁰ Förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

¹¹ Om inga tydliga skillnader iakttagits vad gäller socialförvaltningen Hisingen och socialförvaltningen Nordost används begreppet socialförvaltningarna i rapporten. Med det menas alltså socialförvaltningen Hisingen och socialförvaltningen Nordost.

elever för att underrätta vårdnadshavare om de gör något som kan anses bryta mot hedersnormen. När förvaltningarna är ute och har utbildningar för skolpersonal märker de att det kan finnas personal som inte vågar prata om heder eller personal som ifrågasätter dem när de tar upp hedersfrågor. Enligt socialförvaltningarna varierar det i vilken grad rektorerna prioriterar frågorna. Grundskoleförvaltningen uppger att de behöver arbeta mer med detta problem. Enligt förvaltningen finns det dock exempel på rektorer som arbetar aktivt med att motverka problemet och på att personal ibland sagts upp på grund av att de inte delar skolans värdegrund.

Socialförvaltningarna uppger att det är ovanligt att anställda i socialförvaltningarna bär på hedersnormer, men att det kan förekomma. Personalen kan exempelvis ha lojaliteter mot sin släkt som påverkar deras arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt socialförvaltningarna hanterar man detta genom att inte låta dessa medarbetare hantera ärenden som rör heder. Det finns personal som uttrycker att området är känsligt att prata om och att man inte har problematiserat det i personalgruppen.

4.1.3 Det förebyggande arbetet i förskolan och skolan

Enligt skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

4.1.3.1 Frågor kring heder tas upp indirekt i förskolan

I förskolans läroplan framgår att all personal ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen och klart ta avstånd från sådant som strider mot dessa värden. Förskolan ska aktivt och medvetet främja alla barns lika rättigheter och möjligheter, oberoende av könstillhörighet, och ansvarar för att motverka könsmonster som begränsar barnens utveckling, val och lärande. Förskoleförvaltningen har en anvisning och vägledning för personal gällande värdegrund och hantering av barns klädsel. Det framgår av anvisningen att religiös och kulturell klädsel och utsmyckning är tillåten i förskolan, men det ingår inte i förskolepersonalens uppdrag att tvinga barn att ta på sig eller av sig specifika klädesplagg.

Granskningen visar att det finns ett systematiskt arbete med normer och värden, där frågor kring heder kommer in på ett indirekt sätt. Det ges många exempel på hur man arbetar för att stärka barnens identitet, sin kroppsliga och personliga integritet och självständighet. Likaså finns i flera förskolor ett aktivt jämställdhetsarbete. Det förekommer att vårdnadshavare ställer krav på barnens klädsel eller vill begränsa barnens frihet utifrån könsstereotypiska föreställningar kring vad flickor och pojkar får göra. Både personal och rektorer uppger att de aldrig tvingar något barn att bära ett visst klädesplagg och att de alltid står upp för barnens rätt i dessa situationer.

Det finns också rutiner som tillämpas för att informera vårdnadshavare som avser att resa utomlands med sina barn om vad som gäller kring könsstämpning (om resan planeras till länder där det finns risk för att barnen utsätts för det).

I förskoleenheternas planer mot diskriminering och kränkande behandling nämns inte hedersrelaterat våld och förtryck, men diskriminering på grund av kön tas upp.

4.1.3.2 De nya skrivningarna i läroplanerna har inte implementerats fullt ut

Den 1 augusti 2022 infördes ändringar i de inledande delarna i alla läroplaner, utom i förskolans läroplan. Ändringarna handlar bland annat om jämställdhet, sexualitet, samtycke och relationer. I kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer ska maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammas. Rektorn har ansvar för att kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen.

I grundskolan och den anpassade grundskolan finns ett förvaltningsövergripande årshjul för frågor som rör mänskliga rättigheter och värdegrundsarbete. Hedersrelaterat våld och förtryck ska uppmärksammas i maj och december inför skolloven och sexualitet, samtycke och relationer är ett tema i april.

Granskningen visar att det varierar i vilken grad frågor kring heder tas upp i undervisningen. De flesta uppger att systematiken i arbetet behöver förbättras. Oftast tas heder upp indirekt i värdegrundsarbetet, men begreppen hedersrelaterat våld och förtryck används som regel inte. Skolpersonalen uppger att frågorna både är svåra och känsliga att ta upp och att de skulle behöva mer kunskap. Enligt rektorerna ingår det i lärarnas profession att implementera de nya skrivningarna i läroplanerna. Någon uppföljning av att det görs sker dock inte. Enligt grundskoleförvaltningen är kunskapsområdet fortfarande nytt och arbetet behöver utvecklas. I det ingår att se till att det faktiskt benämns som hedersrelaterat våld och förtryck.

I skolenheternas planer mot diskriminering och kränkande behandling nämns inte hedersrelaterat våld och förtryck, men diskriminering på grund av kön tas upp. Samtidigt finns exempel från skolenheterna att flickor blivit utsatta för hedersrelaterat förtryck (i form av olika kontroller) under skoltid av pojkar i sin släkt. Enligt grundskoleförvaltningen behöver hedersrelaterat våld och förtryck synliggöras och det behöver skrivas fram tydligare i planerna.

I gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan har skolorna kommit olika långt vad gäller implementeringen av de nya skrivningarna i läroplanen. Två av tre skolenheter i granskningen har ett systematiskt arbete med frågorna, men den tredje saknar det. Enligt skolledningen beror det på att frågorna inte är i fokus på just den skolenheten. Utbildningsförvaltningen är medveten om att skolorna har kommit olika långt, men uppger att arbetet kommer att följas upp under läsåret. Samma mönster gäller skolenheternas planer mot diskriminering och kränkande behandling, två av tre skolenheter har med arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i sina planer.

4.1.3.3 Elevhälsan har stor betydelse i det förebyggande arbetet

I elevhälsan ingår bland annat skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Av skollagen framgår att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande. Varje elev i grundskolan och den anpassade grundskolan ska erbjudas minst tre hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Varje elev i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska erbjudas minst ett hälsobesök som innefattar en allmän hälsokontroll.

I grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan finns flera exempel på hur elevhälsan har en nyckelroll i det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det är vanligt att det är elevhälsan som har i uppdrag att återkommande ta upp frågor kring sexualitet, samtycke och relationer, där hedersrelaterat våld och förtryck ingår. Det kan handla om att de träffar elever i klasserna eller i mindre grupper, att de deltar i så kallade kärleksveckor och informerar inför skollov. Inför loven brukar elevhälsan sätta upp olika informationsbroschyrer på skolorna. Dessutom tas det upp vid de obligatoriska hälsosamtalen i årskurserna 4, 6 och 8 och i årskurs 1 i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan.

4.1.4 Många exempel på förebyggande arbete i socialförvaltningarna

Granskningen visar att det finns många exempel på förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i socialförvaltningarna.

Regionalt stödcentrum heder i socialförvaltningen Centrum har tagit fram informationsmaterial och frågekort som dels handlar om att stärka professionens förmåga att upptäcka och prata om hedersproblematik med elever/brukare, dels handlar det om att upplysa målgrupper om sina rättigheter för att de själva ska kunna agera för att bryta hederskulturen. Inför skolloven görs ett utskick till olika förvaltningar i Göteborgs Stad. I utskicket uppmanas förvaltningarnas medarbetare att uppmärksamma barn och unga som uttrycker oro över att åka utomlands. Tillsammans med medarbetare på socialjouren och resursteamerna heder genomförs även informationsinsatser på Landvetter flygplats. Insatserna syftar till att höja allmänhetens medvetenhet om att längre skollov är en tid när barn och unga kan föras utomlands för att utsättas för hedersrelaterade brott.

Integrationscentrum i socialförvaltningen Centrum arbetar förebyggande genom att inkludera dessa frågor i den obligatoriska samhällsorienteringen för nyanlända och i föräldraskapskursen Förälder i nytt land.

Resursteamerna heders förebyggande arbete handlar bland annat om kompetensutvecklingsinsatser för stadens medarbetare. De arbetar också förebyggande med elever i olika skolformer, ofta i samband med kärleksveckorna som nämnts ovan.

I socialförvaltningarna Hisingen och Nordost finns exempel på informationsinsatser riktade till vårdnadshavare och skolpersonal. Det kan både handla om mer generella frågor kring socialtjänstens uppdrag och orosanmälningar till mer specifika frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Efter sommarlovet

genomförs en särskild kampanj som kallas för ”tomma stolar”. Den innebär att lärare ska uppmärksamma om någon elev saknas efter lovet. Socialnämnden Nordost har i sin uppföljning av planen mot hedersrelaterat våld och förtryck identifierat att det tidiga förebyggande arbetet behöver utvecklas.

4.1.5 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnderna inte fullt ut har säkerställt att personalen har den kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck som de behöver. Utan tillräcklig kunskap blir det svårt för personalen att arbeta förebyggande och det försvårar också arbetet med att upptäcka, utreda och ge stöd åt barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Nämnderna behöver därför vidta kompetensutvecklingsinsatser.

Revisionskontoret ser allvarligt på att det i granskningen framkommit uppgifter om att personal upprätthåller hedersnormer och därmed inskränker barn och ungas fri- och rättigheter. Även om det kan bero på osäkerhet eller rädsla hos personalen behöver åtgärder vidtas. Förskolenämnden och grundskolenämnden behöver säkerställa att all personal främjar de mänskliga rättigheterna så att utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Vi bedömer också att socialnämnderna inte vidtar tillräckliga åtgärder när det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer. Vi menar att det inte räcker med att inte låta dessa medarbetare hantera ärenden som rör heder. Om personal inte arbetar enligt grundläggande demokratiska värderingar riskerar det att få konsekvenser även för hur andra ärenden hanteras.

Vidare bedömer revisionskontoret att både förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden kan utveckla det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns dock goda exempel på skolenheter inom utbildningsnämnden som arbetar systematiskt med frågorna. Hos övriga enheter ingår heder mer indirekt i värdegrundsarbetet. Vi menar att det då finns en risk att det inte synliggörs. Om barn eller elever utsätts för kränkningar eller diskriminering kopplade till heder under sin vistelsetid i förskolan/skolan bör det finnas åtgärder beskrivna i enheternas planer mot diskriminering och kränkande behandling. Vi bedömer också att grundskolenämnden och utbildningsnämnden behöver säkerställa att de nya skrivningarna i läroplanerna kopplade till heder implementeras. Tack vare att elevhälsan har ett systematiskt arbete med frågorna bedömer vi dock att nämnderna säkerställt att det finns ett förebyggande arbete.

Vår bedömning är att socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost har ett ändamålsenligt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Förskolenämnden, grundskolenämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.

Förskolenämnden, grundskolenämnden, socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

4.2 Risk att de som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck inte upptäcks

4.2.1 Svårt att upptäcka om barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan

Personal som arbetar i förskolan och skolan träffar barn och elever dagligen och har en unik möjlighet när det gäller att upptäcka utsatthet hos barn och elever. Enligt Skolverkets stödmaterial för förskolans och skolans arbete mot hedersrelaterat våld innebär förmågan att upptäcka utsatthet hos barn och elever att våga se, att lyssna och ta deras berättelser på allvar. Stödmaterialiet tar upp varningstecken som kan tyda på att barn eller elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska de nämnder som planen gäller för ha rutiner för att all berörd personal i brukarnära verksamheter ska veta hur de ska agera vid misstanke eller kännedom om utsatthet eller utövande av hedersrelaterat våld och förtryck.

Enligt socialtjänstlagen är personal i förskolan och skolan skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Av den myndighetsgemensamma vägledningen vid hedersrelaterad brottslighet framgår att om oron rör hedersrelaterad problematik i hemmet bör skolan inte kontakta vårdnadshavarna utan i stället kontakta socialtjänsten.

I förskoleförvaltningen finns förvaltningsövergripande skriftliga rutiner vid frånvaro och för orosanmälan. För orosanmälan har en gemensam blankett tagits fram. Av dokumenten framgår att personalen är skyldig att göra en orosanmälan vid misstanke om att barnet är utsatt för hedersrelaterat våld eller förtryck, liksom efter utebliven återkoppling kring frånvaro. Vid orosanmälan som berör hedersrelaterad problematik ska vårdnadshavare **inte** informeras.

Av verksamhetsbesöken framgår att frågor kring heder är komplexa och svåra att hantera i förskolan. Många uppger att det finns en risk att förskolan inte upptäcker om ett barn är utsatt. Det handlar dels om att det finns en uppfattning om att hedersrelaterat våld och förtryck främst drabbar äldre barn, dels om att det är svårt att avgöra om ett barns svårigheter beror på hedersförtryck eller något annat. Det framgår att mörkertalet troligen är stort. Om det gäller synliga tecken på våld eller bristande omsorg uppger personalen och rektorerna att de alltid gör en orosanmälan. Om det är mer diffusa symptom är det svårare och förskoleförvaltningen uppger att personalen kanske inte gör orosanmälningar i den utsträckning som man borde. Samtliga som vi har intervjuat framhåller att förskolan är mycket närmare vårdnadshavarna än vad andra skolformer är. De uppger

att det är avgörande att ha en god relation med vårdnadshavarna, vilket gör att det ibland är svårt att göra en orosanmälan.

Av statistiken för orosanmälningar som aktualiserats som hedersrelaterat våld för perioden den 1 januari 2022 till och med den 21 februari 2023 framgår att totalt 34 orosanmälningar inkommit för barn mellan 0–6 år. Av dessa har ingen inkommit från förskolan, men tre har angetts inkomna från skola/skolbarnomsorg och rör barn i åldrarna 1,2 och 6 år. Troligt är att anmälningarna för barnen 1 och 2 år faktiskt inkommit från förskolan, men att den kategorin av någon anledning inte har valts. Både förskoleförvaltningen och socialförvaltningarna uppger att förskolorna inte är bra på att anmäla och att det utifrån statistiken är uppenbart att förskolorna missat en del. Enligt förskoleförvaltningen är detta ett mönster som gäller generellt för orosanmälningar, oavsett orsak.

Ytterligare en aspekt som enligt förskoleförvaltningen försvårar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är att förskolan inte är obligatorisk. Risken att barn far illa är därmed större i förskolan uppger personal och rektorer. Om vårdnadshavare vill resa utomlands en längre period så kan inte förskolan göra något åt det. Det som kan hända är att barnen förlorar sin plats.

Det finns också en myndighetsrädsla i vissa områden kopplad till den desinformationskampanj som pågått mot socialtjänsten. Förskoleförvaltningen uppger att den präglar även förskolan och att det därför kan finnas en rädsla från förskolan att koppla in socialtjänsten för att barnen inte ska omhändertas. Sedan beror det också på var förskolan ligger. I områden där det är ovanligt med hedersrelaterat våld och förtryck fokuserar man ofta på andra frågor och då kan problemet vara svårare att upptäcka. I områden där det är mer vanligt kan det ske en normalisering vilket gör att det av den anledningen inte upptäcks.

4.2.2 Om elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck upptäcks det oftast i samband med skollov i grundskolan och den anpassade grundskolan

Elevers rätt till utbildning utgör en för barnet grundläggande rättighet som har lagfästs i regeringsformen. För att tillgodose denna rätt finns i skollagen dels en bestämmelse om kommunens skyldighet att säkerställa att alla skolpliktiga barn i kommunen får föreskriven utbildning, dels ett ansvar för vårdnadshavarna att se till att barnen fullgör sin skolplikt. Om en elev har upprepade eller längre frånvaro från den obligatoriska skolan ska rektorn se till att frånvaron skyndsamt utreds. Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska skolnämnderna säkerställa barns och ungas rätt till utbildning och ha rutiner för hantering av ärenden inför och efter skollov när misstanke finns om bortförande av barn och unga ut ur landet mot deras vilja.

I grundskoleförvaltningen finns förvaltningsövergripande stödmaterial kring närvaro och frånvaro samt ledighet. Det finns anvisningar och mallar för skolpliktsbevakningen (på skolnivå och central nivå). Nämnden har också beslutat om riktlinjer för hanteringen av en elevs skolplikt vid längre utlandsvistelse. Av riktlinjen framgår att det är särskilt viktigt att tidigt uppmärksamma barn och unga i hederskontext. Det kan till exempel handla om barn och unga som mot

sin vilja förs utomlands för könsstämpning, tvångsgifte, försök att omvända hbtq-personer eller uppfostringsresor. För orosanmälan har en gemensam blankett tagits fram, där det bland annat framgår att om anmälan rör heder ska vårdnadshavare **inte** informeras.

Även i grundskolan och den anpassade grundskolan framgår att frågor kring heder är komplexa och svåra att hantera. Det beskrivs att det kan vara svårt att avgöra om en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Ofta kan symptomen vara diffusa, som förändrat beteende, försämrade studieresultat eller hög frånvaro. För elever med intellektuell funktionsnedsättning framgår att hedersproblematik kan vara extra svårt att upptäcka eftersom eleverna själva kanske inte är medvetna om, eller förstår, att det är hedersrelaterat våld och förtryck som de är utsatta för. Personalen uppger också att det finns en problematik i att det behövs en kontakt med vårdnadshavarna för dessa elever, samtidigt som vårdnadshavare inte ska kontaktas om det finns misstanke om hedersproblematik. Oavsett orsak till att personalen hyser oro för en elev så framhåller personalen att man alltid gör en orosanmälan. Vanligast är att det är rektorn som skriver själva anmälan.

Av statistiken för orosanmälningar som aktualiserats som hedersrelaterat våld för perioden den 1 januari 2022 till och med den 21 februari 2023 framgår att totalt 67 orosanmälningar inkommit för barn och unga 6–15 år. Av dessa inkom 13 från skolan. Både personal på skolorna och grundskoleförvaltningen menar att dessa siffror inte stämmer, de uppger att de gör betydligt fler orosanmälningar utifrån heder än så.

I skolor där det förekommer att elever försvinner efter loven är man särskilt uppmärksam i samband med loven. Det kan handla om att personalen kontakter vårdnadshavare om man får kännedom om att en längre utlandsvistelse planeras. Då kan frågor om heder tas upp. Rektorerne är också väldigt restriktiva med att bevilja ledigheter och ledigheter över tio dagar beviljas i princip aldrig.

Om elever inte dyker upp efter loven ska skolan (rektorn) starta en skolpliktsutredning. Skolan ansvarar för att bevaka elevens skolplikt under tre månader. Av anvisningen framgår att skolan upprepat ska söka kontakt med vårdnadshavare och ha uttömt alla möjligheter till kontakt eller vetskap om var eleven befinner sig innan skolan eventuellt kan lämna ärendet vidare. Efter tre månader avslutas elevens skolplacering och den centrala skolpliktsbevakningen tar över ansvaret och fortsätter arbetet med att söka kontakt med vårdnadshavare.

I skolpliktsutredningarna finns en fråga om utlandsvistelsen kan vara förknippad med hedersrelaterat våld och förtryck och i sådana fall på vilket sätt. Enligt förvaltningen görs ingen sammanställning av svaren, men man uppger att det inte funnits något fall som rör heder.

Förvaltningen uppger att så länge eleven har skolplikt, och det inte är bekräftat att den fullföljs, så har man ansvar för att fortsätta arbeta för att eleven ska gå i skolan. Om eleven lämnat landet men har fortsatt skolplikt, fortsätter förvaltningen bevaka ärendet men är väldigt begränsad i vilka åtgärder som kan vidtas. Om den centrala skolpliktsutredningen visar att eleven varaktigt vistas

utomlands omfattas inte eleven längre av skolplikten och nämnden fattar då beslut om att skolplikten upphör. Under 2022 och till och med första kvartalet 2023 fattade nämnden 359 beslut om att skolplikten ska upphöra för elever som varaktigt vistas utomlands.

Grundskolenämnden har i flera beslut från Skolinspektionen fått kritik för brister i sin skolpliktsbevakning.¹² Det har dels handlat om brister på mer generell nivå angående att kommunens rutiner avseende skolpliktsbevakningen på central nivå inte har följts, dels om brister rörande specifika elever som inte fått sin rätt till utbildning tillgodosedd.

4.2.3 Utbildningsförvaltningen har rutiner för att uppmärksamma elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck

Utbildningsförvaltningen har en skriftlig rutin för att uppmärksamma och stödja elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Rutinen gäller för all personal på förvaltningens gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor. Rutinen går igenom varningstecken, hur personal ska agera vid oro för elev, viktiga saker att tänka på (som att exempelvis **inte** kontakta vårdnadshavare vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck), exempel på frågor att ställa till eleven, hur man ska agera vid en akut situation och det kontinuerliga och systematiska arbetet med frågorna. Till rutinen finns även metodstödkort.

Granskningen visar att rutinen inte är känd vid alla skolenheter. Vid de skolenheter som har fokus på hedersrelaterat våld och förtryck är rutinen känd och används som stöd i arbetet. Vid dessa skolenheter finns en stor medvetenhet kring vad de ska vara uppmärksamma på om det finns risk att elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt förvaltningen finns det risk att elever missas vid de skolenheter där det är mindre vanligt att elever utsätts. För elever med intellektuell funktionsnedsättning beskriver personalen att det kan vara extra svårt att upptäcka eftersom eleverna själva kanske inte är medvetna om, eller förstår, att det är hedersrelaterat våld och förtryck som de är utsatta för.

Av verksamhetsbesöken framgår att det är ovanligt att elever försvinner i samband med loven. Det framgår också att personalen, genom rektorn, gör orosanmälningar om de hyser en oro för en elev. Under gymnasietiden hinner eleverna fylla 18 år. Flera lyfter att de tycker att det komplicerar arbetet, de fortsätter att göra orosanmälningar men socialtjänsten har inte samma möjlighet att vidta åtgärder, vilket bekräftas av intervjuer med socialförvaltningarna. Även skolans möjligheter att göra insatser begränsas och sammantaget innebär det enligt skolorna att elevernas utsatthet blir större.

Av statistiken för orosanmälningar som aktualiserats som hedersrelaterat våld för perioden den 1 januari 2022 till och med den 21 februari 2023 framgår att totalt 45 orosanmälningar inkommit för ungdomar mellan 15–17 år. Nio av dem

¹² Se Skolinspektionens beslut dnr 2021:5524, dnr 2022:5374 och dnr 2022:10248.

inkom från skolan.¹³ Enligt utbildningsförvaltningen är det betydligt fler elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.¹⁴ Att inte fler anmälningar från gymnasieskolan/anpassade gymnasieskolan finns registrerade kan också, enligt socialförvaltningen Centrum, bero på att många elever kommer från andra kommuner och att dessa anmälningar då inte syns i statistiken för Göteborgs Stad.

4.2.4 Socialförvaltningarnas arbete för att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck

Socialförvaltningarnas arbete med att upptäcka om barn och unga är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck sker framför allt i samband med hanteringen av orosanmälningar. När en orosanmälan inkommer ska den kodas av den mottagande enheten inom den kategori som ärendet faller. Avser ett ärende hedersrelaterat våld och förtryck så ska denna kodning tillämpas. Socialförvaltningarnas vidare arbete med hanteringen av orosanmälningar och arbetssätt vid utredningar om hedersrelaterat våld och förtryck beskrivs närmare nedan i avsnitt 4.3

Utöver orosanmälningar så sker även arbete för att upptäcka hedersrelaterat våld inom ramen för resursteamens heder. Resursteamens heder arbetar, som tidigare nämnts, både mot medarbetare inom staden och mot personer som kan vara utsatta eller riskeras att utsättas för hedersbrott. I båda sammanhangen kan resursteamens identifiera hedersrelaterat våld och förtryck.

4.2.5 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att förskolenämnden inte har ett systematiskt arbete med att upptäcka om barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det saknas rutiner för arbetet och under den granskade perioden har inga orosanmälningar rörande hedersrelaterat våld och förtryck kategoriserats som inkomna från förskolorna. Vi bedömer att det finns stor risk att förskolorna inte upptäcker om ett barn är utsatt och att det därmed kan finnas barn som inte får den hjälp och det stöd de har rätt till.

Även om det inkommit orosanmälningar rörande hedersrelaterat våld och förtryck från grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen noterar vi att det relativt sett är mycket få anmälningar som inkommer från skolorna. Vi bedömer därmed att det finns risk att även skolorna inte upptäcker om elever är utsatta och att det kan finnas elever som inte får den hjälp och det stöd de har rätt till.

Revisionskontoret bedömer att grundskolenämnden delvis har ett systematiskt arbete med att upptäcka om elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns till exempel rutiner för hur personalen ska agera inför och efter skollov när misstanke finns om bortförande av elever ut ur landet mot deras vilja. Men vi bedömer att personalen behöver mer stöd för hur de under resten

¹³ Efter verksamhetsbesöken har vi begärt ut statistik där även 18–19-åringar finns med. Av den framgår att under samma period inkom tio orosanmälningar för denna åldersgrupp, fyra dem inkom från skolan.

¹⁴ Efter verksamhetsbesöken har vi begärt ut statistik där även 18–19-åringar finns med. Av den framgår att under samma period inkom 47 orosanmälningar för denna åldersgrupp, tre av dem inkom från skolan.

av läsåret ska upptäcka om elever är utsatta. Annars är risken att det inte upptäcks och att elever inte får hjälp i tid. Vi bedömer också att grundskolenämnden kan göra mer för att säkerställa elevers rätt till utbildning. Att det finns brister i nämndens skolpliktsbevakning har Skolinspektionen redan konstaterat.

Revisionskontoret bedömer att utbildningsnämnden i huvudsak har ett systematiskt arbete med att upptäcka om elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns en rutin för arbetet som är ett bra stöd för personalen. Nämnden behöver dock säkerställa att rutinen är känd och används vid samtliga skolenheter. Vid skolenheter där det är mindre vanligt att elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck bedömer vi att det är större risk att det inte upptäcks.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendation:

Förskolenämnden och grundskolenämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn eller en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

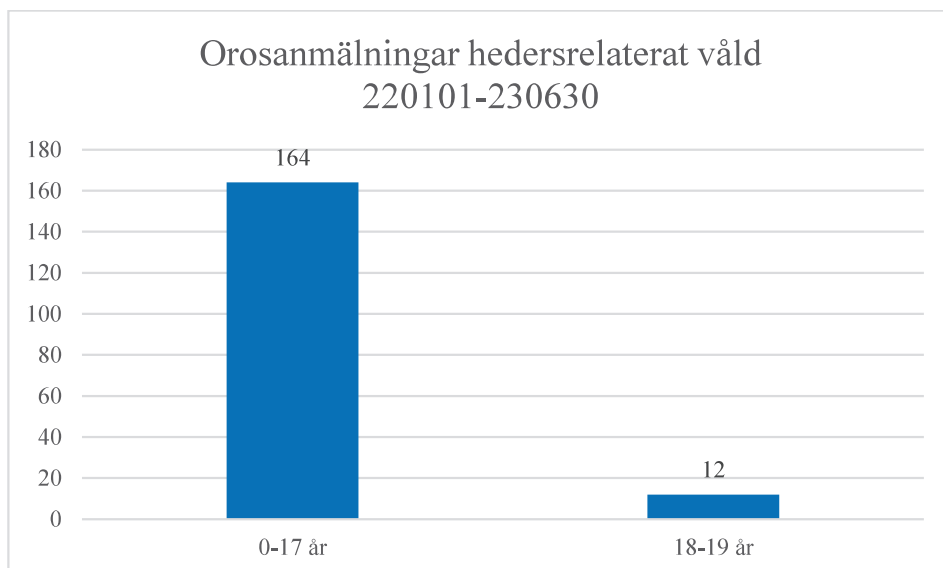
4.3 Arbetet med att utreda och ge stöd och skydd

4.3.1 Mörkertal i statistiken över orosanmälningar som rör heder

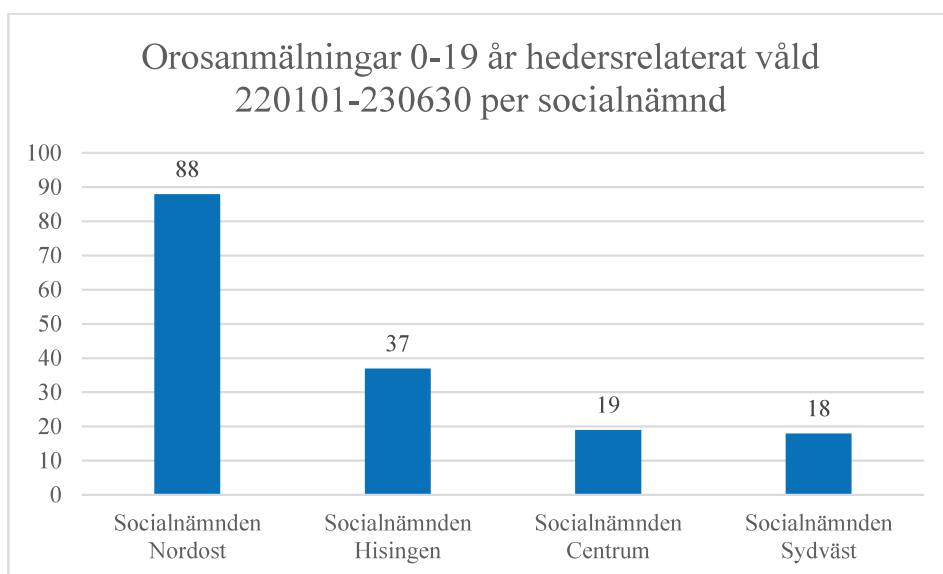
Statistik över ärenden som aktualiserats¹⁵ som hedersrelaterat våld hämtas ur socialtjänstens verksamhetssystem Treserva. Av statistiken för antalet orosanmälningar som aktualiserats som hedersrelaterat våld för åldersgruppen 0–19 år under perioden den 1 januari 2022 fram till den 30 juni 2023 framgår att det inkommit totalt 176 anmälningar (cirka 140 unika individer).¹⁶ Av dessa inkom 31 från skola/skolbarnomsorg, ingen är kategoriserad som inkommen från förskolan. Nedan syns fördelningen utifrån ålder:

¹⁵ Barn och unga kan bli aktuella inom socialtjänsten genom ansökan, anmälan eller att socialtjänsten får information på annat sätt. Under aktualiseringsfasen väljs orsak till aktualiseringen.

¹⁶ Göteborgs socialjour är jour även för kranskommunerna, 14 av anmälningarna har efter aktualisering förts över till andra kommuner. Av statistiken från Treserva framgår att för åldersgruppen 18–19 år är det vanligare att ärenden aktualiseras genom en ansökan om hjälp från den enskilde, dennes vårdnadshavare eller ombud än genom en orosanmälan.



Av nedanstående diagram framgår att över hälften av alla orosanmälningarna aktualiserats av socialnämnden Nordost.



Om antalet orosanmälningar som inkommit under första halvåret 2022 jämförs med första halvåret 2023 framgår att det inte skett någon större förändring.

Socialförvaltningarna beskriver att siffrorna inte ger en rättvisande bild av problemets omfattning. Enligt dem så är en förklaring att aktualiseringsorsak väljs direkt när anmälan inkommer och det går bara att välja en kategori. Senare i kontakten kan andra problem framkomma, men någon ändring av aktualiseringsorsak görs sällan och efter 14 dagar går det inte heller att ändra kategori. Det gör att det bara är de anmälningar där det är uppenbart att det rör heder som aktualiseras som det. Om det framgår senare under utredningen att det handlar om heder så syns inte detta i systemet. För de som handlägger ärendena så är inte aktualiseringsorsaken prioriterad, det handlar mer om att handläggaren

snabbt behöver hantera orosanmälan och måste välja en orsak och då tar det som ligger närmast för att komma vidare i ärendet.

Enligt resursteamet heder är det viktigt att ärenden kodalas från första början som heder om det till exempel handlar om kontroll och begränsningar och att man måste ta det på stort allvar. Om det inte görs rätt bedömning från början kan det bli väldigt fel, det kan leda till att vårdnadshavare kontaktas vilket ökar risken för att barnen utsätts ytterligare.

4.3.2 Brister i anmälningarna

Enligt socialförvaltningarna finns det också brister i själva anmälningarna och det är ett problem att förskolornas och skolornas anmälningsblanketter ser olika ut. Socialförvaltningarna uppger att det kan finnas för lite information i anmälningarna vilket gör att det är svårt för dem att bedöma oron. Det händer också att skolpersonal uppger att det rör heder utan att det, enligt socialförvaltningarna, finns tydliga belägg för det. Skolpersonalen å sin sida uppger att de är noga med att beskriva om oron är hedersrelaterad men att det inte alltid går att avgöra om det rör heder eller inte. Om de inte är säkra skriver de som regel inget om heder.

Socialförvaltningen Hisingen har initierat ett utvecklingsprojekt för att ta fram en orosblankett som ska gälla i hela staden, med syfte att höja kvaliteten på anmälningarna.

4.3.3 Olika arbetssätt för att bedöma och utreda ärenden som rör heder

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden, enligt socialtjänstlagen, genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd (skyddsbedömning). Beslut att inleda eller inte inleda en utredning ska fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in (förhandsbedömning). Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer framgår att när det gäller ett barn som har utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck bör socialnämnden som en del av riskbedömningen använda en standardiserad bedömningsmetod. Enligt Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är det viktigt att myndighetsutövande socialtjänst särskiljer hedersrelaterat våld från övrigt våld för att kunna göra korrekta bedömningar och sätta in rätt typ av insats.

Resursteamet heder uppger att en stor brist är att det saknas gemensamma rutiner i staden för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och att arbetet därmed inte bedrivs på ett likvärdigt sätt. Granskningen visar att varje socialförvaltning tagit fram egna rutiner och/eller arbetssätt. Stadsledningskontoret konstaterar i en rapport till kommunfullmäktige att framtagande av rutiner och/eller en handbok för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bör ske i samverkan mellan de fyra socialförvaltningarna så att stadens verksamheter arbetar likvärdigt.¹⁷ Socialförvaltningen Centrum uppger att konstruktionen med fyra

¹⁷ Kommunfullmäktige 2023-05-25 Redovisning av uppdrag att inom ramen för befintliga styrdokument implementera ett arbetssätt med syfte att motverka kusunäktenskap.

socialnämnder i alla socialtjänstfrågor betyder att ingen nämnd kan bestämma över någon annan. Om inte riktlinjer är fastställda av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen är det bara på nämndnivå beslut om riktlinjer/rutiner kan fattas.

I socialförvaltningarna är det mottagningsenheterna som gör skyddsbedömningarna vid nyinkomna anmälningar och som fattar beslut om utredning ska inledas eller inte. Enligt socialförvaltningarna är skyddsbedömningar bland det svåraste att göra. Om det är uppenbart att det rör hedersrelaterat våld och förtryck är det enklare för då handlar det om att barnet behöver omedelbart skydd och vårdnadshavare kontaktas inte. Är det mer otydligt är det enligt socialförvaltningarna svårare att göra skyddsbedömningen.

Enligt socialförvaltningarnas planer mot våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck ska Socialstyrelsens bedömningsstöd Patriark användas om hedersrelaterat våld upptäcks. Granskningen visar att Patriark används. Nordost är även med i en pilot för ett nytt utredningsstöd som Socialstyrelsen ska ta fram.

Om förste socialsekreteraren beslutar att en utredning ska inledas så genomförs den av utredningsenheterna. Av intervjuer framgår att ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck är svåra att utreda och att det många gånger kan vara svårt att utröna om det rör sig om heder. Om barnen har en intellektuell funktionsnedsättning är det extra svårt. Det är också vanligt att barnen tar tillbaka sina berättelser.

Vi har granskat de 13 orosanmälningar för åldersgruppen 0–17 år som aktualiserats som hedersrelaterat våld och förtryck som inkommit från skola/skolbarnomsorg i Nordost och Hisingen under perioden den 1 januari 2022 till och med den 21 februari 2023. Inga väsentliga avvikelser noterades i ärendehantering i förhållande till lagstadgade tidsfrister och genomförandet av skydds- och förhandsbedömningar. De främsta iakttagelserna vid ärendegranskningen är att det är vanligt att

- aktualiseringarna rör syskon, anmälningarna rör därmed ett fåtal familjer
- barnen tar tillbaka sina berättelser
- familjer inte går att få tag i på grund av att de lämnat landet.

4.3.4 Många anmälningar leder inte till utredningar

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer framgår att en orosanmälan alltid ska leda till utredning om det rör barn som utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående.

Av statistiken för orosanmälningar aktualiserade som hedersrelaterat våld för 0–17 år under perioden den 1 januari 2022 fram till den 30 juni 2023 framgår att 41 procent av anmälningarna inte ledde till beslut om utredning. Socialförvaltningarna uppger att det kan finnas flera förklaringar till att en utredning inte inleds. Det kan handla om att

- förhandsbedömningen visat att det inte handlar om heder, även om anmälaren angett detta
- barnet tar tillbaka anmälan (om anmälan inkommit från barnet)
- man gör bedömningen att vårdnadshavare eller barnet har förutsättningar att hantera det som oron rör.

Enligt resursteamerna heder är det en stor utmaning att många anmälningar som rör heder inte leder till utredningar och att utredningar läggs ned. Enligt dem borde det vara lika självklart att inleda en utredning om det finns en oro för hedersrelaterat våld och förtryck som det är om det rör annat våld. Enligt socialförvaltningen Nordost så inleds alltid en utredning om heder eller våld misstänks.

4.3.5 Resursteamerna heder används inte fullt ut

Enligt socialförvaltningen Centrum ser förutsättningarna för resursteamerna heder olika ut i staden, vilket gör att likvärdigheten i arbetet brister. Av socialförvaltningarnas planer mot våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck framgår att resursteamerna heder finns tillgängliga för stöd och konsultation för ordinarie handläggare i ärenden där det förekommer hedersrelaterat våld och vid behov används teamen.

Enligt resursteamerna heder är det ett problem att det inte finns krav på att teamen ska konsulteras, eller ens att de *bör* konsulteras. De uppger att det gör att de inte används i tillräcklig utsträckning och att det varierar över staden i vilken grad teamen används. Resursteamerna har en önskan om att bli kontaktade i alla ärenden där det finns misstanke om hedersutsatthet och vill komma in tidigt i utredningsprocessen. De menar att det är helt avgörande för utgången av ett ärende och då även för möjligheten att skydda barnen från våld och övergrepp.

Enligt resursteamerna kommer de ofta in för sent i ärendena och då kan skadan redan vara skedd i form av, enligt teamen, felaktiga beslut som exempelvis familjebehandling. Ett uppmärksammat fall ledde till att teamet gjorde en Lex Sarah anmälan av förvaltningens hantering. I det aktuella fallet placerades barnet hos en släkting och är nu bortfört utomlands. Socialförvaltningen uppger att ärendet inte bedömdes handla om heder utan om våld i nära relation.

Av granskningen framgår att uppfattningen om vilken roll resursteamerna kan spela skiljer sig åt mellan resursteamerna och de myndighetsutövande enheterna. I vilken utsträckning teamen används beror enligt resursteamerna på vilken inställning enhetscheferna och förste socialsekreterarna har till teamen. Det kan också vara så att myndighetsutövande enheter tycker att de har tillräcklig kunskap för att hantera hedersrelaterat våld och inte behöver vända sig till resursteamerna.

Socialförvaltningarna, å sin sida, lyfter att det finns god kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck hos enhetscheferna och förste socialsekreterarna, vilket gör att de inte tycker att de behöver vända sig till teamen i alla ärenden. Vid vissa enheter får inte heller socialsekreterarna vända sig direkt till teamet. De som arbetar med myndighetsutövning uppger att det är viktigt att komma ihåg att det är de som ansvarar för bedömningarna och att de inte alltid håller med i

de bedömningar som resursteamerna heder gör. Flera uttrycker att teamen har ett annat sätt att arbeta och gör hårdare bedömningar än vad de gör.

I socialförvaltningen Nordost pågår ett arbete med att ta fram rutiner för samverkan mellan resursteamet heder och avdelningen barn och unga. Förvaltningen vill att rutinerna ska bli stadenövergripande.

4.3.6 Olika syn på vilket stöd och skydd utsatta ska ges

Som framgår ovan finns det olika syn på vilka åtgärder som ska vidtas om ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Om beslutet är att barnet ska omhändertas enligt socialtjänstlagen eller enligt lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan barnet, enligt resursteamerna heder, inte placeras i familjenätverket. Detta eftersom hedersförtrycket är kollektivt i sin karaktär och utövas av familjen. Hedersteamerna menar att det i hedersärenden är ett problem att socialtjänsten har ett så starkt familjefokus och att det finns en lång tradition av att arbeta med vårdnadshavarna. Hedersteamerna uppger att det inte finns något evidensbaserat stöd för att familjearbete fungerar i hedersärenden. Familjearbete är enligt dem endast möjligt om det finns en samsyn mellan familjen och socialtjänsten gällande problembilden och att vårdnadshavarna är villiga att genomföra en förändring, annars kan insatsen bli fel och utgöra en stor risk för barnet.

Enligt socialförvaltningarna är det inte alltid så enkelt att säga att familjearbete aldrig kan fungera. De ger exempel på att det fungerat i flera fall och att det finns kommuner i Sverige som framgångsrikt satsat på familjebehandling. De beskriver också att det är väldigt svårt i praktiken att skilja barnen från familjerna och att det därför inte alltid är rätt väg att gå. Risken är att barnen i stället tar kontakt i smyg eller att de ändå väljer att gå tillbaka till sin familj. En annan aspekt som tas upp är att placeringar när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är mer kostsamma, då placeringen behöver ske på annan ort och att det krävs specifik kompetens inom området.

4.3.7 Ansökan om utreseförbud används sällan

Enligt lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), kan socialnämnden ansöka om utreseförbud 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. I dessa fall ska barnet/den unge förbjudas att lämna Sverige.

Socialförvaltningarna uppger att det är sällan de ansöker om utreseförbud. Det beror på att det krävs mycket för att ansökan ska gå igenom och det är sällan det underlag de har haft i sina ansökningar har varit tillräckligt för att få igenom ett utreseförbud. Förvaltningarna tar också upp att uppfostringsresor inte omfattas av lagen. Socialförvaltningen Nordost har tagit fram ett stödmaterial för hantering av beslut om utreseförbud. I socialförvaltningarna pågår också ett gemensamt revideringsarbete med rutinen för polisanmälan i ärenden med hedersproblematik där misstanke om brott finns.

4.3.8 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att socialförvaltningarnas arbete med att utreda och ge stöd och skydd vid hedersrelaterat våld och förtryck behöver utvecklas.

Det är troligt att hedersrelaterat våld och förtryck är mer omfattande än vad statistiken i stadens system visar. Brister eller missvisande statistik kan få stora konsekvenser för barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan i förlängningen leda till att de inte får de insatser som de har rätt till, men också till felaktig resursplanering och resurstilldelning.

Vi bedömer att brister i statistiken avseende förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck dels handlar om att verktyget för att registrera orosanmälningarna inte är utformat på ett helt adekvat sätt, dels att underlaget, det vill säga orosanmälningarna som registreringen utgår ifrån, inte stämmer eller är ofullständigt. Kompetens och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck är en grundförutsättning för att orosanmälningar formuleras korrekt och att ärenden registreras på rätt sätt. Vi ser positivt på socialförvaltningen Hisingens initiativ till att ta fram en gemensam orosblankett i kvalitetshöjande syfte.

Om hedersproblematiken inte uppmärksammas i ett initialt skede i ett ärende, kan det i värsta fall leda till felaktiga bedömningar och att barn och unga riskerar att utsättas för ytterligare fysiskt och psykiskt våld.

Staden har identifierat ett behov av fördjupad kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och genomfört satsningar genom att införa resursteamens heder. Revisionskontoret bedömer att det finns risk för att dessa satsningar blir ineffektiva genom att resursteamens kunskap och erfarenheter inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. Avsaknaden av central styrning för resursteamens har också inneburit att det utvecklats olika arbetssätt.

Vidare bedömer revisionskontoret att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck inte bedrivs på ett likvärdigt sätt. Det behövs stadengemensamma riktlinjer och rutiner för att säkerställa att utsatta barn och unga får den hjälp och det stöd de har rätt till. Dessutom behöver socialnämnderna säkerställa att de metoder som är inriktade på familjeåterförening och familjefokus inte tillämpas felaktigt när det handlar om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi ser positivt på de olika initiativ som socialförvaltningarna tagit för en ökad likvärdighet i arbetet.

I de orosanmälningar som vi granskat har vi inte identifierat några väsentliga avvikelser i socialförvaltningarnas hantering i förhållande till lagstadgade tidsfrister och genomförandet av skydds- och förhandsbedömningar.

Med tanke på att en orosanmälan som berör barn som utsätts för våld alltid ska leda till utredning, så bedömer vi att andelen anmälningar som inte leder till utredning är hög. Det är viktigt att socialnämnderna arbetar för att utredningar genomförs i enlighet med föreskrifterna.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att vidta åtgärder för att säkerställa att ärenden som avser hedersrelaterat våld och förtryck registreras korrekt i verksamhetssystemet.

Detta så att det finns en fullständig bild av omfattningen av problematiken så att både rätt insatser genomförs och att planering av arbetet och resurssättningen utgår från rätt information.

Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att resursteamens kunskap och erfarenheter tas tillvara på ett effektivt sätt.

4.4 Bristande samverkan mellan socialtjänsten och förskolan/skolan

4.4.1 Samsyn om att samverkan brister

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Enligt skollagen ska huvudmannen och dess anställda, på socialnämndens initiativ, samverka i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck framgår att en struktur för samverkan på individnivå mellan förskola, skola och socialtjänst behöver skapas.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga ska socialnämnden informera den som gjort en orosanmälan i förskola/skola om möjligheten till återkoppling om huruvida en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår.

Granskningen visar att det saknas rutiner för samverkan mellan socialtjänsten och förskolor/skolor i ärenden som rör heder. Det gäller både för individärenden och för hur samverkan ska ske på enhetsnivå mellan förskolor/skolor och socialtjänsten. På förvaltningsnivå finns dock en myndighetsövergripande samverkan för arbetet mot hedersrelaterat våld.

I princip samtliga som vi har intervjuat beskriver att samverkan mellan förskolan/skolan¹⁸ och socialtjänsten behöver bli bättre. Många beskriver att det tidigare funnits en god och tät samverkan men att förutsättningarna för samverkan har försämrats stegvis. Det började med bildandet av förskole- och grundskoleförvaltningen, sedan kom bildandet av de fyra socialförvaltningarna och därefter har det skett omorganisationer inom förvaltningarna. Storleken på förvaltningarna uppges försvåra samverkan och att man inte längre vet vem man ska kontakta.

Från förskolan och skolan uttrycker man att det är väldigt personberoende hur väl samverkan fungerar med socialtjänsten. Den höga personalomsättningen och

¹⁸ När begreppet skola/skolan används i kap. 4.4 syftas på skolformerna grundskolan, den anpassade grundskolan, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan.

den höga arbetsbelastningen i socialtjänsten är ytterligare orsaker till att samverkan är svårare att få till. Socialförvaltningarna å sin sida upplever att detta gäller även för skolorna, vissa skolor har hög personalomsättning bland både lärare, elevhälsa och rektorer.

Det framgår också att det många gånger finns en ömsesidig misstro mot varandra vilket försvårar det gemensamma arbetet för barnens och de ungas bästa. Personal i förskolan och skolan tycker att de anmäler och anmäler, men att socialtjänsten inte gör något och att de inte får återkoppling på sina anmälningar. Det finns en frustration över att man inte vet vad som händer efter en anmälan. Det skapar också en osäkerhet över om man ska göra en ny anmälan eller inte, om förskolans/skolans oro kvarstår. Socialförvaltningarna uppger att anmälningarna från förskolan och skolan innehåller för lite information, att man inte anmäler i den utsträckning man borde eller att man anmäler för mycket på grund av en osäkerhet kring vad som ska anmälas.

I samband med att en orosanmälan görs kan anmälaren ange om hen vill ha återkoppling om huruvida en utredning har inletts eller inte. Av verksamhetsbesöken i förskolan och skolan framgår att trots att anmälaren fyllt i att hen vill ha återkoppling så förekommer det att ingen återkoppling ges. Enligt socialförvaltningarna är detta ett förbättringsområde och man förklarar att problemet kan bero på hög arbetsbelastning. Det kan också bero på att den enskilde behöver skyddas och att det måste bedömas från fall till fall vilken återkoppling som ska ges. Socialförvaltningarna uppger att sekretessreglerna hindrar dem från att ge mer information än om utredning inletts eller inte. Det är få vårdnadshavare som gett samtycke till att sekretessen får lov att brytas och en förklaring till det uppges vara att det finns en utbredd myndighetsrädsla i vissa områden. Enligt socialförvaltningen Hisingen pågår ett arbete för att förskola/skola och socialtjänst ska kunna utbyta information.

Även om all personal i förskolan och skolan har anmälningsskyldighet är det vanligast att det är rektorerna som gör anmälningarna. Rektorerna uppger att det är ett sätt att skydda personalen. Vårdnadshavare har rätt att ta del av anmälan och journalen om det blir en utredning. Socialförvaltningarna uppger att det är ett problem att personalen inte vill stå med sina namn i anmälningarna och att det försvårar både utredningsarbetet och arbetet för en bättre samverkan.

4.4.2 Samverkan behöver bli bättre i ärenden där elever försvunnit

Om ett barn eller en elev är försvunnen och det finns en risk att personen är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck ställs höga krav på att socialtjänst, skola och polis ska samverka för att eftersöka, hitta och återföra den försvunna personen. Det framgår av den myndighetsgemensamma vägledningen vid hedersrelaterad brottslighet.

När det gäller ärenden som rör försvunna elever framkommer en splittrad bild av hur omfattande problemet är och vems ansvaret är. Skolornas uppfattning är att socialtjänsten inte gör något om en elev är försvunnen. En av grundskolorna har de senaste två åren systematiskt kartlagt försvunna elever. Kartläggningen

visar att det rör sig om drygt 20 elever varje läsår som försvunnit i samband med höstterminens start och som inte kommit tillbaka. I flera fall har skolan misstänkt att det rör sig om hedersrelaterat våld eller förtryck som exempelvis risk för könsstympning eller uppfostringsresor. Personalen uppger att de gör orosanmälningar när elever försvinner, men att de sällan leder till utredningar. Enligt personalen har inte heller socialtjänsten gjort polisanmälningar i dessa ärenden och därför har skolan numera som rutin att både polisanmäla och göra en orosanmälan om en elev försvunnit. Hos personalen finns en stor oro för vad som hänt dessa elever.

Enligt socialförvaltningarna så handlar det oftast inte om hedersrelaterat våld och förtryck om en elev försvinner. Det kan finnas många olika orsaker till att en elev är frånvarande. Det kan röra sig om en helt vanlig flytt utomlands eller att eleven dyker upp senare under läsåret. I de fall en orosanmälan leder till utredning uppger socialförvaltningarna att de försöker ta reda på var barnet är och få kontakt med barnet och vårdnadshavarna, men om barnet redan är borta finns inte så mycket att göra. Förvaltningarna beskriver att dessa ärenden är komplicerade och hur långt utredningen kan gå beror också på vilket land det gäller. Oftast får de inte kontakt med vare sig barnet eller vårdnadshavarna och utredningen läggs ned efter tre månader utan någon insats. Enligt socialförvaltningarna görs alltid en bedömning om en polisanmälan ska göras eller inte.

Personal i både skolan och socialförvaltningarna uppger att informationen i dessa ärenden kan bli bättre från båda håll. Några upplever att det finns ett glapp, där varken socialtjänsten eller skolan har ett ansvar för elever som försvunnit.

4.4.3 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnderna inte har fungerande former för samverkan i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det är socialnämndernas ansvar att aktivt verka för att en sådan samverkan kommer till stånd. Barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är beroende av att samverkan fungerar mellan socialtjänsten och förskolan/skolan. Risken är annars att barn och unga kan bli utan stöd och hjälp. Det finns fungerande former för samverkan på övergripande strategisk nivå, men det saknas rutiner för hur samverkan på individ- och enhetsnivå ska ske i ärenden som rör heder.

Vi noterar också att det finns bristande förståelse för varandras roller och uppdrag, vilket vi menar försvårar det gemensamma arbetet för barnens och de ungas bästa. Vi bedömer att en fungerande samverkan skulle leda till en ökad förståelse för varandras roller och uppdrag.

Vidare bedömer revisionskontoret att socialnämnderna inte har ett ändamålsenligt arbete för att se till att den som gjort en orosanmälan får en återkoppling på om en utredning inletts, inte inletts eller redan pågår. Detta förutsatt att anmälan angett att hen vill ha en sådan återkoppling. Om återkoppling uteblir bedömer vi att det finns risk för att personal i förskolan/skolan inte gör nya orosanmälningar om oron kvarstår.

Om en elev är försvunnen och det finns en risk att eleven är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck ställs höga krav på att bland andra socialtjänsten och skolan ska samverka för att eftersöka, hitta och återföra den försvunna personen. Vi bedömer att samverkan mellan socialnämnderna och grundskolenämnden behöver bli bättre även i dessa ärenden, det gäller både när elever riskerar att försvinna och när de redan har försvunnit. Om inte socialtjänsten och skolan samverkar i dessa ärenden finns risk för att viktig information om eleven inte når berörda och att inte adekvata åtgärder sätts in i tid.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att i samråd med förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden upprätta rutiner för samverkan i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

Socialnämnden Hisingen och socialnämnden Nordost rekommenderas att säkerställa att det sker en återkoppling till den som gjort en orosanmälan om en utredning har inletts, inte inletts eller redan pågår (om anmälaren angett att hen önskar en sådan återkoppling).

4.5 Uppföljningen av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan förbättras

4.5.1 Det varierar i vilken grad uppföljning genomförs

Enligt skollagen ska huvudmannen och rektorerna systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

I förskolan finns varken på huvudmanna- eller rektorsnivå någon uppföljning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Förskoleförvaltningen vill inte ha en särskild uppföljning av detta utan föredrar att inkludera det i uppföljningen av det övriga värdegrundsarbetet. Av verksamhetsbesöken framgår att personal och rektorer uppger att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck inte är synliggjort i förskolan.

I grundskolan och den anpassade grundskolan finns inte heller någon särskild uppföljning, varken på huvudmanna- eller rektorsnivå, av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Både grundskoleförvaltningen och rektorerna uppger att de behöver förbättra den systematiska och dokumenterade uppföljningen av arbetet och att frågorna kring hedersrelaterat våld och förtryck behöver bli mer synliggjorda. Rektorerna har hittills inte gjort någon uppföljning av om kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen.

I gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan finns exempel på uppföljning både på huvudmanna- och rektorsnivå av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I utbildningsnämndens kvalitetsrapport för 2022 beskrivs arbetet

som gjorts för att implementera de nya skrivningarna i läroplanen om sexualitet, samtycke och relationer och hur detta ska följas upp. I nämndens barnbokslut för 2022 beskrivs och bedöms kompetensutvecklingsinsatser. Av dokumentation från verksamhetsbesöken framgår att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck finns med i två av tre enheters systematiska kvalitetsarbete.

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete reglerar ansvaret för ledningssystemet, det systematiska förbättringsarbetet, personalens medverkan i kvalitetsarbetet och dokumentationsskyldigheten. Enligt stadens plan mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver myndighetsutövande socialtjänst följa upp och analysera att de insatser som har gjorts har haft avsedd effekt och att de har motsvarat individernas behov. Detta bör göras genom en systematisk uppföljning som innebär att dokumentation från klientarbetet sammanställs och används i syfte att utveckla och förbättra verksamheten.

Ingen av socialförvaltningarna har genomfört någon systematisk uppföljning av klientarbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Båda arbetar med att göra egenkontroller av orosanmälningar, men det görs inga riktade stickprov för ärenden som rör heder.

I socialförvaltningen Hisingen finns ingen övergripande sammanställning av antalet ärenden som rör heder. Vid tiden för granskningen hade förvaltningen inte hunnit följa upp planen mot våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.

Socialnämnden Nordost har gjort en uppföljning av planen mot hedersrelaterat våld och förtryck. Resultatet visar att det varierar i vilken grad man har arbetat med aktiviteterna i planen och förvaltningens slutsats är att arbetet behöver utvecklas. Av uppföljningen framgår bland annat att det finns brist på ekonomiska resurser för att genomföra åtgärderna i planen, det råder tidsbrist eftersom annat behöver prioriteras och det finns kunskapsmässiga brister. Det konstateras att det är viktigt att höja kunskapen på olika nivåer för att undvika att en periodvis hög arbetsbelastning kan utgöra en riskfaktor för att missa hedersrelaterade indikationer.

Socialförvaltningen Nordost sammanställer också antalet orosanmälningar och aktualiseringsorsak varje år för barn och unga samt vuxna. Av statistiken framgår antalet aktualiseringar som rör heder, men enligt förvaltningen behöver de bli bättre på att analysera statistiken för att kunna utveckla verksamheten. De nyckeltal som redovisas till nämnden handlar inte specifikt om heder.

4.5.2 Bedömning

Vi bedömer att förskolenämnden, grundskolenämnden och socialnämnden Hisingen inte arbetar systematiskt med att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi menar att det innebär en risk att arbetet inte blir synliggjort och att viktiga utvecklingsområden inte identifieras.

Vi har förståelse för att arbetet inte följs upp i förskolan i och med att det inte är ett tydligt område i förskolans läroplan. Trots det bedömer vi att även förskolenämnden behöver följa upp arbetet, inte minst med tanke på att det framkommit att det finns personal i förskolorna som är delaktiga i att upprätthålla hedersnormer. En systematisk uppföljning av arbetet skulle enligt vår bedömning öka möjligheten för förskolenämnden att vidta adekvata åtgärder för att säkerställa att alla barn får sina rättigheter tillgodosedda.

Grundskolenämnden och dess rektorer behöver följa upp att kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen, så som det anges i läroplanerna. Även i grundskoleförvaltningen har det framkommit att det finns personal på skolorna som är delaktiga i att upprätthålla hedersnormer. En systematisk uppföljning av arbetet skulle enligt vår bedömning öka möjligheten för grundskolenämnden att vidta adekvata åtgärder för att säkerställa att alla elever får sina rättigheter tillgodosedda.

Vår bedömning är att socialnämnden Nordost i huvudsak och på ett systematiskt sätt följer upp och utvärderar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I och med att nämnden följt upp planen för arbetet har viktiga utvecklingsområden identifierats. Däremot bedömer vi att både socialnämnden Nordost och socialnämnden Hisingen behöver följa upp klientarbetet så att dokumentation sammanställs och används i ett utvecklande och förbättrande syfte. Vi bedömer att nuvarande arbetssätt med att genomföra egenkontroller inte är tillräckligt eftersom nämnderna på det viset inte får kunskap om hur just ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck hanteras.

Vi bedömer att utbildningsnämnden i huvudsak och på ett systematiskt sätt följer upp och utvärderar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Läroplanens skrivningar ingår i det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Däremot behöver nämnden säkerställa att det också ingår på samtliga skolenheter.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendation:

Förskolenämnden, grundskolenämnden och socialnämnden Hisingen rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.