

Slutrapport 2020

Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på
hedersrelaterat våld och förtryck



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND



Rapport 2021:7 Slutrapport 2020 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck

Författare	Serine Gunnarsson, sakkunnig, biträdande projektledare
Dnr	4172-2019
ISBN	978-91-89339-11-8
Upplaga	Enbart digital upplaga

© Länsstyrelsen Östergötland år 2021

Länsstyrelsen Östergötland
Östgötagatan 3, 581 86 Linköping
Växel: 010-223 50 00
E-post: ostergotland@lansstyrelsen.se

lansstyrelsen.se/ostergotland

Förord

Under senare år har vi sett en förstärkning i det svenska samhällets ambitioner att ge barn och unga samt vuxna utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck bättre skydd och ett större erkännande för det lidande som åsamkats dem. Regeringen har gjort en rad olika satsningar för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, barnnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor. Bland annat har den svenska lagstiftningen på flera sätt skärpts på detta område.

Skärpta lagar är nödvändiga och viktiga i kampen mot hedersrelaterat våld och förtryck, barnnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor. Men minst lika viktigt är det direkta mötet med de individer som är utsatta eller riskerar att utsättas. Yrkesverksamma och myndigheter som möter de utsatta måste veta hur de ska agera eller vart de kan vända sig för att få vägledning. Detta för att själva kunna ge den utsatta adekvat stöd och/eller förmedla kontakt med andra relevanta aktörer.

Resurscentrassatsningen handlar om att skapa goda förutsättningar på regional nivå för att några av våra mest utsatta grupper i samhället ska få tillgång till specialiserat och anpassat stöd och hjälp av god kvalitet. Det är en oerhört viktig del i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

”Det är värt vilket pris som helst att få se en slocknad blick lysa upp på nytt, få se ett leende tändas hos den som tycktes ha glömt bort att le, få se tillit vakna på nytt hos den som inte längre trodde på något eller någon”.

Hélder Câmara

Ann Holmlid
Länsråd
Länsstyrelsen i Östergötlands län

Serine Gunnarsson
Sakkunnig, biträdande projektledare
Nationella kompetensteamet

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Sammanfattning	6
1. Inledning	8
1.1. Bakgrund till regeringsuppdraget	8
1.2. Regeringsuppdraget	9
1.3. Förstudien	9
1.4. Centrala beslut om uppdragets genomförande	10
2. Pilotlänens utveckling av resurscentraverksamheter ...	12
2.1. Resurscentrum Gävleborg	12
2.2. Resurscentrum Heder i Kronobergs län	15
2.3. Una Norrbotten – kompetensteam mot våld	17
2.4. Resurscentra i Västra Götalands län	19
2.5. Pandemins inverkan på verksamheterna	22
3. Nationella samordningen av uppdraget	24
3.1. Nationella kompetensteamets stöd- och samordningsuppdrag	24
3.2. En gemensam plattform för resurscentra	28
3.3. Ett socialt investeringsperspektiv	31
3.4. Utmaningar för den nationella samordningen	31
3.5. Beredning av vägen framåt	33
4. Följeforskningens analyser och slutsatser	34
4.1. Styrkor och svagheter med resurscentra	34
4.2. Faser i utvecklingen av resurscentra	35
4.3. Följeforskningens slutsatser	39
5. Slutdiskussion och förslag	40
5.1. Att eftersträva gemensamma mål utifrån skilda förutsättningar	40

5.2.	Goda effekter av RC-satsningen	40
5.3.	Utvecklingsområden och förbättringsförslag.....	41
5.4.	Nationella kompetensteamets fortsatta samordning av uppdraget	44
6.	Ekonomisk redovisning	45
7.	Referenslista.....	46
	Bilageförteckning.....	47

Sammanfattning

Under åren 2018–2020 har betydande insatser gjorts inom ramen för regeringsuppdraget¹ till länsstyrelserna att på några platser i landet stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck. Denna slutrapport fokuserar på att beskriva genomförandet av uppdraget under 2020.

I enlighet med rekommendationer från Länsstyrelsen Östergötlands framtagna förstudie² inför uppdraget beslutade länsstyrelserna i augusti 2018 att uppdraget skulle genomföras i form av pilotverksamheter i fyra län med varierande förutsättningar. Vidare att Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län (hädanefter Nationella kompetensteamet) skulle samordna arbetet nationellt, tillsammans med en nationell styrgrupp och en samordningsgrupp. Därtill skulle följeforskning knytas till uppdraget. Resurscentras verksamhet rekommenderades att rikta sitt arbete mot målgruppen barn och unga 13–26 år som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Pilotlänen, som utgörs av Gävleborgs, Kronobergs, Norrbottens och Västra Götalands län, har genomfört ett omfattande arbete med att utveckla regionala resurscentra och bidragit till att lyfta frågor om hedersrelaterat våld och förtryck i länet. Att chefer och politiker i större utsträckning än tidigare ser detta som ett prioriterat område är en stor vinst. Resurscentrasatsningen har även bidragit till att stärka samverkan mellan centrala aktörer, vilket underlättat arbetet med att ge stöd, hjälp och skydd till den utsatta målgruppen. Under 2020 har det operativa arbetet gått in i en mer intensiv fas och genererat flera goda effekter som förbättrat möjligheterna för utsatta att få adekvat stöd och hjälp. Kompetenshöjande insatser har bidragit till att göra yrkesverksamma bättre rustade i att kunna identifiera och hantera hedersrelaterade ärenden. Arbetet med att vidareutveckla de operativa verksamheterna fortsätter i olika former även efter pilotprojektidens slut.

Den nationella samordningens arbete har under 2020 bestått av att skapa tydligare ramar för arbetet. Den nationella projektledaren har lett arbetet med att ta fram policydokument, där minsta gemensamma nämnare för resurscentraverksamheterna varit centrala. Därtill har ett arbete genomförts med att ta fram en uppföljningsmodell för kvalitetssäkring av verksamheterna. En vision i arbetet har varit att skapa en gemensam plattform för resurscentra som kan spridas till andra län. Processer med att bereda väg för just en sådan spridning är redan påbörjat.

Stödet från Nationella kompetensteamet inom ramen för samordningen har bestått av strategiskt stöd, kunskapsstöd samt stöd i det operativa arbetet. Inom ramen för det har även dialog med myndigheter och andra aktörer på nationell nivå förts, med syfte att inhämta synpunkter och kunskaper samt för att sprida information om resurscentrauppdraget. Utifrån diskussioner som förts avseende kostnader förknippade med insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck, har Nationella kompetensteamet initierat en studie som ska genomföras av nationalekonom Ingvar

¹ Regeringsbeslut 2017-12-18, S2017/07420/JÄM (delvis)

² Länsstyrelsen Östergötland, *Förstudie inför uppdraget att utveckla resurscentra*, Dnr: 4951-2018

Nilsson och Eva Lundmark. Studien ämnar analysera värdet av insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck utifrån ett socialt investeringsperspektiv. Studieobjektet kommer bland annat vara en av pilotverksamheterna.

En följeforskare har sedan våren 2019 löpande följt och analyserat processerna med att utveckla regionala resurscentra. Med en beskrivning av sammanlagt fyra faser – orienteringsfasen, utvecklingsfasen, genomförandefasen samt uppföljningsfasen – ger följeforskaren en samlad och fördjupad bild av regeringsuppdragets genomförande.

Några av de centrala slutsatserna som följeforskaren drar är följande:

- Trots en rad försvårande omständigheter inledningsvis har regeringens satsning mottagits med stort engagemang och bidragit till att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck fått större legitimitet i länen.
- Större tydlighet redan inledningsvis vad gäller uppdragsbeskrivningar, roller, mål- och syftesformuleringar hade varit önskvärt för ett mer effektivt arbete. Även den korta projektiden och ovissheten kring en långsiktig finansiering har utgjort en utmaning för verksamheterna.
- Effektivare samverkansformer, starkare mandat för verksamheterna samt riktade regeringsuppdrag till viktiga aktörer/myndigheter att stödja utvecklingen av resurscentra skulle stärka den fortsatta satsningen.
- Nationell samordning under ledning av Nationella kompetensteamet har varit en framgångsfaktor och ses som en viktig funktion för framtida resurscentrasatser, inte minst avseende kompetensförsörjning.

Mot bakgrund av erfarenheter och samlade kunskaper inom ramen för uppdraget identifierar nationella samordningen några utvecklingsområden:

- Förstärkt samverkan, med tonvikt på fortsatta förankringsprocesser på ledningsnivå samt att knyta till sig fler centrala samverkansparter på nationell, regional och lokal nivå.
- Riktade regeringsuppdrag till huvudaktörer att ingå i resurscentrasatsningen.
- Långsiktighet (säkrad finansiering) för att skapa trygghet och bättre förutsättningar att bedriva verksamheter av god kvalitet och med god framförhållning.
- Ökat tydlighet kring förutsättningar att ge stöd till barn utan vårdnadshavares vetskap och samtycke råder det fortsatt otydlighet kring. Likaså regelverk kring dokumentation av insatser inom ramen för resurscentra.

De samlade erfarenheterna som genomförandet av regeringsuppdraget har bidragit med kommer fortsättningsvis att vara vägledande för Nationella kompetensteamet, som fått regeringens uppdrag³ att nationellt samordna uppdraget under 2021.

³ Regeringsbeslut 2020-12-17, A2020/02662, A2020/02621 (delvis)

1. Inledning

Föreliggande rapport är en slutredovisning av det regeringsuppdrag⁴ som gavs till länsstyrelserna *att på några platser i landet stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas för, våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck*.⁵

Denna rapport fokuserar framförallt på arbetet under 2020, men innehåller även vissa resultat och reflektioner avseende hela pilotprojektperioden. För att få en djupare inblick i genomförandet av uppdraget under uppstartsåret 2018 fram till och med 2019, se dels den delredovisning⁶ av uppdraget som lämnades i mars 2019, dels den slutrapport⁷ som lämnades i mars 2020.

Rapporten ämnar även lyfta värdefulla erfarenheter som projektet har genererat samt belysa utmaningar och framgångsfaktorer från resurscentrasatsningen (hädanefter RC-satsningen) i sin helhet.

Slutrapporten inleds med en bakgrundsbeskrivning av regeringsuppdraget följt av ett kapitel med sammandrag över pilotlänens arbete under 2020. Pilotlänens åiterrapporteringar i sin helhet återfinns i bilagorna 2–5. I kapitel 3 beskrivs arbetet inom den nationella samordningen av resurscentrauppdraget (hädanefter RC-uppdraget) – även här med fokus på det gångna året. I det näst sista kapitlet lyfts de centrala dragen ur följeforskningens slutrapport, som kan läsas i sin helhet i bilaga 1. Rapporten avslutas med en slutdiskussion där även några förslag på utvecklingsområden lämnas.

1.1. Bakgrund till regeringsuppdraget

I regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid* presenteras den nuvarande inriktningen av jämställdhetspolitiken. Det övergripande jämställdhetspolitiska målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. För att uppnå detta har regeringen fastställt sex långsiktiga delmål. De fem första målen handlar om jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt om

4 Regeringsbeslut 2017-12-18, S2017/07420/JÄM (delvis). I regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna (Regeringsbeslut 2019-12-19, Fi2019/04079/SFÖ mfl, Se bilaga 1) framgår att länsstyrelserna ska fortsätta utveckla verksamheten med regionala resurscentra.

5 Det bör noteras att det i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2021 (Regeringsbeslut 2020-12-17, A2020/02662, A2020/02621 (delvis)) framgår att utvecklingen av regionala resurscentra numera formuleras i termer av att "bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck". Tolkningen av detta blir att resurscentrasatsningen från och med 2021 kommer att vara avgränsad till hedersrelaterat våld och förtryck. I regleringsbrevet ges Nationella Kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län ett nationellt samordningsuppdrag att arbeta med utvecklingen av regionala resurscentra.

6 Länsstyrelsen Östergötland, *Delredovisning av regionala resurscentra för våldsutsatta*, Dnr: 4172-2019

7 Länsstyrelsen Östergötland, *Slutrapport 2018-2019: Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, Rapport 2020:4

8 Skr. 2016/17:10

jämställd hälsa. Det sjätte delmålet styr arbetet mot mäns våld mot kvinnor och lyder:⁹

”Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet”

I skrivelsen¹⁰ presenterar regeringen även en tioårig sektorsövergripande nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Den nationella strategins fyra målsättningar är följande:

1. Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld.
2. Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn.
3. Effektivare brottsbekämpning.
4. Förbättrad kunskap och metodutveckling.¹¹

Det är i synnerhet målsättningarna 2, 3 och 4 som berör regeringsuppdraget om utveckling av resurscentra.

1.2. Regeringsuppdraget

Som ett led i arbetet med ovan beskrivna mål fick länsstyrelserna i ett regeringsbeslut den 18 december 2017 några förstärkta uppdrag, varav ett av dessa var RC-uppdraget:¹²

”Länsstyrelserna ska på några platser i landet stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas för, våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck. Sådan verksamhet kan innebära samlokalisering av socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis med flerspråkig kompetens för att underlätta stöd och skydd, inklusive för personer som medverkar i brottsutredningar.”

Regeringen har därefter i 2019¹³ samt 2020¹⁴ års regleringsbrev gett länsstyrelserna i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med regionala resurscentra.

1.3. Förstudien

Länsstyrelsen Östergötland gavs i april 2018 i uppdrag av länsstyrelsernas länsrådsgrupp att ta fram en förstudie som skulle fastställa riktningen för utvecklandet av regionala resurscentra.¹⁵ Denna förstudie, som färdigställdes i juni 2018, kom att ge en översiktlig nulägesbild över länsstyrelsernas förutsättningar och

⁹ Se regeringens hemsida (hämtad den 22 februari 2021): <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-6-mans-vald-mot-kvinnor-ska-upphora/2/>

¹⁰ Skr. 2016/17:10

¹¹ Skr. 2016/17:10

¹² Regeringsbeslut 2017-12-18, S2017/07420/JÄM (delvis)

¹³ Regeringsbeslut 2018-12-18 Fi2018/03219/SFÖ, Fi2018/03233/SFÖ, Fi2018/03280/SFÖ m.fl. Se bilaga 1

¹⁴ Regeringsbeslut 2019-12-19, Fi2019/04079/SFÖ m.fl. Se bilaga 1

¹⁵ Länsstyrelsen Östergötland, Förstudie inför att utveckla resurscentra, Dnr 4951–2018

möjligheter att utveckla regionala resurscentra. Därutöver presenterade förstudien ett antal rekommendationer/förslag kring uppdragets utförande i mer konkreta termer.¹⁶

1.4. Centrala beslut om uppdragets genomförande

Pilotverksamheterna och deras uppdrag

Länsstyrelserna antog förstudiens rekommendationer vid landshövdingemötet i augusti 2018. Därmed skulle pilotverksamheter startas i följande län, med varierande förutsättningar:

- **Gävleborgs län** – ett medelstort län med väl utvecklade samverkans- och nätverksstrukturer.
- **Kronobergs län** – ett litet län med erfarenhet från mobil verksamhet genom Familje Frid Kronoberg.
- **Norrbottnens län** – ett glesbefolkat och mycket stort län med långa avstånd och som saknar verksamheter som exempelvis barnahus.
- **Västra Götalands län** – ett storstadslän med stora avstånd och existerande verksamheter som utväg Skaraborg och utväg Älvsborg.

I pilotlänens uppdrag att starta upp ett regionalt resurscentrum ingick flera olika delar:

- Genomföra fördjupade, regionala analyser gällande verksamhetens innehåll.
- Identifiera lämplig huvudman för resurscentra.
- Stödja uppstart av ett regionalt resurscentrum tillsammans med relevanta aktörer.
- Delta med personella resurser i den nationella samordningsgruppen samt den nationella styrgruppen.
- Fortlöpande informera grannlän om arbetet med resurscentrum.
- Delta i nationella spridningskonferenser och kompetenshöjande insatser.
- Genomföra regionala kompetenshöjande insatser och regional samordning kring uppdraget.
- Delta i framtagandet av en resurscentramodell som kan spridas till övriga län.
- Delta i processutvärdering.

Nationell samordning av uppdraget

Nationella kompetensteamet har sedan 2018 haft i uppdrag att tillsammans med en styrgrupp och en samordningsgrupp samordna RC-uppdraget på nationell nivå. Styrgruppen har bestått av kontaktlänsrådet för mäns våld mot kvinnor, funktions-/enhetschefer från länsstyrelserna i samtliga pilotlän, Nationella kompetensteamet samt Länsstyrelsen i Stockholms län. Samordningsgruppen har bestått av en nationell projektledare¹⁷ och en sakkunnig vid Nationella kompetensteamet och utvecklingsledare/representanter från länsstyrelserna i samtliga pilotlän.¹⁸

Uppdragsbeskrivningen för Nationella kompetensteamet var följande:

- Samordna den nationella samordningsgruppen.
- Delta i den nationella styrgruppen.
- Bistå med kompetensförsörjning och kvalitetssäkring till länsstyrelserna i pilotlänen.

¹⁶ Se föregående års slutrapport för en presentation av de mest centrala rekommendationerna från förstudien.

¹⁷ Den nationella projektledaren benämns som nationell samordnare i följeforskningens rapport (bilaga 1).

¹⁸ För en mer ingående beskrivning av rollfördelningen inom uppdraget, se föregående års slutrapport.

- Verka för synergieffekter mellan RC-uppdraget och länsstyrelsernas andra nationella och regionala uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor.
- Samverka på nationell nivå med relevanta myndigheter samt kring andra myndigheters uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor.
- Fortlöpande informera samtliga länsstyrelser om arbetet med resurscentrum.
- Hålla i nationella spridningskonferenser och kompetenshöjande insatser.
- Samordna arbetet med att ta fram av en resurscentramodell som kan spridas till övriga län.
- Delta i processutvärdering.
- I samråd med den nationella styrgruppen lyfta länsstyrelsernas erfarenheter och intressen till Arbetsmarknadsdepartementet.
- Samordna del- och slutrapportering av uppdraget.

Följeforskning

I december 2018 beslutades att ge Umeå universitet i uppdrag att löpande följa utvecklingen av och utvärdera arbetet med resurscentra. Följeforskningen skulle bland annat bidra med djupare förståelse för verksamheternas utmaningar såväl som framgångsfaktorer. Ytterligare en viktig aspekt som följeforskningen skulle titta på var processer för samverkan.¹⁹

Under 2020 fick Stockholms universitet i uppdrag att fortsätta bedriva följeforskningen. Slutredovisning av följeforskningen finns i bilaga 1.

¹⁹ En delredovisning av följeforskningen (se Bilaga 1 *Resurscentra – Idé och verklighet, slutrapport för projektiden 2019* i Länsstyrelsen Östergötland, *Slutrapport 2018–2019 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, Rapport 2020:4) lämnades i mars 2020 i samband med föregående års slutrapport. Följeforskningens delredovisning har legat till grund för det fortsatta arbetet med nationell samordning och utvecklingen av resurscentraverksamheterna under 2020. För en mer uttömmande beskrivning av följeforskningens syfte, roll och tillvägagångssätt, se bilaga 1.

2. Pilotlänens utveckling av resurscentraverksamheter

Pilotverksamheterna i de fyra länen har under åren 2019–2020 bedrivit operativ verksamhet i olika former och med olika förutsättningar. Detta kapitel fokuserar på det arbete som genomförts under 2020, men vissa reflektioner från pilotlänen refererar till projektet i sin helhet.

Den nationella samordningen har tagit fram en mall för återrapportering av pilotlänens arbete med RC-uppdraget.²⁰ I detta kapitel beskrivs varje pilotverksamhet i korthet utifrån respektive länsstyrelses återrapportering. Se bilagorna 2–5 för att ta del av pilotlänens återrapporteringar i sin helhet. För ytterligare information om arbetet under tidigare år, se föregående års slutrapport.²¹

2.1. Resurscentrum Gävleborg

Styrning och samverkan

För Resurscentrum Gävleborg har arbetet med styrning och samverkan organiserats enligt följande:

- Huvudman är Länsstyrelsen i Gävleborgs län.
- En rådgivande referensgrupp²² har varit knuten till Resurscentrum.
- På strategisk nivå har arbetet med Resurscentrum drivits av en utvecklingsledare på 20% vid Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Även avdelningschefen har deltagit i arbetet.
- På operativ nivå har arbetet med Resurscentrum drivits av en HRV-koordinator på 70 % som fungerar som navet i det dagliga stödet till yrkesverksamma.
- Arbetet bedrivs även av ett operativt team (arbetsgrupp) som består av personer med olika professioner (socialsekreterare, barnmorska, målsägandebiträde/advokat) som i sin tur återfört kunskap och erfarenheter till sin kommun och verksamhet.

Förankring av uppdraget

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har haft en kontinuerlig kontakt med länets aktörer i syfte att inventera behov i länet samt informera om uppdraget och hur utvecklingen av länets resurscentrum fortskrider. Viktiga satsningar inom ramen för detta har varit:

- Regionala konferenser om uppdraget.
- Genomförande och spridning av en behovsinventering i länet kring resurscentra.²³

²⁰ Se bilaga 6 för att ta del av återrapporteringsmallen.

²¹ Länsstyrelsen Östergötland, *Slutrapport 2018–2019: Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, Rapport 2020:4

²² Referensgruppen består av operativ personal från socialtjänst, strategisk personal på regional nivå samt representanter från Länsstyrelserna i Värmland, Västerbotten och Västmanland, en rektor från ett gymnasium samt en socialchef.

²³ Länsstyrelsen Gävleborg, *Behovsinventering resurscentra. Hedersrelaterat våld och förtryck Gävleborg, 2019*

Verksamheten i korthet

Målgruppen för Resurscentrum Gävleborg är barn och vuxna 13–26 år som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor.

Resurscentrum Gävleborg har fungerat som en förstärkning av ordinarie verksamheter och på olika sätt gett stöd till yrkesverksamma som möter den utsatta målgruppen. Stödet har bestått av vägledning, konsultation och stöd till yrkesverksamma i enskilda ärenden. Därtill har Resurscentrum kunnat tillhandahålla juridisk spetskompetens och konsultation kring hedersrelaterat våld och förtryck vid exempelvis konsultativt stöd till yrkesverksamma kring kvalificerade riskbedömningar i hedersrelaterade ärenden.

På sikt ska verksamheten även ge stöd direkt till utsatta personer.

Statistik från Resurscentrum Gävleborg

Totalt har 22 ärenden inkommit från yrkesverksamma via telefon (oktober 2019-juni 2020). Bland de utsatta var majoriteten flickor (77%). Den vanligaste formen av våld och utsatthet handlade om kontroll och begränsningar i livsutrymmet (41%), följt av barn-/tvångsäktenskap eller hot om barn-/tvångsäktenskap (36%). Därtill förekom psykiskt våld (23%) samt bortföranden (11%). Som våldsutövare anges föräldrar (54%), släkt/landsmän (54%) och/eller syskon (13%).²⁴

En övervägande majoritet bland de yrkesverksamma arbetade inom skolan (77%). Konsultationerna handlade till stor del (59%) om att orosanmälan skulle upprättas. I vissa fall rekommenderades yrkesverksamma att göra en polisanmälan (11%).

Följande kompetenshöjande insatser har genomförts inom ramen för Resurscentrum Gävleborgs verksamhet:

- Verksamhetsnära aktiviteter gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Som exempel kan nämnas kompetenshöjande insatser till yrkesverksamma inom förskola respektive skolläring.
- Regionala aktiviteter, däribland utbildningssatsningar riktade till olika professioner, exempelvis inom skola, socialtjänst, ungdomsmottagning och integrationshandläggare inom länets kommuner.

Inom ramen för RC-satsningen har Länsstyrelsen Gävleborg fördelat medel till olika regionala aktörer, avseende följande:

- *Ett samverkansavtal med socialtjänsten* om att stärka upptäckt, insatser och uppföljning gällande utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Avtalet syftar till att utsatta målgruppen ska erbjudas samordnat, likvärdigt och rättssäkert stöd, hjälp och skydd oavsett vilken socialtjänst i länet de vänder sig till eller får kontakt med.
- *Söderhamn – Pilot i piloten*, ett tvärsektoriellt nätverk som samarbetar kring hedersrelaterade frågor och som består av aktörer från skola, Söderhamns kommun och Region Gävleborg.

²⁴ Det kan förekomma flera typer av våld samt flera våldsutövare i ett och samma ärende.

- *Sätra familjecentral*, en samverkansform mellan Region Gävleborg och Gävle kommun som innefattar mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och förebyggande socialtjänst i Gävle kommun. Medel har beviljats i flera omgångar till ett projekt fokuserat på att förebygga och upptäcka könsstämpning.
- *Barnahus i Gävleborg* driver ett projekt för att yrkesverksamma inom förskola och skola i ett tidigt skede ska kunna erhålla konsultation i misstänkt hedersrelaterade ärenden.
- *Högskolan i Gävle* har arrangerat temadagar kring hedersrelaterat våld och startar till våren 2021 kursen "Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck" (7,5 hp).

Reflektioner över Resurscentrum Gävleborgs utveckling

Länsstyrelsen i Gävleborgs län lyfter särskilt följande utmaningar och framgångsfaktorer gällande utvecklingen av Resurscentrum Gävleborg:

- Det har funnits utmaningar med att hitta kompetent personal med kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck till det operativa teamet.
- Att det operativa teamets medverkan har styrts av deras möjligheter att frigöra tid från sina ordinarie arbetsplatser, har gjort arbetet svårplanerat och sårbart. Teamet har kunnat bistå med utbildningsinsatser vid behov, men inte varit tillgängliga på daglig basis. Svårigheterna med att genomföra den planerade verksamheten blev särskilt framträdande under 2020, på grund av sjukdomsbortfall bland personalen.
- I och med att Resurscentrum Gävleborg utformats för att fungera som ett komplement till befintliga strukturer har man inte haft det mandat som hade behövts för att säkerställa att de råd som ges kring hedersrelaterat våld och förtryck verkligen tas i beaktande. Det kan exempelvis handla om att kommuner av ekonomiska skäl väljer att inte skyddsplacera den utsatta målgruppen, utan snarare väljer hemmaplanslösningar.
- Man ser ett fortsatt behov av kompetenshöjning i frågan bland såväl yrkesverksamma som möter målgruppen som bland chefer och politiker. Dels behöver yrkesverksamma ha en grundförståelse för problematiken för att kunna stötta den utsatta målgruppen, dels behövs mandat uppifrån för att yrkesverksamma ska kunna genomföra adekvata insatser.
- Samverkan har fungerat olika beroende på aktör. Det har gått bättre att få till samverkan med regionen än med exempelvis polis och åklagare i länet. På kommunnivå finns ett stort intresse för lokala samverkansformer, där nätverket "Söderhamn – Pilot i piloten" lyfts som ett särskilt gott exempel. Länsstyrelsen Gävleborgs samverkan med Nationella kompetensteamet och övriga pilotlän har uppskattats.
- Resurscentrum Gävleborg öppnar möjligheter för att stärka stödet och skyddet till barn/unga som blir utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta genom att vara en extra resurs för exempelvis skola och socialtjänst, som tampas med resursbrister av olika slag.

Slutligen ser Länsstyrelsen Gävleborg att det hade behövts mer tid för förankring, bland annat mot bakgrund av att området hedersrelaterat våld och förtryck kräver kraftsamling på bred front samt att ovissheten kring projektets finansiering har påverkat arbetet negativt.

Planering framåt

Ett viktigt arbete för Länsstyrelsen Gävleborg har varit att hitta en långsiktig lösning för Resurscentrum Gävleborg. Man har landat i att Barnahus i Gävleborg fortsättningsvis är lämpat att, i samverkan med övriga viktiga parter, leda arbetet med att utveckla ett resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Fördelarna som

lyfts med detta är att verksamheten får utvecklas i en befintlig struktur med redan utarbetade samverkansformer och personal med adekvat kompetens.

2.2. Resurscentrum Heder i Kronobergs län

Styrning och samverkan

För Resurscentrum Heder i Kronobergs län har arbetet med styrning och samverkan organiserats enligt följande:

- Huvudman för verksamheten är Växjö kommun.
- Styrgrupp är Ledningsgruppen för länets samordning av hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- En regional arbetsgrupp (som avslutades vid årsskiftet 2020/2021) bestående av representanter från samtliga huvudaktörer, Länsstyrelsen i Kronobergs län samt de övriga två länsövergripande verksamheterna inom området våld.
- En referensgrupp i form av det befintliga Nätverket Kvinnofrid i Kronoberg.²⁵

Samtliga huvudaktörer har på olika sätt bidragit till utvecklingen av Resurscentrum Heder och sett till att uppdraget fullföljts. Samverkan mellan dessa har i stort fungerat väl.

Förankring

En uppstartkonferens för verksamheten anordnades i januari 2020 där representanter från politisk ledning, chefer och tjänstepersoner från samtliga av länets kommuner och andra verksamheter deltog. Verksamheten har fortsatt förankrats av länsledningen samt på tjänstemanna- och politikernivå inom kommun och region. Detta genom informationsspridning, nämnd- och verksamhetsbesök samt evenemang. Berörda aktörer har visat ett stort intresse för verksamheten.

Verksamheten i korthet

- En mobil stödverksamhet för yrkesverksamma som möter personer som är eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Yrkesverksamma kan, via telefon eller genom fysiska träffar, få rådgivning/konsultation av verksamhetens två samordnare.
- Fokus inom den operativa verksamheten har legat på stödet till yrkesverksamma. Stöd direkt till den utsatta målgruppen har förekommit genom att verksamhetens samordnare deltagit som tredje part i möten med exempelvis skolpersonal och den utsatta. Ett utvecklingsområde för kommande år är en direkt ingång till resurscentraverksamheten (hädanefter RC-verksamheten) för den utsatta målgruppen.
- Verksamheten har ett kontaktpersonsnätverk med representanter från samtliga kommuner i länet, Region Kronoberg och Polisen.

Statistik från Resurscentrum Heder

Totalt har 11 utbildningar respektive 51 informationstillfällen hållits inom ramen för Resurscentrum Heder (april-december 2020). Under samma period har 41 individärenden hanterats inom rådgivningen till yrkesverksamma. Det är huvudsakligen flickor/kvinnor som ärendena har handlat om. Vanligaste orsaken till kontakt har varit rådgivning kring kontroll och begränsningar hos utsatta. Samtliga kommuner i länet har nyttjat verksamheten i ärenden.

²⁵ I nätverket ingår ett 50-tal representanter från länets samtliga socialtjänster, hälso- och sjukvård, andra myndigheter, universitetet samt civilsamhället.

Såväl Länsstyrelsen som Resurscentrum Heder i Kronoberg ser att det finns behov av fortsatt kompetenshöjning kring hedersrelaterat våld och förtryck i länet, dels kring hur det kan upptäckas tidigt, dels hur yrkesverksamma ska agera i ärenden. Därtill behövs satsningar på att öka kunskapen på ledningsnivå, vilket i sin tur kan förbättra yrkesverksammas förutsättningar att få tillgång till adekvata verktyg i stödet till de utsatta.

Reflektioner över Resurscentrum Heders utveckling

Länsstyrelsen i Kronobergs län lyfter följande punkter som exempel på goda effekter och framgångar, men även utmaningar, i utvecklingen av länets resurscentrum:

- Verksamheten har genom bland annat ärendekonsultationer bidragit till att individer i den utsatta målgruppen fått stöd och skydd, exempelvis genom utfärdande av utreseförbud i något fall. Samverkan mellan huvudaktörer i länet bedöms bidra till att utsatta personer lättare fångas upp och därmed en minskad risk att falla mellan stolarna. Kompetenshöjande insatser har gett förbättrade förutsättningar att öka kvaliteten på hantering av individärenden.
- Samverkan mellan länets aktörer har lett till flera goda effekter, bland annat ökad förståelse och samsyn i ärenden samt intresse för vidare kunskapsutveckling.
- Området hedersrelaterat våld och förtryck bedöms ha fått en större plattform i länet tack vare RC-satsningen. Den positiva inställningen till fortsatt arbete med frågan återfinns hos samtliga kommuner i länet. Information om hedersrelaterat våld och förtryck samt vart man kan vända sig finns numera på kommunernas hemsidor.
- Dialog med och stöd från Nationella kompetensteamet har bidragit till positiva effekter för verksamheten.
- Resurscentrum Heder fyller en viktig funktion i länet och dess tjänster nyttjas av relevanta aktörer, exempelvis skolpersonal som tidigare varit svåra att nå.
- Framgångsfaktorerna har framför allt varit att tidigt utse en huvudman och nå överenskommelser med länets aktörer, anpassning av satsningen utifrån länets behov samt att ha kunnat nå ut brett till en rad olika myndigheter och verksamheter.
- En utmaning för den operativa verksamheten har varit avsaknaden av mandat att fatta beslut i ärenden. Att verksamheten inte inkluderar myndighetsutövning utan endast är rådgörande, skapar ett begränsat handlingsutrymme.
- Utmaningar i att erbjuda direktstöd till utsatta handlar delvis om att undvika förflyttning av kunskap från kommun och socialtjänst till en specialistverksamhet, då kommunerna behöver bibehålla sin kompetens och få hjälp att fortsätta utveckla den. En farhåga kopplat till mindre orter är att personal blir för synliga i sitt arbete med stöd till utsatta och att det kan medföra säkerhetsrisker.
- En utmaning för Länsstyrelsen har varit att ha samordningsansvaret men inte operativt ansvar och mandat. Riktade uppdrag till delaktiga myndigheter hade underlättat processen.

Planeringen framåt

Arbetet med att utveckla verksamheten fortsätter under 2021. Samordnarna kommer fortsatt att erbjuda stöd i olika former till yrkesverksamma som möter utsatta. Likaså kommer samverkan mellan länets aktörer att utvecklas. Ett långsiktigt samverkansavtal är på gång. Slutmålet för verksamheten är att den ska permanentas och man bedömer att detta ska bli verklighet under 2022.

2.3. Una Norrbotten – kompetensteam mot våld

Styrning och samverkan

Resurscentrum i Norrbotten, Una Norrbotten – kompetensteam mot våld (hädanefter Una Norrbotten) har organiserat arbetet enligt följande:

- Huvudman är Luleå kommun.
- En styrgrupp bestående av verksamhetschef från Luleå kommun, enhetschef från Länsstyrelsen i Norrbottens län samt avdelningschef vid kommunförbundet Norrbottens Kommuner.
- En arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner från Länsstyrelsen, Norrbottens Kommuner, Luleå Kommun och Una Norrbotten har tagit fram och fastställt projektplan för resurscentrum i länet. Arbetsgruppens arbete med projektplanen har avslutats och nu ingår Länsstyrelsen i en projektgrupp som en samverkanspart i Una Norrbotten.
- Una Norrbotten har sedan 2019 en samordnare som ansvarar för det operativa arbetet.

Förankring

- Riktningen för det fortsatta arbetet har fastslagits i en projektplan. Deltagande i det arbetet har varit Länsstyrelsen, kommunförbundet Norrbottens Kommuner samt Luleå kommun/Una Norrbotten.
- Ett avtal (från juni 2019) mellan Länsstyrelsen och Luleå kommun, som gäller till och med 2023, har skapat förutsättningar för långsiktighet i verksamheten. Detta har varit viktigt inte minst när det gäller utveckling av stöd direkt till den utsatta målgruppen.
- Under 2020 deltog nio av länets 14 kommuner i Una Norrbotten.

Verksamheten i korthet

Una Norrbotten, som startades i november 2019, har en konsultativ och rådgivande funktion. Verksamheten är inte beslutsfattande, utan erbjuder ett forum för kollegialt lärande och erfarenhetsutbyte för olika professioner i länet. De som deltar är yrkesverksamma som kommer i kontakt med våldsutsatta. Fokus är att stödja yrkesverksamma i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck, barnåktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor, men även våld i nära relationer.

Varannan vecka sker digitala konsultationsträffar med de yrkesverksamma.²⁶ Däremellan finns samordnaren tillgänglig på telefon och e-post för rådgivning.

På sikt kommer verksamheten att erbjuda stöd direkt till personer som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Mot bakgrund av resultatet i den kartläggning²⁷ som genomfördes initialt i länet, har kompetenshöjning hos yrkesverksamma varit högsta prioritet, och ses som en förutsättning för att på sikt kunna erbjuda stöd till den utsatta målgruppen.

²⁶ Deltagande aktörer är: Socialtjänst/öppenvård i Luleå, Boden, Piteå, Haparanda, Kiruna, Gällivare, Älvsbyn, Jokkmokk samt Övertorneå, Flyktmottagningen i Piteå, Brottsoffer- och personsäkerhetsgruppen hos polisen, Kvinnojouren Iris, Tjejjouren i Luleå, och nyligen tillkom gymnasieskolan i Luleå.

²⁷ Länsstyrelsen Norrbotten, *Våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck i Norrbottens län. En sammanställning av kommunbesök 2018–2019*

Statistik från Una Norrbotten

16 konsultationsträffar med kompetensteamet har genomförts (2020). Till dessa träffar har totalt 38 frågeställningar inkommit, varav 29 har lyfts för diskussion. 25 frågor har berört hedersrelaterat våld och förtryck. I övrigt har frågor kring handläggning av ärenden kopplat till exempelvis bortförda barn berörts. Därtill har frågeställningar om olika fall och domar kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck lyfts för diskussion.

Utöver konsultationsträffarna, har olika kompetenshöjande insatser för yrkesverksamma genomförts under 2020.

Utvärdering av konsultationsträffarna sker regelbundet och har under 2020 påvisat goda resultat. Systematisk uppföljning av verksamheten och dess uppsatta mål ska genomföras årligen.

Reflektioner över Una Norrbottens utveckling

Länsstyrelsen i Norrbottens län lyfter några utmaningar och exempel på goda effekter av utvecklingen av ett resurscentrum i länet:

- Vid uppstarten av pilotverksamheten fanns många frågor utan svar. Något som hade underlättat processen hade varit om andra aktörer och myndigheter också fått riktade uppdrag att ingå i utvecklingen av resurscentra.
- Större tydlighet kring rollfördelning och beslutsfattande i förhållande till nationella samordningen samt kring uppdraget som sådant hade önskats.
- Den knappa tiden för genomförandet av uppdraget, snarare än de ekonomiska resurserna, har upplevts som begränsad.
- Att tidigt genomföra en kartläggning²⁸ i länets samtliga 14 kommuner var en viktig pusselbit i processen kring utvecklingen av resurscentra.
- Utmaningar på regional nivå har handlat om avsaknaden av befintliga länsövergripande strukturer inom närliggande ämnesområden. Därmed försvårades arbetet med förankring och mandat.
- Verksamheten har på flera sätt gett goda effekter i länet. Exempelvis får yrkesverksamma i hela länet stöd och möjlighet att sprida sina kunskaper vidare i ett naturligt forum. Vidare har samverkan främjats, även mellan parter som inte har en organiserad samverkan i grunden. Skolan har anslutit sig till verksamheten, vilket ses som en viktig pusselbit i arbetet. Frågan om hedersrelaterat våld och förtryck har synliggjorts i länet.

Planeringen framåt

Nuvarande avtal mellan Länsstyrelsen Norrbotten och Luleå kommun avser fyra år och sträcker sig till december 2023.

Utveckling av Una Norrbotten fortskrider under 2021. Bland annat läggs fokus på att bredda deltagandet i kompetensteamet samt att sprida informationen om verksamheten så att samtliga kommuner ska delta i Una Norrbotten. På sikt ämnar verksamheten arbeta vidare med att utveckla stöd direkt till utsatta samt att bli permanentad.

²⁸ Länsstyrelsen Norrbotten, *Väld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck i Norrbottens län. En sammanställning av kommunbesök 2018–2019*

2.4. Resurscentra i Västra Götalands län

I Västra Götalands län har två fristående verksamheter utvecklats inom ramen för RC-uppdraget. Nedan presenteras vardera verksamhet för sig. Reflektioner över verksamheternas utveckling har lämnats av samordnare i respektive verksamhet. I slutet redogörs för Länsstyrelsens övergripande reflektioner.

Göteborgs Stad – Resursteam heder

Verksamheten i Göteborgs Stad består av sex resursteam som verkar i tio stadsdelar. Länsstyrelsen är delfinansiär.

Styrning och samverkan

- Sammanhållande för de sex teamen är *Dialoga kunskapscentrum för våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck*, där samordnaren för arbetet finns.²⁹
- Resursteamerna samverkar exempelvis med myndigheter (till exempel Polisen och Åklagarmyndigheten), skolförvaltningar, civilsamhälle och övriga aktörer som möter målgruppen utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2020 har samverkan förstärkts och skapat bättre förutsättningar att möta den utsatta målgruppens stödbehov.

Resursteam heder i Göteborgs Stad i korthet

- Målgruppen för verksamheten är personer som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stöd till yrkesverksamma ges i form av konsultationer och rådgivning i enskilda ärenden. Även föreläsningstillfällen har hållits för samverkanspartners.

Statistik från Resursteam Heder i Göteborgs Stad

Kontakt i totalt 353 unika ärenden (januari-november 2020), där utsatta personer själva tagit kontakt i 18% av fallen. Av ärendena har 50% inkommit från socialtjänst och 30% från skola. När skolan kontaktar resursteamerna leder det oftast till att en orosanmälan upprättas och att fortsatt stöd ges till skolans personal och aktuell elev.

Den vanligaste formen av våldsutsatthet bland ärendena handlar om kontroll och begränsningar (54%) följt av fysiskt våld på 38% och psykiskt våld på 36%. 11% har varit utsatt för sexuellt våld och 6% för könsstympning.³⁰

Våldsutövaren utgörs i 66% av fallen av föräldrar respektive 26% av syskon. I 22% av fallen är våldsutövaren övriga släktingar, medan det i 11% av fallen handlar om partnervåld.³¹

Reflektioner över Resursteam Heders utveckling

- Möjligheten att kunna bidra till det strategiska arbetet och ingå i samverkan kring olika moment har varit beroende av huruvida medarbetare haft heltid eller deltidsanställningar i resursteamet.

²⁹ Dialoga ingår i Social resursförvaltning, Göteborgs Stad, en övergripande stödförvaltning för hela Göteborgs Stad.

³⁰ En och samma person kan vara utsatt för flera olika våldsformer.

³¹ En och samma person kan vara utsatt av flera våldsutövare.

- Resursteamerna har gett stöd både initialt i nya ärenden och under redan pågående ärenden. Resursteamens roll har således varit flexibel och man har även gett stöd och vägledning direkt till utsatta för att lotsa dessa vidare till relevanta myndigheter.
- Ett mobilt och flexibelt arbetssätt med möjlighet att vara anonym har upplevts som gynnsamt för kontakten med de utsatta. Detta betraktas som en trygghetsskapande arbetsform och man har sett att utsatta har valt att ta emot hjälp från myndigheter efter kontakt med resursteamerna.
- Ändå upplevs målgruppen som svårnådd, delvis beroende av att många saknar tillit till myndigheter. Oftast sker den initiala kontakten via yrkesverksamma.
- Med sin spetskompetens kan resursteamerna bidra med nya och fördjupade kunskaper om målgruppen i ärenden som exempelvis upplevs stå stilla.

Planering framåt

Resursteamerna och samordningen har permanentats från och med 1 januari 2021 i samband med en stor omorganisation inom Göteborgs Stad. De sex resursteamerna har omvandlats till fyra med samma antal tjänster. Resursteamerna fortsätter att stödja utsatta såväl som yrkesverksamma. Fokus för verksamheten framåt kommer att vara att verka för ett ökat barnperspektiv, fortsatt satsning på särskilt utsatta grupper (personer med intellektuell funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, trauma), stärka samverkan med berörda myndigheter och andra som möter den utsatta målgruppen. Därutöver tillkommer samverkan med Göteborgs Stads stödcentrum för personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck som har planerad start under 2021.³²

Fyrbodal – Resurscentrum Barnahus Fyrbodal

Länsstyrelsen i Västra Götalands län helfinansierar projektet i Fyrbodal, nedan kallat Resurscentrum.

Styrning och samverkan

- Huvudman är Fyrbodals kommunalförbund, som består av 14 kommuner och tre avtalskommuner.
- Resurscentrum är en förstärkning av Barnahus Fyrbodal och har därmed samma styrgrupp.³³ Samordnaren för Resurscentrum är anställd i Barnahus Fyrbodal.
- Till Resurscentrum är en arbetsgrupp knuten, bestående av representanter från elevhälsa, ungdomsmottagning, socialtjänst, polis och HälsoKällan³⁴.
- En referensgrupp har skapats bestående av representanter från kommun, hälso- och sjukvård samt civilsamhälle.

Resurscentrum Fyrbodal i korthet

- Samordnaren för Resurscentrum erbjuder yrkesverksamma (exempelvis inom socialtjänst, rättsväsende, skola och hälso- och sjukvård) konsultationer, stöd och rådgivning i ärenden rörande hedersrelaterat våld och förtryck. I detta kan även handledning och processtöd ingå, exempelvis gällande bortförda barn, skyddsinsatser för utsatta samt utreseförbud.
- Samordnaren tillhandahåller en stödtelefon dit även utsatta personer kan ringa.
- Samordnaren deltar också i Barnahus samråd i hedersrelaterade ärenden.

³² Göteborgs Stads stödcentrum tillkom efter beslut av politiker 2018 för att tillskapa en arbetsmodell för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Beslutet är under beredning och beslut kommer att fattas i Kommunstyrelsen i februari 2021.

³³ I styrgruppen ingår representanter från hälso- och sjukvård, socialtjänst, polis, åklagare, Barnahus och Resurscentrum.

³⁴ HälsoKällan är en verksamhet som drivs av Fyrbodals kommunförbund med finansiering av hälso- och sjukvårdsnämnd Norr samt 13 kommuner i Fyrbodal. HälsoKällan driver och leder olika nätverk samt erbjuder kompetensutveckling och processtöd.

- Målgruppen har breddats från 13–19 år till 10–26 år, delvis för att kunna larma tidigare vid upptäckt eller misstanke om utsatthet bland yngre barn.
- Arbetsgruppen tillför olika perspektiv och kompetenser till Resurscentrum. Tillsammans har man exempelvis tagit fram en vägledning som spridits till olika myndigheter.
- Av Fyrbodals 14 kommuner och tre avtalskommuner har alla förutom en kontaktat Resurscentrum.
- Stödet till utsatta har skett via konsultationer med yrkesverksamma, stödtelefonen, filmen "Våld riktat till unga" samt gruppverksamheter för killar och tjejer.

Statistik från Resurscentrum Barnahus Fyrbodal

Totalt har 283 konsultationer genomförts (2020).³⁵ Största delen av ärenden har inkommit från socialtjänst, följt av skola och polis. Flickor utgör merparten av de utsatta, och det är familjen som är förövare i de allra flesta fall.

645 yrkesverksamma har deltagit vid genomförda konferenser, varav flertalet från socialtjänst och skola.

Reflektioner över Resurscentrum Barnahus Fyrbodals utveckling

- Det har från start funnits ett stort intresse för projektet på beslutsfattarnivå. Beslutsvägarna kan sägas ha varit relativt korta eftersom Resurscentrum fått växa fram inom en redan existerande struktur och arbetsform. Att en samordnare kom på plats tidigt (våren 2019) har varit viktigt för det operativa arbetet.
- Det operativa arbetet har dragit stor nytta, inte minst i uppstartsfasen, av att gå in i den befintliga barnahusstrukturen som redan haft en tydlig modell kring konsultationer, utbildningsinsatser och samråd. Att samordnaren haft mandat också i barnahusverksamheten har gynnat processen.
- Tydlighet i uppdragsbeskrivningen i projektplanen har fört arbetet framåt.
- Samverkan, informationsspridning och implementering behöver ske kontinuerligt, och hos samtliga kommuner. Att intresse funnits på ledningsnivå har underlättat arbetet och främjat deras delaktighet i processen.
- Att utöka åldersspannet för den utsatta målgruppen ses som positivt då det ger fler möjlighet till stöd.
- De kompetenshöjande insatserna har gett goda effekter, till exempel uppmärksammas hedersrelaterade ärenden hos myndigheter i större utsträckning och man märker en ökad förståelse kring och större benägenhet att identifiera hedersrelaterade ärenden. En följd av detta blir ökad handlingskraft och efterfrågan på rutiner.
- Avsaknaden av långsiktighet när det gäller ekonomiska resurser har påverkat personalen på olika sätt. Samtliga involverade i arbetet hade gynnats av större framförhållning och kontinuitet i arbetet.

Planering framåt

Långsiktig planering kring implementering av RC-verksamheten har tillgodosetts i Fyrbodal genom att alla kommuner beslutat om att bidra ekonomisk till en

³⁵ Statistik över verksamhetens insatser för 2019 års del (september - december 2019) presenterades i föregående års slutrapport. Där framgick bland annat att verksamheten haft ca. 35 konsultationer i ärenden rörande hedersrelaterat våld och förtryck.

tillsvidareanställning av samordnaren på 50% med start när projektet är slut. Därmed fortsätter utvecklingen och driften av Resurscentrum. Planer finns för bland annat kompetenshöjande insatser, utveckling av stödet till utsatta samt andra aktiviteter för att förbättra rutiner. Målet med verksamheten är att göra sig överflödigt, det vill säga att verksamheter och handläggning av ärenden håller en så pass hög kvalitet att Resurscentrum inte längre behövs.

En samlad bild över utvecklingen av verksamheterna

Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att den goda utvecklingen av verksamheterna i Västra Götaland tidigt gynnades av en stark ambition på ledningsnivå och från politiken att satsa på att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Några **framgångsfaktorer** som kan nämnas här är:

- Spetskunskap inom hedersrelaterat våld och förtryck hos samordnarna i de operativa verksamheterna samt den kompetens som arbetsgrupperna har tillfört verksamheterna.
- Stödet från den nationella samordningen och Nationella kompetensteamet kring utbildning och handledning.
- Utbildningar, vägledningsdokument och konsultationer till yrkesverksamma har bidragit till att stärka stödet till den utsatta målgruppen. I flera konsultationer har information framkommit som varit avgörande för beslut om utreseförbud.
- God samverkan mellan relevanta aktörer.

Några **utvecklingsområden** som har identifierats är:

- Stödet till utsatta barn under 18 år, inte minst att ge stöd utan vårdnadshavares medgivande.
- Fortsatt stort behov av kompetenshöjning bland yrkesverksamma, särskilt inom socialtjänst.
- Informationsspridning och kompetenshöjning även på ledningsnivå för att säkerställa mandat och handlingsutrymme för operativ personal.
- Utökad informationsspridning till region och myndigheter, samt satsning på rutinarbete inom verksamheter.
- Långsiktighet kring ekonomiska resurser för drift av verksamheterna.

Både Resursteam Heder och Resurscentrum Fyrbodals har på olika sätt arbetat för att uppmärksamma och höja kunskapen bland yrkesverksamma om särskilt utsatta grupper, till exempel HBTQ-personer och personer med intellektuell funktionsnedsättning, inom en hederskontext.

2.5. Pandemins inverkan på verksamheterna

Samtliga verksamheter har påverkats av pandemin under 2020. Fysiska möten, utbildningar och diverse insatser har behövt ställas in eller ställas om till digitala former. Processerna med att utveckla verksamheterna har därmed försvårats och till viss del tappat fart.

Några kännbara konsekvenser av pandemin som kan nämnas är exempelvis att mycket resurser har avsatts för att anpassa fysiska arrangemang, främst till yrkesverksamma, till webbsändningar. Överlag har detta fungerat väl. Däremot har en del inplanerade aktiviteter med unga behövt ställas in helt, exempelvis ett arbete i Göteborgs Stad som skulle ha involverat elever. Ytterligare exempel är att parter i

Kronobergs län fått skjuta upp förankringen av ett gemensamt samverkansavtal till början på 2021.

Trots utmaningarna har man lyckats driva verksamheterna framåt och hittat alternativa lösningar. Däremot är det viktigt att framhålla försvårande omständigheter hos kommunerna och även regionerna till följd av pandemin, inte minst utifrån den ekonomiska aspekten, vilket flera bedömer kommer påverka verksamheterna en lång tid framöver.

3. Nationella samordningen av uppdraget

Nationella kompetensteamet har som tidigare nämnts ansvarat för att samordna arbetet på nationell nivå tillsammans med en nationell styrgrupp och en nationell samordningsgrupp.

I detta kapitel redogörs för centrala insatser som nationella samordningen har genomfört under året. Inledningsvis presenteras en översiktlig beskrivning av stöd- och samordningsfunktionen som Nationella kompetensteamet utgjort. Därefter presenteras den gemensamt framtagna plattformen för resurscentra, om än i en betydligt kortare version än den som kommer att vara tillgänglig för direkt berörda parter.

För den nationella samordningen kommer ett fokus i det fortsatta arbetet vara att följa upp processer och resultat. Mot slutet av kapitlet presenteras ett initiativ som är direkt sprunget ur det arbete som genomförts inom ramen för RC-satsningen under 2020, nämligen ett projekt som syftar till att analysera ett resurscentrum ur ett socialt investeringsperspektiv.

Kapitlet avslutas med några ord om beredningen av hur arbetet ska ske efter pilotprojektiden.

Syftet med den nationella samordningen är att:

- bistå med övergripande samordning av uppdraget,
- stödja länen i deras arbete med att utveckla regionala resurscentra,
- erbjuda kompetensförsörjning kring hedersrelaterat våld och förtryck.

Målet med den nationella samordningens uppdrag är att främja:

- likvärdig³⁶ utveckling av RC-verksamheterna genom framtagande av minsta gemensamma nämnare,
- spridning av goda erfarenheter och arbetssätt till andra aktörer som ämnar starta liknande verksamheter.

3.1. Nationella kompetensteamets stöd- och samordningsuppdrag

Under det sista pilotprojektåret 2020 har Nationella kompetensteamets arbete med att samordna och stödja pilotlänen intensifierats på flera olika områden. Sammanfattningsvis har det handlat om att bistå med strategiskt stöd, kunskapsstöd samt stöd i det operativa arbetet.

³⁶ Likvärdighet handlar om att verksamheterna ska erbjuda stöd och hjälp av god kvalitet som tillgodoser den utsatta målgruppens behov. Det behöver nödvändigtvis inte innebära att verksamheterna i alla avseenden är uppbyggda på samma sätt. Länens förutsättningar och behov ser olika ut.

Strategiska stödet har bestått av:

- Regelbundna uppföljningsmöten med medverkande länsstyrelser och de andra regionala aktörerna, inklusive ansvariga huvudmän.
- Samverkan på nationell nivå med myndigheter och andra relevanta aktörer.
- Medverkan i regionala arbetsgruppsmöten och uppstartskonferenser.
- Framtagande av policydokument, vägledningar och riktlinjer för RC-verksamheterna.
- En övergripande stödjande funktion för medverkande länsstyrelser och befintliga/blivande RC-verksamheter.
- En stödjande funktion vid framtagande av en systematisk uppföljningsmodell.
- Att lyfta länsstyrelsernas och övriga aktörers erfarenheter och intressen till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet).
- Stöd i vissa kommunikationsinsatser.

Kunskapsstödet har bestått av:

- Kompetensstöd kring hedersrelaterat våld och förtryck.
- Anordning av en nationell spridningskonferens.
- Årliga nätverksträffar för RC-verksamheternas samordnare och personal för att bistå dem med kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck samt möjliggöra länsöverskridande erfarenhetsutbyte.
- Medverkan i resurscentralänens kompetenshöjande insatser för yrkesverksamma, chefer och politiker, efter önskemål från länen.
- Stöd i form av sakkunskap kring hedersrelaterat våld och förtryck vid framtagande av vägledningar och rutiner på lokal och regional nivå.

Stödet i det operativa arbetet har bestått av:

- Handledning varannan vecka till befintliga RC-verksamheters samordnare och personal (sedan maj 2020).
- Vägledning i enskilda ärenden via Nationella kompetensteamets stödtelefon för yrkesverksamma.

Genomförda insatser

Nedan redovisas några av de mest centrala insatserna som Nationella kompetensteamet har genomfört under 2020 inom ramen för den nationella samordningen. Som en konsekvens av pandemin har i stort sett samtliga insatser genomförts digitalt.

Styr- och samordningsgruppens arbete

Styrgruppen, som haft det övergripande ansvaret för genomförandet av RC-uppdraget, har under 2020 haft sex ordinarie möten för att avhandla centrala frågor som rör såväl det regionala som det nationella arbetet. Därtill har styrgruppen haft två planeringsdagar, varav ett tillsammans med samordningsgruppen.³⁷

Styrgruppens arbete har bland annat lett till att viktiga strategiska beslut har fattats, exempelvis rörande finansiering av RC-verksamheterna, samt att vägledande policydokument har godkänts. Styrgruppen har också fungerat som en viktig kanal för kommunikation mellan olika nivåer i organisationsstrukturen. Mycket av arbetet har också handlat om att analysera tidigare erfarenheter kombinerat med nulägesanalyser för att kunna utstaka en riktning för den fortsatta verksamheten. Trots ovissheten under året kring framtida finansiella möjligheter att bedriva befintliga

³⁷ Totalt har 14 styrgruppsmöten hållits under 2019–2020 (utöver det några under 2018). Därtill har det under 2020 hållits möten och avstämningar mellan nationella projektledaren och kontaktlänsrådet för mäns våld mot kvinnor respektive kontaktcheferna för diskussioner om viktiga moment i det strategiska arbetet. Vid behov har länsstyrelsernas samordnare för mäns våld mot kvinnor bjudits in till mötena eller till enskilda samtal med nationella samordningen för att föra dialog kring olika aspekter av ett nationellt samordningsuppdrag.

pilotverksamheter har arbetet inom styrgruppen genomsyrats av en vilja att bereda väg för en fortsättning.

En fråga som har återkommit under styrgruppsmötena har varit stödinsatser direkt till den utsatta målgruppen. Ambitionen har hela tiden varit att driva på en process för att säkerställa att samtliga resurscentra kan erbjuda stöd i olika former till den utsatta målgruppen. Även om samtliga pilotlän i nuläget inte är i fas att erbjuda direkt stöd till utsatta, har det varit viktigt att återkommande ställa sig frågan hur verksamheterna kan ta nästa steg mot detta mål. Det har bedömts vara viktigt att hålla denna diskussion levande för att på sikt kunna fullfölja regeringens intention.

Samordningsgruppens möten har utgjort ett forum som möjliggjort kontinuerlig samverkan mellan nationell och regional nivå. I samordningsgruppen har frågor om bland annat RC-verksamheternas utformning och innehåll, samverkan med regionala aktörer samt nationell likvärdighet behandlats. Representanterna från respektive länsstyrelse i de fyra pilotlänen har hållit den nationella projektledningen uppdaterad om det regionala arbetet, samtidigt som samordningsgruppens möten har varit ett forum för erfarenhetsutbyte mellan länen. Likaså har den nationella projektledaren löpande delgett pilotlänen information om aktuella processer och händelser på nationell nivå. Det har varit viktigt att förankra det nationella arbetet väl hos de regionala aktörerna. Därtill har Nationella kompetensteamet vid behov stöttat i länsstyrelsernas regionala arbete. Exempelvis har nationella projektledaren medverkat vid regionala konferenser och vid andra tillfällen presenterat RC-uppdraget för olika aktörer på regional nivå.

Handledning av personal inom operativ verksamhet

Sedan maj 2020 har Nationella kompetensteamet erbjudit samordnare och annan personal inom de operativa verksamheterna regelbunden handledning i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Utvärdering av handledningen visar på att det varit mycket uppskattat. Drygt 70% av de som svarat anger att handledningen har gett dem kunskaper som de har haft nytta av i det aktuella ärendet och/eller i sin roll. Några av kommentarerna lyfter vikten av att få prata om komplicerade ärenden med en sakkunnig, och att det skapar ökad trygghet i arbetet. Andra har kommenterat det goda i att få lyssna till andra och gemensamt diskutera olika dilemman, och på så vis få andras perspektiv och bli inspirerad till verksamhetsutveckling. 86% anger att de vill fortsätta ha handledning med Nationella kompetensteamet under 2021.

Nätverksträffar och konferenser

Ett viktigt forum där den nationella samordningen kunnat föra nära dialog och samverkan med de regionala samordnarna har varit gemensamma nätverksträffar, som anordnades vid tre tillfällen under 2020.³⁸ Under dessa heldagar låg fokus på dels erfarenhetsutbyte mellan de regionala samordnarna (och annan personal) i samtliga pilotlän, dels att via Nationella kompetensteamet erbjuda kompetenshöjande insatser. Exempelvis har utbildningsinsatser genomförts om de nya skärpta lagarna kring hedersrelaterat våld och förtryck som trädde i kraft den 1 juli 2020. Dessa dagar har varit mycket uppskattade.

En webbsänd nationell spridningskonferens genomfördes den 7 oktober 2020 med den nationella samordningen som arrangör. Syftet med konferensen, som hade omkring 230 anmälda deltagare, var att presentera arbetet inom såväl nationella samordningen som de regionala RC-verksamheterna.³⁹

³⁸ Dessa träffar anordnades den 12 mars, den 3 september samt den 6 oktober 2020. Under de två första träffarna deltog även samordningsgruppens medlemmar.

³⁹ Konferensen livesändes via Youtube och spelades in. Inspelningen har genomgått en tillgänglighetsanpassning och finns att se i sin helhet på Nationella kompetensteamets Youtube-kanal Hedersförtryck: <https://www.youtube.com/channel/UCfJlOQHOBfs25vCbtDN3A>

Samverkansdialoger med myndigheter och andra aktörer på nationell nivå

En del av Nationella kompetensteamets samordningsansvar har handlat om att verka för god samverkan på olika nivåer, för att skapa förutsättningar för synergieffekter. Olika insatser har gjorts för att sprida information om RC-uppdraget, inhämta synpunkter på olika stadier i processen och uppdatera myndigheter om hur arbetet fortskrider. Följande insatser under 2020 kan nämnas:

- Dialoger med befintliga resurscentra, det vill säga Resursteam heder i Malmö samt Origo i Stockholm, för att inhämta deras erfarenheter kring frågor som rör utvecklingen av ett resurscentrum. Exempel på frågor som har diskuterats är säkerhet inom verksamheten, förhållningssätt till kontakt med minderåriga utan vårdnadshavares vetskap och samtycke, samt möjligheter till virtuella plattformar för utformningen av stödet till utsatta målgruppen.
- Ett nationellt myndighetsnätverk med 27 myndigheter⁴⁰ och ett nätverk bestående av idéburna organisationer⁴¹ har fått uppdaterad information kring RC-satsningen. Dessa nätverk sammankallas av Nationella kompetensteamet.
- Samtliga länsstyrelser har blivit informerade om arbetsprocesserna inom RC-uppdraget. Därutöver har Nationella kompetensteamet haft kontakt med enskilda länsstyrelser som framfört intresse att starta resurscentra i sina län.
- Dialog med Barnafrid (Linköpings universitet) kring gemensamma frågeställningar gällande stöd till operativa verksamheter, framtagande av policydokument och övergripande samordningsfrågor. RC-satsningen har också presenterats för barnhusen i samband med Barnafrids regionala konferenser som anordnades under hösten 2020 för att stärka kompetensen kring hedersrelaterat våld och förtryck.⁴²
- Dialog med Polismyndigheten där frågor kring polisens roll i förhållande till RC-satsningen har diskuterats.
- Dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR), bland annat gällande dilemman och utmaningar som identifierats på regional nivå, om vikten av att förankra arbetsprocesserna på lednings- och politikernivå samt om att hitta former för samverkan mellan SKR och nationella samordningen av resurscentra framgent. Information om uppdraget och hur arbetet går har också spridits under en utbildningsdag om hedersrelaterat våld och förtryck som SKR anordnade i november 2020.⁴³
- Dialog med Skolverket för att diskutera identifierade utmaningar och möjligheter kring skolans roll i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt inom ramen för RC-satsningen.
- Socialstyrelsen har inhämtat synpunkter från RC-verksamheterna kring ett uppdaterat utkast på bedömningsstöd för upptäckt, risk och stödbehov avseende utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, inom ramen för Socialstyrelsens uppdrag⁴⁴ på området.

40 Myndighetsnätverket, som bildades 2011, består av följande myndigheter: Arbetsförmedlingen, Barnafrid (Linköpings universitet), Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Migrationsverket, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nationellt centrum för kvinnofrid (Uppsala universitet), Polisen, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Sveriges kommuner och regioner, Utrikesdepartementet och Åklagarmyndigheten. Även Barnombudsmannen, Center mot våldsbejakande extremism (Brottsförebyggande rådet), Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Skatteverket ingår i nätverket men har inte närvarat vid något av 2020 års möten.

41 Syftet med nätverket är att erbjuda ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte kring arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor.

42 För mer information om Barnafrids regeringsuppdrag och dess genomförande, se slutrapporten för uppdraget: Barnafrid, *Slutrapport av uppdrag om att stärka Barnhusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck*, Linköpings universitet, 2021

43 Utbildningen riktade sig till handläggare och tjänstepersoner inom kommuner och regioner. Även samordnaren för ett av pilotlänens RC-verksamheter var inbjuden att hålla en presentation om sin verksamhet.

44 Regeringsbeslut 2018-06-07, S2018/03516/JÄM

Samtliga aktörer har också bjudits in till de årliga nationella spridningskonferenserna.

Policydokument för främjandet av likvärdig utveckling av resurscentra

Som ett led i att stödja utvecklingen av RC-verksamheterna har den nationella samordningen arbetat fram gemensamma policydokument.⁴⁵ Syftet har också varit att bidra till kvalitetssäkring av verksamheterna och att de ska kunna erbjuda ett likvärdigt stöd.

Det dokument som har kommit att kallas för *Vägledningen*⁴⁶ har haft stor betydelse för utvecklingen av RC-uppdraget under senare delen av pilotprojektet. Genom detta dokument har uppdraget fått tydligare konturer och ett mer preciserat innehåll, något som länge efterfrågats och som utgör en del av formaliseringen av arbetet med uppdraget. Noteras bör att *Vägledningen* tagits fram parallellt med pilotverksamheternas framväxt, det vill säga pilotverksamheterna har inte initialt haft en tydlig gemensam målbild.

Utöver definitioner av syfte, målgrupper och övergripande mål för RC-verksamheterna innehåller *Vägledningen* en sammanställning av *minsta gemensamma nämnare* för regionala resurscentra.⁴⁷ Dessa har kommit att fungera som ledstjärnor i det fortsatta strategiska arbetet med att förbereda en spridning av resurscentra.

3.2. En gemensam plattform för resurscentra

Utifrån erfarenheter från RC-uppdraget har nationella samordningen fokuserat på att bearbeta och formalisera uppdraget med målsättningen att det skulle mynna ut i en välgrundad gemensam plattform för RC-verksamheterna. Denna process är också i linje med den formalisering av RC-satsningen som följeforskaren i föregående års rapport⁴⁸ lyfte som en viktig aspekt i utvecklingen av resurscentra.

I slutskedet av pilotprojektiden har nationella samordningen tillsammans med RC-verksamheterna enats kring mål, syfte och minsta gemensamma nämnare. Nedan presenteras grundstenarna i den gemensamma plattformen.

Målgrupp för RC-verksamheterna

Resurscentras målgrupper⁴⁹ innefattas av två huvudkategorier:

- Flickor/kvinnor, pojkar/män och icke-binära samt personer med transerfarenhet som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat

⁴⁵ Centrala policydokument har varit följande: *Projektplan för nationell samordning av länsstyrelsernas uppdrag att stödja utvecklingen av regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, *Säkerhetsrekommendationer Hedersrelaterat våld och förtryck – En vägledning till resurscentraverksamheterna i pilotlänen*, *Kommunikationsplan för den nationella samordningen och utvecklingen av resurscentra samt Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck – en vägledning för pilotverksamheterna*.

⁴⁶ Fullständig titel är: *Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck – en vägledning för pilotverksamheterna*.

⁴⁷ *Vägledningen* som riktar sig till pilotverksamheterna har reviderats under hösten 2020 och anpassats till ett projektdirektiv till framtida län som ämnar starta en RC-verksamhet. I skrivande stund pågår slutgiltig revidering av projektdirektivet som ger en grundlig beskrivning av vad ett resurscentrum förväntas bestå i och vad verksamheten ska syfta till.

⁴⁸ Bilaga 1 *Resurscentra – Idé och verklighet*, slutrapport för projektiden 2019 i Länsstyrelsen Östergötland, *Slutrapport 2018–2019 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, Rapport 2020:4

⁴⁹ Detta är en uppdaterad version av målgruppsdefinitionen. I en tidigare version fanns även formuleringen "våld av närstående", men detta är nu borttaget mot bakgrund av 2021 års regleringsbrev till länsstyrelserna där regeringen fokuserar RC-uppdragets målgrupp till hedersrelaterat våld och förtryck.

våld och förtryck, barnnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstymning av flickor och kvinnor.⁵⁰

- Yrkesverksamma som möter den utsatta målgruppen, i synnerhet yrkesverksamma inom socialtjänst, skol- och fritidsverksamhet, Polis- och Åklagarmyndighet, hälso- och sjukvård samt civilsamhällesorganisationer.

Syftet med RC-verksamheterna

Syftet med de regionala, kommun- och myndighetsgemensamma RC-verksamheterna är följande:⁵¹

- Erbjuder stöd och rådgivning till den utsatta målgruppen.
- Erbjuder konsultation och vägledning till yrkesverksamma som möter den utsatta målgruppen.
- Verkar för att synliggöra, uppmärksamma och beakta behovet hos målgruppen i alla relevanta sammanhang, samt påtala brister och lyfta goda exempel.

Övergripande mål för RC-verksamheterna

Det övergripande målet med regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra är att barn och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, barnnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstymning av flickor och kvinnor har jämlik tillgång till anpassat och specialiserat stöd och hjälp av god kvalitet oavsett vistelseort⁵² i landet.

Minsta gemensamma nämnare för RC-verksamheterna

För att en verksamhet ska kunna räknas och identifieras som ett resurscentrum för individer utsatta, eller som riskerar att utsättas, för hedersrelaterat våld och förtryck, ska den följa såväl den organisatoriska som innehållsmässiga strukturen för RC-verksamheterna.

Minsta gemensamma nämnare avseende *organiseringen* av RC-verksamheten:

- Resurscentrums målgrupp är barn och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Samverkan inom ramen för resurscentrum sker mellan kommunen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt regionen. Detta utesluter inte samverkan med andra, utan utgör ett minimum av samverkan.
- Resurscentrum har personal med praktisk erfarenhet av arbete med målgruppen och kompetens kring arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.
- Resurscentrum ska sträva efter att målgruppen har jämlik tillgång till verksamhetens specialiserade och anpassade stöd oavsett vistelseort⁵³ i länet.
- Resurscentrum ska systematiskt dokumentera, följa upp och utvärdera verksamheten både på individnivå och verksamhetsnivå i enlighet med den uppföljningsmodell som är framtagen inom ramen för RC-uppdraget.

⁵⁰ Målgruppen inkluderar målsäganden i brottsutredningar.

⁵¹ Dessa formuleringar är en uppdaterad version av tidigare syftesformuleringar.

⁵² Detta inkluderar även stödsökande som exempelvis blivit förda utomlands mot sin vilja och har blivit registrerade som utflyttade.

⁵³ Detta inkluderar även stödsökande som exempelvis blivit förda utomlands mot sin vilja och har blivit registrerade som utflyttade.

Minsta gemensamma nämnare avseende *innehållet* i RC-verksamheten:

- Ge stöd och rådgivning till barn och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor. Det innefattar även att hjälpa den utsatta att få kontakt med rätt instans, det vill säga att utgöra en slags slussfunktion. Andra stödjande insatser kan vara information till barn, unga och vuxna om deras rättigheter och var de kan söka hjälp.
- Ge stöd till yrkesverksamma i länet som möter målgruppen. Stödet till yrkesverksamma kan utgöras av följande:
 - Vägledning, rådgivning, konsultativt och/eller rättsliga samråd (inom ramen för ett barnahus) samt praktiskt stöd i enskilda ärenden.
 - Hänvisning och slussfunktion vidare till andra aktörer.
 - Stöd vid framtagandet av rutiner och vägledningsdokument hos respektive myndighet.
 - Stöd till myndigheter och andra verksamheter som möter den utsatta målgruppen för att de aktivt ska arbeta med att upptäcka våld och fråga om våld.
 - Samordning mellan olika aktörer, såsom kommuner, myndigheter, civilsamhällesorganisationer och andra relevanta aktörer.
- Tillhandahålla utbildning och kompetenshöjande insatser, exempelvis grund- och fördjupningsutbildningar i hedersrelaterat våld och förtryck, till yrkesverksamma, chefer och politiker i länet. Utbildningssatsningar bör ske i samverkan med länsstyrelsen i det egna länet utifrån det nationella och regionala kompetensstödsuppdraget.⁵⁴

Utöver ovan beskrivna gemensamma plattform har även ett antal gemensamma riktlinjer för samverkan formulerats, som grundar sig i dåvarande Rikspolisstyrelsens nationella riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott.⁵⁵ Dessa riktlinjer berör frågor kring samverkansavtal mellan berörda verksamheter samt samverkansprocesser kring enskilda ärenden. Därutöver finns riktlinjer kring dokumentation, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Kvalitetssäkring och uppföljningsmodell

För att förbättra möjligheterna för RC-verksamheterna att systematiskt följa upp och kvalitetssäkra sitt arbete har den nationella samordningen under 2020 beslutat att ta fram en uppföljningsmodell. Inom ramen för detta har den nationella samordningen tagit in extern konsultation via Sweco. Nationella kompetensteamet har samordnat arbetet tillsammans med en tillsatt arbetsgrupp bestående av RC-verksamheternas samordnare/chefer. En inledande process med att säkerställa gemensamma mål och indikatorer genomfördes med hjälp av Sweco, bland annat i form av två workshops under hösten 2020.

Den framtagna uppföljningsmodellen ska fungera vägledande och underlätta för verksamheterna att tillämpa en systematik i uppföljningen av det interna arbetet. Modellen är gemensam för samtliga RC-verksamheter. Även om utformningen av aktiviteterna inom respektive verksamhet kan skilja sig åt erbjuder uppföljningsmodellen ett gemensamt ramverk som ämnar att främja likvärdig utveckling av RC-verksamheterna. Därtill har en gemensam statistikmall för dokumentation över inkomna ärenden tagits fram, vilket framöver kommer att möjliggöra och förenkla djupare analyser och jämförelse mellan länen. Även

⁵⁴ Kompetensstödsuppdraget sker i samverkan mellan Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Nationella kompetensteamet, Jämställdhetsmyndigheten, Nationellt centrum för kvinnofrid och Barnafrid.

⁵⁵ Rikspolisstyrelsen, *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*, 2009

enkätformulär som kan användas i anslutning till genomförda utbildningar respektive konsultationer med yrkesverksamma har tagits fram inom ramen för detta arbete.

Uppföljningsmodellen grundar sig i det övergripande målet med uppdraget och är uppdelad i tre målområden:

- **Målområde 1:** Stöd till den utsatta målgruppen
- **Målområde 2:** Stöd till yrkesverksamma
- **Målområde 3:** Samverkan

Till varje målområde finns ett antal indikatorer kopplade. De totalt 15 framtagna indikatorerna är baserade på de gemensamma nämnarna för resurscentra och syftar till att synliggöra och följa upp om aktiviteter har genomförts och om målen har uppnåtts.

Uppföljningsmodellen ska testas av befintliga RC-verksamheter under 2021. Därefter kan en revidering behövas av de delar som inte fungerat som det var tänkt.

3.3. Ett socialt investeringsperspektiv

Som nämnts ovan har Nationella kompetensteamet identifierat ett behov av att analysera värdet av insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck utifrån ett socialt investeringsperspektiv.

Bakgrunden till detta initiativ handlar om de signaler som kommit från olika håll om risken för höga kommunala, framför allt ekonomiska, kostnader som är förknippade med insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. En del har märkt att detta skapat hinder för att sätta in olika insatser till den utsatta målgruppen. Ett sätt att byta perspektiv på detta är att fundera kring huruvida det är mer kostsamt för kommunerna och samhället i stort att *inte* sätta in insatser där det finns behov eller sätta in insatser som inte är anpassade efter målgruppens behov. För att närmare studera de olika utfallen för kommunala insatser kontra frånvaron av insatser på kort och lång sikt, togs initiativet att uppdra åt experter inom området att anlägga ett socialt investeringsperspektiv på effekterna av sådana insatser. Studien, som genomförs av nationalekonom Ingvar Nilsson tillsammans med Eva Lundmark,⁵⁶ kommer att identifiera, kvantifiera, uppskatta kostnad och jämföra de olika alternativen med varandra. Studien ska genomföras med utgångspunkt i det arbete som görs inom ramen för Resurscentrum Barnahus Fyrbodal och finansieras av Nationella kompetensteamet.

Förhoppningen är att studien ska bidra med nya insikter och en fördjupad förståelse för målgruppen, som aktörer på såväl lokal, regional som nationell nivå kan dra nytta av i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att anlägga ett socialt investeringsperspektiv kan de samhällsekonomiska konsekvenserna analyseras samtidigt som målgruppens behov av stöd och skydd blir belysta. Studien kommer att genomföras under 2021.

3.4. Utmaningar för den nationella samordningen

För att dra lärdomar av pilotprojektiden är det viktigt att också lyfta utmaningar i arbetet och försök som har gjorts för att hitta framkomliga lösningar. Nedan

⁵⁶ Nationella kompetensteamet har avtalat om denna konsulttjänst med Kreativitets- och utvecklingskonsult Eva Nilsson Lundmark Aktiebolag.

presenteras några utmanande aspekter som nationella samordningen har identifierat, särskilt under det sista pilotprojektåret 2020.

Att förtydliga uppdraget

Under föregående år har det på olika sätt framkommit att RC-uppdraget upplevts som otydligt. Det har varit svårt för flera inom centrala funktioner att få ett helhetsgrepp om uppdragets syfte. Man har på vissa håll saknat tydliga direktiv kring vad som förväntas av resurscentralänen. En del har uttryckt att organiseringen med en samordningsgrupp, en styrgrupp och en nationell samordning stundtals varit ineffektiv och skapat merarbete. En stark önskan har varit att det redan från start skulle finnas en klar beskrivning av hur arbetet skulle organiseras.⁵⁷

Det har varit en utmaning för den nationella samordningen att utifrån befintliga ramar forma en struktur, syfte och mål för RC-uppdraget som samtliga kunnat enas kring. Under 2020 har detta varit ett prioriterat område. Ett av de viktigaste bidragen i detta arbete har varit framtagandet och fastställandet av minsta gemensamma nämnare för RC-verksamheterna. Samtidigt som detta varit välkommet hade en sådan process behövts redan innan pilotverksamheterna sattes igång.

Det har rått samsyn kring vikten av att upprätta gemensamma mål- och syftesformuleringar för den fortsatta driften av verksamheterna. Inte minst har man från styrgruppens sida betonat betydelsen av att upprätthålla en samstämmighet för att kunna uppfylla intentionerna med regeringsuppdraget, det vill säga att den utsatta målgruppen ska få det stöd och skydd som de har behov av och rätt till.

Begränsat mandat utan myndighetsutövning

Nationella kompetensteamet och RC-verksamheterna har återkommande uppmärksammat vissa utmaningar med att ge stöd till yrkesverksamma. Som även nämnts ovan har RC-verksamheterna upplevt ett bristande mandat gentemot beslutsfattare inom myndigheter. Man har i sammanhanget pekat på konsekvenserna av att inte ha myndighetsutövning, vilket har inneburit ett begränsat handlingsutrymme att kunna påverka ärendehanteringar. Detta är något som behöver adresseras hos flera aktörer och fortsatt diskuteras på nationell nivå för att hitta framkomliga vägar som underlättar arbetet inom operativ verksamhet.

Stöd i form av öppna insatser till den utsatta målgruppen

En annan angelägen utvecklingsfråga för nationella samordningen är att hitta strukturer för stödet till den utsatta målgruppen – att tydliggöra vad som är möjligt, genomförbart och potentiellt riskfyllt – och hur det ska ges i öppna former. Frågan uppmärksammades även i föregående års slutrapport och kommer också fortsättningsvis att bevakas.

Stöd till minderåriga utan vårdnadshavares vetskap och samtycke

Det inte är tydligt utifrån rådande regelverk hur öppna insatser utan föregående behovsprövning till minderåriga kan utformas och tillhandahållas av en RC-verksamhet utan vårdnadshavares vetskap och samtycke. Nationella kompetensteamet följer noggrant utvecklingen mot bakgrund av de förslag som lämnats i slutbetänkandet (SOU 2020:47) *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*. Utgången av utredningens förslag kommer att vara vägledande för RC-verksamheterna i detta avseende.

⁵⁷ Se även resonemang kring detta i följeforskningens rapport i bilaga 1.

Dokumentation och uppföljning

Nationella samordningen har identifierat en utmaning för RC-verksamheterna kring hur genomförandet av stödinsatser bör dokumenteras. Idag finns det ingen dokumentationsplikt för sådana verksamheter. Dokumentationsskyldigheten gäller endast vid handläggning av ärenden och genomförande av vissa insatser som föregåtts av beslut. Det innebär att kravet inte gäller när insatser tillhandahålls *utan* föregående individuell behovsprövning, det vill säga den typ av insatser som RC-verksamheterna ska erbjuda. Av slutbetänkandet om en ny socialtjänstlag⁵⁸ föreslås emellertid att samma huvudregel bör gälla vid genomförandet av *alla* insatser.

Som ett led i det upptrappade uppföljningsarbetet framöver, bland annat genom att en gemensam uppföljningsmodell blir tillgänglig, växer behovet av att RC-verksamheterna löpande dokumenterar det dagliga arbetet. Utan sådan dokumentation blir det svårt att bedöma huruvida insatserna bidrar till en positiv utveckling på sikt.

3.5. Beredning av vägen framåt

Ett viktigt strategiskt arbete som pågått under hösten 2020 och fortsatt efter årsskiftet har varit att bereda väg för en spridning av den gemensamma plattformen till övriga län. Centrala moment i arbetet har varit att ta fram en ny organisationsstruktur på nationell nivå, göra långsiktiga prognoser för finansiering av RC-uppdraget samt utstaka en plan för processen att introducera nya län. Viktigt under denna process har varit att tidigt förankra arbetet på ledningsnivå.

Beredningen har fortsatt utifrån att Nationella kompetensteamet inför 2021 fått ett *nationellt samordningsuppdrag* att fortsätta stödja utvecklingen av resurscentra.⁵⁹ Dessutom har målgruppen för RC-satsningen *avgränsats* till att enbart gälla personer som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. En avgränsning avseende målgruppen har varit Nationella kompetensteamets och följeforskningens rekommendation under tidigare år. Såväl det riktade samordningsuppdraget som den nya målgruppsdefinitionen ger Nationella kompetensteamet förbättrade förutsättningar att genomföra uppdraget.

⁵⁸ SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag

⁵⁹ Regeringsbeslut 2020-12-17, A2020/02662, A2020/02621 (delvis)

4. Följeforskningens analyser och slutsatser

Följeforskaren har varit inbjuden till såväl styrgrupps- som samordningsgruppsmöten samt haft regelbundna avstämningar med Nationella kompetensteamet. Följeforskarens närvaro och löpande återkoppling kring diverse aspekter i utvecklingsarbetet har varit mycket givande och uppskattat. Följeforskningens resultat från pilotperioden 2018–2020 kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet inom RC-satsningen.

I detta kapitel lyfts några centrala delar ur analysen samt slutsatser från följeforskningens rapport avseende pilotverksamheternas respektive nationella samordningens arbete. Följeforskaren identifierar också en rad styrkor respektive svagheter med RC-verksamheterna. Fokus i följeforskningens rapport ligger på analys av de faser och processer som har påverkat arbetet med att stödja utvecklingen av resurscentra. Det underlag som följeforskaren bygger sina analyser på utgörs delvis av ett stort intervjumaterial.⁶⁰ I bilaga 1 återfinns följeforskarens rapport i sin helhet.

4.1. Styrkor och svagheter med resurscentra

Utifrån intervjuer med företrädare för samtliga RC-verksamheter har följeforskaren identifierat ett antal styrkor respektive svagheter med RC-satsningen.

Några styrkor som lyfts är följande:

- Att RC-verksamheten, som en specialiserad verksamhet, fyller en kunskapslucka kring hedersrelaterat våld och förtryck i pilotlänen.
- Att RC-verksamheten fungerar som en samlande kraft för länets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, vilket också har fört fram frågan i relation till övrigt arbete mot våld i nära relation.
- Att konsultationer med RC-verksamheten fått en legitimerande funktion i beredning av beslut om insatser i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. De skapar även trygghet för yrkesverksamma som känner osäkerhet vid bedömning av dessa ärenden.
- Att RC-verksamheten bidragit till att barn och unga fått stöd och skydd. I vissa fall har bortförda barn kunnat återföras hem tack vare stöd från RC-verksamheten.
- Att från nationellt håll få möjlighet till insyn i regionalt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Några svagheter som nämns i följeforskningen är följande:

- Att RC-verksamheten inte varit fullt så synlig för vissa aktörer som man hade önskat, exempelvis hälso- och sjukvården.
- Att målgruppsavgränsningen till åldersspannet 13–26 år gör att man missar många i målgruppen vuxna.
- Att RC-verksamheternas finansiering varit kortsiktig.

⁶⁰ För att ta del av följeforskarens beskrivning av metodval och underlag, se metodkapitlet i bilaga 1.

- Att pilotlänen haft olika sätt att organisera och driva sitt arbete, vilket försvårar jämförelser och erfarenhetsutbyte.

4.2. Faser i utvecklingen av resurscentra

Följeforskningen bygger sin analys av RC-satsningen på beskrivningar av fyra olika faser som tillsammans utmärker hela pilotperioden, det vill säga 2018–2020. De fyra faserna är *orienteringsfasen*, *utvecklingsfasen*, *genomförandefasen* samt *uppföljningsfasen*. Viktigt att nämna här är att faserna till viss del överlappar varandra och har sett olika ut i de fyra pilotlänen. För en närmare beskrivning av faserna och de processer som dessa innefattar, se följeforskarens rapport.⁶¹

Orienteringsfasen

Följeforskningen beskriver orienteringsfasen som den period som utgör ett projekts fundament. Under denna fas har länsstyrelserna behövt tolka regeringens intention med uppdraget (*tolkningsprocessen*) för att sedan påbörja en *planeringsprocess* som mynnade ut i en förstudie⁶². I anslutning till planeringsstadiet påbörjades *förankringsprocesser* i pilotlänen.

Följeforskaren benämner denna inledande och korta fas i satsningen för pilotverksamheternas ”svagaste länk”⁶³. Detta mot bakgrund av att regeringsuppdraget varit svår att tolka vid översättning till praktisk handling, i kombination med en styrgrupp med begränsad sakkunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Det bedöms ha varit rimligt och relevant att Länsstyrelsen Östergötland fick uppdraget att genomföra en förstudie, dock skedde det inom en mycket kort tidsram. Att förstudien bidrog till att ange viss riktning inom uppdraget samt att det rådde god läns-känedom hos vissa regionala projektledare identifieras som gynnande faktorer under orienteringsfasen.⁶⁴

Bristen på tid för planering och förankring, kombinerat med otydlighet kring satsningens syfte och mål tycks ha varit särskilt försvårande för pilotlänen. Därtill beskrivs svårigheten för pilotlänen med ”dubbla budskap i fråga om att bygga upp något innovativt eller bli komplement till befintliga verksamheter”⁶⁵.

Förutsättningarna för uppdragstolkning, planering, projektdesign, behovsinventering och förankring i pilotlänen tycks ha lämnat mycket att önska. Samtidigt upplevdes det finnas förväntningar från regeringen att uppnå resultat snabbt. Önskvärt hade varit att låta planerings- och förankringsprocesserna få ta längre tid, att tidigt knyta till sig sakkunniga i området hedersrelaterat våld och förtryck samt personer med kompetens inom projektledning. Följden av svårigheterna under orienteringsfasen blev att nästföljande fas, utvecklingsfasen, blev relativt intensiv.

Utvecklingsfasen

Denna fas karakteriseras av det intensifierade arbetet med att utkristallisera vad resurscentra ska innehålla och innebära samt hur det ska följas upp. En *formaliseringsprocess* tar fart avseende resurscentras syfte, mål och minsta gemensamma nämnare. Exempelvis togs en rad olika policydokument⁶⁶ fram av

⁶¹ Bilaga 1

⁶² Länsstyrelsen Östergötland, *Förstudie inför att utveckla resurscentra*, Dnr 4951–2018

⁶³ Bilaga 1, sid. 59

⁶⁴ Se vidare i tabell 2, sid. 27 i bilaga 1.

⁶⁵ Bilaga 1, sid. 27

⁶⁶ Dessa policydokument nämns i kapitel 3.

nationella samordningen för att skapa större tydlighet kring uppdraget. Även på regional nivå skedde formaliseringar av arbetsbeskrivningar samt projekt- och verksamhetsplaner.

Under utvecklingsfasen tar den nationella samordningen fram underlag som beskriver minsta gemensamma nämnare för RC-verksamheternas innehåll och struktur. Denna *konceptutvecklingsprocess* jämförs med Barnafriids⁶⁷ utvärdering av barnahus där man lyfter behovet av minsta gemensamma nämnare för att uppnå viss grad av likvärdighet.

Följeforskningen framhåller att arbetet med att utveckla detta koncept för RC-satsningen inledningsvis upplevdes som tids- och resurskrävande för pilotlänen. Delvis berodde detta på att flera verksamheter redan hunnit starta upp, hålla dialogmöten, teckna avtal samt definiera fokus och målgrupp. Trots en eftersläpning i formaliseringsprocessen bedöms förtydligandet av uppdraget ändå ha varit nödvändigt. Detta inte minst för att bana väg för en effektivare fortsättning av RC-uppdraget.

Följeforskningen beskriver bristande sakkunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och/eller projektledarkompetens bland medarbetare i projektet. Dock har *kompetensförsörjning* på regional nivå, avseende sakkunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, successivt kunnat förbättra utgångsläget. Ett exempel på detta är Nationella kompetensteamets handledning av regionala samordnare i avidentifierade ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

Sammantaget har utvecklingsfasen inneburit en systematisering av uppdraget. Centrala frågor har rört resurscentras funktion, innehåll och mål samt definition av målgruppen. För att kunna följa RC-verksamheternas utveckling och säkerställa att de gemensamma nämnarna efterföljs initierade nationella samordningen utveckling av uppföljningsverktyg⁶⁸. Följeforskningen beskriver detta som en *kontrollprocess* som innefattar ambitioner att utvärdera och följa upp verksamheterna utifrån uppsatta mål och förväntningar på likriktning.

Genomförandefasen

En rad olika insatser har på relativt kort tid genomförts inom ramen för pilotverksamheternas operativa arbete, främst riktade till yrkesverksamma, men även i vissa fall direkt till utsatta. Framför allt har det handlat om kunskaps- och kompetenshöjande insatser kring hedersrelaterat våld och förtryck, konsultationer med yrkesverksamma samt insatser för vidare förankring på såväl gräsrots- som ledningsnivå. I en pilotverksamhet har insatser av allmänpreventiv karaktär riktade till unga samt gruppverksamheter startats.

För en sammanställning av statistiken över genomförda insatser vad gäller individärenden samt riktade till yrkesverksamma, se tabellerna 3 och 4 i följeforskningens rapport. Följeforskaren har även i en tabell (5) beskrivit hur väl pilotverksamheterna uppfyller intentionerna i regeringsuppdraget, exempelvis huruvida verksamheterna är regionala, kommun- respektive myndighetsgemensamma, och om direkt stöd till utsatta erbjuds. För de pilotverksamheter som har kommit längst i arbetet har följeforskaren identifierat några särskilt viktiga faktorer:

- Att ha kommit igång med det operativa arbetet relativt tidigt.

⁶⁷ Barnafrid, *Slutrapport – Utvärdering av Barnahus*, Linköping universitet, 2019

⁶⁸ Dessa har beskrivits i kapitel 3, i avsnitten 3.2. samt 3.3.

- Att det funnits medarbetare med sakkunskap och engagemang i de utsattas situation samt haft god länskänedom och varit kända profiler i upptagningsområdet.
- Att det funnits en kontinuitet i driften av verksamheterna.
- Att frågan varit prioriterad bland ledning och politiker på lokal nivå.
- Att det i ena fallet handlat om att anslutas till en redan permanent organisation.

Följeforskningen redogör för ett antal *gynnande* respektive *försvårande* faktorer för det operativa arbetet i pilotlänen. Som gynnande faktor nämns bland annat att resurscentra kunnat möta ett behov av specialiserad kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck hos framför allt socialtjänst och skola. RC-verksamheterna har bidragit med sin sakkunskap i ärenden, såväl inledningsvis som vid uppföljningar av detsamma. Att yrkesverksamma genom exempelvis konsultationer får tillgång till specialiserad kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck tycks ha bidragit till större trygghet i deras yrkesutövning.

Ytterligare en gynnande faktor handlar om goda förutsättningar för samverkan mellan resurscentra och relevanta aktörer. Pilotverksamheternas samverkansformer med centrala aktörer har sett olika ut. Viktigt, men inte avgörande, för god samverkan tycks vara redan befintliga samverkansstrukturer och/eller en vana i länet att bygga upp och driva länsövergripande verksamheter. I några pilotverksamheter har samverkan med barnahus varit central och i ett fall har verksamheten placerats i en befintlig barnhusstruktur. Följeforskningen understryker vikten av flera samverkande gynnande faktorer för att en verksamhet ska fungera väl på kort och lång sikt.

En försvårande faktor med att fungera som ett komplement till en befintlig struktur är att verksamheten måste anpassas till specifika arbetssätt hos befintliga verksamheter. Dessutom kan man möta motstånd i form av att inte bli hörd hos etablerade aktörer och chefer. Det finns flera exempel där rekommendationer från samordnare för RC-verksamhet inte tagits på allvar eller av andra anledningar inte följts av mottagaren.

Följeforskningen pekar också på en försvårande faktor som har att göra med bristande samsyn kring hedersrelaterat våld och förtryck och förekomsten av detsamma, och därmed också en ifrågasättande syn på RC-verksamheten. En del erfar att yrkesverksamma intagit en passiv hållning i hedersrelaterade ärenden av allvarlig karaktär. En relevant fråga i sammanhanget är om dessa problem kunnat undvikas om resurscentra hade fått större mandat i förhållande till aktörer som socialtjänst, polis och region. Att resurscentra är ”valbart” medför risken att verksamheter inte nyttjas i den utsträckning som regeringen avser.

En annan utmaning i det operativa arbetet rör rättsliga hinder i hanteringen av ärenden. I vissa pilotverksamheter har en mer restriktiv tolkning av sekretessbestämmelser stått i vägen för att hålla konsultativa samråd. Ytterligare rättsligt hinder som återkommer hos flera aktörer handlar om att ge stöd till barn, i synnerhet barn under 15 år, utan att informera vårdnadshavare.

Till viss del har det också funnits brister i kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck hos personer som arbetar inom ramen för resurscentra. Följeforskaren drar följande slutsats kring vikten av sakkunskap i utvecklingen av det operativa arbetet i pilotlänen:⁶⁹

⁶⁹ Bilaga 1, sid. 62

”Den i särklass viktigaste faktorn förefaller vara sakkunskap om HRV hos aktörerna som drivit pilotverksamheten såväl som hos samverkanspartners. Sakkunskap, hur viktig den än är, utgör emellertid inte hela sanningen bakom framgångar i arbetet. Även graden av engagemang i HRV-utsatt situation, mod eller snarare mindre fruktan för att bli ifrågasatt, misstänkliggjord pga. engagemanget, mod att använda icke-konventionella metoder, ledningens engagemang i och prioritering av HRV-frågor, att få ledningens mandat, att vara en relativt känd profil i länet etc. verkar också ha varit av stor betydelse.”

Följeforskaren skriver vidare ”Att planera för en långsiktig kunskapsmässig infrastruktur för satsningar mot HRV kan därför ses som ett utvecklingsområde som behöver prioriteras”⁷⁰, och lämnar också ett par förslag på hur en sådan struktur kan se ut. Det ena förslaget är att Nationella kompetensteamet tillsammans med lärosäten utbildar personal som ska leda nya regionala resurscentra, inom ramen för en uppdragsutbildning. Det andra förslaget är att regeringen ser över huruvida yrkesutbildningars obligatoriska kursutbud innefattar hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att fler utbildningar erbjuder kurser i ämnet ökar förutsättningarna för att successivt bygga en kunskapsmässig infrastruktur.

Uppföljningsfasen

Uppföljning av RC-satsningen har genomförts på såväl nationell som regional nivå. Överlag beskrivs uppföljningsfasen som okomplicerad. Framför allt har det funnits en kontinuitet i dialogen mellan olika nivåer, att dokumentera och föra loggbok över de regionala processerna, statistikföring och avstämningar med nationell samordning.

Avseende uppföljning på nationell nivå har det under hösten 2020 initieras två processer. Det ena syftar till att ta fram verksamhetsnära uppföljningsmodeller⁷¹ som ska kunna nyttjas av samtliga RC-verksamheter för att bidra till löpande utveckling. Det andra initiativet rör socioekonomiskt bokslut⁷² som ämnar anlägga ett socialt investeringsperspektiv på insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck, såsom RC-satsningen.

Även följeforskningen kan ses som ett uppföljningsinstrument. Följeforskaren har sedan januari 2019 tagit del av underlag, fört dialoger och deltagit vid olika sammanträden, nätverksträffar och konferenser för att dels delge sina reflektioner kring pågående processer, dels observera och samla in data för vidare analys. Följeforskaren har bidragit med både löpande utvärderingar samt utvärderingar i form av slutrapporter.

Uppföljning på regional nivå har sett olika ut. Samtliga har fört statistik över genomförda insatser. Några pilotlän har genomfört interna utvärderingar av exempelvis konsultationsträffar och aktiviteter med arbetsgrupper. Utfallen av utvärderingarna visar på goda eller mycket goda resultat. Yrkesverksamma verkar vara nöjda/mycket nöjda med det erhållna stödet från resurscentra. Under kommande år planeras mer systematisk utvärdering av verksamheterna.

⁷⁰ Bilaga 1, sid. 64

⁷¹ Detta arbete som Sweco ansvarar för har beskrivits i kapitel 3.

⁷² Detta arbete som Ingvar Nilsson och Eva Lundmark ansvarar för har beskrivits i kapitel 3.

4.3. Följeforskningens slutsatser

Trots flera utmaningar under de inledande faserna, har regeringens satsning tagits emot med stort engagemang och ansetts vara mycket angeläget. Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har tack vare satsningen fått större legitimitet i pilotlänen.

Behovet av tydlighet i uppdragsbeskrivningar framstår som ett av de viktigaste medskicken inför framtida satsningar. Följeforskaren efterfrågar också en större förståelse från politikens håll att arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver få ta längre tid och adekvata resurser.

Ytterligare en rekommendation inför den fortsatta RC-satsningen är att resurscentra inte ska vara något valbart för länets aktörer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att tilldela centrala aktörer, till exempel socialtjänst, polis och region, riktade regeringsuppdrag kan resurscentras arbete underlättas. Ett alternativ skulle vara att tydliggöra och stärka resurscentras mandat gentemot centrala aktörer.

Följeforskaren lyfter den nationella samordnarfunktionen som en framgångsfaktor inom uppdraget. I framtida satsningar på resurscentra ser följeforskaren att en nationell samordnare har en viktig funktion.

Det finns utvecklingspotential i att hitta effektiva samverkansformer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Inte minst behöver sekretessfrågan ses över. Följeforskaren pekar på att samverkan också kan dras med en rad problem. Några är relaterade till att resurscentra förväntas fungera som ett komplement till befintliga strukturer. Om medarbetare inom myndigheter som resurscentra ska samverka med inte prioriterar arbetet, hur ska då detta hanteras?

Den kortsiktiga finansieringen av de regionala verksamheterna har orsakat en oro hos berörda aktörer. Utan det statliga stödet riskerar många regionala och lokala aktörer att inte klara av den ekonomiska bördan.

Fortsättningsvis är det viktigt att ta tillvara pilotlänens erfarenheter och dra lärdomar av dessa. En sådan lärdom handlar om vikten av kompetensförsörjning hos regionala aktörer. Följeforskaren föreslår att Nationella kompetensteamet får fortsatt förtroende att försörja kunskapsbehovet inom ramen för kommande RC-satsningar.

Flera frågetecken kring det direkta stödet till utsatta barn kvarstår. Det handlar både om det rättsliga utrymmet och om hur stödet ska utformas, vad stödet ska innehålla och vilka aktörer som kan ingå i samverkan kring ärenden. Förtydliganden behövs också kring i vilken omfattning resurscentra ska erbjuda stöd till utsatta samt i vilken fas det är rimligt att göra insatser. Följeforskaren lyfter flera hittills obesvarade frågor, exempelvis hur länge resurscentra ska ha kontakt med utsatta utan att det leder till en ”miniutredning”. Hanteringen av anonymitet och anmälningsskyldighet är också viktiga aspekter att få klarhet i.

Avslutningsvis lyfter följeforskaren det goda resultat som pilotprojektet har genererat, en rad svårigheter till trots. Några komponenter som har visat sig vara särskilt framgångsrika är förankring på ledningsnivå, kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck, engagemang och prioritering av den utsatta målgruppen.

5. Slutdiskussion och förslag

När pilotprojektiden nu löpt ut och RC-satsningen avancerat till nästa fas är det på sin plats att lyfta de centrala lärdomarna som denna satsning har genererat. Förhoppningen är att erfarenheterna av uppdraget inom såväl pilotlänen som nationella samordningen, men också följeforskningens bidrag, ska ligga till grund för den fortsatta satsningen på att utveckla regionala resurscentra som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck.

5.1. Att eftersträva gemensamma mål utifrån skilda förutsättningar

Att skapa likvärdighet på nationell nivå är inte lätt, vilket bekräftas av arbetet med att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och att erbjuda stöd direkt till de utsatta. I denna satsning har det varit viktigt att enas kring en plattform som anger riktningen och tydliggör syftet och målet med verksamheterna, och alltid med den utsatta målgruppen i fokus. Arbetet med att utforma en gemensam plattform har rots i hamn mot slutet av pilotprojektiden. Detta trots att vägen dit varit krokig.

Med facit i hand vet vi att pilotverksamheternas arbete har skett på flera olika sätt. De skilda länsspecifika förutsättningarna, exempelvis vad gäller upptagningsområde, geografiska avstånd och invånarantal, har format verksamheterna. Det har också lett till att de ställts inför olika utmaningar. Fördelarna med att låta resurscentra utvecklas i fyra skilda län i landet har bland annat varit att det har genererat exempel på goda arbetssätt som är sprungna ur olika kontexter.

Trots de skilda förutsättningarna finns några gemensamma drag i de utmaningar som pilotlänen har identifierat. Ett sådant är att roll- och arbetsfördelningen mellan det regionala och nationella arbetet inte alltid varit tydlig. Även frågan om bristande mandat återkommer i länens återrapporteringar. Man efterfrågar större utrymme att kunna agera, men inser också att det finns strukturella begränsningar för detta.

En samlande kraft i RC-satsningen har varit den nationella samordningen. Upplevelsen från flera håll har varit att nationella samordningen successivt vuxit sig starkare i rollen att sammanlänka och möjliggöra utbyte av erfarenheter länen emellan. Utvärderingar från nätverksträffar för RC-verksamheterna visar att nationella samordningens sammankallande och vägledande funktion är uppskattad.

5.2. Goda effekter av RC-satsningen

Att hedersrelaterat våld och förtryck hamnat i förgrunden istället för i bakgrunden är en mycket betydelsefull effekt av RC-satsningen. Dels att området betonas i själva uppdragsbeskrivningen, dels att frågan om hedersrelaterat våld och förtryck fått större legitimitet och synliggjorts på ett nytt sätt i flera av pilotlänens kommuner. Flera rapporterar om att politiker och chefer i större utsträckning ser detta som ett prioriterat område, vilket underlättar för den operativa verksamheten och ökar chansen att fler samverkansparter ansluter sig till satsningen.

Utifrån Nationella kompetensteamets perspektiv har uppdraget bidragit till att möjliggöra direkt insyn i det lokala arbetet. Denna typ av korta kontakt- och kommunikationsvägar direkt in i operativ verksamhet är sällsynta från ett nationellt

perspektiv. Att kontinuerligt samarbeta och inhämta kunskap från de olika nivåerna har berikat alla aktörer. De lokala och regionala aktörerna har fått tillgång till den kunskap som finns på nationell nivå och vice versa.

Av det sammantagna resultatet att döma har RC-verksamheternas framväxt kommit att fylla en viktig funktion inom pilotlänen. Samverkansprocesser har initierats, utvecklats och etablerats. Flera pilotlän lyfter vikten av att aktörer som skola och socialtjänst numera nyttjar RC-verksamheternas spetskompetens. En minskad risk att den utsatta målgruppen hamnar mellan stolarna har också framförts som en effekt av RC-verksamheternas arbete.

Att alltför yrkesverksamma har höjt sin kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck, bland annat genom de kompetenshöjande insatser som RC-verksamheterna och Nationella kompetensteamet anordnat, har förutsättningar för den utsatta målgruppen att bli hörd, sedd och hjälpt förbättrats. Genom ökad förståelse och fördjupad kunskap inom området förbättras också möjligheterna att identifiera hedersrelaterade ärenden och hantera dem med god kvalitet, samt att yrkesverksamma i högre grad efterfrågar adekvata rutiner.

Det kan inte nog betonas hur pass betydelsefullt det är att exempelvis en yrkesverksam inom skola, förskola, socialtjänst eller annan verksamhet, har någonstans att vända sig, för att i sin tur kunna hjälpa en utsatt person. Ett enda samtal eller kontakt med en verksamhet som resurscentra kan göra stor skillnad för barn, unga och vuxna utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan flera inom detta uppdrag vittna om. RC-verksamheterna har potential att utgöra en avgörande länk i en lång kedja av insatser som krävs för att utsatta individer ska få det stöd, hjälp och skydd som de har rätt till och är i behov av.

Mycket av det arbete som har gjorts fram till pilotprojektets slut kommer att påverka kommuner, regioner och det nationella arbetet även på sikt. Arbetet med att ge stöd till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är sällan förenat med omedelbara effekter. Många som får hjälp att komma bort från en farlig eller destruktiv vardag har en lång väg att gå innan insatserna ger utslag i termer av förbättrad livskvalitet. Det prioriterade arbetet från samhällets sida måste dock vara att skyndsamt kunna erbjuda individer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck stöd, hjälp och en skyddad plats där den utsatta kan känna trygghet, och därefter kunna påbörja sin resa mot ett liv fritt från våld och förtryck.

5.3. Utvecklingsområden och förbättringsförslag

Inom ramen för satsningen har verksamheter runt om i landet kunnat ta ett nödvändigt kliv mot att kunna ge den utsatta målgruppen likvärdigt stöd och skydd. Men flera utmaningar återstår. Baserat på de erfarenheter och lärdomar som pilotprojektet har genererat, presenterar Nationella kompetensteamet några utvecklingsområden och förslag avseende den fortsatta satsningen.

Förstärkt samverkan

Samverkan har varit en ledstjärna i arbetet med att utveckla resurscentra, såväl på nationell, regional som på lokal nivå. Pilotverksamheternas rapporteringar vittnar om olika metoder att få till fungerande samverkan med relevanta aktörer. Variationen i samverkansformerna visar på flexibiliteten i att uppfylla målet med uppdraget, samtidigt som viss samverkan verkar ha fungerat bättre än annan. Mycket arbete återstår med att säkerställa långsiktighet i samverkan, att få med samtliga relevanta aktörer/myndigheter och att arbeta fram hållbara strukturer för effektiv samverkan.

Flera har lyft vikten av att samverkan förankras på ledningsnivå. Detta i kombination med att beslutsfattare prioriterar området och att det finns en samsyn i frågan. Följeforskaren skriver: "Fungerande samverkan kräver samsyn, dvs. gemensam förståelse av vad HRV är för något, hur det ska motverkas och vilken målgrupp resurscentra ska prioritera."⁷³ Även en tydlig roll- och ansvarsfördelning är ett utvecklingsområde för att samverkan ska upprättas och hålla över tid. Därtill kan ytterligare en utmaning kring samverkan nämnas, nämligen olika tolkningar av sekretessbestämmelser i hantering av information kring ärenden.

Den rådande pandemin har också lett till att samverkan på sina håll har försvårats och/eller förskjutits i tid. Pandemin har ställt nya krav på anpassning och kreativitet även vad gäller samverkan kring resurscentra.

Riktade uppdrag till huvudaktörer

Flera pilotlän har framfört att det finns svårigheter att involvera och skapa fungerande samverkansformer mellan RC-verksamheterna och viktiga myndigheter, som exempelvis Polismyndigheten. I vissa län har polisen varit frågande kring sin roll och sitt mandat inom ramen för RC-satsningen. För att skapa större klarhet i vad nyckelaktörer förväntas bidra med i denna satsning, föreslås att regeringen ger riktade uppdrag till nationella myndigheter.

Nationella kompetensteamet är av den uppfattningen att gemensamt utpekade uppdrag skapar bättre förutsättningar för samverkan, så även inom ramen för RC-satsningen. I nuläget kan länsstyrelserna endast rekommendera att samarbete sker, vilket pilotverksamheterna vittnar om har varit ett svårt utgångsläge.⁷⁴

Behovet av långsiktighet

Ett genomgående tema under arbetet med uppdraget har varit behovet av långsiktighet och kontinuitet, vilket även lyftes i förstudien. Behovet av långsiktighet har uttryckts av allt från personal på operativ nivå till styrgrupp och samverkansparter.

Långsiktigheten kan närmast kopplas till ekonomiska resurser, men kan också tolkas som en förutsättning för att kunna ha framförhållning i planeringen av diverse aktiviteter inom ramen för sin verksamhet.

Långsiktigheten är också nödvändig för att bygga upp och upprätthålla goda relationer över tid med samverkansparter, yrkesverksamma och andra aktörer som möter målgruppen.

Mot bakgrund av detta är en stark rekommendation och önskan att uppdragets finansiering ska sträcka sig längre än ett år i taget.

Stöd till barn utan vårdnadshavares vetskap och samtycke

Ett återkommande dilemma under utvecklingen av RC-verksamheterna har varit i vilken utsträckning verksamheterna enligt lag kan ge stöd till minderåriga utan vårdnadshavares vetskap och samtycke. Hittills har visst stöd getts i form av exempelvis förmedling av information om barns och ungas rättigheter och viss

⁷³ Bilaga 1, sid. 47

⁷⁴ Förslaget om att regeringen ger riktade uppdrag till relevanta myndigheter gällande resurscentra lämnades redan i förstudien inför uppstarten av uppdraget. Då lyftes argumentet att sådana riktade uppdrag skulle innebära tillskott av ekonomiska medel till berörda myndigheter samt visa på att samverkan i frågan är prioriterad.

rådgivning i enskilda ärenden. Det nuvarande regelverket har dock bedömts vara otydligt.

Nationella samordningen har uppmärksammat och fördjupat sig i detta. I väntan på redovisningen av Socialstyrelsens pågående regeringsuppdrag⁷⁵ om öppna insatser till barn och unga utan vårdnadshavares samtycke, samt utgången av de lagförslag som lämnats i slutbetänkandet (SOU 2020:47) *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* avvaktar nationella samordningen att utforma närmare riktlinjer för RC-verksamheterna kring detta.

Givet att regeringens tanke med RC-uppdraget är att barn utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ska få stöd, borde detta rimligtvis kunna ges utan vårdnadshavares kännedom. Det kan innebära hela skillnaden för att barnen ska våga ta del av första insatsen, få förtroende för samhället och utforska sina rättigheter och möjligheter. Det åligger dock verksamheterna ett stort ansvar, både att iaktta anmälningsplikten kring barn som far illa och att ta ansvar för att innehållet i insatserna som erbjuds är anpassade efter målgruppens behov. För att uppnå detta krävs dokumenterad kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck hos personal som ska ge denna typ av insatser till minderåriga utan föregående behovsprövning.

Mot bakgrund av detta måste förutsättningarna för att ge stöd utan vårdnadshavares kännedom och samtycke klargöras. Nationella samordningen vill framhålla vikten av att barn och unga som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck obehindrat och snabbt kan vända sig till ett regionalt, kommun- och myndighetsgemensamt resurscentrum och få stöd och rådgivning.

Behov av fortsatta kompetenshöjande insatser

Behovet av och efterfrågan på kunskapshöjande insatser kring hedersrelaterat våld och förtryck är fortsatt stora på regional och kommunal nivå. I en nationell behovsinventering av länsstyrelsernas arbete med att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck, genomfört av Nationella kompetensteamet under 2020, framkom bland annat att det inom flertalet län finns en grundkompetens om hedersrelaterat våld och förtryck. Däremot råder fortfarande en stor efterfrågan på att kunna omsätta sina kunskaper i praktiken och skapa strukturer för bättre samverkan och stöd.⁷⁶

Erfarenheterna från såväl RC-verksamheterna som Nationella kompetensteamets stödtelefon för yrkesverksamma⁷⁷ vittnar om att yrkesverksamma som tar kontakt ofta gör det i mer eller mindre akuta lägen. Behoven är således stora och fokuserade på att säkerställa att de som söker sig till resurscentra får adekvat stöd och skydd. Största andelen yrkesverksamma som ringde till Nationella kompetensteamets stödtelefon under 2020 utgjordes av socialtjänsten (54%), följt av skola/förskola (15,8%).⁷⁸ Socialtjänsten tycks vara den vanligaste yrkesgruppen även bland dem som tar kontakt med RC-verksamheterna, tätt följt av skolpersonal.⁷⁹ En tolkning av detta underlag kan vara att fortsatta kompetenshöjande insatser bör prioritera yrkesverksamma inom socialtjänsten samt att satsa på en höjning av mer ärendenära

⁷⁵ Regeringsbeslut 2019-11-14, S2019/04727/FST (delvis)

⁷⁶ Länsstyrelsen Östergötland, *Årsrapport Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, Rapport 2021:1

⁷⁷ Se vidare i Länsstyrelsen Östergötland, *Årsrapport Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, Rapport 2021:1

⁷⁸ Länsstyrelsen Östergötland, *Årsrapport Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, Rapport 2021:1

⁷⁹ I Resurscentrum Gävleborg utgjorde däremot 77% av skolpersonal, att jämföra med 10% av skolpersonal, av samtliga som tog kontakt med verksamheten.

kunskaper. Ytterligare iakttagelser som gjorts, både inom RC-satsningen och i Nationella kompetensteamets arbete i stort, är behovet av att bättre kunna nå ut till yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården, samt Polismyndigheten.

5.4. Nationella kompetensteamets fortsatta samordning av uppdraget

De samlade kunskaperna och erfarenheterna från genomförandet av RC-uppdraget kommer att vara vägledande för Nationella kompetensteamet, som fått regeringens uppdrag att under 2021 nationellt samordna arbetet med resurscentra. Tack vare ett förtydligat fokus på målgruppen utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, som framgår i regleringsbrevet för 2021⁸⁰, kommer arbetet i fortsättningen kunna vara mer förankrat i de expertkunskaper som Nationella kompetensteamet besitter på. Det är glädjande att RC-satsningen nu fullt ut kan fokusera på att utveckla specialiserade och anpassade insatser riktade mot målgruppen utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Framöver kommer Nationella kompetensteamet att:

- Samordna arbetet med såväl befintliga som nya RC-verksamheter.
- Fortsatt finnas som stöd i uppföljnings- och utvärderingsprocesser, bland annat genom att tillhandahålla uppföljningsmodell samt löpande se över behov av att revidera den.
- Stärka relationer med berörda nationella myndigheter, fortsatt nyttja befintliga nätverk samt utveckla nya samverkansformer med aktörer kring frågor som sekretess och säkerhet kopplat till den utsatta målgruppen.
- Utforska möjligheterna för de operativa verksamheterna att i större omfattning kunna ge direkt stöd till den utsatta målgruppen samt att stödja deras utveckling i denna process.

Ambitionen är att RC-verksamheterna ska bli välkända hos och tillgängliga för den utsatta målgruppen. Vägen in ska vara okomplicerad för den som söker stöd, hjälp och skydd. Ansvar att värna om den utsattas rätt att få leva ett liv fritt från våld och förtryck vilar på samhällets aktörer.

Erfarenheter från RC-uppdraget och tidigare utvärderingar av barnhusverksamheterna visar att det är av stor vikt att upprätthålla en stöd- och samordningsfunktion. När länsstyrelserna på sikt har slutfört sitt uppdrag kring utveckling av resurscentra, blir det än mer viktigt att en nationell samordning kvarstår för att främja långsiktighet, god kvalitet och likvärdig utveckling av RC-verksamheterna.

Nationella kompetensteamet föreslår till regeringen att verka för:

- *Långsiktighet i den ekonomiska finansieringen*, vilket möjliggör en hållbar verksamhetsutveckling som grundar sig i en flerårig finansieringsmodell.
- *Fortsatt nationellt samordningsuppdrag till Nationella kompetensteamet* för att främja långsiktighet, god kvalitet och likvärdig utveckling av RC-verksamheterna.
- *Att inom ramen för nationell samordning få stärkta förutsättningar för samverkan med andra nationella myndigheter* exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen samt Skolverket.

⁸⁰ Regeringsbeslut 2020-12-17, A2020/02662, A2020/02621 (delvis)

6. Ekonomisk redovisning

Tabell 1. Fördelning mellan länsstyrelserna 2020

Länsstyrelse	Utgående balans 2019*	Tilldelat belopp 2020	Totalt belopp 2020
Östergötland, E	541 155	2 078 939	2 620 094
Kronoberg, G	12 092	3 233 002	3 245 094
Västra Götaland, O	0	3 245 095	3 245 095
Gävleborg, X	47 225	3 197 869	3 245 094
Norrbottnen, BD	0	3 245 095	3 245 095
Totalt	600 472	15 000 000	15 600 472

*Länsstyrelserna fick föra över kvarvarande medel från 2019 till året därpå.

Tabell 2. Förbrukat belopp under perioden 1 januari 2020–31 december 2020

Länsstyrelse	Löne- kostnader	OH	Övriga verksamhets- kostnader	Total kostnad 2020 (lön+OH+verksamhet)
Östergötland, E	1 064 022	370 253	1 162 823	2 597 099
Kronoberg, G	301 665	102 566	1 975 509	2 379 740
Västra Götaland, O	226 055	77 089	1 690 109	1 993 254
Gävleborg, X	517 055	187 801	1 979 889	2 684 745
Norrbottnen, BD	940 729	319 848	1 941 124	3 201 701
Totalt	3 049 527	1 057 558	8 749 455	12 856 539

7. Referenslista

Barnafrid, *Slutrapport av uppdrag om att stärka Barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck*, Linköpings universitet, 2021

Barnafrid, *Slutrapport – Utvärdering av Barnahus*, Linköping universitet, 2019

Länsstyrelsen Gävleborg, *Behovsinventering resurscentra. Hedersrelaterat våld och förtryck Gävleborg*, 2019

Länsstyrelsen Norrbotten, *Våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck i Norrbottens län. Sammanställning av kommunbesök 2018–2019*

Länsstyrelsen Östergötland, *Delredovisning av regionala resurscentra för Våldsutsatta*, Dnr: 4172–2019

Länsstyrelsen Östergötland, *Förstudie inför uppdraget att utveckla Resurscentra*, Dnr: 4951–2018

Länsstyrelsen Östergötland, *Slutrapport 2018–2019 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, Rapport 2020:4

Länsstyrelsen Östergötland, *Årsrapport Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, Rapport 2021:1

Regeringens skrivelse 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*

Regeringsbeslut 2017-12-18, S2017/07420/JÄM (delvis)

Regeringsbeslut 2018-06-07, S2018/03516/JÄM

Regeringsbeslut 2018-12-18 Fi2018/03219/SFÖ, Fi2018/03233/SFÖ, Fi2018/03280/SFÖ m.fl. Se bilaga 1

Regeringsbeslut 2019-11-14 S2019/04727/FST (delvis)

Regeringsbeslut 2019-12-19, Fi2019/04079/SFÖ mfl, Se bilaga 1

Regeringsbeslut 2020-12-17, A2020/02662, A2020/02621 (delvis)

Rikspolisstyrelsen, *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*, 2009

SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*.

Bilageförteckning

Bilaga 1. Rexvid, Devin, *Resurscentra mellan idé & verklighet - en följeforskningsrapport om fyra pilotläns arbete med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra mot hedersrelaterat förtryck och våld*, Stockholms universitet, 2021

Bilaga 2. Länsstyrelsen Gävleborgs återrapportering

Bilaga 3. Länsstyrelsen Kronobergs återrapportering

Bilaga 4. Länsstyrelsen Norrbottens återrapportering

Bilaga 5. Länsstyrelsen Västra Götalands återrapportering

Bilaga 6. Mall för pilotlänens återrapportering

Resurscentra mellan idé & verklighet

- en följeforskningsrapport om fyra pilotläns arbete med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra mot hedersrelaterat förtryck och våld.

Devin Rexvid

Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet

Följeforskningsrapport

Resurscentra mellan idé & verklighet - en
följeforskningsrapport om fyra pilotläns arbete
med att stödja utvecklingen av regionala
resurscentra mot hedersrelaterat förtryck och
våld.

Författare

Devin Rexvid, lektor vid Institutionen för socialt
arbete, Stockholms universitet

Dnr hos Länsstyrelsen Östergötland

15248–2018

Upplaga

Enbart digital upplaga

Stockholms universitet

januari 2021

Innehållsförteckning

Inledning	1
Historisk tillbakablick på heder i västliga sammanhang.....	1
Hedersfrågan aktualiseras i Sverige.....	2
Hederskultur i Norden.....	3
Begreppet hedersrelaterat förtryck och våld vinner legitimitet	4
Innebörden av hedersbegreppet	5
Regeringsuppdraget	8
Tillbakablick på regeringens arbete mot HRV	8
Följeforskningsuppdraget	11
Syfte med följeforskningen.....	11
Metod	12
På väg mot regionala resurscentra	15
Resurscentras organisation i piloterna	15
Styrgrupp.....	16
Arbetsgrupp.....	16
Referensgrupp	16
Samordnare	17
Piloternas faser och processer	19
Orienteringsfas.....	20
Utvecklingsfas: att behöva stämma i ån.....	28
Genomförandefas	36
Uppföljningsfas.....	55
Diskussion.....	59
Orienteringsfas.....	59
Utvecklingsfas: att stämma i ån	61
Genomförandefas	62
Uppföljningsfas.....	65
Slutsatser	66
Källhänvisningar	68

Inledning

Denna rapport har fokus på det arbete som fyra pilotlän¹ sedan 2018 utfört på uppdrag av regeringen för att stödja utvecklingen av regionala resurscentra mot hedersrelaterat förtryck och våld (HRV). En fråga som gör sig gällande här är vad HRV är för någonting. Grovt förenklat kan HRV beskrivas som det förtryck och våld som utövas för att upprätthålla eller återupprätta en persons, familjs eller släkts heder. Förtrycket kan ta sig olika uttryck som exempelvis inskränkningar i vardagen, i berövade möjligheter att vara självständig, dvs. att ha möjlighet till kontroll, dels av följder för egen del av andras val och handlingar och dels av egna val och handlingar². På ett liknande sätt är det vanligt att våldet tar sig psykiska, fysiska och sexuella uttryck. Det är också vanligt att våldet har grova, upprepade och inte minst rituella inslag³. Påpekas bör också att förtrycket och våldet många gånger kan vara oskiljaktiga. Men vad är heder vars bevarande och återupprättande ger upphov till ett sådant allvarligt förtryck och våld?

Historisk tillbakablick på heder i västliga sammanhang

Frågan om heder har gamla anor. Den låg till grund för rättslig reglering bl.a. av för- och utomäktenskapliga relationer i flera av de tidiga civilisationerna⁴. Föreställningar om heder och relaterade begrepp som vanheder, skam och skamlöshet har funnits i stora delar av världen⁵. Heder har associerats och än idag förknippas i många sammanhang med något positivt men det positiva varierar beroende av tid och sammanhang. I förmoderna sammanhang, präglade av svaga stater med begränsat våldsmonopol, finns det positiva i att tillgripa våld för att upprätthålla och återupprätta heder⁶. Våldsutövningen finner legitimitet såtillvida att den sanktioneras av en hedersgrupp som följer en hederskod innefattande tydligt definierade förväntningar och krav på hur individer av manligt respektive kvinnligt kön ska uppföra sig⁷. Hederskodexen innehåller också sanktioner för överskridande av hedersnormerna⁸. Heder i denna bemärkelse kan ses som ett våldsideal och våldsutövningen som en rättighet⁹. I moderna sammanhang där staten har våldsmonopol och tillämpar principen om allas likhet inför lagen samt rättssäkerhet ses våldsutövning däremot som en kriminell handling¹⁰.

För att begripliggöra skillnaderna i föreställningar om heder-skam-komplexet under olika historiska epoker och i olika delar av världen är det på sin plats att ta utgångspunkt i forskningen om heder i västliga sammanhang i stort och i en nordisk kontext i synnerhet.

¹ Dessa är Gävleborg, Kronoberg, Norrbotten och Västra Götaland. Västra Götaland har haft verksamhet dels i Göteborgs stad och dels i Fyrbodalen. Det rör sig alltså om 5 pilotverksamheter i 4 pilotlän. I den fortsatta framställningen laboreras dock med begreppet piloter som syftar på de regionala pilotverksamheterna.

² Bauböck, 1986

³ Blok, 2001

⁴ Lerner, 1986; Khan, 2006

⁵ Khan, 2006; Wikan, 2003

⁶ Blok, 2001

⁷ Stewart, 1994

⁸ Wikan, 2003

⁹ Blok, 2001; Stewart, 1994

¹⁰ Stewart, 1994

Detta jämförs med heder i ett icke-västligt sammanhang, nämligen i Mellanöstern och Nordafrika (MENA). Detta får dock inte tolkas som att enbart dessa regioner i världen omfattas av hederskartan. Valet av jämförelser av dessa regioner bygger snarare på att det finns mer forskning om dem.

Trots att heder har gamla rötter verkar forskning om heder mer eller mindre vara en modern företeelse¹¹. Det var först i början av 1900-talet som västerländska forskare inom litteraturvetenskap respektive juridik intresserade sig för heder i västliga sammanhang¹². Litteraturstudierna hade bl.a. fokus på det spanska dramat under renässansen och barocken medan de rättsliga studierna gjordes främst i Tyskland. Historieforskningen har däremot varit ett eftersatt område¹³. Mycket av den litterära och rättsliga forskningen rör företeelser som våldtäkt på och kidnappning av rivaliserande mäns kvinnor men också dueller, främst bland aristokratin men också bland allmogen¹⁴. Ett tydligt inslag i denna litteratur är att det är män som utövar direkt våld mot varandra eller indirekt genom att våldta eller kidnappa varandras närstående kvinnor. Det framkommer också att heder i kollektiv bemärkelse genomgick en successiv kollaps i västliga sammanhang; en process som tog sin början omkring 1100-talet och pågick ända till 1800-talet¹⁵. Heder blir under denna period en mer personlig angelägenhet. Det sker med andra ord ett skifte från heder manifesterad i ett utåtriktat beteende till heder i bemärkelsen en inre känsla hos individen¹⁶.

Det var först i mitten av förra seklet som flera socialantropologer initierade olika forskningsprojekt om heder såväl i den europeiska som i den asiatiska delen av medelhavet¹⁷. Dessa studier kan betraktas som klassiska verk inom forskningen om heder. Dessa studier gav dock upphov till en rad kontroverser i antropologiska kretsar¹⁸. Kontroverserna handlar bl.a. om avgränsningen av Medelhavsområdet som ett område präglad av hedersnormer, innebörden av hedersbegreppet, få jämförande studier av betydelsen av heder i Medelhavsområdet och andra regioner i världen etc. Trots dessa kontroverser förefaller dessa klassiska arbeten haft avsevärd betydelse för senare studier om heder såväl i västliga sammanhang som i Mellanöstern och Nordafrika¹⁹.

Hedersfrågan aktualiseras i Sverige

Den ovan refererade litteraturen om heder var alltså tillgänglig när hedersrelaterat förtryck och våld blev en samhällsfråga i Sverige i kölvattnet av mordet på Maisam Abed Ali (Sara) 1996, Pela Atroshi 1999 och Fadime Sahindal 2002. Därutöver fanns det vid samma tidpunkt även några svenska studier med fokus på heder²⁰. Den internationella och svenska litteraturen om heder fick emellertid knappast något utrymme i den samhällsdebatt som dessa mord gav

¹¹ Norheim & Bjørkøy, 2017; Horden & Purcell, 2000

¹² Horden & Purcell, 2000; Stewart, 1994

¹³ Ibid

¹⁴ Spierenburg, 1998; Norheim & Bjørkøy, 2017

¹⁵ Norheim & Bjørkøy, 2017; Stewart, 1994

¹⁶ Ibid

¹⁷ Se bl.a. Campbell, 1964; Peristiany, 1965; Tillion, 1966

¹⁸ Se bl.a. Gilmore, 1987; Wikan, 1984

¹⁹ Se Delaney, 1991, Stewart, 1994; Blok, 2001; Eck, 2003.

²⁰ Se Koctürk-Runefors, 1991; Sachs, 1983; Sjögren, 1993; Akpınar, 1998

upphov till. I den debatten fanns det flera röster. Å ena sidan ansåg vissa att morden på dessa unga kvinnor saknade några särdrag eller att det inte fanns några reella skillnader mellan morden på dessa kvinnor och annat våld mot kvinnor utan det snarare rörde sig om uttryck för universellt patriarkalt våld mot kvinnor²¹. Det fanns å andra sidan röster som tog upp det specifika med att ta livet av sin dotter eller sin syster. Historikern Yvonne Hirdman²² var en av dessa röster. Hon framhöll att HRV så som det tog sig uttryck i morden på Sara, Pela och Fadime var något nytt i Sverige. Hirdman menade att den kulturella genusordning som har vuxit fram i Sverige är att föredra framför den syn som ligger bakom dottermord. Det fanns också i den debatten flera kvinnor med utländsk bakgrund som lade fram liknande argument som Hirdmans. Några av dessa kvinnor kom sedermera att grunda och leda frivilliga organisationer som profilerat sig inom hedersfrågor.

Morden på Sara, Pela och Fadime ledde till en rad initiativ bl.a. inom politiken, forskningen, och civilsamhället. Inom forskningen hade boken ”En fråga om heder” skriven av den norska professorn i socialantropologi, Unni Wikan²³, en stor betydelse för debatten om och förståelsen av heder i Sverige. Även etnologen, Mikael Kurkialas inlägg mot dem som argumenterade emot HRV:s särdrag, var ett viktigt bidrag i debatten om HRV. Andra forskare bl.a. Astrid Schlytter och hennes doktoranders publikationer har också haft betydelse för fördjupningen av förståelsen av HRV-utsattas villkor och situation²⁴.

Hederskultur i Norden

Var det som hände Sara, Pela och Fadime uttryck för ett främmande fenomen eller har hedersmord förekommit i nordisk historia? Denna fråga ger upphov till en viktig antologi, dvs. ”Hedersmord: tusen år av hederskulturer”²⁵. Den blev ett viktigt bidrag i debatten om HRV. Flera medeltidshistoriker²⁶ i antologin tar sig an uppgiften att i kölvattnet av ovan nämnda mord undersöka om hedersmord förekommande i (tidig)modern tid, 1600–1900-talen, i Norden. Dessa medeltidshistoriker konstaterar att befintlig forskning inte hade ställt explicita frågor om hedersmord till historiskt material i Norden men att av existerande källor framgår att fall av hedersmord inte kunnat konstateras trots att föreställningar om heder och skamlöshet varit starka i Norden. De beskriver också att staten tidigt monopoliserade området och bestraffade män och kvinnor som överskred hedersnormer dock inte med livet. Vidare framhåller de att medborgarna hade tillit till staten och av den anledningen inte såg något behov av att ytterligare bestraffa familjemedlemmar som bröt mot hedersnormerna. Det som framgår av historiska källor i Norden är självmord pga. utomäktenskaplig graviditet, barnamord begånget av mödrar som födde utomäktenskapliga barn, dueller och s.k. hederssjälvmord pga. ekonomiska konkurser²⁷. Dock betonas det att den mamma som i sin desperation mördade sitt utomäktenskapliga barn stod ensam och inte fick stöd av omgivningen. Barnamord var med andra ord inte en socialt sanktionerad handling. Detta kan

²¹ Se Eldén, 2003; de los Reyes m.fl. 2002, <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/ka6bdv/valdet-mot-kvinnor-ar-problemet>

²² Hirdman, 2002, <https://www.dn.se/arkiv/debatt/yvonne-hirdman-kritiserar-schymans-kalsuparteori-hon-sviker-det-fadime-stod-for/>

²³ Wikan, 2003

²⁴ Schlytter, 2004; Jemteborn, 2005; Ghadimi, 2007; Högdin, 2007, Schlytter & Linell, 2008; Linell, 2017

²⁵ Johansson, 2005.

²⁶ Se bl.a. Österberg, 2005; Lindstedt Cronberg, 2005; Sandmo, 2005

²⁷ Österberg, 2005; Lindstedt Cronberg, 2005.

jämföras med det Unni Wikan²⁸ beskriver som det specifika med hederskulturen dvs. att den ger föräldrar rätten att ta livet av sitt barn för hederns skull. Ett sådant system lämnar enligt Wikan barnet utan skydd.

I medeltidshistorikernas bidrag framkommer med andra ord två mönster²⁹. Det första är att mäns sexuella beteende reglerades och de bestraffades i dåtidens Norden och att kvinnor som överskred hedersnormer bestraffades av staten men inte med livet utan med böter. Sverige har enligt dessa medeltidshistoriker genomgått en liknande resa som andra delar av Europa på väg från hederskulturen. Viktiga faktorer i denna utveckling har enligt Lindstedt Cronberg varit kvinnors större rörelsefrihet i Norden, att kvinnor utifrån jordbrukets behov av arbetskraft lämnade hemmet för att jobba på gårdar sida vid sida med män. Detta minskade familjens kontroll över kvinnor. De fick slå vakt om sin sedlighet på egen hand. Sedligheten blev alltså en individuell angelägenhet för kvinnor. Andra viktiga faktorer i utvecklingen mot en posthederskultur i Norden har varit tilltagande individualisering, legalisering, urbanisering, anonymisering, religionens försvagade ställning, sekularisering, starka stater, tillit till staten och slutligen jämställdhet³⁰.

Begreppet hedersrelaterat förtryck och våld vinner legitimitet

Trots de ovan nämnda kontroverserna om huruvida HRV hade några särdrag eller ej, kom uttryck som hedersrelaterat förtryck och våld samt hedersmord etc. att sakta men säkert vinna mark i det offentliga språkbruket. Det fanns flera viktiga faktorer som låg bakom denna utveckling. En av dessa var FN:s resolution om våld mot kvinnor från 2002³¹ som i delar byggde på forskning om hedersmord, könsstämpning och äktenskapstraditioner i en hederskontext. FN:s speciella rapportör, Asma Jahngir, tog upp denna resolution på en internationell konferens 2004 i Sverige. Resolutionen och konferensen förefaller ha haft betydelse för regeringens handlingsplan mot våld i nära och hedersrelaterat förtryck och våld som kom år 2007³². I handlingsplanen definieras HRV i följande ordalag:

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet central och starkt knuten till kollektivet. I hederstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskhets i fokus och familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar i flickors och kvinnors liv som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb och giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld, s. 12.

Regeringens definition är i linje med befintlig teoribildning i hedersfrågor. Nedan följer en kort beskrivning av heder, skam, vanheder och skamlöshet med utgångspunkt i forskningen om heder.

²⁸ Wikan, 2003, s. 81

²⁹ Ibid

³⁰ Lindstedt Cronberg, 2005

³¹ UN 2002. Document E/CN.4/2002/83

³² Skr2007/2008:39

Innebörden av hedersbegreppet

En av de i särklass mest spridda och refererade definitionerna av heder står socialantropologen Julian Pitt-Rivers för. Pitt-Rivers beskriver heder dels som en känsla, en manifestation av denna känsla i uppförandet och omgivningens värdering av uppförandet³³ och dels som en social dynamik som står för en persons värde i eget och i samhällets öga³⁴.

Heder är enligt Pitt-Rivers en mellanhand mellan individens uppfattning av det egna värdet och omgivningens omdöme om den enskildes värde, dvs. ett mellanled mellan den inre känslan av värdighet och den yttre bedömningen av denna värdighet³⁵. Heder uttrycker en värdering, en bedömning av jaget i sådana ordalag som används för att värdera andra eller som andra skulle kunna tänkas använda i bedömningen av den enskilde³⁶. Heder kan sålunda betraktas som ett kollektivt värde som den enskilde identifierar sig med. Pitt-Rivers betonar dock att heder som faktum och inte som en känsla, inte bara refererar till andras omdömen utan även till deras beteende. I detta hänseende blir upplevd heder, dvs. heder som en känsla, förespråkad heder och förespråkad heder blir betalad heder. Detta kan exemplifieras med en situation där en man som känner sig hederlig och gör anspråk på heder reagerar på vanheder genom att betala med blod t.ex. genom hedersmord på en närstående kvinna.

Ett besläktat begrepp med heder är skam. En del forskare är av den uppfattningen att skam utgör hederns motsats³⁷ men relationen mellan dessa begrepp är komplex. Som bas för rykte är heder och skam synonymer; en person med gott rykte har båda medan den med dåligt rykte har varken heder eller skam³⁸. Dock är det viktigt att påpeka att skam är en norm i hederskulturen. Kvinnor ska ha skam i kroppen. En man som ser till att hans närstående kvinnor har skam i kroppen säkrar sin heder. Att ha skam i kroppen kan exemplifieras med situationer där kvinnan klär sig ”anständigt”, undviker umgänge med det motsatta könet, idkar för- och utomäktenskaplig avhållsamhet och inte skrattar högt i offentliga sammanhang etc. I moderna sammanhang står skam, enligt Agnes Heller, emellertid för en avvikelse från normen³⁹. Rodnad, sänkt blick och böjt huvud är enligt Heller några tecken på skam vid avvikelse från normen när någon farit med osanning eller gjort sig skyldig till någon orätt etc. I förmoderna sammanhang förutsätter heder skam på samma sätt som vanheder, som är hederns motsats, förutsätter skamlöshet⁴⁰. Skamlöshet kan ses som spegelbilden av skam. En kvinna som klär sig ”anständigt”, sminkar sig, läser kärleksromaner, umgås med det motsatta könet, har för- och utomäktenskapliga sexuella relationer anses vara skamlös. Hederskulturen så som den praktiseras i förmoderna kontexter bestraffar skamlöshet och förordar skam.

Heder kan även ses som en princip för att organisera sociala relationer såväl i familjen som i

³³ Pitt-Rivers, 1968

³⁴ Pitt-Rivers, 1965

³⁵ Pitt-Rivers, 1968

³⁶ Ibid

³⁷ Pitt-Rivers, 1965; Wikan, 2003

³⁸ Pitt-Rivers, 1965

³⁹ Heller, 1985

⁴⁰ Wikan, 2003

samhället i stort i förmoderna samhällen⁴¹. Där staten är fragmenterad eller vars auktoritet är ifrågasatt eller ignorerad aktualiseras heder för att garantera individens värde och diktera villkoren för enskildas uppförande⁴². Denna princip är formulerad i en hederskod⁴³. En hederskod inbegriper, som nämnts tidigare, tydliga normer för hur män och kvinnor ska uppföra sig samt vilka sanktioner som sätts in vid överskridande av hedersnormerna. Den har egna institutioner som exempelvis oskuldsinstitutionen vars emblem enligt den marockanska sociologen Fatima Mernissi⁴⁴ är en vagina som ingen man än hennes äkta make har rört. Detta kan spåras tillbaka till arvsystemet i gamla patrilineära samhällen där arvet brukade föras över från far till son⁴⁵. Kvinnan har alltid vetat att det barn hon föder är hennes men män har tidigare i historien inte kunnat fastställa sitt faderskap. Av denna anledning har män tenderat att kontrollera kvinnors fertilitet. Ett vanligt sätt har varit att se till att hon förblir ”oskuld” vid äktenskapets ingående.

Syftet med oskuldsinstitutionen är enligt Mernissi att mannen ska kunna fastställa sitt faderskap dvs. att säkerställa att det barn hustrun föder är hans. Detta leder till medlöperi mellan män. En av pojkars och unga mäns främsta uppgift i livet blir å ena sidan att se till att systrar och andra närstående kvinnor behåller sin ”oskuld” tills de gifter sig. Å andra sidan förväntar de sig att även andra män gör likadant för att de i sin tur ska kunna ta en ”orörd” flicka till hustru i framtiden. I detta system är det dock bara kvinnors för- och utomäktenskapliga beteende som disciplineras och bestraffas. Män gör sexuella erfarenheter. De kan bli föremål för bestraffningar från familjer till de kvinnor de har haft en sexuell relation med men inte av den egna biologiska familjen⁴⁶. Oskuldsinstitutionen tvingar sålunda kvinnor att bl.a. genom kirurgiska ingrepp, s.k. mödomshinnerekonstruktioner, fejka oskuld för att kunna gifta sig. Maken kan vara väl medveten om att han penetrerar en fejkad mödomshinna men han inordnar sig detta system eftersom han som man har privilegier. Att som man å ena sidan bevaka och glorifiera närstående kvinnors oskuld och s.k. intakta mödomshinna och å andra sidan ha för- och utomäktenskapliga sexuella relationer med andra mäns närstående kvinnor innebär enligt Mernissi att män i hederskulturen försätter sig i en situation där manligheten blir schizofren. Utöver detta bygger relationen från första början på en lögn.

Oskuldsinstitutionens funktion i en hederskontext kan förstås mot bakgrund av hederns koppling till fysiska personer. Heder är enligt Pitt-Rivers⁴⁷ relaterad till en fysisk person genom symboliska funktioner förknippade med kroppen, blod, hjärta, huvud, hand och genitalier. Pitt-Rivers framhåller att heder ärvt genom blod därför blodsspillan har ett återställande värde. Vidare anser han att hjärtat ses som rum för intentioner och ens sanna jag. Höger hand är den som vidrör, skakar och skakas samt håller i svärd och avtryckare för att upprätthålla heder eller återställa förlorad heder⁴⁸. Huvudet representerar mannen i det sociala livet. Det är en mans kännetecken⁴⁹. Det avbildas på mynt, kröns, pussas, täcks,

⁴¹ Norheim & Bjørkøy, 2017

⁴² Pitt-Rivers, 1968

⁴³ Stewart, 1994

⁴⁴ Mernissi 1982

⁴⁵ de Beauvoir, 1949/2002, Lerner, 1986

⁴⁶ Schlytter & Rexvid, 2016

⁴⁷ Pitt-Rivers, 1968

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid

avtäcks, rakas, hålls högburet eller böjs⁵⁰. De privata delarna är enligt Pitt-Rivers skammens hemvist, sårbara för andras blick och representeras symboliskt i gester och verbala uttryck för vanhelgande. På grund av deras utsöndrande funktion är de, uttryck i Pitt-Rivers ord, en källa till förorening och som medel för reproduktion är de nära förbundna med heder då de betecknar jagets förlängning i tid. Kvinnors sexuella renhet ses därför ofta som hederns kärna⁵¹. Hon måste hållas under kontroll då heder ärvs socialt från fadern och moraliskt från modern⁵².

För en bredare förståelse av heder är det också viktigt att skriva några ord om de kontrollmekanismer som historiskt sett har, enligt den pakistanska forskaren Tahira S. Khan⁵³, tillgripits för att upprätthålla två centrala ideal i hederskulturen, nämligen ett oskuldsideal som rör ogifta flickor och ett kyskhetsideal som gäller gifta kvinnor. Centrala kontrollmekanismer för att upprätthålla oskuldsidealet är enligt Khan äktenskapstraditioner som barn- och tvångsäktenskap, könsstympning, fysisk och social segregation och invaderande föräldramakt. Khan menar att kvinnan kan som ett litet barn vara gift, även innan hon är född kan hon vara bortgift. Hon kan som ett barn könsstympas. Hon får inte delta i könsblandade verksamheter i skolan, på fritiden och i hemmet och kan behöva bära täckande klädsel. Denna fysiska och sociala segregation samt könsstympning gäller också för den gifta kvinnan. Kyskhetsidealet upprätthålls vidare genom mekanismer som maktens auktoritet, monogami för kvinnan, medan maken tillåts ha flera hustrur. En annan mekanism är en begränsad skilsmässorätt för henne och förr i tiden även bärande av kyskhetsbälte⁵⁴.

Avslutningsvis är det viktigt att framhålla att vokabulären om heder och vanheder har en arkaisk klang över sig i moderna sammanhang medan den än idag spelar en viktig roll i förmoderna sammanhang där staten är fragmenterad, har begränsat våldsmonopol och saknar legitimitet. Oskuld och kyskhetsideal har förlorat mycket av sin betydelse i moderna sammanhang. I Sverige är det exempelvis allmänt acceptabelt att unga har föräktenskapliga sexuella relationer. I den mån det uppstår tvister pga. förtal är det vanligt att en domstol prövar saken⁵⁵. För en del människor från förmoderna sammanhang utgör närstående kvinnors oskuld och kyskhetsideal fortfarande en avgörande roll för den kollektiva hedern och benägenheten att ta lagen i egna händer verkar fortfarande vara stor. Hur kan detta förstås? Pitt-Rivers⁵⁶ framhäver att människor som följer en hederskodex är obenägna att överlämna hederstvister till en domstol. Att sätta återupprättandet av kränkt heder i händerna på någon annan, t.ex. domstol, anses enligt Pitt-Rivers, som ett hinder för mannen att återupprätta sin heder på egen hand. Ännu en faktor som belyses av Pitt-Rivers är att heder inte är utbytbar mot pengar i form av skadestånd vilket gör att den kompensation som en domstol bestämmer för materiell förlust ses som otillfredsställande av den vars heder har kränkts. Att låta en domstol avgöra en hederstvist utesluter också den vanhedrade mannens möjlighet att demonstrera personligt värde genom att visa mod⁵⁷. Det var liknande överväganden som gjorde att duell som en sanktion mot hedersbrott fortsatte från 1500-talet ända till 1900-talet trots lagligt förbud och

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

⁵² Ibid

⁵³ Khan, 2006

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Pitt-Rivers, 1968

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Ibid

kyrkans avrådan. Hederskultur och den hederskodex som den vilar på kan mot bakgrunden ovan ses som en rival till rättsstaten⁵⁸. Av denna anledning är det viktigt med statliga satsningar, som satsningen på utvecklingen av regionala resurscentra, mot hedersrelaterat förtryck och våld så att de utsatta kan få ta del av sina lagstadgade och medborgerliga fri- och rättigheter.

Regeringsuppdraget

Sedan frågan om hedersrelaterat förtryck och våld blev en angelägenhet för samhället har staten gjort en rad satsningar för att förebygga och motverka HRV. Regeringen gav 18 december 2017 länsstyrelserna i uppdrag att stödja utvecklingen av regionala kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra. Detta kan ses som en i raden av statens satsningar mot HRV. Satsningen på resurscentra kan hänföras till det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet⁵⁹ om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I delmålet betonas också vikten av att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Förutom mäns våld mot kvinnor omfattar delmålet även HRV, prostitution och handel med människor för sexuella ändamål samt pojkars och mäns våldsutsatthet och kroppsliga integritet.

Tillbakablick på regeringens arbete mot HRV

HRV har sedan början av 2000-talet varit föremål för en rad insatser från svenska statens sida (se Tabell 1). Insatserna inbegriper bl.a. rättsliga, preventiva, utredande/bedömande, stödjande/skyddande och metodutvecklande. Till de rättsliga insatserna hör skärpning av befintliga lagar men också införande av nya bestämmelser. Det rör sig också om att förtydliga kopplingen mellan gamla lagar och HRV. Ett tydligt exempel på detta är de bestämmelser mot kvinnlig könsstympning som infördes 1982. Sedan 2014 har också flera bestämmelser med särskilt fokus på HRV införts. Insatserna inom det rättsliga området verkar vara mer explicita i deras fokus på HRV i jämförelse med andra insatser. De preventiva insatserna verkar vara mer spretiga och vidtagits av olika aktörer. Till dessa hör bl.a. kampanjer riktade till utsatta, föräldrar och professionella som möter HRV-utsatta. Det har skett kampanjer om saknade elever, dvs. de som inte kommer tillbaka efter skollov, men också mot barn- och tvångsäktenskap.

Hedersvåld är en fråga som blivit föremål för explicit rättslig reglering sedan 2014. Ett undantag är Lag (1982:316) med förbud mot *könsstympning* av kvinnor som infördes 1982. När denna lag infördes var det dock inte för att stävja hedervåld. Det är först under senare år som könsstympning har uppmärksammats som en kontrollmekanism för att upprätthålla heder. I övrigt har det funnits bestämmelser, t.ex. olaga hot, olaga tvång, fridskränkning etc. som kunnat tillämpas i hedersärenden. Bristen på explicita rättsregler på området har diskuterats frekvent i samhällsdebatten. De första rättsliga åtgärderna trädde i kraft 1 juli 2014. Det var stärkt skydd mot *barn- och tvångsäktenskap*. Dessa bestämmelser finns idag i 4 kap. 4 c, 4 d och 10 §§ och 29 kap. 2 § och rör barn- och tvångsäktenskap, vilseledande till äktenskapstvångsresa, försök, förberedelse och stämpling till äktenskapstvång eller

⁵⁸ Stewart, 1994

⁵⁹ <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/05/delmål-6-mans-vald-mot-kvinnor-ska-upphora/>

barnäktenskapsbrott. Sedan 1 juli 2019 godkänns heller inga *utländska barnäktenskap* i Sverige. Det görs heller inga undantag om någon av parterna fortfarande är under 18 år vid prövningen.

I juli 2020 skärptes lagen om *barnäktenskap* ytterligare och ribban för prövning av barnäktenskapsbrott sänktes avsevärt. Skärpningen har minst tre syften, dvs. att göra en ännu tydligare markering att barnäktenskap inte tolereras, att avhålla vuxna att begå barnäktenskapsbrott och slutligen att hjälpa de utsatta. Det ska räcka med lindrigare former av påtryckningar. Att förmå eller tillåta att ett barn ingår ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse ger högst 4 år i fängelse. Det omfattar också den som begår en sådan gärning och som inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år. Vileledande till barnäktenskapsbrott ger högst 2 år. För försök, förberedelse eller stämpling till äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott döms det till ansvar enligt 23 kap i Brottsbalken.

Ännu en ny rättslig åtgärd är *utreseförbud* som bl.a. föranlett ändringar i passlagen (1978:302) och LVU, 31a §-31i §. Utreseförbud skyddar minderåriga mot bortföranden i syfte att könsstympas eller giftas bort. Det utgör både ett hinder mot att utfärda pass och skäl att återkalla pass. Denna bestämmelse har tillämpats ett tiotal gånger sedan 1 juli 2020 vilket kan tolkas som att lagen mött ett behov men också som en följd av ökad medvetenhet om hedersvåldsutsattas behov av skydd. Ytterligare en rättslig åtgärd som infördes 1 juli 2020 är straffskärpningsgrund där ett hedersmotiv räknas som en försvårande omständighet⁶⁰.

Riksåklagaren Petra Lundh har inom ramen för en statlig utredning lagt fram ett förslag till införande av ett särskilt hedersbrott⁶¹. Detta förslag reglerar främst förtrycket i uttrycket hedersrelaterat förtryck och våld. Modellen för förslaget är bestämmelserna om fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Utredningen föreslår att närståendebegreppet ska slopas då hedersbrott begås av fler än dem som räknas som närstående. Detta kan göra att fler än de som omfattas av närståendebegreppet kan lagföras t.ex. vigselförrättare, vittnen till barnäktenskap men också gäster med en framträdande roll i vigselceremonier där man gifts bort.

De utredande och bedömande insatserna är få och området är eftersatt. Det rör sig bland annat om riskbedömningsinstrumentet Patriark och konventionella insatser enligt LVU och SoL. Något liknande kan också sägas om de stödjande och skyddande insatserna. Den vanligaste insatsen inom detta område är skyddade boenden, främst för HRV-utsatta kvinnor. Även de behandlande insatserna förefaller vara få och outvecklade. Tydliga exempel inom detta område är Amelmottagningen respektive Vulvamottagningens insatser för flickor och kvinnor som har utsatts för könsstympning. Det har också gjorts en rad insatser i metodutvecklande riktning. Länsstyrelsen Östergötland har varit en central aktör inom detta område.

⁶⁰ Prop. 2019/20:13, ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet,

⁶¹ SOU 2020:57

Tabell 1 Statens insatser mot de kontrollmekanismer som upprätthåller HRV

Kontrollmekanismer	Rättsliga insatser	Preventiva insatser	Utredande & bedömande insatser	Stödjande & skyddande insatser	Behandlande insatser	Metodutvecklande insatser
Könssegregation	4§ Lag (1998:1593) om trossamfund, kortärmade kläder SOSFS 2015:10	Inga	Inga	LVU, vite, Skyddat boende	Inga	Inga
Könsstympning	Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, utreseförbud	Länsstyrelsen Östergötlands kampanjer/filmer, handböcker, föräldrautbildningar, NKT:s konsultativa arbete, UD:s uppdrag om bortförda barn	Patriark, Jämställdhetsmyndighetens information till ledare och utsatta samt kunskapstest (10 frågor)	LVU, utreseförbud & skyddat boende	Amel-mottagningen, Vulva-mottagningen	Våga stå kvar, Våga göra skillnad, Jämställdhetsmyndighetens uppdrag (2018) att inventera effektiva metoder för attitydförändring,
Barn- & tvångsäktenskap	Barn- och tvångsäktenskapsbrott, utreseförbud, Icke-godkännande av utländska barnäktenskap	Kärleken är fri, Kampanjen ”Saknad”, NKT:s & NGO:s konsultativa arbete, utreseförbud, UD:s uppdrag om bortförda barn	SoL & LVU	Skyddat boende, familjehem	?	Våga stå kvar Våga göra skillnad
Invaderande föräldraskap	FB, BrB & LVU	Föräldrautbildning, NKT:s & NGO:s konsultationer	SoL, LVU	Föräldrautbildning	Familjebehandling-& pedagoger, medling	Arbete med förskolor i Norrköping
Oskuldskontroll	Socialstyrelsens meddelandeblad Nr 1/2018	Inga insatser NKT:s & NGO:s konsultativa arbete	SoL, LVU	Skyddat boende	UMO:s info. om oskuld	Inga?
Mödomshinneoperation	Inga, möjligtvis lag mot könsstympning	Inga insatser NKT:s & NGO:s konsultativa arbete	SoL, LVU	Skyddat boende	Ungdomsmottagningars information	Inga?

Som det framgår av tabellen ovan har Länsstyrelsen Östergötland sedan år 2005 haft i uppdrag att leda det nationella arbetet mot HRV⁶². Sedan dess har Länsstyrelsen Östergötland gjort en rad insatser. Den har bl.a. fördelat medel till offentliga och frivilliga aktörer för att testa och utveckla arbetssätt, tagit fram vägledningsmaterial och genomfört pilotverksamhet i metodutvecklingssyfte bl.a. för att stärka samverkan⁶³. Sedan år 2012 leder också Länsstyrelsen Östergötland ett nationellt kompetensteam med bl.a. ansvar för utvecklingsarbete inom området HRV på nationell nivå. Sedan mars 2014 driver också Länsstyrelsen Östergötland en nationell stödtelefon för att ge konsultation och stöd till professionella som möter HRV-utsatta⁶⁴.

⁶² Länsstyrelsen Östergötland, 2014

⁶³ Länsstyrelsen Östergötland, 2014/2015/2018

⁶⁴ Länsstyrelsen Östergötland, 2018

Följeforskningsuppdraget

I fölieforskningens rapport för projektåret 2019⁶⁵ beskrivs och analyseras processer kring formalisering dvs. formulering av projektet mål och syfte, avtalsskrivningar, uppstart, förankringsarbete, förberedelser för operativt arbete, prioriteringar, samverkan etc. I slutrapporten för 2020, dvs. denna rapport ligger tonvikten vid beskrivningar och analyser av piloternas operativa arbete, gynnsamma och försvårande omständigheter för samverkan, piloternas plan för långsiktig finansiering av regionala resurscentra och deras sätt att följa upp och utvärdera genomförda aktiviteter. Slutrapporten belyser särskilt vilka faktorer som har främjat respektive försvårat piloternas arbete med att utveckla regionala resurscentra.

Fölieforskaren ska enligt uppdragsgivaren Länsstyren Östergötland även följa utvecklingen av det nationella stödet och den samverkan som sker mellan aktörer som berörs av resurscentras verksamhet. I utvärderingen av den nationella samordningen ingår att bedöma behovet av långsiktig nationell samordning för arbetet med resurscentra. Piloternas arbetssätt med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra ska jämföras och möjligheten till spridning av framgångsrika arbetssätt och lösningar ska utvärderas. Slutrapporten ska fokusera på möjligheter respektive hinder gällande myndighetssamverkan och samverkan med andra aktörer i de olika pilotverksamheterna.

Syfte med fölieforskningen

Syftet med fölieforskningen är bland annat att skapa bättre förståelse och kunskap gällande hur myndigheter kan samverka för att på bästa sätt ge stöd till målgruppen barn och vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta görs för samhällsnyttan och ska syfta till att främja forskning, utvärdering och utveckling som gynnar samhället. Resultaten ska kunna användas av andra aktörer som arbetar för att starta myndighetsgemensamma mottagningar för personer som är utsatta, eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt våld av närstående. Översatt till en forskningsfråga är syftet med denna rapport att beskriva och analysera de faser och processer som främjat respektive försvårat piloternas arbete med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra.

⁶⁵ Länsstyrelsen Östergötland 2020

Metod

Följeforskning kan ses som ett ganska oprecist begrepp då den är främst en utvärderingsform och inte forskning i klassisk bemärkelse⁶⁶. Begreppet kommer från ”ongoing evaluation” som återfinns i EU-kommissionens direktiv och som på svenska har kommit att gå under benämningen följeforskning. I EU-kommissionens direktiv syftar ongoing evaluation på nytt sätt för utvärdering av regionala projekt där de är medfinansiärer⁶⁷. Det specifika med följeforskning som utvärderingsmetod är att utvärderingen, ofta i form av en formativ utvärdering, försöker påverka, förändra och vid behov omforma utvecklingen av ett pågående projekt⁶⁸. I jämförelse med traditionell utvärdering som ofta kan ha fokus på att genom kritisk granskning av samhällsfenomen öka förståelsen av dem, lägger följeforskning många gånger betoningen vid användning, verksamhets- och kunskapsutveckling⁶⁹.

Följeforskning kan ha en rad fördelar. Till dessa hör bl.a. potentialen att öka utvecklingsarbetets effektivitet, att kontinuerligt ge reflektioner över, förslag på förändringar, förbättringar och att ge styrgruppen beslutsunderlag⁷⁰. Även om följeforskning inte får förväxlas med traditionell forskning kan den genom att ta fram ny kunskap bidra till systematiskt lärande och visa på lösningar på praktiska problem genom spridning av kunskap (ibid). Följeforskning kopplad till resurscentraprojektet har mot denna bakgrund en ambition om att beskriva och analysera de handlingsmönster och processer i piloternas arbete som fört fram eller försvårat länens arbete med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra. Ambitionen är också att dra slutsatser och lämna rekommendationer om hur det fortsatta arbetet med resurscentra skulle kunna justeras och utformas. Inom ramen för föreliggande följeforskningsuppdrag har följeforskaren försökt att bidra med synpunkter på projektets verksamhet, organisation, fokus etc. såväl under pågående processer, dvs. formativ utvärdering, som genom att analysera och värdera olika faser och processer, dvs. summativ utvärdering⁷¹.

Material

Underlaget till denna rapport utgörs av olika typer av material dvs. intervjuer, såväl enskilda som gruppintervjuer, mötesprotokoll och loggböcker. Det hölls intervjuer i två omgångar. Första omgången gjordes under i maj-juni 2020 och andra omgången i november-december 2020. I första omgången hölls 7 intervjuer. Samtliga intervjuer, förutom en, som hölls i första omgången gjordes via Skype eller Zoom. En intervju gjordes skriftligen, dvs. skriftliga frågor skickades till intervjupersonerna, två personer, som skickade tillbaka skriftliga svar på frågorna. Av de intervjuer som hölls andra omgången gjordes 11 via digitala plattformar och 9 skriftligen.

⁶⁶ Sandberg & Faugert, 2018

⁶⁷ Ahnberg, Lundgren, Messing & von Schantz Lundgren, 2010; Brulin, Sjöberg & Svensson, 2009

⁶⁸ jfr Kylén, 2008

⁶⁹ Ahnberg m.fl., 2010; Kylén, 2008

⁷⁰ Ahnberg m.fl., 2010

⁷¹ Kylén, 2008; Sandberg & Faugert, 2018

Utöver dessa intervjuer, sammanlagt 27 för hela år 2020, utgörs också det underlag som denna rapport bygger på av minnesanteckningar från styrgruppsmöten (5 st), nationella samordningen (10 st), följeforskarens avstämningar med nationella samordnaren varannan vecka, piloternas slutredovisningar till nationella samordnaren, månatliga loggböcker som samtliga piloter under vårterminen 2020 lämnat in till följeforskaren och tre av piloterna, 2, 4 och 5, fört och lämnat in under hösten 2020. Citaten i denna rapport märks med speciella koder. Citat som kommer från intervjuunderlaget är dock undantagna. I och med att det är få län som deltar i projektet kan det vara lätt att spåra enskilda utsagor till enskilda personer. Avidentifieringen sker med andra ord för att värna om intervjupersonernas integritet och anonymitet. De koder som används för det skriftliga underlaget är SR som står för piloternas slutredovisning, LB som står för loggbok och MA som refererar till minnesanteckningar.

Det rör sig mot bakgrunden ovan om ett relativt stort och komplext underlag som har varit tidskrävande att bearbeta, analysera och sammanställa. Förutom materialets storlek ställer även det förhållandet att följeforskaren varit en naturlig del av projektet, träffat, samtalat och byggt upp relationer med dem som driver projektet, särskilda krav på hur projektet beskrivs. Mer konkret har det att göra med om och hur viktiga men känsliga uppgifter som följeforskaren, ibland i förtroende, fått ta del av ska återges. Det kan röra sig om interna konflikter, samarbetspartner som ibland avviker från överenskommelser eller personrelaterade svårigheter, t.ex. vissa myndighetspersoner som är svåra att samarbeta med. Dessa faktorer anses ha inneburit vissa svårigheter för projektet men de intervjupersoner som påtalat dessa svårigheter har valt att inte ge detaljerade beskrivningar. Det rör sig också om att försöka hålla en balans i beskrivningarna av piloternas arbete så att allas förtjänster och utvecklingsområden belyses utan att någon får för stort utrymme medan någon annan osynliggörs. Detta är av särskilt stor vikt inte minst mot bakgrund av följeforskarens kännedom om att samtliga piloter försökt göra sitt bästa för att pröva och finna sätt som skulle främja utvecklingen av regionala resurscentra. De har generöst delat med sig av sina aktiviteter, planer, analyser etc. till följeforskningen, deltagit i intervjuer, svarat på frågor och följdfrågor. Det är mot denna bakgrund på sin plats att rikta ett stort tack till samtliga piloter för all öppenhet och transparens som de har visat i förhållande till följeforskningen.

Att avgöra vad som är känsligt att återge eller ta upp i en rapport som denna är en grannlaga uppgift. Så länge det handlar om följeforskarens egna iakttagelser och analyser är det någorlunda lättare att hitta lämpliga sätt att formulera känsliga eller rentav kontroversiella uppgifter på. Det har emellertid krävts mer noggranna överväganden när det är företrädare för piloterna som belyser vissa omständigheter som försvårat deras arbete men som följeforskaren avrått från att ta upp i denna rapport. Främsta anledningen till sådana överväganden verkar vara att en återgivning av interna konflikter eller konflikter med samverkanspartners skulle fortsätta någon i olägenhet eller försvåra framtida samarbeten. Ett sätt att hålla en sådan balans har varit att beskriva vissa processer utan utlämnande uppgifter och i svepande ordalag. Ett annat sätt har varit att försöka avidentifiera piloterna. Istället för att sätta de fyra länens namn på piloterna numreras dem med siffror, 1-5. Detta för att ett av länen har två piloter. För de med tillräcklig insyn i projektet är det förstås lätt att lista ut vilka de numrerade piloterna är. Numreringen kan dock försvåra identifieringen av piloterna något för utomstående aktörer.

Att återföra kritiska iakttagelser till ledningen och den operativa personalen kan också vara

en svårighet för följeforskningsuppdraget. Detta har dock skett kontinuerligt under projektets gång. Det har varit högt i tak i möten med styrgruppen och den nationella samordningsgruppen vilket har gjort att återförande av reflektioner och kritiska observationer har mötts av genuint intresse.

På väg mot regionala resurscentra

Detta kapitel ägnas åt beskrivningar av resurscentraverksamhetens organisation samt styrkor och svagheter med verksamheten. Därefter redogörs för faser och processer som förefaller ha varit av betydelse för piloternas arbete med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra. Det rör sig om fyra framträdande faser, nämligen *orienteringsfas*, *utvecklingsfas*, *genomförandefas* och *uppföljningsfas*. Det görs även beskrivningar av centrala processer under respektive fas. Till orienteringsfasen hör en tolkningsprocess, en planeringsprocess som i sin tur omfattar en förstudie⁷² och behovsinventeringar, samt en förankringsprocess. Under utvecklingsfasen beskrivs processer som formalisering, kompetensförsörjning, konceptutveckling och kontroll. Därefter görs skildringar av det operativa arbetet som en huvudprocess under genomförandefasen. Avslutningsvis görs en beskrivning av uppföljningsfasens processer som uppföljning på nationell nivå, följeforskning, uppföljningsverktyg och piloternas arbete med uppföljande inslag.

Det operativa arbetets som piloterna har bedrivit, har naturligtvis haft en organisatorisk inramning. Det är därför på sin plats att först presentera hur piloterna har organiserat sig för att sedan gå över till en beskrivning av projektet under de ovan nämnda faserna.

Resurscentras organisation i piloterna

I denna del görs en beskrivning av hur piloterna organiserat resurscentraverksamheten. Den formella organisationen av resurscentra i piloterna är i stort sett densamma som för projektåret 2019. För en utförlig beskrivning av organisationen i piloterna se följeforskningsens rapport för projektåret 2019⁷³. Graden av formalisering av organisationsstrukturen har dock blivit högre sedan 2019 så tillvida att flera län har försökt göra hyfsat tydliga beskrivningar av roll- och ansvarsfördelning mellan den nationella och regionala ledningsstrukturen.

Resurscentraverksamheten går under olika benämningar i piloterna. I Kronobergs län har verksamheten döpts till Resurscentrum heder, i Gävleborg till Resurscentrum Gävleborg, i Fyrbodal till Resurscentrum Fyrbodal, i Norrbotten till Una Norrbotten-Kompetensteam mot våld och i Göteborgs stad till resursteam. Intressant i sammanhanget är att det namnet för verksamheten i Kronoberg kan tyckas adresserar verksamhetens fokus och målgrupp på ett tydligare sätt jämfört med de övriga benämningarna.

Vad gäller frågan om huvudmannaskap stod länsstyrelsen i pilot1 som huvudman ända till pilotperiodens slut dvs. december 2020. Denna pilot har inlett förhandlingar med barnahus i länet för att undersöka möjligheterna om barnahus med flera parter såsom kommuner och regionen skulle kunna ha fortsatt samarbete med länsstyrelsen inom ramen för ett regionalt partnerskap. I pilot 2 skulle den kommun som i samarbete med övriga kommuner i länet tagit på sig huvudmannaskapet för resurscentrum under våren 2020 presenterat ett förslag på ett flerårigt samverkansavtal. Detta har behövt skjutas upp pga. coronapandemin. Det försenade

⁷² Länsstyrelserna, 2018

⁷³ i Länsstyrelsen Östergötland, 2020, bilaga 1

förslaget om ett flerårigt samverkansavtal är tänkt att presenteras i februari 2021. I pilot 3 har en kommun i länet tagit på sig huvudmannaskapet inom ramen för ett samverkansavtal som löper ut i december 2023. Pilot 4 haft kommunen som huvudman och delar av verksamheten var i drift innan ett samarbete med länsstyrelsen i det länet ägde rum. Verksamheten i denna kommun har permanentats. Pilot 5 har haft kommunförbundet som huvudman. Styrgruppen för denna pilot har gjort en avsiktsförklaring att efter projektiden bidra med en 50% tjänst som samordnare.

Piloterna har byggt upp en i huvudsak snarlik organisation bestående av en styrgrupp i tre piloter, en arbetsgrupp i fyra piloter och en referensgrupp i två piloter. Vissa piloter har samtliga tre forum medan en del andra har byggt upp två av dessa organisationsformer. Samtliga piloter har också etablerat en samordningsfunktion.

Styrgrupp

Piloterna 2, 3 och 5 har en styrgrupp dock med något varierande representationsmönster. I pilot 2 är det länets ledningsgrupp för hälso- och sjukvård samt socialtjänst bestående av samtliga socialchefer, hälso- och sjukvårdsdirektörer samt centrumchefer. Polis och skolchefsnätverk har en adjungerande roll i styrgruppen. I pilot 3 består styrgruppen av verksamhetschefen för den kommun som tagit på sig huvudmannaskapet och enhetschefen vid länsstyrelsen och kommunförbundet i länet. Styrgruppen för denna pilot tillkom under våren 2020 och är ur det perspektivet ett nytt inslag i organisationen av resurscentrum i det länet. I pilot 5 finns hälso- och sjukvården, socialtjänst, polis, åklagare, barnahus representerade. I pilot 1 leds verksamheten i ena piloten av länsstyrelsen och i pilot 4 av kommunens socialförvaltning.

Arbetsgrupp

Utöver en styrgrupp har samtliga piloter, förutom en, en arbetsgrupp. I pilot 1 består arbetsgruppen pilot1 av socialsekreterare, barnmorska och ett målsägandebiträde. Pilot 2 har sedan tidigare haft planer på att upplösa arbetsgruppen efter att ha tillsatt en regional samordningsfunktion. Detta har skett under januari 2021. Arbetsgruppen har representerat länsstyrelsen, regionen, polis, barnahus, familjefrid och länets kommuner. I pilot 3 omfattar arbetsgruppen representanter för länsstyrelsen, kommunförbundet och socialtjänsten. I pilot 5 representerar arbetsgruppen aktörer som elevhälsa, socialtjänst, ungdomsmottagning, HälsoKällan.

Referensgrupp

Det är tre av piloterna, 1, 2 och 5 som också har bildat en referensgrupp. I pilot 1 en arbetsgrupp och en referensgrupp men ingen styrgrupp. I denna pilot består referensgruppen av operativ personal från socialtjänstens, strategisk personal på regional nivå, företrädare för länsstyrelserna Värmland, Västerbotten och Västmanland samt en rektor och en socialchef. Piloterna 2 och 5 har haft både en styrgrupp, en arbetsgrupp och en referensgrupp.

Samordnare

Samtliga piloter har, som nämndes ovan, byggt upp en samordnarfunktion. I ena piloten finns det två samordnare medan övriga piloter har en samordnare. I pilot 1 går befattningen under benämningen koordinator medan övriga piloter brukar benämningen samordnare.

Samordnarna ingår i den regionala arbetsgruppen där det finns en sådan och de ansvarar för det operativa arbetet mot HRV i länet. Deras arbetsbeskrivning har, som citatet nedan indikerar, emellertid formaliserats i varierande grad. Vissa piloter har formaliserat samordnartjänsten inom ramen för utlysningar medan i andra piloter har samordnaren själv formulerat sin arbetsbeskrivning efter att ha tillträtt tjänsten. Samordnarna har i varierande grad haft ansvar för och bedrivit förankringsarbete riktat till yrkesverksamma och chefer för berörda myndigheter.

Samordnaren har vidare ansvarat för att leda och hålla ihop projektet genom att arbetsgruppsmöten, dokumentera och rapportera till länsstyrelsen, styrgruppen och följeforskare. Samordnaren leder arbetsgruppen som har bildats för att driva arbetet ute i kommunerna.

Det är, som det framgår av citatet ovan, en rad olika arbetsuppgifter som en del av samordnarna har haft hand om. Citatet fångar med andra ord upp både bredden av och otydligheten i en del av samordnarnas arbetsuppgifter.

Styrkor och svagheter med resurscentra

Intervjupersonerna lyfter fram såväl positiva aspekter som svagheter med det arbete som utförts inom ramen för piloternas resurscentraverksamhet. I det följande görs en presentation av de positiva aspekterna. Därefter görs en beskrivning av svagheterna i piloternas arbete.

Styrkor med resurscentra

Som positiva aspekter av resurscentras arbete belyser flera intervjupersoner att resurscentra har mött ett faktiskt behov av HRV-specialiserade verksamheter i piloterna dit professionella kan vända sig för att få råd i hanteringen av HRV-ärenden. Att ha en HRV-specialiserad verksamhet i länet anses vara av särskild betydelse för orter där förekomsten av HRV tycks vara ovanlig. Med andra ord där det finns en obefintlig eller en rudimentär kunskapsbank kring HRV-ärenden. Resurscentras kunskaps- och kompetenshöjande insatser i form av utbildningsdagar och föreläsningar anses också ha stärkt kompetensen hos yrkesverksamma som möter målgruppen i piloterna. En del har fått ny kunskap, en del andra har fått fördjupad kunskap, ännu en del andra har fått uppdatera sina kunskaper om HRV genom resurscentra.

Resurscentra beskrivs också som en samlande kraft när det gäller länets arbete med HRV, dvs. som en aktör som satt HRV på länskartan. Att HRV-frågan genom resurscentra hamnat i förgrunden och inte enbart som ett bihang till våld i nära relationer som lätt kan hamna i förgrunden i länets arbete mot våld. Resurscentra anses också ha stärkt samverkan i piloterna mellan aktörer som möter den utsatta målgruppen.

Andra positiva aspekter med resurscentras verksamhet som uppmärksammas av intervjupersonerna är att konsultation med resurscentra kan fylla en legitimerande funktion i beredningen av beslut och i förhandlingar med chefer om tillvägagångssätt och insatser i HRV-ärenden. Som det framgår av citatet nedan kan yrkesverksamma få konkreta råd och förslag om åtgärder i hanteringen av HRV-ärenden samt att resurscentra kan agera som både professionellas men också de utsattas bundsförvant. Resurscentras rekommendationer förefaller ha underlättat för professionella att motivera behovet av olika åtgärder, exempelvis skyddsplaceringar.

Min kommun gick med i Barnahus i januari 2020. Hur det skulle bli en resurs för mig hade jag ingen aning om. Jag fick ett helt smörgåsbord av förslag på åtgärder genom konsultationen med Barnahus. Kämt mig osäker många gånger. Alla vi konsulterade, oberoende av varandra sa samma sak. Fick det stödet utifrån ej från kommunen. Våga stå kvar vid det beslutet. Många steg till beslutsfattare så skalas barnet bort. Fatta alla beslut och vidta alla åtgärder. Fick strida oerhört mot ledningen, förvaltningen. Stödet från RC fick mig att känna att jag blev bekräftad i min oro. Stod inte längre ensam i min oro.

I likhet med socialsekreteraren i citatet ovan anser andra intervjupersoner, som den i nedanstående intervjuutdrag, att det konsultativa stöd som professionella kan få av resurscentra kan skapa trygghet hos yrkesverksamma. Denna trygghet förefaller vara mycket viktig för att yrkesverksamma ska kunna stå för sin bedömning, stå på de utsattas sida och inte vackla när de får motstånd från kollegor, chefer eller utsatts familjer. Denna trygghet kan också ses som viktig mot bakgrund av andra resultat i följeforskningen som går ut på att HRV-ärenden framkallar en hög grad av stress och osäkerhet hos vissa yrkesverksamma som inte är insatta i HRV-frågor. Detta befaras leda till att de pga. denna osäkerhet kan trivialisera eller förneka utsattheten av rädsla för att begå tjänstefel.

Satsningen har inneburit en tydlig kompetenshöjning och det har blivit ett ökat fokus på frågan. Därmed har verksamheten nått fram till målgruppen i högre grad. Den positiva utvecklingen kan beskrivas genom att den generella kunskapen tydligt ökat och att det konsultativa stödet spelat en avgörande roll för de som möter målgruppen. De professionella visar större trygghet i arbetet med målgruppen genom det konsultativa stödet och det får gynnsamma professionella konsekvenser. Flera ärenden är mycket svåra och i den bedömning som måste göras är det nödvändigt att det blir rätt och då är tryggheten avgörande. Vidare är det en framgångsfaktor att Resurscentrum integrerats i barnhuset då verksamheten redan möter målgruppen.

Vidare framhåller intervjupersonerna att utsatta har genom resurscentra fått hjälp och stöd. I vissa fall har barn blivit omhändertagna och försatts i skydd tack vare rådgivning från resurscentra och deras engagemang i ärendena. I vissa andra fall har bortförda barn fått komma hem också tack vare resurscentras konsulterande roll.

Svagheter med RC

Vid sidan av ovan nämna positiva aspekter med resurscentras verksamhet nämner intervjupersonerna också en rad svagheter i verksamheten. En svaghet är att verksamheten i vissa län har varit relativt osynlig för vissa professioner t.ex. hälso- och sjukvården. Det kan, som det framgår av citatet nedan, röra sig om digital osynlighet på hemsidor. Denna osynlighet kan som intervjupersonen i citatet framhåller, göra verksamheten svåråtkomlig för vissa professioner som också varit underrepresenterade vid de utbildningstillfällen som

resurscentra har anordnat.

Jag tycker att Resurscentrum X borde synas på hemsidor så att man kan hitta information den vägen. Inom hälso- och sjukvården (HoS) är dom relativt okända. HoS har varit dåligt representerade på utbildningarna har jag uppfattat. Jag har hört att deras anonymitet har valts för att skydda personal medan Resurscentrum Y är synliga och utåtriktade på webben.

En annan svaghet som belyses av intervjupersonerna är resurscentras målgrupp. I och med att flera av piloterna har hållit sig till den högre åldersgränsen i enlighet med förstudiens⁷⁴ rekommenderade åldersspann dvs. 13–26, anser en del av intervjupersonerna, som den i utdraget nedan, att resurscentra missar en viktig målgrupp dvs. vuxna HRV-utsatta.

Sen är det åldersgruppen som Resurscentrum X möter: en del utsatta i högre åldrar får ej tillgång till deras kompetens?

Ytterligare en svaghet med resurscentra som framkommer i intervjuerna rör verksamhetens kortsiktighet. Som exemplet nedan visar framhåller flera intervjupersoner vikten av de svårigheter som kan uppstå när projekt drivna med statliga medel ska drivas och bäras regionalt samt permanentas.

Svårt att bära det lokalt och regionalt efter satsningen.

En sista svaghet med resurscentra som intervjupersonerna ger uttryck för är olikheter i piloternas sätt att organisera och driva resurscentraverksamheten på. Sådana strukturolikheter kan försvåra jämförelser och erfarenhetsutbyte. Denna svaghet hänförs av vissa intervjupersoner delvis till en upplevd dubbelhet i projektet dvs. att å ena sidan ge piloterna frihet att komma med innovation, ha mer eller mindre fria händer och att å andra sidan ställa krav på likvärdighet.

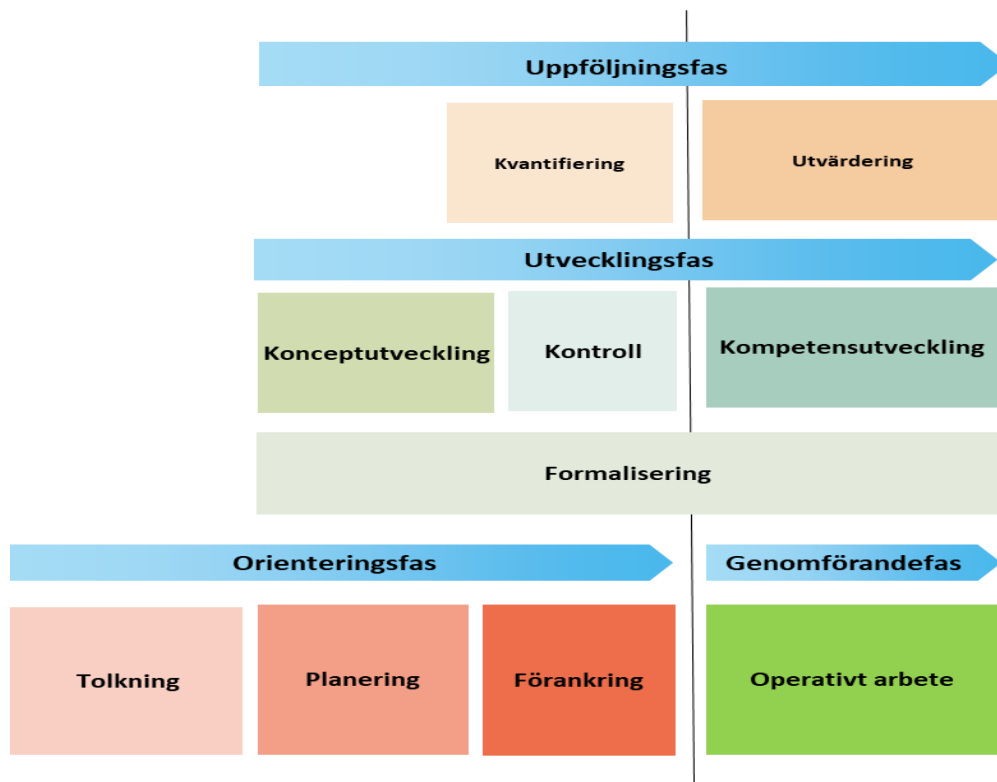
Piloternas faser och processer

Redogörelserna för projektets faser och processer utgår ifrån översikten nedan (se figur 1) som utvecklats utifrån de iakttagelser som gjorts under följeforskningstiden. Viktigt att påpeka är att det inte går vattentäta skott mellan de faser och processer som framgår av översikten. Faktum är att det har funnits överlappningar och förskjutningar mellan faserna och processerna. I vissa fall, exempelvis beträffande processerna förankring och behovsinventering går det att se olika mönster. Medan vissa piloter stuvat ihop dessa två processer dvs. behovsinventering i samband med en förankringskonferens i början av projektet, har vissa andra följt en sekventiell ordning dvs. behovsinventerat först för att sedan bygga förankringsarbetet på utfallet av inventeringen. På ett liknande sätt spänner utvecklingsfasen över olika processer, exempelvis initierat utvecklingsarbete i form av, framtagande av rutiner för möten, protokollföring, dokument etc. under planeringsprocessen och förankringsprocessen. Detsamma gäller uppföljningsfasen. Att ta in följeforskning, att i samband med både planering och förankring samt operativt arbete, hålla avstämningar med nationella styrgruppen och nationella samordningsgruppen är exempel på överlappningar

⁷⁴ Länsstyrelserna, 2018

mellan faser och processer. Översikten ska mot denna bakgrund inte ses som sammansatta ögonblicksbilder av projektet utan snarare som ett försök att förenkla och begripliggöra en komplex projektbild.

Figur 1 Resurscentras faser och processer



Orienteringsfas

Denna fas inbegriper som nämnts ovan processerna tolkning, planering och förankring. Under denna fas försöker ledningen vid länsstyrelserna komma fram till och förtydliga vad regeringen vill uppnå med uppdraget. Den första processen i denna fas utgörs med andra ord av en uttolkning av uppdragsformuleringen.

Tolkningsprocessen

Tolkningsprocessen avser den tolkning som länsrådsgruppen för frågor om social hållbarhet, folkhälsa, integration och jämställdhet (G3) och Kalmar läns länsråd, med ansvar för mäns våld mot kvinnor, gjorde av regeringsuppdraget. Tidsmässigt spänner tolkningsfasen, uppskattningsvis, över perioden februari 2018 fram till och med april 2018 på nationell nivå. Innan en redogörelse för tolkningsprocessen är det på sin plats att citera den formulering i regeringens regleringsbrev till länsstyrelserna, daterat 20171218, som inbegriper huvuddragen i resurscentrasatsningen. Den lyder enligt följande:

Länsstyrelserna ska på några platser i landet stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas för, våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck. Sådan verksamhet kan innebära

samlökalisering av socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis med flerspråkig kompetens för att underlätta stöd och skydd, inklusive för personer som medverkar i brottsutredningar.

Som det framgår av citatet ovan är uppdragsformuleringen tämligen kortfattad och allmänt hållen. I februari 2018 tar Länsrådsgruppen G3, upp frågan om hur regeringsuppdraget ska tolkas (se figur 2). Det är oklart hur uppdraget har beretts under perioden februari-april 2018 dvs. tills G3, i april 2018 ger länsstyrelsen Östergötland i uppdrag att utföra en förstudie⁷⁵. Ett av de mest konkreta resultaten av tolkningsprocessen kan sålunda sägas vara formulering av sju frågor⁷⁶ som länsrådsgruppen G3 och Kalmar läns länsråd vill ha svar på innan projektet ska sjas. Mer konkret ville länsrådsgruppen få svar på följande frågor: 1) Hur det geografiska ansvaret för en nationellt likvärdig spridning kan tas om hand?, 2) Hur ser resurscentras närhet till och kontakt med högre lärosäten ut?, 3) Vilka befintliga strukturer kan resurscentra bygga på? (Jfr Origo), 4) Finns det relevant statistik från befintliga central i landet?, 5) Hur ser grannländernas struktur kring HRV-frågor ut?, 6) Hur ska strukturen och innehållet i resurscentra vara? Samma uppdrag? Spetsuppdrag? och 7) Hur bör stödet för att få igång verksamheten se ut? Fördelning länsstyrelsen och resurscentra?

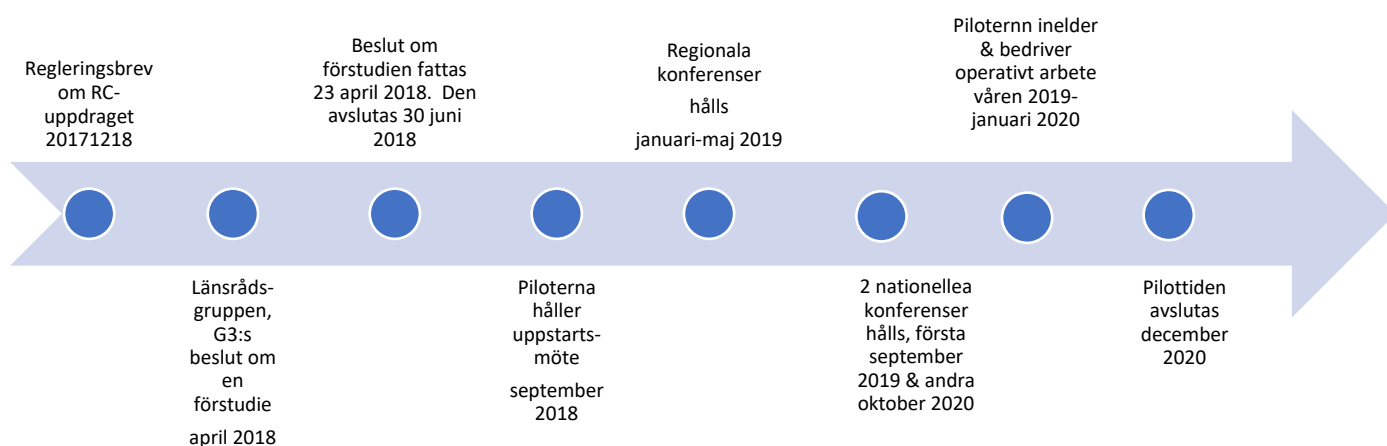
Med utgångspunkt i ovanstående frågor, som regeringsuppdragets vaga ordalydelse väcker, inleder länsrådsgruppen, G3, en planeringsprocess vars viktigaste beståndsdel, på nationella nivå, består av att ge Länsstyrelsen Östergötland i uppdrag att göra en förstudie⁷⁷ inför uppdragets genomförande. Förstudien skulle ge underlag till ledningen och riktning i utvecklingen av regionala resurscentra. På regional nivå skulle behovsinventeringar, relaterade till frågor om HRV, göras i respektive län. Denna process inleds med förstudien i april 2018, fortsätter i form av inventeringar i varierande grad och former i piloterna under hösten 2018 och våren 2019 (för en översiktlig bild över aktiviteterna se figur 2). Planeringsprocessen övergår i vissa piloter, t.ex. pilot 3, i en förankringsprocess medan den i pilot 2 pågår parallellt med förankringsprocessen eller efter en inledande förankringsprocess som i pilot 1. Dessa två processer har med andra ord pågått sekventiellt i vissa län dvs. planering först och förankring i efterhand.

⁷⁵ Länsstyrelserna, 2018

⁷⁶ Hämtat ur Länsstyrelsen Kalmar läns beslut ”Uppdrag kring förstudie ”Resurscentra våldsutsatta och heder””, daterat 2018-04-23.

⁷⁷ Länsstyrelserna, 2018

Figur 2 Tidslinje över viktiga händelser under projektets gång



Mötesprotokoll för nationella styrgruppen och samordningsgruppens sammanträden, intervjuer med nationell respektive regional ledning för resurscentraverksamheten samt med operativ personal i piloterna ger en bild av en tämligen suddig och trevande orienteringsfas. En stor del av denna otydlighet och trevande ansats hänförs av intervjupersonerna till otydligheten i regeringsuppdraget. Dock är det viktigt att påpeka att intervjupersonerna har en ganska nyanserad uppfattning av regeringsuppdraget. Det beskrivs såväl i positiva som i negativa ordalag.

Samtliga intervjupersoner ställer sig mycket positiva till regeringens initiativ att satsa på regionala resurscentra. Intervjupersonerna lyfter flera fördelar med regeringens satsning på regionala resurscentra. Till dessa hör:

- att fokus ligger på HRV-frågan och HRV-utsatta.
- att det skickar ut en positiv signal när staten tar större ansvar för HRV-frågor vilka har varit ett stort ansvarsområde för aktörer inom civilsamhället.
- att uppdraget kan leda till utökad samverkan mellan relevanta aktörer i pilotlänen.
- att resurscentra ska vara ett komplement till befintliga strukturer.
- att uppdragets vaga ordalydelse ger pilotlänen viss frihet att påverka dess utformning.

Vid sidan av en positiv inställning till uppdraget ger intervjupersonerna också uttryck för en rad svagheter med uppdraget. Till dessa hör bl.a.

- att det finns en otydlighet kring uppdragets form och innehåll, t.ex. avsaknad av tydliga syftes- och målformuleringar, minsta gemensamma nämnare etc.
- att det finns en tvetydighet när det gäller om projektet ska drivas i form av komplement till befintliga strukturer eller som något nytt.
- att regleringsbrevet borde lagt fokus på HRV och inte både HRV och våld i nära relationer.

- att det är svårt med nyskapande med kortsiktiga medel.
- att det är svårt att lösa frågan om ägarskap när nationella medel är inblandade.
- att det finns projekttrötthet bland beslutsfattare och yrkesverksamma till följd av erfarenheter av tidigare kortsiktiga satsningar.
- att ha krav på sig att förbruka projektmedel och leverera snabba resultat utan att ha hunnit bygga upp en organisation.
- att regeringen kommit med sena besked om förlängning av uppdraget vilket anses ha försvårat planeringen framåt, samverkan, anställningar, insatser etc.
- att uppdraget gick enbart till länsstyrelserna och att centrala aktörer som länsstyrelserna har fått i uppdrag att få till stånd samverkan med och emellan, dvs. socialtjänsten, polisen och regionerna, inte fick riktade uppdrag.
- att förutsättningarna för långsiktig finansiering är både oklara och svåra.

Orienteringsfasen i ett nystartat projekt kan mot bakgrunden ovan ses som projektets fundament. Det är under denna fas som länsrådsgruppen försöker översätta regeringsuppdraget till något mer begripligt och genomförbart. Mer specifikt framstår orienteringsfasen som en fas där länsrådsgruppen söker svar på en del grundläggande frågor som projekt av olika slag brukar förhålla sig till. Det rör sig om frågor om *vad* det är som ska göras, *varför* ska det göras, *hur* ska det göras, *vem* eller *vilka* ska göra det samt vem eller vilka kan dra nytta av projektet.

Planeringsprocess

Planeringsprocessens embryo bildas i och med förstudien⁷⁸ som ger rekommendation om pilotlän, ger förslag på en organisation på nationell nivå för ledning och samordning av pilotlänens arbete samt rekommendationer beträffande målgrupp, åldersspann, huruvida resurscentra ska ägna sig åt myndighetsutövning eller inte, verksamhetens form dvs. fysiskt hus, mobila team, digitala lösningar, samlokalisering, länsövergripande, myndighetsgemensam verksamhet etc. Den ger också en knapphändig beskrivning av ledningsfunktionerna, dvs. den nationella samordningen bestående av en nationell styrgrupp och en nationell samordningsgrupps övergripande ansvar. Förstudien berör emellertid knappast syfte och mål för verksamheten. Den lämnar också frågan om HRV ska vara för- eller bakgrund öppen.

Orienteringsfasen som pga. uppdragets diffusa karaktär kan tyckas hade varit behjälpt av mer tid, utrymme och sakkunskap samt projektledarkompetens, nödvändig för att designa en tydlig projektplan, anses ha komplicerats och försvårats av regeringens krav på snabba resultat. Dessa svårigheter har väckt reflektioner hos flera aktörer i projektet. En av intervjupersonerna uttrycker det i följande ordalag:

Skapa ramar från början för hur likvärdighet skulle uppnås. Definiera minsta gemensamma nämnare för RC. Ingen drar åt likvärdigt håll. Något som borde gjorts under förstudien. Vi

⁷⁸ Länsstyrelserna, 2018

har inte kunnat enas kring fokus för projektet dvs. HRV, fått kompromissa i termer av att HRV ska vara huvudsats och VIN bisats. Det borde ha gjorts en tydligare avgränsning.

Citatet ovan betonar mer konkret vikten av tidig och genomtänkt formalisering av roller, ansvar, mandat, arbetsbeskrivningar, avtal och uppföljning för en effektiv drift av projektet.

Förankringsprocess

Förankringsprocessen framstår som den process under orienteringsfasen som förefaller ha haft stor betydelse för piloternas framgångar i och svårigheter med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra. I det följande beskrivs piloternas förankringsprocess och de utmaningar de har mött under processens gång. Beskrivningen av förankringsarbetet görs med fokus på förankringsarbetets form, målgrupp och tidsram.

Följeforskningens rapport för projektåret 2019⁷⁹ konstaterade att 3 av piloterna initierade förankringsarbetet under senhösten 2018 medan de fjärde och femte piloterna inledde förankringsarbetet under våren 2019. Vidare konstaterade följeforskningens rapport för 2019 att piloterna trots viss variation hade använt sig av ungefär samma former för förankringsarbetet, dvs. genom att ordna regionala konferenser, dialog- och informationsmöten, kommunbesök, inslag i medier etc. I samma rapport framkom också att piloterna i stort sett hade vänt sig till samma aktörer för att förankra projektet dvs. länsledning, chefer vid berörda myndigheter, samverkansnätverk, yrkesverksamma som möter målgruppen etc. Dock förefaller det som att samtliga piloter har bedrivit större förankringsarbete mot gräsrotter och att ledningsnivån jämförelsevis nåtts i mindre utsträckning.

I det empiriska underlaget till föreliggande rapport framkommer att samtliga piloter har fortsatt att bedriva någon form av förankringsarbete under hösten 2019 och hela 2020. Dock verkar det som att vissa piloter har haft ett större behov än andra av fortsatt förankringsarbete. Detta behov relateras av flera intervjupersoner till olika försvårande omständigheter under den initiala förankringsprocessen. Till dessa försvårande omständigheter, som citaten nedan visar, hör dels bristande sakkunskap om HRV-frågan hos nationella styrgruppen och dels otydlighet kring vilken vision och vilka mål som skulle förmedlas till berörda aktörer i länet under förankringsprocessen.

Avsaknaden av expertis i styrgruppen varit en försvårande omständighet.

Har inte funkat bra i vår pilot. Inte tydliga målsättningar, oklart vad vi ville ha. Otydligt uppifrån, och ännu otydligare här. Svårt att jobba om man inte vet vad det är som ska uppnås därför svårt att förankra.

En annan omständighet som anses ha försvårat förankringsarbetet är, som intervjupersonen i citatet nedan framhåller, den korta tidsramen för det initiala förankringsarbetet inte minst pga. att piloterna anser sig ha haft förväntningar på sig från regeringens sida att leverera snabba resultat. Det som en del intervjupersoner beskriver som krav på snabba resultat anses ha skett på bekostnad av ett genomtänkt och tålmodigt förankringsarbete som skulle ha ägnats adekvat tid. Detta anses inte rimma med uppdragets ambition om regionala, kommun- och

⁷⁹ Se bilaga 1 i Länsstyrelsen Östergötland, 2020

myndighetsgemensamma resurscentra då ett nedbantat, påskyndat och mindre genomtänkt förankringsarbete tycks ha haft som följd att vissa piloter inte haft möjlighet att nå hela länet aktörer som är relevanta för samverkan. Detta förefaller ligga till grund för vissa piloters behov av fortsatt arbete med att ha huvudfokus på att förmedla och förankra varför resurscentra behövs, vad regeringens vision är, vilket syfte och vilket mål som ska uppnås.

En utmaning var att starta upp en ny verksamhet med en målsättning att nå hela länet men samtidigt tro på idén att starta i mindre skala och utveckla arbetet med pågående verksamhet. Dessa förutsättningar i kombination av tidspress där pilotlänen fick veta att resultat förväntades snabbt och att verksamhet skulle startas upp så snart som möjligt bidrog till att arbetet med att nå samtliga kommuner får fortsätta framöver.

Vissa piloter upplever att förväntningarna på snabba resultat inneburit att de har behövt fortsätta bedriva grundläggande förankringsarbete istället för att halvvägs i projektet ägna mer tid åt förankring av tanken om att permanenta resurscentraverksamheten. Dessa län problematiserar, som det framgår av följande citat, formen för regeringens finansiering av resurscentrasatsningen.

Beroende på var det nya länet befinner sig i processen är det relevant att fundera över när ekonomiska medel behövs eller inte. Så att förankringsarbetet får ta sin tid och inte stressas fram av pengar som riskerar att "brinna inne".

Mer konkret framgår av citatet ovan att fördelning av medel i slutet av året och efterföljande förväntningar på snabba resultat missgynnar ett gediget förankringsarbete. Flera intervjupersoner anser att det kanske hade varit en mer framkomlig väg att fördelningen av medel skulle anpassats till hur långt förankringsarbetet hade hunnit komma i specifika piloter.

När det gäller formen för förankringsprocessen under 2020 har piloterna använt sig, i stort sett, av samma former som de tidigare år nyttjat dvs. genom konferenser (i piloterna 2, 4 och 5), informationsmöten, kampanjer, utbildningsinsatser etc. Det framkommer dock en viss variation vad gäller vilka aktörer piloterna vänt sig till för att ytterligare förankra projektet. I pilot 1 har förankringsarbetet i princip riktats till samma aktörer som tidigare, dvs. ledningsnivån för politik och förvaltning samt yrkesverksamma. Vad gäller pilot 2 förefaller det som att länsledningen har visat fortsatt stort intresse och engagemang för resurscentrasatsningen. I denna pilot verkar det som att det inte har funnits något större behov av att bedriva fortsatt förankringsarbete mot ledningsnivån. Via samordnare i pilot 2 har dock ett fortsatt förankringsarbete skett mot yrkesverksamma. I pilot 3 har det fortsatta förankringsarbetet haft stort fokus på ledningsnivån hos några få centrala aktörer. Detta tycker delvis bero på att det län denna pilot befinner sig i har en del utmaningar pga. relativt svaga länsövergripande samverkansstrukturer. I pilot 4 har fokus legat på förankring hos chefer inom skola och socialtjänst. Denna pilot har inte haft något större behov av förankringsarbete på politisk ledningsnivå då berörda politiker visat adekvat intresse för satsningen. I pilot 5 har satsningen varit välförankrad hos förvaltningsledningen och hos yrkesverksamma samtidigt som det har identifierats ett behov av fortsatt förankringsarbete bland politiker. Identifiering av detta behov har skett i samband med utvärdering av kompetenshöjande insatser där det har observerats en ganska tydlig politisk underrepresentation. Det framkommer också i intervjuerna att vissa professioner, främst de inom hälso- och sjukvården, har nåtts i blygsam utsträckning och att det finns ett tydligt behov av fortsatt förankringsarbete mot hälso- och sjukvården.

En annan faktor som enligt flera intervjupersoner har försvårat förankringsprocessen är Coronapandemin. Resurscentrumverksamheten har i likhet med många andra verksamheter fått ställa in och ställa om. Pandemin sägs också ha gjort att slutdatumet för vissa förslag, beslut och avtal t.ex. samverkansavtal har skjutits upp. Detta i kombination med att pandemin i viss utsträckning har saktat ned det operativa arbetets takt, verkar ha skapat ett behov av fortsatt förankringsarbete då det operativa arbetet inte haft tillräckliga förutsättningar för att visa önskade resultat.

Pandemin har gjort möjligheterna för lokal/regional finansiering än mer utmanande och kräver fortsatt och ökad förankring hos länets beslutsfattare och mer omfattande resultat från befintlig verksamhet. Ett flerårigt samverkansavtal, inklusive finansiering, presenteras för styrgruppen i februari 2021.

Det intervjupersonen i citatet ovan antyder förefaller vara att ett operativt arbete, ostört av pandemin, skulle ha haft bättre förutsättningar att visa att resurscentra behövs och gör skillnad. Ett resultat som skulle kunnat nyttjats som ett säkrare kort i förhandlingar med samverkanspartners för att övertyga dem om behovet av ett resurscentrum.

Ännu en omständighet, dock av mer övergripande karaktär än länsspecifik, som anses ha försvårat förankringsarbetet, rör regeringsuppdragets karaktär. Av intervjuutdraget nedan framgår att uppdraget förutsätter ett omfattande och tidskrävande förankringsarbete från länsstyrelsernas sida då de myndigheter som länsstyrelserna ska samla runt samverkansbordet inte fått riktade uppdrag.

En utmaning kopplat till förankringsarbetet har handlat om uppdragets art i form av att Länsstyrelsen ensam fått uppdraget att stöda utvecklingen av en verksamhet som bygger på samverkan. Detta har medfört ett tidskrävande arbete med informationsspridning, kommunikation samt förankringsarbete gällande uppdraget. Bland annat har aktörerna varit oense om frågan huruvida stöd ska erbjudas direkt till utsatta personer.

Utöver det som intervjupersonen i citaten ovan framhåller, uppger också flera intervjupersoner, att de svårigheter som piloterna har mött i sitt förankringsarbete hänger delvis samman med den otydlighet kring vision, syfte och mål och minsta gemensamma nämnare för resurscentra som i viss mån har kännetecknat själva uppdragsformuleringen men också tolknings- och planeringsprocessen under orienteringsfasen.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att orienteringsfasen i resurscentrasatsningen har påverkats av en rad faktorer såväl av gynnande som av försvårande karaktär (se tabell 2). En betydande försvårande omständighet kan sägas ha varit regeringsuppdragets breda formulering och avsaknad av riktade uppdrag till centrala aktörer. Att det har varit diffust när det gäller frågor om vad, hur och hur länge det skulle pågå. Att regeringen enbart gett länsstyrelserna i uppdrag att samla centrala aktörer som möter målgruppen dvs. socialtjänst, polis och hälso- och sjukvården runt samverkansbordet verkar också ha varit en utmaning för flera av piloterna. Svårigheten tycks ligga i att länsstyrelserna saknat mandat i förhållande till dessa nyckelaktörer och saknat eget operativt arbete mot hedersrelaterat förtryck och våld.

Tabell 2 Gynnande och försvårande faktorer under orienteringsfasen

Faktorer	Processer under orienteringsfasen		
	Tolkning	Planering	Förankring
Gynnande faktorer under orienteringsfasen	Att ge förstudieuppdraget till Länsstyrelsen Östergötland	Förstudien ger viss riktning och vägledning	God länskänedom hos projektledare i vissa piloter. Viktigt för att identifiera rätt delregion, rätt verksamheter och rätt personer
Försvårande faktorer under orienteringsfasen	Tolkning som görs av aktörer med begränsad sakkunskap och med begränsad insyn i tidigare gjorda insatser mot HRV. Kort tid	Kort tid, Bristande formalisering av projektet i fråga om syfte, mål, minsta gemensamma nämnare, fokus och målgrupp	Kort tid, agerat under prestationspress. Vagt vad resurscentra är och vad som ska uppnås. Dubbla budskap gällande innovation och satsning på befintliga strukturer. Förankringens nivå, systematik, form och längd

Som det framgår av tabellen ovan verkar piloterna ha brottats med en rad svårigheter under orienteringsfasen. Det rör sig bl.a. om bristande kompetens hos flera av dem som skulle tolka det vaga uppdraget, kort om tid för planering och förankring, krav på snabba resultat från regeringens sida, otydlighet kring syfte och mål, dubbla budskap i fråga om att bygga upp något innovativt eller bli komplement till befintliga verksamheter etc. Vid sidan av dessa försvårande faktorer förefaller det också som att det har funnits en rad främjande omständigheter t.ex. att styrgruppen inser behovet av sakkompetens och att Länsstyrelsen Östergötland, med långvarig erfarenhet av utvecklingsarbete mot HRV, gavs i uppdrag att göra en förstudie, att förstudien gav viss riktning och vägledning och att en del av de regionala projektledarna hade god länskänedom och kunde identifiera rätt plats och rätt aktörer för satsningen.

Sammantaget ger orienteringsfasen intryck av en fas som delvis bär inslag av en trevande ansats med tämligen svag förankring i sakkunskap, tidigare erfarenheter av utvecklingsarbete mot HRV och projektledarskap.

Utvecklingsfas: att behöva stämma i ån

Denna fas förefaller ha tagit en rudimentär början parallellt med planeringsprocessen under orienteringsfasen. Mer konkret när förstudien⁸⁰ och inventeringar görs och när förankringsarbetet inleds. Tidsmässigt kan den sägas spänna över perioden senhösten 2018 ända till pilottidens slutskede, dvs. december 2020. Dock är det viktigt att påpeka att fasen verkar intensifieras under våren 2019 när en nationell samordnare tillträder sin tjänst.

Som de övriga faserna berör utvecklingsfasen såväl nationell som regional nivå.

Beskrivningarna i denna del följer samma mönster som i tidigare kapitel. Det görs först en redogörelse för processer och genomförda aktiviteter på nationell nivå. Därefter görs en beskrivning av processer och aktiviteter under utvecklingsfasen på regional nivå.

Utvecklingsfasen inbegriper flera processer bl.a. en *formaliseringsprocess* vars embryo bildas i förstudien men växer, tar fart och form när projektets nationella samordnare tillträder sin tjänst i februari 2019. Denna fas innefattar också en *konceptutvecklingsprocess* med fokus på att formulera verksamhetens minsta gemensamma nämnare. Det rör sig också om en *kompetensutvecklingsprocess* som i sig inbegriper både kunskapshöjning och förstärkning av personalstyrka. Rekrytering av en nationell samordnare med sakkunskap om heder är en viktig aspekt av detta. En annan viktig process i denna fas är en *kontrollprocess* dvs. att bevaka att projektet utvecklas i enlighet med regeringsuppdraget. Nedan görs en mer utförlig redogörelse för dessa processer.

Formaliseringsprocess på nationell nivå

Under orienteringsfasen verkar en ganska blygsam formalisering av projektet ha skett. Denna i form av klargöranden av projektorganisationens struktur, lednings- och styrningsfunktioner, roller, ansvar, kommunikationsvägar, arbetsbeskrivningar, syfte, mål, innehåll, fokus och målgrupp för projektet. Förstudien som kan tyckas innehålla embryot till en begynnande formalisering är tämligen sparsam i sina formuleringar kring de ovan nämnda aspekterna som kan tyckas ha varit behjälpta av formalisering i ett tidigt skede under projektets gång. Den gör ganska allmänt hållna beskrivningar av den nationella samordningen, dvs. styrgruppen och samordningsgruppens ansvar och roll. Den ger heller inte någon nämnvärd vägledning i fråga om vad syftet med projektet är, vilka mål som ska uppnås och vad resurscentras minsta gemensamma nämnare ska vara för något. Förstudien är dock mer vägledande när det gäller avgränsningen av projektets fokus på HRV-frågan och målgruppen dvs. HRV-utsatta. Det öppnar förstudien för att verksamheten på sikt skulle kunna göra en breddning av målgruppen så att den omfattar alla som utsätts för våld av närstående. Den öppnar därmed också för en vidgning av verksamhetens fokus dvs. att den ska ha både HRV och våld i nära relationer i fokus.

Med denna rudimentära grad av formalisering av projektets innehåll och form startar verksamheten i piloterna. Färden verkar ha börjat utan en tydlig bild av slutdestinationen och utan adekvat vägledning av vägmärken samt utan en tillräckligt tydlig karta. Samtidigt fanns en förväntan om att visa resultat på kort tid. Dessa omständigheter sammantaget förefaller ha skapat svårigheter för de regionala projektledarna vid länsstyrelserna. I detta skede planeras det för inventeringar. Det inleds dialogmöten, förankringskonferenser, det tecknas avtal och fördelas medel till aktörer som tros kunna bedriva arbete mot HRV. Det arrangeras också

⁸⁰ Länsstyrelserna, 2018

regionala uppstartskonferenser under våren 2019. Detta sammanfaller i tid med att en nationell samordnare knyts till projektet. Bland de första observationerna som samordnaren verkar göra är att golv och tak, i form av syfte och mål, för projektet inte riktigt är lagda. Denna iakttagelse tycks få sig tydligare konturer under våren och försommaren 2019. Dessa observationer förefaller ha mynnat ut i ett behov av att dra i handbromsen, stanna upp, ta en närmare titt på regeringsuppdraget, förstudiens rekommendationer och jämföra färdriktningen med dessa men också med tidigare erfarenheter av liknande satsningar mot HRV. Bland de tidigare satsningarna lyfts i synnerhet Länsstyrelsen Östergötlands pilotverksamhet (se Våga stå kvar, 2014) i Gävleborgs län och Nationella kompetensteamets fleråriga arbete med HRV-frågor. Detta blir underlag för en utmanande men nödvändig diskussion om behovet av reflektion och nya tag. Det konkreta utfallet av denna process verkar ha blivit en intensiv, tids- och resurskrävande men också tålamodsprövande formaliseringsprocess som till slut föll i god jord när de inblandade aktörerna successivt insåg vikten av tydlighet för projektets utveckling. På relativt kort tid produceras då en rad dokument för att kompensera den eftersatta formaliseringen av projektets form och innehåll. Några exempel på dessa dokument är en projektplan för den nationella samordningen, en kommunikationsplan, säkerhetsrekommendationer och en vägledning. Nedan följer en kort beskrivning av dessa formaliserande inslag.

Projektplanen för den nationella samordningen formulerar och tydliggör syfte och mål med länsstyrelsernas uppdrag, målet för nationella samordningen, syfte och mål med resurscentra, verksamhetens avgränsningar, kvalitetssäkring, projektorganisation, målgrupp, tidsplan, aktiviteter, budget etc. Projektplanen formaliserar också rollerna i organisationen. Det gäller rollbeskrivningar för nationella samordningen både på chefsnivå, dvs. styrgruppen och operativ nivå dvs. samordningsgruppen, nationella samordnaren, kontaktlänsråd, ansvariga chefer i länen och ansvariga medarbetare inom resurscentra i länen.

Det har funnits olika uppfattningar om behovet av formalisering av rollerna i projektorganisationen. Det framkommer i underlaget till denna rapport, som citaten nedan visar, en uppfattning både bland regionala aktörer och medlemmar i styrgruppen som går ut på att roll och ansvar varit ganska tydliga.

Anser att den nationella styrningen varit bra med en väldigt hög kompetens från det nationella kompetensteamet.

Kan inte säga att styrgruppens roll har varit otydlig. Vi skapade en traditionell styrgrupp. Ganska snart var det en tydlig funktion. Men ur ett nerifrån perspektiv kan styrgruppen varit mest otydlig.

I jämförelse med uppfattningen som framkommer i citaten ovan, anser flera andra intervjupersoner, både på regional nivå och vissa i styrgruppen, att roller och ansvar har varit otydliga och därmed i behov av förtydliganden.

Styrgruppen är anonym, ingen koll, vet inte vilka som ingår i den. Har ingen riktig referens till dem.

Styrgruppen långt bort. Svårt för chefer på länsstyrelserna som har flera andra uppdrag att ta till sig detta uppdrag.

Som sista citatet ovan visar gäller kritiken mot ledningsstrukturen inte bara otydligt formulerade roller och ansvarsområden utan också styrgruppens sammansättning. Mer konkret att styrgruppens medlemmar har haft flera andra uppdrag och att det kanske hade gett styrgruppen större ledningsmöjligheter om det fanns någon eller några med mer tid för koordinering och ledning av verksamheten.

Det finns, som citaten nedan indikerar, liknande uppfattningar om den nationella samordnaren. Flera intervjupersoner anser att nationella samordningens roll inledningsvis varit otydlig men att den allteftersom blivit tydligare och mer fokuserad.

Stökigt med samordningsgruppen. Inte helt tydligt. Rollerna har klarnat allteftersom.

Samordningsgruppen har ofta stöttat nationella samordnaren med dennas uppdrag att ordna spridningskonferenser istället för att samordnaren stöttat länen med att starta verksamheter. Det har saknats en tydlig riktning och en kraft som vill någonstans och det har under tidens gång ändrats viljeriktning inom samordningsgruppen som jag upplever det.

Mot bakgrund av otydliga ramar inledningsvis och de problem och intressekonflikter som den senkomna formaliseringen verkar ha lett till, betonar vissa intervjupersoner vikten av att inför nya resurscentra bilda en projektgrupp med uppgift att leda verksamheten i rätt riktning.

Avsätta projektgrupp, nationellt, starta med det i ett halvt år och parallellt arbete i pilotlänen.

Ett annat dokument som producerades under formaliseringsprocessen är en *kommunikationsplan*. Den syftar till att öka kännedomen om resurscentra bland projektets definierade målgrupper. Ambitionen är att alla relevanta parter ska känna behovet och vikten av delaktighet och samverkan, dvs. två beståndsdelar som anses kunna ge goda förutsättningar för att nå de övergripande målen med regeringsuppdraget. De som berörs av kommunikationsplanen är bl.a. regionala styr-, samordnings- och arbetsgrupper, regeringen genom Arbetsmarknadsdepartementet (som uppdragsgivare), länsstyrelsenätverket, myndighetsnätverket, nätverket för idéburen sektor, Kompotten, yrkesverksamma i pilotlänen och övriga relevanta aktörer.

Medan projektplanen och kommunikationsplanen avser formalisering av projektets ledningsstruktur och organisation rör dokumentet *Säkerhetsrekommendationer*, som namnet antyder, rekommendationer om säkerhetsaspekter kopplade till fysiskt hus, mobil verksamhet, digital säkerhet, hantering av känsliga personuppgifter, utsattas och professionellas säkerhet. Behovet av dessa rekommendationer springer ur det specifika med HRV, t.ex. kollektivt engagemang i upprätthållandet av förtrycket och våldet men också i förföljelser och trakasserier av den som anses ha betett sig vanhedrande.

I jämförelse med ovan beskrivna dokument tar dokumentet *Vägledning* sikte på verksamhetens innehåll. Vägledningen inbegriper en beskrivning av HRV, syftet med regionala resurscentra, projektmål, målgrupp, minsta gemensamma nämnare, dvs. konsultation, vägledning och kompetenshöjande insatser till professionella, kompetenshöjande insatser till professionella, chefer och politiker samt stöd och rådgivning till HRV-utsatta barn och unga vuxna.

Formaliseringsprocess på regional nivå

Graden och behovet av utvecklingsarbete, främst i form av formalisering har varit olika i piloterna. I vissa piloter har de regionala samordnarnas arbetsbeskrivning formulerats redan i utlysningen av samordnartjänsten medan i andra län har samordnaren själv formulerat sin arbetsbeskrivning efter att ha tillträtt tjänsten. Bland piloterna finns emellertid en, dvs. pilot 2, som kan betraktas som ett praktexempel på formalisering av organisationsstrukturen inklusive roller och ansvar för olika organisatoriska funktioner, tydlighet i avtalsförfarandet, arbetsbeskrivningar. Även denna pilot har dock behövt göra justeringar utifrån den senkomna formaliseringen som skett på nationell nivå rörande målgruppsdefinitioner, projektets fokus etc. Det finns också exempel på piloter som haft en ganska låg grad av formalisering. Dock går det att se att samtliga piloter har utifrån den formaliseringsprocess som skett på nationell nivå, gjort justeringar och formaliserat arbetets form och innehåll i högre grad än i början av projektet. Det rör sig om att ta fram projektplaner eller verksamhetsplaner samt uppdatera detta och skärpa syfte- och målformuleringar samt förtydliganden och fokusering av samverkansavtal.

Piloterna har också haft erfarenhetsutbyte med varandra kring mallar för statistik och likvärdigt utbildningsmaterial etc. Det har också gjorts utvecklingsarbete i form av justeringar i organisationen i vissa piloter. Det rör sig bl.a. om en specialisering av arbetsuppgifterna. I pilot 4 fick exempelvis en kompetenshöjande funktion, som i projektets initiala skede fram till september 2019 stod både för utbildningsinsatser och samordningen av resursteamerna, lämna över samordningsfunktionen till en samordnare med huvudansvar för koordinering av arbetet och metodutveckling. De utbildande och samordnande funktionerna har med andra ord specialiserats och renodlats i denna pilot.

Konceptutvecklingsprocess

Denna process kan ses som en parallellprocess till formaliseringsprocessen. Den tar sig tydliga uttryck i det ovanbeskrivna vägledningsdokumentet. Denna konceptutveckling förefaller vara inspirerad av tanken om nationella riktlinjer för barnahus men även influerad av utvärderingar av barnahus där det framkommer ett behov av minsta gemensamma nämnare för att uppnå viss mån av likvärdighet (se Barnafriid, 2019). Utfallet av denna konceptutvecklingsprocess är en formulering av grundläggande kriterier som behöver uppfyllas för att en verksamhet ska kunna betraktas som ett resurscentrum mot HRV. Den minsta gemensamma nämnaren för regionala resurscentra formuleras i vägledningen enligt följande:

- Resurscentrums målgrupp är barn och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Samverkan inom ramen för resurscentrum sker mellan kommunen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt regionen. Detta utesluter inte samverkan med andra utan utgör ett minimum av samverkan.
- Resurscentrum har personal med praktisk erfarenhet av och teoretisk kompetens kring arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

- Resurscentrum ska sträva efter att målgruppen har jämlik tillgång till verksamhetens specialiserade och anpassade stöd oavsett vistelseort i länet.
- Resurscentrum ska systematiskt dokumentera, följa upp och utvärdera verksamheten både på individnivå och verksamhetsnivå i enlighet med den uppföljningsmodell som är framtagen inom ramen för resurscentrauppdraget.

Viktigt att påpeka är att ovanstående punkter rör minsta gemensamma nämnare för regionala resurscentras form. Det är också vissa kriterier för minsta gemensamma nämnare för verksamhetens innehåll som ska vara uppfyllda. Det rör sig om att resurscentra ska ge stöd och rådgivning till barn och vuxna som utsätts för HRV samt för våld av närstående⁸¹. Det ingår också konsultation och vägledning till professionella som möter de utsatta. Utöver detta ska resurscentra också erbjuda utbildningar och kompetenshöjande insatser till yrkesverksamma, chefer och politiker.

Denna konceptutvecklingsprocess upplevdes inledningsvis, som citatet nedan indikerar, som tids- och resurskrävande och som skapade en viss intressekonflikt. Detta verkar ha tagit sådana uttryck som olika prioriteringar för nationell och regional nivå. Medan nationella nivån strävade efter förtydligande av ramar verkar den regionala nivån haft exempelvis förankring och samverkande i fokus. Ur ett regionalt perspektiv verkar denna process sett som att kasta jästen i ugnen efter degen. Att minsta gemensamma nämnare för verksamheten inte skulle komma de pågående piloterna till gagn och att processens utfall kan vara till nytta för framtida resurscentra. De utmaningar som denna process väckte kan delvis hänföras till att piloterna redan hade hunnit hålla dialogmöten, inventeringar, definiera och förankra fokus, målgrupp och teckna avtal.

I och med att nationella samordnare inte varit med från början har hon fått arbeta ensam och behövt gruppens stöd. Olika prioriteringar för gruppen och samordnare. När samordnarens högsta prioritering varit ett särskilt dokument har det inte varit högsta prioritet för gruppen. Det har upplevts som osynkat. (MA20).

Invändningarna mot det som vissa regionala företrädare för projektet verkar ha upplevt som en malplacerad konceptutvecklingsprocess ebbade dock aldrig ut men dämpades allteftersom i synnerhet när en kompromiss nåddes. En kompromiss som gick ut på att HRV ska utgöra förgrund och att våld i nära relationer skulle utgöra projektets bakgrund. Kompromissen rörde också att vissa piloter som sedan tidigare kommit överens med samverkanspartners att verksamhetens målgrupp är både HRV-utsatta och de som utsätts för våld av närstående, fick fortsätta med en sådan målgruppsdefinition.

Den eftersläpning i projektet som verkar ha föranlett en fördröjd konceptutvecklingsprocess kan ju betraktas som ett nödvändigt försök från nationella samordnarens sida att stämma i ån men den har också gett möjlighet att dra lärdomar av de gjorda erfarenheterna.

I nya organisationsstrukturen borde man eftersträva att täppa igen dessa luckor och effektivisera arbetet. Fokus ska vara regional förankring för länen, snarare än att vara stöd

⁸¹ Från och med 2021 kommer uppdraget att vara avgränsat till att enbart omfatta HRV.

för projektledaren.

Att konflikter kan bana vägen för utveckling kan sägas stämma i detta fall. Den lärdom som nationella samordningen drar av att behöva stämma i ån är som utdraget ovan visar att det är viktigt att försöka stämma i bäcken i den bemärkelsen att roller och ansvar ska tydliggöras i ett tidigt skede när nya resurscentra ska starta.

Kompetensutvecklingsprocess

Av avsnittet om formaliseringsprocessen framgick att nationella samordningen inledningsvis haft begränsade möjligheter att stödja och koordinera samordningsgruppen och att rollerna ibland tenderat att bli omvända dvs. att samordningsgruppen bistått samordnaren med planering av konferenser och formalisering i form av framtagande av olika dokument etc. Det framkom också att detta stundom lett till intressekonflikter då prioriteringarna ansetts ha varit olika. Sett ur den nationella samordnarens perspektiv skulle arbetet med formalisering av projektet prioriteras och att göra det arbetet utan att involvera piloterna skulle strida mot en transparent och demokratisk process. I intervjuerna, som citaten nedan indikerar, finns det reflektioner kring de relativt motstridiga prioriteringarna och intressekonflikterna. En av dessa reflektioner är att flera som jobbade i projektet varit nya. Detta gäller både en del medarbetare i styrgruppen, nationella samordningen och en del av de regionala projektledarna vid länsstyrelserna. Ny i olika bemärkelser dock. Vissa varit nyanställda hos länsstyrelserna men också nya inom hedersområdet. Vissa andra varit anställda vid länsstyrelsen sedan tidigare men med begränsad sakkunskap om HRV. Andra har besuttit mycket sakkunskap om HRV men varit nya i länsstyrelsevärlden.

Idéen att ha nationell samordning är god men har i praktiken inte varit så väl fungerande utifrån beslutsfattande och rollfördelning. Kompetens gällande just HRV är specifikt och även om kunskap funnits betyder inte det automatiskt kunskap om hur ett nytt resurscentrum kan och bör skapas just för dessa frågor. Här har vi varit beroende av vilka exempel som lyfts fram på nationell nivå och dessutom länets förutsättningar.

Var anställd i en månad vid länsstyrelsen när jag fick uppdraget. Hade jag jobbat längre så skulle jag inte ägnat tid åt att ta fram blanketter, mall för statistik. Projektmallar fanns hos länsstyrelsen. Skulle velat att det hade sett annorlunda ut.

Det framkommer också exempel i det empiriska underlaget till denna rapport på medarbetare med sakkunskap om HRV men utan längre erfarenhet av projektledarskap.

Jag har inte lett ett så stort projekt tidigare. Hur gör man? Vad ska man tänka på? Tror inte att jag är ensam om det inom ramen för RC-satsningen.

Som citaten ovan indikerar verkar projektet ha brottats med ett kompetensproblem som grovt förenklat kan beskrivas som bristande sakkunskap om HRV å ena sidan och bristande erfarenheter av och kunskap om projektledarskap hos många, inklusive dem med sakkunskap om HRV, å den andra sidan. Denna kompetensproblematik har dock uppmärksamats och diskuterats i följeforskningens och nationella samordningens respektive rapporter för projektåret 2019. Det har också funnits en medvetenhet om denna utmaning i den nationella styrgruppen. Som citatet nedan ger indikation på, är det sannolikt att projektet gynnats mer om nationella styrgruppen hade överlåtit mer eller delegerat mer till medarbetare och

sakkunniga.

Mer verkstad hade det blivit om man hade delegerat mer. Det kanske hade räckt med att chefer fått information.

En annan medlem i styrgruppen anser dock att en sådan informell delegering har skett ganska tidigt under projektets gång. En delegering som delvis beskrivs i följande citat som en förskjutning i rollerna mellan styrgruppen och Nationella kompetensteamet mot HRV (NKT).

Styrgruppens roll har förändrats under resans gång. I början hade NKT en stödjande roll i bakgrunden. De första 6-8 månaderna in i projektet spelade styrgruppen stor roll. Det har den fortsatt att göra. Efter 8-10 månader har NKT spelat större roll. Styrgruppens roll har minskat. Styrningen från NKT har ökat.

NKT:s inflytande över styrgruppens arbete kan ses som en öppen fråga. Det går däremot att konstatera att NKT har successivt fått spela en viktig roll i resurscentras utvecklingsarbete i form av förstärkning av de regionala samordnarnas kompetens och kunskapsbas. Detta har skett främst inom ramen för NKT:s handledning av de regionala samordnarna i avidentifierade ärenden. Ett samarbete som uppskattats mycket och som i konkreta fall resulterat i konkret stöd till utsatta i form av polisanmälningar, tvångsomhändertaganden och hemtagning av bortförda barn.

Kontrollprocess

De formaliseringsprocesser som ägt rum under utvecklingsfasen kan till viss del ses som ett mer systematiskt försök att stanna upp, blicka tillbaka på regeringsuppdraget och stämma av det med genomförda aktiviteter inom ramen för projektet. Ambitionen verkar med andra ord ha varit att ställa sig frågor av central betydelse för projektet. Det rör sig om frågor som varför resurscentra behövs, vad ska resurscentra göra, åstadkomma, vilka ska vara med i arbetet, vilka ska gynnas av resurscentras insatser etc. Svaret på dessa frågor har delvis föranlett det utvecklingsarbete som beskrevs i föregående avsnitt. Den här typen av aktiviteter bildar tillsammans något som kan kallas för en kontrollprocess. En process som kan påminna om uppföljning eller en mindre formativ utvärdering men av stor vikt för verksamhetens likriktning och måluppfyllelse.

Utveckling av uppföljningsverktyg

En annan process som initierades av nationella samordnaren i projektets slutskede är utvecklingen av verktyg för uppföljning av resurscentraverksamheten. Det rör sig om inköp av två olika typer av uppföljningsinriktade konsulttjänster. Den ena handlar om socioekonomiskt bokslut som ska göras av entreprenören och nationalekonomen Ingvar Nilsson. Tanken är, grovt förenklat, att visa på det långsiktiga mervärdet av sociala investeringar. Det är bestämt att pilot 5 ska bli Ingvar Nilssons studieobjekt. Ingvar Nilssons socioekonomiska bokslut skulle kunna nyttjas för att sälja in idén om resurscentra och för intressenter och huvudmän legitimera behovet av resurscentraverksamheten och den förändring som verksamheten är tänkt att åstadkomma.

Den andra konsulttjänsten som Sweco tillhandahåller går ut på att ta fram ett verktyg för en förändringslogik. Detta verktyg består av en beskrivning av aktiviteter, aktivitetsindikatorer, mål och resultat samt resultatindikatorer. Mer konkret är tanken att ta fram mätbara syfte och mål samt aktivitetsindikatorer för att utvärdera verksamheten. Målen som tas fram ska vara relevanta för de olika länen utifrån deras specifika förutsättningar.

På nationella samordningens initiativ ordnades två workshoppar med Sweco. En initial workshop där Sweco deltog i september 2020 och en som Sweco bjöd in till i oktober 2020 kring målstyrning och indikatorer. Vid denna workshop samlade Sweco in synpunkter och förslag på en rad aktiviteter som skulle utgöra grunden för indikatorerna som i sin tur är tänkta att mäta om målen uppfylls eller inte. Den nationella samordningen har reviderat underlaget från Sweco vid flera tillfällen. Sweco har levererat en uppföljningsmodell som ska presenteras för resurscentra 24 februari 2021. Den förändringslogik som Sweco har fått i uppdrag att utveckla ska bli en del av nya resurscentras projektdirektiv. Sett ur piloternas perspektiv kan denna uppföljningsmodell framstå som att spänna vagnen framför hästen men i relation till nya resurscentra kan utvecklingen av uppföljningsverktyg ses som att stämma i bäcken än i ån.

Sammanfattningsvis går det att säga att denna fas har präglats av en justering av projektet såtillvida att det som borde ha gjorts inledningsvis i form av formulering av syfte, mål, roller, ansvar, innehåll, fokus, målgrupp etc. görs i efterhand. Den nationella samordnaren ser och försöker åtgärda en eftersläpning i formaliseringen av projektet. Denna eftersläpning i formaliseringen av projektets form och innehåll verkar ha varit förknippad med vissa intressekonflikter och osynkroniserade prioriteringar mellan nationell och regional nivå. Ett av de viktiga resultaten av denna fas blev en kompromiss om projektets fokus, dvs. både HRV och våld i nära relationer, i de piloter som redan hade baserat samarbetsavtal med huvudmän på ett sådant fokus. Ett annat viktigt resultat kan sägas vara att fasen mynnade ut i utvecklingen av viktiga dokument som vägledning, projektplan, säkerhetsrekommendationer, kommunikationsplan etc. som kan staka ut vägen för utveckling och etablering av framtida resurscentra.

Genomförandefas

Denna fas vars centrala process utgörs av piloternas operativa arbete, beskrivs i huvudsak på regional nivå. Det tål att upprepas att beskrivningarna gäller fem piloter i fyra pilotlän då ena länet har haft två piloter. Dessa benämns som nämnts tidigare som pilot 1–5. Det rör sig mer konkret om de insatser som piloterna utfört med varierande startdatum fram till slutet av år 2020. Det handlar om operativt arbete riktat till målgrupperna yrkesverksamma och utsatta.

Det operativa arbetet handlar i samtliga piloter om kunskaps- och kompetenshöjande insatser i form av utbildningar i HRV, konsultativa insatser till professionella, profilerande insatser i syfte att göra fortsatt förankringsarbete mot gräsrotter och ledning för att sprida information om resurscentra. I enstaka fall rör det sig också om metodutvecklande insatser. Det förekommer också allmänpreventiva insatser i två av piloterna. Pilot 4 har haft många direkta möten med utsatta, såväl på de utsattas eget initiativ som på initiativ av yrkesverksamma som lärare, kuratorer, socialsekreterare, psykolog etc. Även pilot 5 har haft direkt kontakt med utsatta både i form av ett begränsat antal inkommande samtal från utsatta och direkta möten med utsatta inom ramen för konsultationer till yrkesverksamma. Det sist nämnda kan exempelvis röra sig om möten med en utsatt som varit aktuell hos en skolkurator som i sin tur sökt stöd hos resurscentrum. Nedan följer en beskrivning av det operativa arbetet i piloterna.

Dock är det viktigt att betona att den statistik som presenteras nedan behöver tas med försiktighet. Detta med anledning av att piloterna har fört statistik på olika sätt. Än viktigare att ha i åtanke är att statistiken spänner över olika tidsperioder. I ena piloten gäller statistikföringen en halvårsperiod medan i andra omfattar statistiken ett helt projektår. Detta beror på olika omständigheter som exempelvis längden på det operativa arbetet. Piloternas operativa arbete har inte varit i fas med varandra. En del har varit i drift sedan våren 2019 medan vissa andra kommit i gång under hösten 2019 eller våren 2020. Det blir med andra ord vanskligt att dra långtgående slutsatser på basis av den här typen av kvantifiering av piloternas operativa arbete.

Operativt arbete riktat till yrkesverksamma

Pilot 1 har haft sitt huvudsakliga fokus på yrkesverksamma. Piloten har under perioden november 2019 till maj 2020 genomfört *konsultativa, kompetenshöjande och profilerande* insatser, varav den sistnämnda står för insatser för att sprida information om resurscentrumet och dess arbete för att sätta verksamheten på länskartan.

Gällande konsultativa insatser har pilot 1 hållit konsultationer i 22 unika klientärenden (se tabell 3). Det har hållits flera konsultationer i flera av dessa 22 ärenden. Dessa har inkommit via telefon. Ärendena rör flickor i 77% av fallen och pojkar i 23%. Ca 10% av dessa initierats av socialtjänsten, 77% av skola, 10% av hälso- och sjukvården samt 3% av förvaltare eller godeman. De som har stått för utövande av HRV har varit föräldrar (54%), syskon (13%) och släkt (54%). Anledningen till kontakt med piloten har varit inskränkningar i livsutrymmet (41%), bortgifte eller hot om det (36%), psykiskt våld (23%) och bortförande (11%). Det har förekommit flera typer av våld i ett och samma ärende. Piloten har utsatta i åldersspannet 13–

26 som målgrupp. De som berörs av de initierade ärendena har varit i åldersspannet 14–26 varav de flesta mellan 18–21.

De insatser som pilot 1 har gjort har resulterat i råd om orosanmälan till socialtjänsten i 59% av ärendena, om polisanmälan i 11% och förslag på fortsatt stöd till utsatta i 22% av ärendena. 6 av 10 kommuner i länet har nyttjat pilotens insatser.

I fråga om kompetenshöjande insatser har pilot 1 ordnat 10 föreläsningar och utbildningar riktade till yrkesverksamma. Fokus för dessa insatser har varit att förmedla kunskap om HRV, indikatorer, rättspraxis och vikten av samverkan i HRV-ärenden. Piloten har också haft profilerande insatser i form av informationsmöten där företrädare för piloten spridit information om vilket stöd resurscentrum i piloten kan erbjuda och hur yrkesverksamma kan komma i kontakt med verksamheten etc.

Pilot 2 har i sin tur gjort *konsultativa, kompetenshöjande och profilerande* insatser under perioden april-december 2020. Målgruppen för dessa insatser har varit yrkesverksamma.

Gällande konsultativa insatser har pilot 2 under aktuell period erbjudit konsultation i 41 ärenden. Merparten har initierats av socialtjänst, och elevhälsa men även av andra myndigheter och aktörer inom civilsamhället. Anledningen till kontakt med piloten har varit kontroll och begränsningar, fysiskt och psykiskt våld, risk för bortgifte och bortförande och oro för syskon. Två av de inkomna ärendena rör religiös extremism i en hederskontext. Det är oklart vad dessa konsultationer har resulterat i dvs. i råd om oros- eller polisanmälan, fortsatt stöd, vidareslussning etc. Utfallet av pilotens konsultativa insatser har blivit utreseförbud i två fall, vidareslussning till Centrum för våldsbejakande extremism, ett fall till UD, två fall där umgänge har begränsats, tre fall där resurscentrum bistått med riskbedömning enligt riskbedömningsinstrumentet Patriark och ca 10-tal som lett till orosanmälan. Utsatta som berörts av dessa ärenden befinner sig i åldersspannet 11–20 varav merparten flickor och kvinnor men även en del pojkar och män (se tabell 3 och 4).

När det gäller kompetenshöjande insatser har pilot 2 ordnat 11 utbildningstillfällen för yrkesverksamma. Piloten har också gjort profilerande insatser inom ramen för 51 informationstillfällen varav 3 hålls under 2021. Samtliga kommuner i upptagningsområdet har nyttjat pilotens insatser. Mellan 500–600 personer har nåtts av pilotens kompetenshöjande och profilerande insatser. Målgruppen för dessa insatser har varit personal inom skola, socialtjänst, hälso- och sjukvården, polis, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, bostadsbolag m.fl.

Pilot 3 har under år 2020 gjort *konsultativa och profilerande* insatser riktade till yrkesverksamma. De konsultativa insatserna rör 38 oidentifierade frågeställningar (se tabell 3). Av dessa har 29 behandlats av piloten. 25 av frågeställningarna har rört HRV, 8 rört handläggning av HRV-ärenden och 7 rört våld i nära relationer. Frågeställningarna kring handläggning handlat om begränsningar i umgänge, bortförda barn, skilsmässa och utredning. Frågeställningarna har initierats mest av socialtjänsten (71%) men även av öppenvården, erbjudande verksamhet, flyktingmottagning och skola. Piloten har ingen åldersgräns men de aktuella frågeställningarna rört 1 utsatt i åldersspannet 0–12 år, 13 i åldersspannet 13–17 år och 18 i åldersspannet 13–26 och 10 rört personer över 27 år. Beträffande

upptagningsområdets representation har 7 av 17 kommuner i länet nyttjat pilotens insatser.

Anledningen till kontakt med piloten har varit behov av stöd och vägledning i de nyss nämnda situationerna. Utfallet av dessa konsultativa insatser kring oidentifierade frågeställningar varit samtalstips, rekommendation om kontakt med relevant myndighet och rekommendation om polisanmälan (se tabell 4). Gällande profilerande insatser har piloten ordnat två informationstillfällen riktade till professionella.

Pilot 4 har under perioden första december 2019 till sista november 2020 gjort såväl *konsultativa* och *kompetenshöjande* insatser som *profilerande* och *allmänpreventiva* ritade till unga i viss mån.

När det gäller konsultativa insatser har pilot 4 gett rådgivning i 353 unika ärenden varav 65 ärenden (18%) initierats direkt av utsatta. Dessa ärenden har resulterat i 1000 kontakter varav merparten med utsatta. Av ärenden som initierats av professionella står socialtjänsten för 50% och skola för 30%. Av de som har utövat HRV står föräldrar för 66%, syskon för 26%, övrig släkt för 22% och partners 11% för kränkningarna. Anledningen till kontakt med piloten har varit kontroll och begränsningar (54%), fysiskt våld (38%), psykiskt våld (36%), sexuellt våld (11%) och könsstämpning (6%). Samma person kan ha varit utsatt för flera olika typer av våld och kränkningar. Pilot 4 har ingen åldersgräns och inkluderar alla som utsätts eller riskerar utsättas för HRV i sin målgrupp.

Beträffande kompetenshöjande och profilerande insatser har pilot 4 nått 2215 yrkesverksamma vid sammanlagt 172 tillfällen. Av de som piloten nått är 764 socialsekreterare. De övriga varit företrädare för skola, polis, ungdomsverksamheter m.fl.

De konsultativa insatser som pilot 4 har gjort har resulterat i stöd, vägledning och vidarebeslutsning. Det rör sig om stöd i nya ärenden men också i ärenden under utredning hos socialtjänsten. Piloten har också gett stöd i hot- och riskbedömningar, deltagit i bedömningar av fortsatt arbete i enskilda ärenden. Piloten har också haft stödsamtal med utsatta för att motivera dem att ta emot hjälp eller i ärenden där bedömningen har varit att personen inte behöver eller vill skyddsplaceras men kan behöva stöd. Beträffande allmänpreventiva insatser har piloten hållit föreläsningar för elever och under coronapandemin nyttjat en digital plattform för att nå ut med information om vart utsatta för HRV kan vända sig för att erhålla stöd och skydd. Piloten har nyttjats av aktörer i hela upptagningsområdet; dock i varierande omfattning.

Pilot 5 har under perioden första december 2019 fram till 18 december 2020 gjort en rad olika insatser riktade till relevanta professioner men också direkt till utsatta. Pilotens aktiviteter rör *kompetenshöjande* insatser på grund- och spetsnivå, *konsultativa* insatser till professionella i hanteringen av ärenden i olika skeden och av olika slag. Piloten har liksom de övriga också haft *profilerande* insatser i betydelsen presentation av resurscentrumet och dess arbete för olika aktörer. Denna pilot har utöver ovan nämnda aktiviteter också haft *metodutvecklande* insatser i form av rutiner för olika yrkesgrupper i deras hantering av HRV-ärenden (se tabell 4).

Beträffande konsultativa insatser har pilot 5 haft 283 konsultationer med yrkesverksamma som möter HRV-utsatta. Merparten av de utsatta varit flickor. De har blivit utsatta av den egna familjen. Det är i första hand socialtjänst, skola och polis som initierat dessa konsultationer. Konsultationerna rör mest inskränkningar i vardagen, barn som inte kommit tillbaka till skolan efter skollov eller ledigheter, hot om barn- och tvångsäktenskap, könsstympning, fysiskt och psykiskt våld samt sexuella övergrep i några ärenden. Piloten har barn och unga i åldersspannet 10–26 år som målgrupp. Ärendena hos denna pilot har mest rört flickor i åldrarna 13–19 (se tabell 3).

Pilot 5 har organiserat de kompetenshöjande insatserna så att grund- och spetsutbildningar ordnats i smågrupper med dialog på lokal plats (se tabellerna 3 och 4). De större utbildningsinsatserna, varav 3 större konferenser med ca 400 deltagare, har getts till professionella som representerat olika verksamheter. Piloten har också bistått med handledning och processtöd till professionella exempelvis i frågor om bortförda barn, utreseförbud och skydd av utsatta. Pilotens profilerande insatser har varit riktade till olika grupper bestående av förtroendevalda och yrkesverksamma t.ex. informationsmöten med politiker, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Barnafrid m.fl.

Beträffande metodutvecklande insatser i form av rutiner till yrkesverksamma har pilot 5 genom sin arbetsgrupp tagit fram ett vägledningsdokument för yrkesverksamma under våren 2020. Dokumentet är till för att hjälpa professionella att upptäcka utsatthet för HRV i ett tidigt skede. Utöver detta har Ungdomsmottagningen som ingår i pilotens arbetsgrupp tagit fram en lathund som är tänkt att användas som stöd i möten med unga. Den innehåller frågor om möjlig utsatthet och risker för HRV.

Utfallet av de konsultationer som pilot 5 gett till yrkesverksamma går att sammanfatta i termer av råd om att professionella ska upprätta polisanmälningar, gett förslag på och bistått med hot- och riskbedömning, väglett professionella i hanteringen av saknade eller bortförda barn, förmedlat kontakter till målsägandebiträde, lämnat tips på t.ex. vart socialtjänsten kan vända sig vid skyddsplaceringar, hänvisat professionella till rätt instans t.ex. vid besvär pga. könsstympning eller väglett professionell i preventivt arbete mot könsstympning.

Pilot 5 har i likhet med övriga piloter i första hand gett rådgivning och vägledning till yrkesverksamma som i sin tur möter och ger stöd till utsatta. I detta avseende har piloten nått de utsatta indirekt. Piloten har varit tillgänglig för utsatta genom ett gemensamt bemannat gruppnummer eller stödtelefon. Denna stödlinje kan dock nyttjas såväl av professionella som av utsatta. Piloten har tagit emot ca 1800 samtal, merparten från yrkesverksamma men också ett begränsat antal direkt från utsatta. Dessa 1800 samtal rör dock inte 1800 unika ärenden utan ett och samma ärende kan i vissa komplexa ärenden ha krävt 20–30 samtal. Pilotens erfarenhet är att samtalsstöd till utsatta skulle behövas i större utsträckning. Det som utgör ett hinder enligt piloten är gällande lagstiftning som gör det svårt att ge stöd till barn och unga under 18 år, främst de under 15 utan föräldrars medgivande.

Pilot 5 har också gjort insatser av *allmänpreventivt* slag riktade till unga. Hit hör medverkan i ”Kärleken är fri” som är till för att sprida information om HRV och initiera diskussioner om ämnet bland elever, kill- och tjejgrupper, informationsfilm om våld riktad till gymnasielever.

Kill- och tjejgrupperna har startats av några av aktörerna som sitter med i pilotens arbetsgrupp. Gruppverksamheten tycks ha resulterat i mycket positivt gensvar från ungdomarna. Företrädare för piloten beskriver att ungdomarna uttrycker en frustration över att inte fler liknande samtal förs i skolan för att belysa vikten av att leva ett liv fritt från förtryck och våld.

Tabell 3 ger en översikt över piloternas insatser för målgrupperna och bakgrunden till kontakt eller konsultation.

Tabell 3 Statistik över aktualiserade klientrelaterade ärenden hos piloterna

Piloter	Statistiken avser	Ålder	Klientärenden	Anledning till kontakt
Pilot 1	Nov 2019-maj 2020	14–26 år, flest mellan år 18–21	22 ärenden. Inkommit via tfn. Rör 77% flickor & 23% pojkar, 10 % initierats av socialtjänst, 77 % skola, 10 % hälso- och sjukvård, 3 % förvaltare, godeman. Förövare: släkt 54%, föräldrar 54 % och syskon: 13 %	Kontroll, begränsningar i livsutrymmet: 41 % Bortgifte, hot om bortgifte 36%, psykiskt våld 23 %, bortförande 11%.
Pilot 2	Apr-dec 2020	11–20, mest flickor & kvinnor men även pojkar & män	41, merparten från socialtjänsten & elevhälsan men andra myndigheter & civilsamhället är också representerade.	Behov av rådgivning kring kontroll, fysiskt & psykiskt våld, risk för bortgifte, bortförande, oro för syskon. Två ärenden rör religiös extremism.
Pilot 3	Hela 2020	Alla åldrar. I aktuella frågeställningar: 1 berör ålder 0–12 år, 13 st 13–17 år, 18st 13–26 år och 10 st 27+	38 frågeställningar varav 29 diskuterats av piloten. 25 rör HRV, 8 rör handläggning & 7 våld i nära. Frågorna om handläggning rör begränsningar i umgänge, bortförda barn, skilsmässa och utredning.	Behov av stöd och vägledning i yrkesrollen kopplat till målgruppen.
Pilot 4	1dec 2019–30 nov 2020	Alla åldrar	353 ärenden varav 65 (18%) initierats av utsatta. Lätt till 1000 kontakter varav merparten med utsatta. 50% initieras av socialtjänsten, ca 30% av skola. De som utsätter är: föräldrar 66%, syskon i 26%, övrig släkt 22%, offrets partner 11%.	54% rör kontroll & begränsningar. Samma person kan vara utsatt för flera våldsformer. 38% fysiskt våld & 36% psykiskt våld. 11% har varit utsatt för sexuellt våld & 6 % för köns-stympning.
Pilot 5	1 de 19–18 dec 2020	10–26 år. Mest flickor 13–19 år	283 konsultationer. Ca 1800 samtal varav flera samtal i samma ärende, i vissa fall 20–30 st. Merparten av de utsatta varit flickor som utsattas av den egna familjen. Merparten initierats av Socialtjänst, skola och polis.	Mest kontroll, barn som inte återkommit efter skollov eller ledigheter, hot om tvångs-äktenskap, barnäktenskap & köns-stympning. Fysiskt, psykiskt våld i de flesta ärendena. Sexuella övergrepp i några ärenden.

Tabell 4 ger en översikt över piloternas gjorda insatser riktade till yrkesverksamma, insatsernas utfall och hur stor del av upptagningsområdet som har nåtts av piloternas operativa arbete.

Tabell 4 Piloternas insatser och utfallet av deras konsultationer

Piloter	Insatser	Konsultationens utfall	Upptagningsområdets representation
Pilot 1	10 under 2020 i form av föreläsningar, utbildningar och flera informations-tillfällen. Fokus på HRV, vad är det, indikatorer, samverkan, verksamheters roller och ansvar, rättspraxis.	Råd om orosanmälan 59%, polisanmälan 11%, förslag på fortsatt stöd till utsatt 22%	6 av 10 kommuner i länet har nyttjat pilotens insatser.
Pilot 2	51 informations-tillfällen, varav 3 genomförs under 2021, 11 utbildningar. Fokus på HRV & Patriark.	Vidareslussning, orosanmälan, utreseförbud, risk- och skyddsbedömning	Samtliga kommuner i länet har nyttjat pilotens insatser.
Pilot 3	Information till professionella i länet vid två tillfällen	Samtalstips, kontakt med annan myndighet & polisanmälan	7 av länets 14 kommuner har lyft frågor.
Pilot 4	2215 yrkes-verksamma nåtts av informations- & utbildnings-insatser, vid 172 tillfällen. 764 av dessa har varit socialsekreterare. Andra de mött är medarbetare inom ungdomsverksamheter, polis, skolpersonal med flera.	Stöd, vägledning & vidareslussning. Stöd i socialtjänstens utredningsarbete. Stöd i hot & riskbedömningar Bedömning av fortsatt arbete i ärenden Motiverande samtal med utsatta som inte vill ha stöd eller i ärenden där bedömningen är att de inte är i behov av skyddsplacering	I stort sett hela upptagningsområdet
Pilot 5	Konsultativa insatser till professionella Kompetenshöjande insatser till professionella Profilerande insatser Metodutvecklande insatser Allmänpreventiva insatser till unga	Tips om polisanmälan Tips om och hjälp med risk- och skyddsbedömning Slussat professionella och utsatta till rätt instans t.ex. i könsstämpningsfrågor Tips om tillvägagångssätt i ärende rörande bortförda barn Tips om vem socialtjänsten kan vända sig till i samband med skyddsplaceringar Förmedlat kontakter till HRV-kunniga målsägandebyråer	16 av 17 kommuner

Faktorer som har gynnat piloternas operativa arbete

Av ovanstående tabeller framgår att piloterna har på kort tid gjort en rad olika insatser och nått ett relativt stort antal yrkesverksamma i sina respektive län. Under vilka omständigheter har de bedrivit operativt arbete? Vad har främjat respektive försvårat deras arbete? I denna del presenteras de faktorer som anses ha gynnat respektive försvårat piloternas operativa arbete riktat till verksamhetens målgrupper under pilottiden. Avsnittet inleds med en redogörelse för de gynnande faktorerna och avslutas med en beskrivning av de försvårande faktorerna.

Det rör sig om en rad gynnande faktorer som kunskapsbehov, piloternas tillgång till kompetens om HRV, ökad legitimitet av arbetet mot HRV, goda förutsättningar för samverkan, resurscentras organisation, formalisering, behovsinventering och satsning på befintliga strukturer. Nu en närmare titt på de främjande faktorerna.

Kunskapsbehov

Flera piloter belyser att de har kontaktats av socialtjänsten, skolan och andra myndigheter för att få råd och stöd i hanteringen av HRV-ärenden. I samband med detta har de fått uppskattning från dessa myndigheter då resurscentra anses fylla en funktion och möta ett behov av specialiserad kunskap om HRV. Det som en av piloterna särskilt lyfter fram är vikten av att myndigheter, främst socialtjänsten, har hört av sig till resurscentrum i ett initialt skede av handläggningen av HRV-ärenden. Detta gör att resurscentra kan tillsammans med socialtjänsten göra upp en HRV-anpassad plan för utredningsförfarandet med avseende på var och när samt vilka som ska träffas, vad ska prioriteras respektive undvikas. I likhet med detta lyfter en annan pilot vikten av att socialtjänsten har hört av sig till resurscentrum för uppföljning av HRV-ärenden som resurscentrumet tidigare har varit involverat i. Poängen är att det utifrån många yrkesverksammas stora kunskapsbehov i hanteringen av HRV-ärenden är viktigt att resurscentra är med under ärendets gång från start till slut.

Piloternas tillgång till kompetens om HRV

Nivån på sakkunskap om HRV verkar skilja sig åt mellan piloterna såtillvida att en del samordnare besitter goda kunskaper och lång erfarenhet av arbete med HRV-frågor medan andra behöver ha påfyllning och kompetensutveckling inom HRV. Vissa samordnare och operativ personal i piloterna är kända regionala profiler med relativt stort förtroendekapital och med god länskenntedom. Det går också att se en medvetenhet om den egna HRV-kompetensens räckvidd hos den operativa personalen i piloterna. Det innebär att de inte gjort en prestigefråga av att behöva söka stöd hos externa aktörer med spetskompetens i HRV-frågor. En av piloterna har också byggt upp ett relativt brett nätverk bestående av aktörer som profilerat sig inom HRV-området. Som en av intervjupersonerna i citatet nedan uttrycker det rör det sig bl.a. om tillgång till stöd från Nationella kompetensteamet och tillgång till organisationer inom civilsamhället med en HRV-profil.

Resurscentrum besitter hög kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck och har ett stort kontaktnät med experter i ämnet. Detta gör att yrkesverksamma som hör av sig snabbt får stöd och hjälp. Yrkesverksamma känner sig bekväma att ta kontakt för stöd och hjälp då det är en välkänd organisation (SRP5).

Som citatet ovan ger indikation på kan yrkesverksammas upplevelse av att de i kontakten med resurscentra kan erhålla rätt kompetens och snabb respons på frågor i enskilda ärenden skapa trygghet i deras yrkesutövning och stärka de professionellas förtroende för resurscentra.

Legitimitet åt arbetet mot HRV

Ytterligare en gynnande faktor som flera intervjupersoner belyser är upplevelsen av HRV-frågornas ökade legitimitet i politik och förvaltning som enligt dem tar sig uttryck i politikernas ökade intresse för och ledningens engagemang i HRV-frågor. Denna legitimitet anses sippra sig neråt i verksamheterna och skapat större möjligheter för den operativa personalen att få den regionala styrgruppens mandat men även mandat från socialchefer i

vissa piloter. Det tar sig också uttryck i en av piloterna i form av länsledningens snabba åtagande att driva ett resurscentrum i länet.

Goda förutsättningar för samverkan

I intervjuerna framkommer också en rad samverkansrelaterade faktorer som enligt intervjupersonerna gynnat resurscentras arbete i piloterna. Till dessa hör bl.a. befintliga strukturer för samverkan, goda relationer med viktiga och mäktiga aktörer i länet och inte minst resurscentras egen struktur.

Vad gäller befintliga strukturer för samverkan framkommer att samtliga piloter har fått till stånd samverkan med viktiga och relevanta aktörer som möter HRV-utsatta. Samverkan har emellertid skett i olika omfattningar med olika antal aktörer i piloterna. Pilot 1 har exempelvis haft samverkan med barnahus i form av ett avtal för att barnahus ska erbjuda konsultativt samråd, i oidentifierade ärenden, till förskolor och skolor i länet. Denna pilot har också försökt främja samverkan med aktörer inom hälso- och sjukvården för att förebygga könsstämpning, med en högskola som ger en kurs (7,5 hp) om våld i nära relationer och HRV samt med ett nätverk bestående av företrädare för flera myndigheter som ska utveckla stödet för HRV-utsatta. Som det framgår av nedanstående citat har även pilot 2 fått till stånd samverkan med centrala aktörer som region, polis och socialtjänst samtidigt som det har varit svårt att få med representanter för Åklagarmyndigheten. Skolan beskrivs av denna pilot som mottagare av resurscentras insatser.

Av intervjuerna med företrädare för pilot 2 framgår också att skolan aktivt nyttjat stödet från resurscentra. Pilot 3 som har ägnat avsevärd tid åt att få igång samverkan, till betydande del pga. avsaknaden av befintliga länsövergripande samverkansstrukturer och otydliga beslutskanaler, har fått igång samverkan mellan länsstyrelsen, vissa kommuner, flyktingmottagningen, polisen och företrädare för civilsamhället. Pilot 4 har haft samverkan med barnahus dock i form av stöd och konsultation till barnahus i hanteringen av HRV-ärenden. En samverkan som uppskattats av barnahus då de känner att de fått kunskapshöjning och att de känner sig säkrare i att själva göra bedömningar av inslag av HRV i inkommande ärenden. Denna pilot har också haft samverkan med polis, civilsamhället t.ex. de som profilerat sig inom HBTQ-frågor, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och ST-läkare vid akutmottagningen. Pilot 5 har haft en naturlig tillgång till samverkan mellan socialtjänst, åklagare och region då pilotens verksamhet ägt rum inom ramen för barnahus. I perioder har denna pilot haft begränsad tillgång till polisens kompetens.

Samverkan har i stort fungerat bra, mycket tack vare att det i länet finns vana från uppbyggnad och drift av ett flertal länsövergripande verksamheter. De olika aktörerna vet hur samverkan kan se ut och vilka former som fungerat väl. Samtliga huvudaktörer har varit positiva och delaktiga från start. På strukturell nivå gäller detta dock främst/tydligast samverkan mellan region, polis och socialtjänst. Skolan är snarare en mottagare av insatser och har under året aktivt nyttjat stödet från resurscentraverksamheten i praktiken (SRP2).

En annan samverkansrelaterad faktor som anses ha gynnat resurscentras arbete är tempot för samverkan. Det är främst pilot 2 och 5 som belyser den snabba takten för samverkan. Att samverkan snabbt kom till stånd i pilot 2 hänförs av företrädare för piloten dels till länsledningens snabba och positiva respons men också till väletablerade samverkansstrukturer. I pilot 5 handlar det enligt pilotföreträdarna om att resurscentra

placerades i en organisation, dvs. barnahus, som i sig är en samverkanslösning. Detta och den operativa personalens fördel som kända profiler i pilotens upptagningsområde tillsammans med den regionala styrgruppens mandat till den operativa personalen verkar ha gjort att operativt arbete kunde påbörjas relativt snabbt.

En annan gynnande faktor inom samverkansområdet som lyfts upp av intervjupersonerna har med resurscentraverksamhetens struktur att göra. Mer specifikt med arbetsgruppens bredd och sammansättning. Som citaten nedan visar har bredden i professionell representation i arbetsgrupperna i vissa län har inneburit att stora delar av länets vårdkedja, förebyggande, skyddande och åtgärdande, blivit delaktiga i processerna kring resurscentraverksamheten.

Arbetsgruppen som med olika perspektiv, kompetens och kontinuitet bidragit till hela länets delaktighet i processen, ökad samverkan emellan parterna och till en gemensam uppbyggnad, insyn och planering under hela processen (SRP2).

Arbetsgruppens bredd medför att Resurscentrum fått med sig hela kedjan av främjande, förebyggande och åtgärdande. Likaså en ökad förståelse för varandra och kollegors arbetsområde (SRP5).

Citaten ovan indikerar också hur viktigt det kan vara med att ägna tid åt att identifiera nyckelaktörer- och personer från kärnverksamheter i pilotens upptagningsområde för att få bred spridning och förankring.

Resurscentraorganisationen stödjande funktion

Ännu en gynnande faktor som belyses i underlaget till denna rapport är nationella samordningens organisationsstruktur. I detta sammanhang är det bl.a. företrädare för piloterna i den nationella samordningsgruppen som lyfter vikten av att inom ramen för samordningsgruppens avstämmningar få möjlighet till erfarenhetsutbyte, reflektioner över utfört arbete och stöd i de utmaningar som piloterna har mött i sitt arbete. Den nationella samordningen som forum för erfarenhetsutbyte, kompetenshöjning, problemlösning etc. anses med andra ord ha fyllt en främjande funktion för piloternas operativa arbete.

Andra organisatoriska faktorer som av intervjupersonerna beskrivs som gynnande för det operativa arbetet är dels det stöd som de regionala projektledarna vid länsstyrelserna har erbjudit de regionala samordnarna och annan operativ personal och dels det stöd de erhållit från den nationella samordnaren för resurscentra.

Formalisering

Formalisering eller snarare bristande sådan i projektets inledande skede har, som det framgått så här långt, varit föremål för återkommande diskussioner. Trots ett mödosamt arbete med formalisering och olika uppfattningar om dess tajming är det flera intervjupersoner som lyfter formalisering av resurscentras form och innehåll som en gynnande faktor för det operativa arbetet. Förutom förtydliganden av roller, ansvar, syfte och mål, är det flera intervjupersoner som särskilt lyfter vikten av formulering av minsta gemensamma nämnare för resurscentraverksamheten som en främjande faktor. Detta trots en medvetenhet om att dessa inslag av formalisering kanske i första hand kommer framtida resurscentra till gagn.

Behovsinventering

Det är två piloter, dvs. 1 och 3 som har gjort större enkätbaserade inventeringar bland yrkesverksamma med fokus på HRV-frågor. Pilot 2 har gjort en delvis annorlunda inventering av behoven så tillvida att en enkät har delats ut bland deltagare från olika verksamheter under dag 1 i en två dagars lång regional konferens. Analysen av utfallet presenteras under dag 2 på konferensen i denna pilot. Det som anses ha varit till gagn för det operativa arbetet är att piloterna med utgångspunkt i inventeringarnas resultat kunnat identifiera prioriterade områden, t.ex. behov av grundläggande utbildning i HRV, men också prioriterade områden i pilotens upptagningsradie t.ex. att inleda samarbete med eller finansiera en verksamhet som har bedrivit arbete mot HRV eller är i färd med att bygga upp en struktur för det. Det rör sig med andra ord om att ”lyssna in och samla information från yrkesverksamma” som en av intervjupersonerna uttrycker det.

Upptagningsområdets storlek

Piloternas upptagningsområde skiljer sig åt kraftigt. Vissa piloter har exempelvis haft enskilda stadsdelar som upptagningsområde medan andra haft ett område bestående av 17 kommuner. Upptagningsområdet inbegriper ju såväl invånarantal som geografisk yta. Det är flera intervjupersoner som tar upp upptagningsområdets påverkan. Dock är det bara en intervjuperson som anser att pilotlänets storlek, som hör till de minsta, har varit till fördel för det operativa arbetet. Det rör sig om större möjligheter att samla och mobilisera i arbetsgruppen, ledningsgrupper men också något lättare att försöka förankra arbetet och nå yrkesverksamma.

Satsning på befintliga strukturer

Resurscentra som ett komplement till befintliga strukturer eller resurscentras satsningar, i form av fördelning av medel till och samverkan med befintliga strukturer ses också av flera intervjupersoner som en faktor som gynnat det operativa arbetet. Dock är bilden inte entydigt positiv. Mot bakgrund av den tidigare nämnda otydligheten i regeringsuppdraget som flera intervjupersoner belyst, finns det också en uppfattning bland flera intervjupersoner om en dubbelhet i nationella styrgruppens sätt att kommunicera idén om resurscentra med piloterna. Tvetydigheten synes ligga i å ena sidan att se på resurscentra som något *innovativt* dvs. nya lösningar för en lågtröskelverksamhet med arbete mot HRV som kärnuppgift och å andra sidan som ett *komplement* till befintliga strukturer. Mer konkret verkar det enligt flera intervjupersoner röra sig om en otydlighet kring ifall resurscentra skulle stå för något ”nytt” eller enbart för en förstärkning av det befintliga. Det nya anses dock inte utgöra ett alternativ till eller en ersättning av befintliga strukturer utan en nybildad samverkansstruktur för att förse de befintliga verksamheterna med spetskompetens inom HRV-området.

För mig är det i efterhand tydligt att det varit ett otydligt uppdrag som troligen skulle haft vinning av en central styrning från början. Med ett nationellt framtaget mål och minsta gemensamma nämnare för resurscentra hade förutsättningarna varit annorlunda. Det har funnits motsättningar jag har känt av, dels viljan att resurscentra ska bli något innovativt och nytt och dels viljan att bygga på befintliga strukturer. Och dels uppdragets art med fyra

pilotlän med olika förutsättningar vilket skulle ge fyra olika modeller som delvis krockar med önskan om minsta gemensamma nämnare för resurscentra.

Av olika anledningar verkar piloterna ha rört sig i riktning mot satsningar på befintliga strukturer. Det vanligaste mönstret i piloterna kan med andra ord sägas vara att de har blivit ett komplement till befintliga strukturer. Denna tendens förefaller vara ett resultat av olika faktorer så som osäkerhet kring och oro över hur ett nytt resurscentrum som uppfyller de kriterier som räknas upp i regeringsuppdraget, så som samlokalisering, kommun- och myndighetsgemensamhet, ska vara utformat. Det verkar också röra sig om osäkerhet kring risker för målgruppen med ett fysiskt hus, rättsliga svårigheter kring myndighetsutövning, t.ex. förutsättningarna för resurscentra att ge stöd till barn under 15 år utan vårdnadshavares samtycke och vetskap. Det kan också hänga samman med svårigheter att lösa och garantera långsiktig finansiering av verksamheten.

I underlaget till denna rapport framkommer också att det har funnits oro i pilotlänen över att kommunerna och andra aktörer skulle få ärvä en kostnadstung verksamhet efter projektiden. Denna oro tycks ha försvårat processen med att finna relevanta aktörer beredda att åta sig huvudmannaskapet efter projektiden. Intervjupersonerna belyser emellertid både för- och nackdelar med resurscentras satsning på befintliga strukturer.

Till fördelarna med satsningar på befintliga strukturer hör bl.a. att det anses skicka ut en signal till centrala aktörer som socialtjänst, hälso- och sjukvården samt polis att resurscentra inte är ett alternativ till deras verksamhet utan ett komplement. Detta tycks ha kunnat dämpa en oro över något nytt med svåröverskådlig prognos gällande förutsättningar för långsiktighet och permanentande av verksamheten. En annan fördel som belyses av intervjupersonerna är att genom en satsning på befintliga strukturer stärks de centrala aktörernas kunskapsbas gällande hedersfrågor. Ett fristående resurscentrum med egen kunskapsbank anses inte bidra med uppbyggnad och stabilisering av sakkunskap om HRV hos berörda aktörer. Ytterligare en fördel som lyfts upp av intervjupersonerna är gynnsamma förutsättningar för samverkan då de befintliga strukturerna kan t.ex. ha etablerade kanaler för informationsspridning, kunskap om nyckelpersoner som kan underlätta förankringsarbetet och samverkan. Att bli en del av eller ett komplement till befintliga strukturer anses också vara tids- och resurseffektivt. Den tid som ägnas åt att bygga upp en lämplig organisatorisk form för arbetet, söka och få ihop en ledningsstruktur och förankra dessa, anser intervjupersonerna kan ägnas åt operativt arbete. Detta tycks ge försprång i det operativa arbetet. Dock betonar vissa intervjupersoner att en satsning på befintliga strukturer som ska ge de ovan nämnda fördelarna förutsätter att dessa har befintligt arbete mot HRV eller åtminstone har en vilja att prioritera och satsa på HRV-frågor.

Vi var inte tänkta att ingå i satsningen från början, men uppvaktade Länsstyrelsen då vi redan hade långt framskridna planer på att starta resursteam heder i staden. Då vi redan hade påbörjat planeringen av uppstarten var vi snabbt igång med verksamheten och kunde bidra med våra erfarenheter till de andra i projektet. Vi har en uppbyggd och etablerad organisation i staden för att arbeta med de här frågorna, vilket vi har kunnat bidra med information om.

Parallellt med ovan beskrivna fördelar som intervjupersonerna ser med satsningar på befintliga strukturer lyfter de också en rad svårigheter som relateras till att bli ett komplement

till etablerade verksamheter. En utförlig redogörelse för dessa faktorer följer i nästa avsnitt.

Faktorer som anses ha försvårat piloternas operativa arbete

Till de viktigaste försvårande faktorerna som framkommer i underlaget till föreliggande rapport hör bl.a. svårigheter relaterade till satsningar på befintliga strukturer, inställning till HRV, bristande kompetens i HRV-frågor, brister i regeringsuppdraget, eftersläpning i formalisering av projektet, hinder för effektiv samverkan, upptagningsområdets storlek och externa faktorer, främst relaterade till coronapandemin.

Utmaningar med satsningar på befintliga strukturer

Vid sidan av fördelarna med satsningar på befintliga strukturer som presenterades i föregående avsnitt, räknar flera intervjupersoner upp en rad utmaningar som kan uppstå på vägen till att göra resurscentra till ett komplement till befintliga strukturer. Dessa relateras av intervjupersonerna till bristande samsyn, verksamhetsspecifika svårigheter som arbetsbelastning, rigida och etablerade arbetssätt, inställningen till resurscentrum och formen för dess verksamhet. Att komma in i och börja samverka med etablerade verksamheter anses inte vara helt smärtfritt. Det förutsätter enligt flera intervjupersoner snarare avsevärd tid för både planering och förankring. De framhåller att fungerande samverkan kräver samsyn, dvs. gemensam förståelse av vad HRV är för något, hur det ska motverkas och vilka målgrupp resurscentra ska prioritera. Som intervjuutdraget nedan indikerar har det operativa arbetet försvårats bland annat pga. olika perspektiv på när resurscentra ska erbjuda direkt stöd till HRV-utsatta. Medan regeringsuppdraget har handlat om att ge stöd direkt till utsatta har huvudman i enstaka piloter varit av den uppfattningen att stöd till yrkesverksamma ska prioriteras, åtminstone under pilottiden. Dessa motstridiga perspektiv anses vara ett problem som saktat ned det operativa arbetets takt och skapat förvirring hos den operativa personalen.

Nationella samordnaren frågar efter direkt stöd till utsatta. Chefer här säger blankt nej.

En annan försvårande faktor relaterad till resurscentras roll som komplement till befintliga strukturer som intervjupersonerna lyfter upp är föreliggandet av rigida och väletablerade arbetssätt hos de aktörer som resurscentra har samarbetat med. Det rör sig, som det framgår av intervjuutdragen nedan, exempelvis om verksamhetsspecifika arbetssätt som att skolan kompetensmässigt försöker vara självförsörjande, att det som anses relatera direkt till den pedagogiska verksamheten ska prioriteras när det gäller kompetenshöjande insatser etc. Det har också att göra med det som några av intervjupersonerna benämner som strukturproblem hos socialtjänsten, bl.a. att nyutexaminerade socionomer, som kanske inte har så mycket kunskaper om HRV med sig från socionomutbildningen, handlägger komplexa barnavårdsutredningar.

Skolans värld är en sluten värld. Nyttar sina resurser. Konkurrens med annat som lärare ska lära sig. Rektorerna hänvisar till elevhälsan. Socialtjänsten är under stor press. De minst erfarna sitter på de tyngsta tjänsterna. Tagit tid att bygga upp tillitsfulla relationer.

Bra tankar med befintliga strukturer men allting är inte löst genom det. Folk är vana att göra saker på ett visst sätt. Folk måste hålla budgeten. Det finns också strukturproblem som inom socialtjänsten.

I avsnittet om gynnande faktorer beskrevs de fördelar berörda aktörers positiva inställning till resurscentra som flera intervjupersoner belyste. Det rör sig dock inte om en entydigt positiv inställning. I likhet med intervjupersonerna i citaten nedan framhåller flera andra intervjupersoner att det är problematiskt att resurscentra inte ses och nyttjas av nyckelaktörer, främst socialtjänsten, som ingången i HRV-ärenden. En del menar att resurscentra betraktats av vissa chefer hos socialtjänsten som ett störande moment snarare än ett komplement. Detta kan hänga samman med resurscentrums rekommendation om exempelvis ett tvångsomhändertagande i ett HRV-ärende. Detta tycks bygga på en syn att socialtjänsten själva bestämmer vilka åtgärder som ska eller inte ska vidtas i enskilda ärenden.

Man ringer inte dem i början för att stämma av från början. RC borde varit socialtjänstens bollplank. Ingången till HRV-ärenden borde varit RC. Då blir det omöjligt med systematiskt arbete.

Resursteamet har upplevt en svårighet i att nå myndighetsutövande socialtjänst med sina konsultativa tjänster. De hade önskat ett tydligare budskap från ledningen för dessa verksamheter för att bättre nyttja kompetensen som teamen besitter för att göra säkrare bedömningar och insatser i dessa svåra och komplexa ärenden.

Andra intervjupersoner belyser liknande problem där yrkesverksamma som möter HRV-utsatta inte alls gått via resurscentra eller involverat resurscentra i fel skede, sent skede eller att de fått men inte följt resurscentras rekommendationer gällande handlingsstrategier och åtgärder.

Inställning till HRV

Ytterligare en faktor som förefaller vara besläktad med synen på resurscentra, så som den beskrevs i föregående avsnitt, är en förnekande inställning till förekomsten av HRV. Det rör sig om företrädare för skola, socialtjänst, hälso- och sjukvården m.fl. som hävdar att de inte kommer i kontakt med HRV-utsatta. Denna inställning upplevs som en utmaning av en del intervjupersoner som behövt lägga ner tid och möda på att komma in i dessa verksamheter, informera om resurscentra, erbjuda stöd, föreläsningar etc. Det rör sig också om en HRV-positiv inställning hos vissa myndighetspersoner som själva har sina rötter i hederskulturen. Som citatet nedan ger indikation på, anser vissa intervjupersoner att en HRV-positiv inställning hos företrädare för samhällsinstitutioner är mycket allvarlig. Inte bara för att den försvårar resurscentras arbete utan främst för att en sådan inställning hos myndighetspersoner anses utgöra en fara för HRV-utsattas säkerhet och för rättssäkerheten i stort.

Det finns krafter bland våra yrkesverksamma som hämmar/bromsar utvecklingen gällande demokrati och jämställdhetsarbete i vårt område gällande hedersfrågan. Det finns krafter som tror på absoluta hedersnormer som livsstil bland våra yrkesverksamma. Det finns ett generellt motstånd kring samtal som gäller hedersvåld och könsstympning inom skolan och andra verksamheter (LBAP4).

Bristande kompetens om HRV

Bristande sakkunskap om HRV såväl hos nationella styrgruppen som hos yrkesverksamma som möter HRV-utsatta belyses som en faktor som försvårar det operativa arbetet. När det gäller nationella styrgruppen anser vissa intervjupersoner, som citatet nedan indikerar, att ett

komplext projekt som resurscentra förutsätter sakkunskap för att drivas på ett effektivt sätt för komma målgruppen till gagn. Dock uppskattar flera intervjupersoner nationella samordnarens sakkunskap om HRV.

Det borde finnas någon med sakkunskap i styrgruppen som kunde leda komplexa projekt. Man har lärt sig mycket på länsstyrelsen hur sådana projekt ska drivas. Lärdomar inför framtida projekt. Har inte fått gehör från den regionala ledningen. Krävs en erfaren ledare med kunskap.

Beträffande regional nivå lyfter intervjupersonerna liknande problem som i resonemanget ovan. Som följande citat visar anser vissa intervjupersoner att avsaknaden av sakkunskap om HRV hos den regionala styrgruppen i vissa piloter kan vara förknippat med en risk att de beslut som fattats inte gynnat projektet.

Utmaningar har varit att det saknats sakkunskap om HRV. I den regionala styrgruppen finns ingen representant med sakkunskap i frågan vilket är riskabelt då beslut ska fattas för att utveckla verksamheten.

Andra sakkunskapsrelaterade problem som lyfts upp av flera intervjupersoner har att göra med piloternas svårigheter med rekrytering av HRV-kunnig personal då de rekryterar lokalt eller regionalt. En konsekvens av detta tycks ha varit att resurscentra varit tvungna att rekrytera personal som inte besitter tillräcklig kompetens om HRV. En annan kompetensrelaterat problematik som uppmärksammas av en del intervjupersoner är koncentration av HRV-kompetens hos enskilda medarbetare, t.ex. vissa av samordnarna. Det anses vara skört att bygga kompetensen på en enskild samordnare och att stabilisering av kunskap förutsätter att det skapas en funktion för kompetensens kontinuitet.

Ett annat problem relaterat till sakkunskap på regional nivå som belyses i underlaget till rapporten är stor personalomsättning, inte minst hos socialtjänstens barn- och ungdomsenhet. Detta upplevs som resurskrävande för resurscentras räkning då de har identifierat ett behov av nya omgångar av grundutbildningar pga. att socialtjänstens relativt höga personalomsättning gör att myndigheten får svårt att stabilisera kunskapen om HRV. Detta problem förefaller dock inte vara begränsat till socialtjänsten. Det har också observerats av resurscentrapersonalen att liknande problem förekommer hos andra myndigheter. Flera intervjupersoner, i likhet med den i följande citat, ser emellertid med uppskattning på nyckelaktörer som på eget initiativ kontaktat resurscentra, gett uttryck för behov av kompetenshöjning i HRV-frågor och efterfrågat resurscentras utbildningsinsatser.

Jag och min kollega har träffat elevhälsoteamet på X- gymnasiet efter att de själva kontaktat oss då de upplever att de saknar kunskap inom området. Elevhälsoteamet var väldigt nöjda efter mötet och vill nu att vi träffar samtliga skolkuratorer och skolsköterskor inom A-skolan samt att vi träffar alla lärare på X-gymnasiet (LBCP4).

I jämförelse med skolpersonalen i citatet ovan har företrädare för resurscentra också mött situationer där de fått nobben av nyckelaktörer som anser sig vara färdigutbildade inom området HRV trots att resurscentrapersonalen i samband med klientärenden eller vid konsultationer iakttagit bristande kompetens eller försök till trivialisering av allvaret i ärendet och försök till passivitet i hanteringen av HRV-ärenden hos dessa aktörer.

Utmaningar kopplade till otydlighet i regeringsuppdraget

I underlaget till rapporten framkommer flera faktorer relaterade till regeringsuppdragets otydlighet som anses ha försvårat piloternas arbete. En av dessa faktorer rör frågan om långsiktighet dvs. om resurscentras långsiktiga finansiering kan lösas som grundförutsättning för ett permanentande av verksamheten har varit en fast punkt på piloternas dagordning. Ovisshet kring framtiden och kring stabil finansieringsplan anser flera intervjupersoner ha försvårat inte bara det operativa arbetet utan det mesta som har med resurscentra att göra, i synnerhet förankringsarbetet. Sett ur intervjupersonernas perspektiv har det förhållandet att piloterna erhållit statliga projektmedel på årsbasis och i slutet av året inte gjort saken lättare för dem. De belyser en rad problem relaterade till fördelningen av medel vid årsskiftet. Det har exempelvis varit svårt att planera för nästkommande år, svårt att trygga bemanningen, svårt att svara på förfrågningar, som citatet nedan visar, från samverkanspartners om möten, utbildningsinsatser etc.

Det har varit svårt med det korta perspektivet. Om resurscentra ska byggas upp kan det inte bara vara ett projekt på några år, det måste gälla över lång tid.

Lite svårt har det naturligtvis varit att vi inte vet om vi kommer att få vara kvar efter årsskiftet eller inte. Det har kommit en fråga om samverkansmöte i februari – mars, och jag vet ju egentligen inte om jag kan tacka ja till det. Men jag har sagt ja ändå, och tänker att läggs resursteamet ner så får jag väl avboka då. Jag tänker ju ändå att vi nog kommer att finnas kvar i någon form (LBÖP4).

Otydlighet i uppdraget avseende vad som ska förmedlas, förankras och uppnås har i kombination med en ansträngd ekonomisk situation i flera av pilotlänens kommuner anses ha varit en betydande försvårande faktor för att nå framgångar i förankringsarbetet och i det operativa arbetet.

Korta pengar på årsbasis- skapar en osäkerhet kring om man orkar satsa. Ekonomiska läget i stort, en utmaning att starta upp ny verksamhet där gemensam finansiering är en förutsättning för fortsättningen.

Andra faktorer, relaterade till regeringsuppdraget, som anses ha försvårat arbetet är, som citaten nedan indikerar, förväntningar på snabba resultat från regeringens sida, att uppdraget enbart gick till länsstyrelserna som utan något tydligt eller starkt mandat ska få dem som möter HRV-utsatta att samverka för att underlätta stödet till de utsatta. Istället för krav på snabba resultat borde piloterna fått gott om tid för planering och förankring i synnerhet när uppdraget lämnade en rad viktiga frågor obesvarade och svårtolkade som en av intervjupersonerna i följande citat uttrycker det.

En svaghet tycker jag är tidsaspekten och behovet av ”förarbete” där det hade kunnat underlätta för alla pilotlän om vi fått ett bättre underlag med ett tydligt uppdrag och syfte. När uppdraget landade hos oss återstod så många frågor och samtidigt hade vi en piska på oss som sa att man ville se snabba resultat och uppstartade verksamheter och förbrukade medel.

Mandatfrågan utgör ett återkommande tema i underlaget till denna rapport. Ett svagt mandat i kombination med stor osäkerhet kring en långsiktig finansiell lösning och verksamhetens icke-myndighetsutövande karaktär har, som en av intervjupersonerna i ett av citaten nedan uttrycker det, gjort att flexibilitet och följsamhet blivit extra viktiga i relation till

samverkanspartners.

Vi har inte något mandat utan vi ska främja och stödja utvecklingen av RC.

Flexibilitet är en grundförutsättning, vårt mellannamn. Följsam då vi inte har mandat eller håller på myndighetsutövning (LGP4).

Vissa aktörer ringer och konsulterar men gör ändå tvärtom. RC har inte mandat.

Det svaga mandatet som citaten ovan berör, förefaller upplevas som att resurscentra i vissa fall kan bli tandlösa när yrkesverksamma konsulterar dem men sedan går emot den rekommenderade linjen. En annan faktor som tangerar mandatfrågan är rättsliga hinder för resurscentra att ge stöd till barn och unga under 18 år, främst de under 15 år utan vårdnadshavarnas samtycke.

Samtalsstöd till enskilda skulle behövas i större utsträckning men svårt att förena med lagstiftningen för de under 18 år utan föräldrars medgivande (SRP5).

Eftersläpning i projektets formalisering

Ännu en faktor som anses ha påverkat stora delar av projektet rör en eftersläpning i att formulera syfte, mål, roller, ansvar och arbetsbeskrivningar. Detta anser flera intervjupersoner ha lett till förvirring, att piloterna fått springa i en viss riktning utan en tydlig bild av vad som kan gagna HRV-utsatta. Det framkommer i underlaget att när förtydliganden av dessa otydligheter påbörjades på den nationella samordnarens initiativ hade en del av piloterna redan tagit viss form. Denna eftersläpning i det som kan beskrivas som en formaliseringsprocess anses ha lett till friktion, motstånd och låsningar. I efterhand är det dock flera företrädare för piloterna som uppger att de ser värdet med den senkomna formaliseringen men anser att processen varit tidskrävande och att fokus relativt länge låg på att lägga om grunden för, täppa till och komplettera projektorganisationen än på det operativa arbetet och målgrupperna.

Pga. fria tyglar och otydlighet har man fått laga efter läge i efterhand. Tid har förlorats pga. detta problem.

Att det inte funnits tydliga arbetsbeskrivningar och tydligt uppdrag för samverkande organisationer. Att det inte funnits nationella mål, indikatorer och nyckeltal för projektet.

Några i den nationella ledningen medger dessa problem som tas upp i citaten ovan samtidigt som de anser att dessa processer har varit lärorika och att organisationen och arbetet till slut föll på plats om än med viss fördröjning.

Eftersom vi i styrgruppen hade svårt att riktigt fånga in vad resurscentra skulle vara var det ännu svårare för regionerna att förstå. Men när allt satt så har mycket skett.

Vi har varit sent ute. Behövt göra justeringar för att uppnå målet med likvärdighet. Det har ibland försatt oss i låsningar. Funnits olika perspektiv, olika intressen som ibland varit svårt att jämkas ihop t.ex. det regionala och nationella perspektivet. Men det har skett en utveckling som ett utfall av konflikter, t.ex. motståndet mot vägledningsdokumentet som uppstod. Flera ser värdet av det i efterhand.

Hinder för effektiv samverkan

Hittills har en rad faktorer som anses ha försvårat piloternas operativa arbete tagits upp. I underlaget framkommer också samverkansrelaterade faktorer som tycks ha försvårat det operativa arbetet. Även här förknippas en del av svårigheterna, relaterade till samverkan, till otydlighet i uppdraget kring mandat, roll- och ansvarsfördelning. Denna otydlighet anses ha gjort samverkan svårarbetad. Vissa piloter har försökt lösa oklarheterna genom att ordna aktiv dialog mellan parterna och gemensamma avstämningar med ansvariga på lokalt, regionalt och nationellt plan.

En annan svårighet som belyses i underlaget till denna rapport är att piloterna har haft svårt att få till samverkan med vissa nyckelaktörer eller få kontinuitet i den. Pilot 1 har exempelvis fått svårigheter med att få polisen involverad i samverkan. Detta gäller också pilot 5 som inte kunnat utveckla samverkan med polisen som önskats då en polis har bytt jobb och en annan har varit sjukskriven. I pilot 2 har samverkan inte kunnat komma till stånd med Åklagarmyndigheten. Dock oklart av vilken anledning. Pilot 3 har i sin tur brottats med att locka hälso- och sjukvården till samverkansbordet. Pilot 4 har blandade erfarenheter av samverkan med socialtjänsten och skolan såtillvida att samverkan har fungerat bra med socialtjänsten och skolan på vissa platser i piloten medan på vissa andra platser i piloten, som det framgår av citatet nedan, varit svårt att få skola och socialtjänst att nyttja resursverksamhetens kompetens och stöd.

De har upplevt en svårighet i att nå myndighetsutövande socialtjänst med sina konsultativa tjänster. De hade önskat ett tydligare budskap från ledningen för dessa verksamheter för att bättre nyttja kompetensen som resurscentraverksamheten besitter för att göra säkrare bedömningar och insatser i dessa svåra och komplexa ärenden (SRP4).

Budskapet i citatet ovan om vikten av att ledningen för socialtjänsten i den aktuella piloten adresserar problemet med att vissa socialkontor inte nyttjar resursverksamhetens kompetens kan ses som extra viktigt mot bakgrund av pilotens erfarenhet av konsultationer med socialtjänsten. Den operativa personalen i denna pilot vittnar om situationer där de kommit i kontakt med utsatta i ett skede där många beslut redan fattats vilka inte alltid har gynnat den utsatta. Det optimala, sett ur resurscentrapersonalens perspektiv, är att de skulle ses av socialtjänsten som en självklar del i arbetets initiala skede, dvs. redan vid hot- och riskbedömningar.

Andra samverkansrelaterade faktorer som enligt intervjupersonerna har försvårat arbetet är brist på mandat i ärenden som resurscentra involveras i vilket tycks innebära en risk att deras expertposition urholkas, främst i ärenden där det finns olika synsätt om vad som kan göras för den utsatta. Detta kan enligt en av intervjupersonerna också bero på att alla inte är positiva till samverkan.

Ännu en faktor som tangerar samverkan och som lyfts fram som en försvårande omständighet av företrädare för en av piloterna, är frågan om sekretess. De övriga piloterna har inte lyft upp sekretessbestämmelser som ett hinder för samverkan. Den berörda piloten är i det avseendet unik. Som det framgår av följande citat anses detta bero på en mycket restriktiv syn på

sekretessen som har gjort att de som ingår i resurscentraverksamhetens operativa arbete inte ens får ta upp avidentifierade ärenden utan avidentifierade frågeställningar. Detta är en pilot som agerar i ett län med begränsade erfarenheter av länsövergripande samverkansstrukturer och med ett ganska starkt behov av tydligare beslutsstrukturer i frågor som förutsätter samverkan.

Sekretesslagen har setts som hinder för att diskutera ärenden och har lett till att piloten [följeforskarens ord] hanterar avidentifierade frågeställningar.

De restriktiva kraven på sekretessen upplevs som ett hinder i det operativa arbetet då avidentifierade frågeställningar ibland kan innebära att viktiga detaljer i ärendet, som kan vara av betydande vikt för risk- och skyddsbedömningar, tillvägagångssätt och bedömningar av stöd samt insatser, kan falla bort. En sådan restriktiv tolkning anses bygga på en syn på sekretessen som ett ändamål i sig och inte som ett medel för att gynna utsatta.

Upptagningsområdets storlek

Upptagningsområdets storlek hör till de faktorer som anses vara både främjande och försvårande för det operativa arbetet. Medan någon intervjuperson som företräder en av piloterna med mindre upptagningsområde lyfter fram fördelar med att agera i ett mindre upptagningsområde anser andra med större upptagningsområde att det är förknippat med vissa utmaningar att exempelvis förankra arbetet, arrangera utbildningsinsatser och nå ut med information till rätt personer så att det sprids när upptagningsradien spänner över tiotals kommuner.

Coronapandemin

En faktor som samtliga piloter tar upp som försvårande är naturligtvis den situation som coronapandemin har orsakat. Av intervjuerna och annat underlag framgår tydligt att, som ett av nedanstående citat indikerar, piloterna har varit tvungna att både ställa in och ställa om. Det rör sig såväl om inställda informationsmöten, utbildningsinsatser som samverkansträffar etc. För vissa piloter som var i färd med lanseringen av operativt arbete upplevs pandemins utbrott som en extra olycklig omständighet bortom deras kontroll.

Den begränsade tiden samt den pågående pandemin. Trots att verksamheten på ett imponerande sätt arbetat för att ställa om istället för att ställa in, så har naturligtvis pandemin försvårat arbetet.

Pandemin. De tappade takt i sitt klientarbete.

Corona kom mitt i deras (samordnarnas) lansering.

Som många andra verksamheter har piloterna gått över till digital verksamhet. Det rör sig om konsultationer via telefon eller digitala plattformar som Skype, mindre webbsända föreläsningar, informationsträffar etc. Det framkommer också i underlaget att piloterna varit medvetna om att HRV-utsatta kan riskera en försämrad situation pga. stängda skolor och social isolering. Det har gjorts vissa initiativ för att möta den nya verkligheten. I en av piloterna startades exempelvis i början av pandemins utbrott i Sverige ett Instagramkonto för att få information om var och hur utsatta kan få stöd.

Erfarenheterna från genomförandefasen visar att det lönar sig att bedriva operativt arbete mot HRV, att behoven hos utsatta och professionella är stora samtidigt som HRV-kompetens och resurser för att motverka HRV är begränsade. Att professionella hör av sig till resurscentra när de fått kännedom om verksamheten men att kontinuiteten förutsätter en långsiktig finansiering och en ordentlig uppbyggnad av kompetens om HRV-frågor.

Uppföljningsfas

Denna fas omfattar flera processer, bl.a. kvantifiering och utvärdering, både på nationell och regional nivå. I strikt mening spänner denna fas över perioden augusti 2018 fram till projektets slutdatum dvs. december 2020. I denna del görs först en beskrivning av uppföljning på nationell nivå. Därefter görs en kort beskrivning av följeforskningen som uppföljningsinstrument. Denna del avslutas med en redogörelse för uppföljningsfasens processer på regional nivå.

Uppföljning på nationell nivå

På nationell nivå rör det sig om uppföljningar i form av tidsbestämda avstämningar med nationella styrgruppen respektive nationella samordningsgruppen. Inom ramen för dessa regelbundna avstämningar har arbetet på nationell och regional nivå följts upp. Detta med utgångspunkt i presentationer av länsvisa lägesbilder av arbetet i piloterna. I uppföljningsarbetet på nationell nivå ingår också utvärderingar av två nationella spridningskonferenser varav den första ägde rum 10 september 2019 och den sista 7 oktober 2020.

Styrgruppen har också följt upp nationella samordnarens samverkan med nationella aktörer som polis, Skolverket, Socialstyrelsen m.fl. Det har också gjorts uppföljningar av utmaningar som piloterna har mött under arbetets gång t.ex. svårigheter i frågor om avtal med samverkanspartners, problem kopplade till huvudmannens avvikelser från överenskommelser etc. Det har också gjorts uppföljningar av nationella samordnarens utvecklingsarbete. Det rör sig om formalisering av resurscentra i form av utveckling av projektplan, formulering av syfte och mål för verksamheten, minsta gemensamma nämnare, säkerhetspolicy, kommunikationsplan etc. I uppföljning av arbetet på nationell nivå ingår också en utvärdering av den handling som de regionala samordnarna har erhållit från Nationella kompetensteamet.

Uppföljningsarbetet har, som det framgick av avsnittet om utvecklingsfasen, mot slutet av pilottiden kompletterats med inköp av konsulttjänster från entreprenören och nationalekonomen Ingvar Nilsson samt konsultföretaget Sweco. Ingvar Nilssons uppdrag går ut på att efter avslutad pilotid studera en av piloterna för att göra ett socioekonomiskt bokslut som ska visa på långsiktiga ekonomiska vinster med resurscentrasatsningen. Swecos uppdrag består i sin tur av att i december 2020 lägga fram en uppföljningsmodell, s.k. förändringslogik för utvärdering och uppföljning av resurscentraverksamheten. Att arbetet med att utveckla dessa uppföljningsverktyg initieras i projektets slutskede ger vid handen att de är framåtsyftande dvs. till för framtida resurscentra.

Följeforskning som uppföljningsinstrument

Redan i planeringsfasen, närmare bestämt i förstudien⁸², formuleras ett behov av uppföljning och utvärdering av verksamheten inom ramen för ett följeforskningsuppdrag. Följeforskningen har pågått sedan januari 2019. Följeforskaren har deltagit i flera regionala

⁸² Länsstyrelserna, 2018

konferenser, båda nationella spridningskonferenserna och i merparten av nationella styr- och samordningsgruppens regelbundna träffar. Vidare har följeforskaren erhållit månatliga loggböcker från piloterna. Dessa loggböcker innehåller korta beskrivningar av problematiska och oproblematiske situationer i piloternas arbete, hur föregående månads planering fallit ut och vad planeringen för nästkommande månad är. Följeforskningen, som det framgår av kapitlet om metod och material, har genomfört intervjuer med den nationella ledningen, regionala projektledare vid länsstyrelserna, regionala samordnare och personer i piloternas regionala styrgrupper och arbetsgrupper. Dessutom har följeforskaren tagit del av mötesprotokoll från nationella ledningens träffar och pilotlänens årsredovisningar. Allt detta underlag har gett följeforskaren möjlighet att på nära håll följa, studera, granska, analysera och reflektera över arbetsprocesser såväl på nationell som på regional nivå. Följeforskaren har mot denna bakgrund kunnat göra både formativa och summativa utvärderingar. Detta i form av reflektioner över utfört arbete, relevansen av tidigare satsningar som gjorts mot HRV för resurscentraverksamheten, vad som är i linje eller i strid med befintlig forskning om HRV och regeringsuppdragets intentioner. Följeforskningen har också bidragit med reflektioner och rekommendationer beträffande vad som bör undvikas eller göras med omdöme och försiktighet t.ex. arbete med familjer, föräldrar till utsatta eller insatser riktade till förövare etc. Följeforskningen har också bidragit med summativa utvärderingar, främst med fokus på vilka processer som fört arbetet framåt eller försvårat det, i form av en rapport för projektåret 2019 och den föreliggande rapporten för projektåret 2020.

Uppföljning på regional nivå

De aktiviteter som ägt rum under uppföljningsfasen i piloterna ser olika ut och bär olika inslag av systematik och formalisering. Samtliga piloter har dock fört statistik, se föregående kapitel om genomförandefasen, över gjorda insatser.

Pilot 1 har haft en plan för att följa upp resultatet av genomförd inventering av behoven i länet genom att bjuda in medverkande aktörer till ett uppföljningsmöte. Fokus för uppföljningen skulle ha varit att bl.a. återkoppla vilka områden, t.ex. samverkan och kompetenshöjning, piloten har valt att prioritera utifrån behovsinventeringen. Denna uppföljning har emellertid behövt ställas in pga. omprioriteringar och restriktioner i myndigheternas arbete i samband med coronapandemin. Samma pilot har under hösten 2020 gjort uppföljningar av det arbete som de aktörer som erhållit medel från länsstyrelserna i pilotlänet har bedrivit. Denna uppföljning har skett i form av avstämningar med berörda aktörer. Uppföljningen visar bl.a. att enskilda kommuner i piloten har genomfört lokala insatser i enlighet med deras samverkansavtal med länsstyrelsen. Till dessa insatser hör bl.a. en analys av utvecklingsbehov för en effektivare samverkan mellan skola, IFO och Barn- och familjehälsan. Det framkommer också att en länsstyrelsefinansierad verksamhet med fokus på könsstymningsfrågor kommer att utvärderas av högskolan i det länet under 2021. Även det arbete som barnhus i denna pilot gjort på uppdrag av länsstyrelsen kommer att följas upp under 2021.

Pilot 2 har gjort en intern utvärdering av den regionala arbetsgruppens arbete. Detta har gjorts i samband med ett planlagt avslut av arbetsgruppen. Utvärderingen visar att deltagarna är positiva till utfört arbete, känt delaktighet, att de har dragit nytta av arbetsgruppens struktur och att deras arbete har mynnat ut i en bra verksamhet. Av utvärderingen framgår att arbetet skulle främjats av en delutvärdering. Denna pilot har fört in behovet av utvärdering av

verksamheten i det samarbetsavtal som länsstyrelsen har tecknat med huvudmannen. Vidare har denna pilot, som det framgår av följande citat, en rimlig inställning till utvärdering och uppföljning då en meningsfull och vägledande utvärdering förutsätter enligt företrädare för piloten att verksamheten hunnit fått konturer och varit i gång under minst ett år.

Utvärdering av verksamheten i piloten kommer dock att lyftas först när den permanentats och varit i drift något år, så att strukturer hunnit sätta sig och resultat kan synas (SRP2).

Huvudman för resurscentra i pilot 2 rapporterar dock årligen om aktiviteter och processer till länsstyrelsen i egenskap av finansiär av verksamheten. En sådan rapportering sker också för år 2021. Pilot 2 räknar med att systematisk uppföljning av arbetet kan bli aktuell först under hösten 2022.

Pilot 3 har i maj 2020 gjort en intern utvärdering av det arbete som har gjorts sedan november 2019. De medverkande i utvärderingen, bestående av operativ personal, förefaller ha varit nöjda eller mycket nöjda med gjorda aktiviteter i form av träffar kring avidentifierade frågeställningar. Till det positiva som belyses hör bl.a. polisens roll, att det har funnits en bredd professionell representation, och att det har varit högt i tak i gruppen. Av utvärderingen framgår också ett behov av träffar även då det saknats frågeställningar från deltagarna. Dessa träffar har fyllts med kunskapshöjande inslag i form av analyser av fallbeskrivningar. I utvärderingen framkommer också en oro över att avidentifiering av frågeställningarna sker på bekostnad av detaljer som kan vara av betydelse för att erhålla stöd i frågan. Utvärderingen visar också att deltagarna varit nöjda med träffarnas form dvs. via en digital plattform och med deras frekvens och längd dvs. två timmar varannan vecka.

Pilot 3 har också gjort kontinuerliga utvärderingar av konsultationsträffar inom ramen för resurscentraverksamheten. Under hösten 2020 har näst intill alla deltagare uppgett att de varit nöjda med konsultationsträffarna. Vidare visar dessa utvärderingar enligt pilotens slutredovisning för projektåret 2020 att deltagarna har uppskattat såväl rättsfallsanalyser som handledning från Nationella kompetensteamet.

I projektplanen för pilot 3 står det att verksamheten ska följas upp systematiskt och redovisas årligen. Detta för att undersöka graden av måluppfyllelse. Uppföljningens fokus är tänkt att ligga på regional spridning, omfattningen av stödet till yrkesverksamma i länet, hur stödet utvecklas över tid och hur nyttan av resurscentraverksamhetens insatser uppfattas av de samverkande parterna. Uppföljningens utfall ska utgöra underlag till styrgruppens beslut om resurser, utveckling och styrning av verksamheten. Denna pilot har också planer på att på sikt följa upp och utvärdera direkt stöd till utsatta.

Pilot 4 har inte gjort någon utvärdering utöver loggbokföring som underlag till följeforskningen och att föra statistik över gjorda insatser.

Pilot 5 som är en del av barnahus har i 6 månader under 2020 utvärderat samtliga konsultationer inom barnahus, inklusive de som inte rör Resurscentrum. Den överväldigande andelen av de yrkesverksamma som erhållit stöd från verksamheten säger sig vara nöjda med stödet. Denna pilot har också gjort kontinuerliga utvärderingar av konferenser och utbildningsinsatser.

Samordnarna för pilot 4 respektive pilot 5 sitter med i arbetsgruppen för systematisk uppföljning som gjorts tillsammans med Sweco och resurscentraprojektets nationella samordning. Uppföljning beräknas komma igång under 2021. Pilot 5 ska också, som nämnts tidigare, stå som studieobjekt för det socioekonomiska bokslut om nyttan av sociala investeringar som nationella samordningen har ordnat. Även denna uppföljning beräknas komma igång under 2020.

Sammanfattningsvis går det att säga att piloterna har gjort olika typer av formativa uppföljningar, i form av loggbokföring, statistikföring, mindre utvärderingar av gjorda insatser etc. På nationell nivå har den nationella samordnaren redovisat en rapport för projektåret 2019. Det gäller även följeforskningen. Dessa rapporter kompletteras med föreliggande rapport och nationella samordningens rapport för projektår 2020. Vidare har nationella samordningen som det framgick av redogörelsen ovan tagit fram en uppföljningsmodell och ska genom Ingvar Nilsson följa upp verksamheten i en av piloterna.

Diskussion

Fokus i denna rapport har legat på faser och processer som påverkat arbetet med att stödja utvecklingen av regionala resurscentra och inte på resultatet av piloternas operativa arbete riktat till yrkesverksamma och i vissa piloter även direkt till utsatta. Inte för att piloternas gjorda insatser inte kommit utsatta eller de yrkesverksamma som möter utsatta till gagn. Val av fokus i rapporten springer snarare ur regeringsuppdragets art. Det kan i huvudsak ses som ett metodutvecklande uppdrag. Mot den bakgrunden kommer även diskussionen i denna del att fokusera faser, processer, organisation, ledning och formalisering etc. Denna del inleds med ett resonemang kring projektets gång genom orienteringsfasen, utvecklingsfasen, genomförandefasen och uppföljningsfasen. Avslutningsvis lyfts några centrala slutsatser varav en del är framåtsyftande.

Orienteringsfas

Mot bakgrund av redogörelsen för denna fas i föregående kapitel går det att säga att denna fas förefaller ha varit pilotverksamhetens svagaste länk. Utmaningen under denna fas kan mer konkret stavas ett brett regeringsuppdrag som varit svårtolkat vid översättning till en plan för praktisk handling av en styrgrupp med begränsad sakkunskap om HRV. Beslutet från länsstyrelsernas ledning om att ge Länsstyrelsen Östergötland i uppdrag att göra en förstudie inför projektstart var därför rimligt och relevant, men förstudien genomfördes under mycket stram tidsram, dvs. drygt två månader. De efterföljande processerna med behovsinventering och förankring fick mot bakgrunden ovan svåra förutsättningar då form och innehåll för verksamheten inte var helt klargjorda. Mer konkret fick de som drev projektet att göra inventeringar av behoven och bjuda in aktörer i länen för dialog om resurscentra i förankringssyfte utan att syfte, mål, fokus, målgrupp, minimikriterier för likvärdighet dvs. minsta gemensamma nämnare var klarlagda.

Till ovan nämnda svårigheter kommer också att en betydande andel av de personer som knöts till projektet, såväl på ledningsnivå som på operativ nivå, var nya. En del var nya i sin organisation och en del inom HRV-området samt en del andra inom båda delarna. Dessa begränsningar sammantaget väckte en rad frågor. Vad är det som ska förmedlas till samverkanspartners? Till företrädare för socialtjänst, polis och regionen? Vad är det för behov resurscentra ska tillgodose? På vilket sätt? Vilka medel behövs för att den förändring som regeringen vill se (inte tydligare formulerad än att resurscentra ska underlätta för utsatta att få stöd) ska äga rum? Hur ser den förändringen ut? Vilka är nyckelaktörerna? Hur kan de centrala samverkansaktörerna nås? Vilka kanaler kan nyttjas för att nå dem? Dessa har varit viktiga frågor. Naturligtvis fanns det aktörer som drev projektet som besatt både HRV-kompetens och god länskenntedom men långt ifrån alla. Detta kan tolkas som att existensen av redan befintliga och väletablerade myndighetsgemensamma och länsövergripande samverkansstrukturer inte i sig behöver utgöra en fördel. Det krävs kännedom om dessa, om nyckelaktörer och om effektiva kommunikationskanaler för navigering i dessa strukturer.

Allt detta komplicerades än mer när piloterna, som precis hade börjat sin färd i riktning mot utvecklingen av regionala resurscentra, dock med en tämligen otydlig karta över terrängen, möttes av förväntningar om snabba resultat. Ett projekt som tidsmässigt borde ägnat sig åt en

välgenomtänkt planering och ett systematiskt förankringsarbete började fördela medel och teckna avtal med aktörer som ansågs vara relevanta för att möta regeringens krav. Här befästes en struktur som ur ett retrospektivt perspektiv verkar ha haft relativt vaga konturer. Den frågan som gör sig gällande är vad mer kunde göras?

De gjorda erfarenheterna under orienteringsfasen kan ses som en viktig källa till lärdomar. Styrgruppen som fick ett vagt uppdrag kunde exempelvis knyta till sig en referensgrupp bestående av personer med sakkunskap om HRV, dvs. om gjorda insatser och tidigare utvecklingsarbete mot HRV och personer med projektledarkompetens eller mer optimalt personer med kompetens inom båda områdena. Ledningen skulle också kunnat ta fram en tidtabell för projektet. Det hade sannolikt också varit en fördel om det hade ägnats tillräckligt med tid åt tolkning, planering, projektdesign, förankringsarbete. I synnerhet hade projektet gagnats om adekvat tid hade ägnats åt förankringsarbete riktat till ledningsnivån såväl inom politiken som inom förvaltningsdomänen. Det kan också tyckas att även följeforskningen borde knutits till projektet tidigt under orienteringsfasen. Ledningen skulle också kunnat inleda dialog med regeringen om vikten av att låta projektet få sin gång utan förväntningar på snabba resultat. Här går det att skönja en viss intressekonflikt mellan de politiska respektive professionella logikerna. Det rör sig om en intressekonflikt mellan den professionella domänens behov av en rimlig tidsram, processande, tålmodigt och mödosamt planerings- och förankringsarbete å ena sidan och den politiska domänens behov av snabba resultat å den andra sidan. Förväntningar på snabba resultat kan bero på politikens behov av att i förhållande till allmänheten visa handlingskraft i angelägna frågor, som HRV.

Frågan är om den nationella styrgruppen, bestående av chefer med flera andra uppdrag och med mycket begränsad tid för styrning och ledning av projektet rimligen kunde göra allt detta? Hade det inte varit mer framkomligt om den nationell styrgruppen från start hade knutit till sig en projektgrupp bestående av en kombination av personer med HRV-kompetens respektive personer med projektledarkompetens med adekvat tid för planeringen av projektet?

Orienteringsfasen som kan ses som en hörnsten i ett projekt, förefaller sålunda ha lidit av vad samverkansforskaren Berth Danermark⁸³ beskriver som modellsvaghet. Den går ut på en vag uppfattning om grundläggande frågor som ska besvaras i ett projekt dvs. vad ska göras, varför, på vilket sätt ska det göras, vilka ska göra det och när. I relation till resurscentra verkar modellsvagheten ha tagit sig uttryck i själva regeringsuppdraget, senare i den nationella styrgruppens tolkning av uppdraget och i slutändan i piloternas möte med aktörer i pilotlänen som många gånger har varit än mer modellsvaga när det gäller vad som bör göras mot HRV. I situationer av modellsvaghet är det extra viktigt, som Danermark betonar det, att aktörerna som ska samverka kring något ges och ger varandra adekvat tid för att processa och förstå vad som ska göras. Styrgruppen borde som talesättet lyder ståmt i bäcken för att slippa göra det i ån som det kom att bli dvs. under utvecklingsfasen. Orienteringsfasen ger sålunda intryck av att den förefaller ha varit trevande, relativt kompetensgles och framstressad utifrån krav på snabba resultat. Detta verkar ha orsakat en viss dominoeffekt såtillvida att en kort orienteringsfas verkar ha bäddat för en relativt intensiv utvecklingsfas. Mer om detta i nästa avsnitt.

⁸³ Danermark, 2004

Utvecklingsfas: att stämma i ån

Mot bakgrund av de utmaningar som projektet mötte under den initiala fasen är det föga förvånande att utvecklingsfasen fick sig en kompensatorisk prägel. Det betyder att projektet, främst genom en nytillträdd nationell samordnare, behövde stanna upp, sakta ner farten, bereda möjlighet till reflektion och diskussion om det otydliga regeringsuppdraget, om orienteringsfasens utmaningar, om tidigare utvecklingsarbete mot HRV, om behovet av att projektet behövde tak och golv i form av hyfsat tydligt formulerade syften, mål, innehåll, fokus, målgrupper etc. Utfallet av denna fas verkar inte enbart ha varit en ökad grad av formalisering av projektets form och innehåll, som kanske främst kommer framtida resurscentra till gagn. Utvecklingsarbetet gav förstås också möjlighet till kompromisser t.ex. att de som sedan tidigare förankrat projektet som ett med fokus på både HRV och våld i nära relationer fick fortsätta driva den linjen mot sina samverkanspartners. Flera av dem som initialt var kritiska till den nationella samordnarens prioriteringar under utvecklingsfasen förefaller ha sett, om än i efterhand, de fördelar med samordnarens utvecklingsarbete i form av tydlighet kring verksamhetens form och innehåll.

Till andra fördelar med utvecklingsarbetet hör att det gick att se mer fokus på HRV, tydliga kriterier för vad som skulle göras och delvis även på vilket sätt det skulle göras i exempelvis piloternas förnyade avtal med olika samverkanspartners. Förtydligande av roller och ansvar förefaller också ha lett till viss effektivisering, om än med viss fördröjning, av kommunikationen mellan aktörerna på lokal, regionala och nationell nivå. Även formulering av syfte och mål för resurscentra verkar ha skapat större trygghet och tydlighet i vad som ska förmedlas och förankras i förhållande till chefer och yrkesverksamma som möter utsatta. Dock är det viktigt att lyfta fram en slagsida med formaliseringen. Den kan tyckas ha tagit mycket tid i anspråk. Tid som kunde ägnats åt stöd i det operativa arbetet.

Ett område som förefaller vara i behov av fortsatt utvecklingsarbete är samverkan på nationell nivå med nationella myndigheter. Detta gäller främst polis och regionerna men också Skolverket och Åklagarmyndigheten. Det har varit svårt för vissa piloter att få till stånd samverkan med företrädare för polisen och hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården har också varit underrepresenterad i genomförda utbildningsinsatser. Dock är det oklart om de har nåtts av information om piloternas kompetenshöjande insatser eller om de har begränsade möjligheter att prioritera kompetensutveckling inom HRV-frågor. Hälso- och sjukvården framstår också som underrepresenterad när det gäller inkommande samtal både till Nationella kompetensteamet och piloterna kring HRV. Detta ger fingervisningar om mer förankringsarbete i relation till företrädare för hälso- och sjukvården som en viktig aktör i arbetet mot HRV.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att utvecklingsfasen förefaller ha varit en tidsintensiv, tålamodsprövande, delvis provocerande, motståndsalstrande och låsningsframkallande fas men samtidigt en nödvändig, reflekterande, innovativ och lärorik sådan.

Genomförandefas

Piloterna har på kort tid och trots pågående coronapandemi samt i vissa fall även personalbortfall, pga. sjukskrivningar, gjort en rad olika insatser riktade till yrkesverksamma i samtliga och även till utsatta i två av piloterna. Avsikten i denna del är inte att upprepa allt de har gjort och åstadkommit. Här räcker det med att lyfta fram några huvudsakliga faktorer som verkar ha varit av stor vikt för deras framgångar. Den i särklass viktigaste faktorn förefaller vara sakkunskap om HRV hos aktörerna som drivit pilotverksamheten såväl som hos samverkanspartners. Sakkunskap, hur viktig den än är, utgör emellertid inte hela sanningen bakom framgångar i arbetet. Även graden av engagemang i HRV-utsattas situation, mod eller snarare mindre fruktan för att bli ifrågasatt, misstänkliggjord pga. engagemanget, mod att använda icke-konventionella metoder, ledningens engagemang i och prioritering av HRV-frågor, att få ledningens mandat, att vara en relativt känd profil i länet etc. verkar också ha varit av stor betydelse för framgångar i projektet.

Piloternas storlek, såväl geografisk som demografisk, samt existensen av myndighets- och kommungemensamma, länsövergripande samverkansstrukturer samt tidigare eller befintligt arbete mot HRV, var några av de kriterier som förstudien beaktade i valet av pilotlän. Vid en jämförelse av de förutsättningar som pilotlänerna i samband med förstudien lyfte upp som fördelaktiga för att få bedriva resurscentraverksamhet, med vilka omständigheter som varit till gagn eller av oklar eller marginell betydelse för utvecklingen av resurscentra, framkommer ett visst mönster. Vad gäller upptagningsområdets storlek verkar den vara viktig men inte av avgörande betydelse för oddsen att lyckas med att bygga upp en kommun- och myndighetsövergripande verksamhet mot HRV (se tabell 5). Pilot 5 som har nått tydliga framgångar, inte minst med tanke på att styrgruppen i den piloten har gjort en avsiktsförklaring att efter projektiden permanenta en 50% tjänst som samordnare så att arbetet får viss kontinuitet, haft exempelvis ett relativt stort upptagningsområde bestående av 17 kommuner. Denna pilot hamnar också på tredje plats bland piloterna sett till invånarantal. En del av framgångarna, trots stort upptagningsområde kan kopplas till faktorer som sakkunskap, att vara relativt kända profiler i upptagningsområdet och att visa mod och ha stort engagemang i de utsattas villkor.

Att kombinera engagemang i de utsattas livssituation och använda metoder och rutiner som mer påminner om frivilliga aktörers arbetssätt, t.ex. att jobba med vissa ärenden utanför ordinarie arbetstid, dvs. efter kl. 16 och på helger verkar vara en del av framgången. Detta kan uttryckas i termer av byråkrater i volontärkläder dvs. myndighetspersoner som tillämpar arbetssätt som är inspirerade och liknar frivilliga aktörers metoder.

Befintliga kommun- och länsövergripande strukturer för samverkan verkar ha varit viktiga men förefaller i sig eller ensamt inte varit avgörande för ett framgångsrikt arbete mot HRV. Sådana strukturer förefaller ha gett fördelar när det, som nämndes ovan, har funnits HRV-kompetens, engagemang, mod, mandat från ledningen, ledningens förståelse av HRV-problematiken och naturligtvis ledningens prioritering av arbetet mot HRV.

Befintligt arbete mot HRV i piloten ger också blandade resultat såtillvida att de piloter som haft etablerad verksamhet mot HRV visar olika resultat när det gäller hur nära

regeringsuppdraget de står och med avseende på deras framgång eller svårighet med att få verksamheten permanentad.

Tabell 5 Piloternas läge i förhållande till regeringsuppdraget

Pilot	Regional	Kommun-gemensam	Myndighets-gemensam	Samlokalisering	Flerspråkig kompetens	Målgrupp	Direkt stöd
Pilot 1	✓	X	delvis	X	X	13–26 HRV	X
Pilot 2	✓	✓	Mest skola, en del soc	X	X	13–26 HRV och VIN	X
Pilot 3	delvis	delvis	delvis	X	X	Alla åldrar HRV & VIN	X
Pilot 4	delvis	✓	X	X	delvis	Alla åldrar	✓
Pilot 5	delvis	✓	✓	✓	X	10–26	delvis

Av tabell 5 framgår också att det är piloterna 4 och 5 som i jämförelse med övriga piloter ligger något närmare regeringsuppdraget. Förutom de faktorer som räknades upp i resonemanget ovan, verkar också det operativa arbetets längd vara av viss betydelse för framgångar i arbetet. Dessa två piloter kom igång med operativt arbete före de andra. Pilot 4 hade en viss operativ verksamhet redan under hösten 2018 medan pilot 5 kom in i operativ fas under senvåren 2019. Det är sannolikt att verksamheterna i dessa två piloter har hunnit sätta sig något, att resultat blivit någorlunda synliga och att de haft kontinuitet i driften av verksamheten. Pilot 4 har knutits till en permanentad organisation som varit förankrad och prioriterad av politiker i den piloten. Pilot 5 verkar ha sin främsta förankring i förvaltningsdomänen i sitt upptagningsområde, dvs. hos chefer som sett att verksamheten möter ett behov och att den har potential till att åstadkomma förändring i de utsattas villkor.

Dock har piloterna också mött en rad utmaningar i sitt operativa arbete. En av dessa utmaningar har varit bristande samsyn kring HRV dvs. en icke-gemensam förståelse av HRV. Detta har en del piloter mött hos samverkanspartners som tenderat trivialisera allvaret i HRV-utsattas situation, t.ex. genom uttryck som ”hon kommer inte att bli ihjälslagen”, ”vi kan inte rädda alla”, ”allt är inte heder” etc. Eller hos yrkesverksamma som intagit en aktivt passiv inställning genom att säga ”det gäller att sitta lugnt i båten” i ett HRV-ärende av allvarlig karaktär. Det gäller också en förnekande attityd hos vissa professionella som kan ta sig sådana uttryck som ”i vår skola har vi inte sådana problem” eller ”vi på socialtjänsten får inte in HRV-ärenden”. Ännu ett uttryck för bristande samsyn har varit professionella som själva är bärare av hedersnormer som i vissa fall demonstrativt rest sig och i protest lämnat föreläsningar om HRV. Att företrädare för vissa myndigheter visar en förnekande eller förminskande attityd mot utsatthet för HRV kan ses som ett allvarligt problem. Detta är en fråga som explicit behöver belysas och hanteras på ledningsnivå inte minst med tanke på att

regeringen är mycket tydlig i sin linje att motverka HRV.

Piloterna vittnar också om situationer där de inte nyttjas alls, involveras i ett sent skede eller i ett skede när många beslut, varav en del felaktiga, redan fattats eller när en pilot har blivit konsulterad men dess rekommendationer har lämnats utan hänseende. Att inte följa resurscentras linje kan bero på olika faktorer som budgetramar eller prestigefrågor t.ex. på en attityd om att det från företrädare för socialtjänstens ses som myndighetens och inga andra aktörers uppgift att fatta beslut och välja insatser i enskilda ärenden. Det kan också bero på okunskap om HRV. Flera piloter har observerat ett stort kunskapsbehov hos en rad myndigheter som möter HRV-utsatta. Frågan är om dessa problem inte kunnat undvikas delvis om resurscentra hade ett starkare mandat, om de hade blivit en integrerad del av vårdkedjan, dvs. ingången för alla HRV-ärenden och om de centrala aktörerna dvs. socialtjänst, polis och regionerna också hade fått riktade HRV-uppdrag? Resurscentra som något valbart kan vara förknippat med en inneboende risk att den kompetens som regeringen anser underlättar stödet för utsatta inte kommer till användning.

En sista utmaning som är viktigt att belysa är rättsliga hinder som vissa piloter handskats med. Det gäller dels en restriktiv tolkning av sekretessbestämmelserna som vissa aktörer i en av piloterna har gjort. Detta har lett till att idéer om konsultativt samråd i oidentifierade ärenden inte kunnat förverkligas. Att ha ryggen fri och hålla hårt på sekretessen förefaller ha getts företräde framför de utsattas bästa då piloten istället för konsultativt samråd behandlar oidentifierade frågeställningar. En betydande nackdel med detta är att dessa frågeställningar saknar ibland den detaljrikedom som kan tyckas vara av avgörande betydelse i bedömningen av HRV-ärenden. Ett annat rättsligt hinder är resurscentras möjligheter eller snarare dess avsaknad av möjlighet att ge stöd till unga under arten 15 och i synnerhet de under 15 utan vårdnadshavares samtycke. Dessa är två exempel på rättsliga frågor som behöver redas ut i framtida eller fortsatta satsningar på HRV-frågor.

Med tanke på att sakkunskap om HRV verkar ha spelat en mycket viktig roll på alla nivåer är det viktigt att särskilt belysa kompetensfrågan. Utifrån ett tydligt behov av kompetenshöjning i HRV-frågor hos den operativa personalen i piloterna har Nationella kompetensteamet (NKT) bistått med handledning. Denna handledning har varit mycket uppskattad av piloterna. Detta tyder på ett behov som är värt att uppmärksamma. Vissa piloter har haft svårigheter med kompetensförsörjning då de har rekryterat lokalt eller regionalt. Det förefaller som att det inte finns så många som besitter HRV-kompetens i dessa län. Om kompetensläget i dessa län kan vara representativt för landet i stort är svårt att spekulera i. Dock går det att konstatera att möjligheten att träffa rätt kompetens kan exempelvis vara större för en nationell aktör som NKT som rekryterar på nationell basis. En fråga som gör sig gällande här är då hur kompetensförsörjningsfrågan kan tillgodoses i fortsatta satsningar på resurscentra? Kommer NKT:s handlednings- och kompetenshöjande kapacitet att räcka till vid ett scenario där fler resurscentra startas och etableras i landet? Att planera för en långsiktig kunskapsmässig infrastruktur för satsningar mot HRV kan därför ses som ett utvecklingsområde som behöver prioriteras. I annat fall riskerar en funktion som resurscentra med tillskriven spetskompetens men med bristande kompetenskapacitet att riskera sin trovärdighet.

Kompetensförsörjningsfrågan tydliggör också en diskrepans mellan regeringens ambitioner att byråkratisera hanteringen av HRV-frågan, som civilsamhället axlat och alltså ett stort ansvar för, och avsaknaden av en kunskapsmässig infrastruktur som kan realisera eller

underlätta denna byråkratisering. Det verkar som att det inte är så många lärosäten som har obligatorisk undervisning om HRV i yrkesutbildningar som socionomutbildningen, polisutbildningen, utbildningarna inom medicin och omvårdnad samt lärarlinjen. Möjliga lösningar på denna fråga kan vara att NKT i samarbete med lärosäten och inom ramen för en uppdragsutbildning utbildar ett begränsat antal personer som ska leda nya regionala resurscentra. En annan lösning kan vara att regeringen gör en översyn av huruvida yrkesutbildningar har obligatorisk undervisning om HRV eller inte. Fler yrkesverksamma med grundläggande kunskaper om HRV som de har tillägnat sig genom grundutbildningar kan vara ett led i en successiv uppbyggnad av en kunskapsmässig infrastruktur.

Uppföljningsfas

Denna fas verkar ha varit relativt oproblematiske. Det är möjligt att den har dragit nytta av det utvecklingsarbete som utfördes under utvecklingsfasen. Det kan också vara en följd av att det har funnits flera uppföljande inslag såväl på nationell som på regional nivå. Det rör sig bl.a. om avrapporteringar från nationella samordnaren och följeforskningen, loggboksföring, statistikföring, piloternas avrapportering till nationella samordnaren och deras utvärderingar av en del av insatserna. Det initierades också utveckling av uppföljningsverktyg i slutet av pilottiden. Det handlar dels om ett socioekonomiskt bokslut som kommer att bygga på en uppföljning av det arbete som pilot 5 bedrivit och dels utvecklingen av en uppföljningsmodell för att kunna mäta graden av måluppfyllelse och utvärdera aktiviteter. Dock finns det är inbyggd svårighet i utvärdering av projektverksamhet då verksamheten har varit i drift under en relativt begränsad tid, den inte har hunnit sätta sig helt och att resultaten kunde variera om verksamheten varit i drift eller permanentats.

Slutsatser

I denna del lyfts några av de centrala slutsatserna som kan dras av de observationer som gjorts inom ramen för följeforskningen.

- Regeringens satsning på utvecklingen av regionala resurscentra har setts som en mycket angelägen insats som mötts av stort engagemang i pilotlänen. Uppdraget anses ha gett ökad självförtroende och legitimitet i pilotlänen åt arbetet mot HRV.
- Otydlighet i regeringsuppdraget har dock varit en betydande försvårande omständighet för processen kring utvecklingen av regionala resurscentra. Detta verkar i kombination med en kompetenssvag projektorganisation och förväntningar på snabba resultat från piloterna ha haft en negativ inverkan på piloternas förutsättningar att kunna ägna adekvat tid åt planering och förankring. Piloterna borde ha fått tid på sig att krypa innan de skulle få krav på sig att börja gå. Lärdomen i denna del är att det är viktigt att formulera ett tydligt uppdrag med tydliga syften och målsättningar och inte ha förväntningar på att kunna sälja skinnet innan björnen är skjuten.
- Det är viktigt med en balans mellan politikens intresse av att få snabba resultat för att visa handlingskraft mot HRV i relation till allmänheten å ena sidan och praktikens behov av tid och resurser för att kunna göra något bestående, meningsfullt och effektivt för HRV-utsatta å den andra.
- Nationell samordning, i synnerhet nationella samordnarfunktionen, har i sig varit en framgångsfaktor. Den verkar, trots viss initial turbulens, ha gynnat de regionala projektledarnas arbete genom dialog och erfarenhetsutbyte samt viss likriktning av resurscentrakonceptet. Mot denna bakgrund kan en nationell samordnare ses som en viktig funktion i framtida satsningar på resurscentra.
- Det har även varit oklart, både rättsligt och innehållsligt, hur stödet till HRV-utsatta ska utformas och tillhandahållas. Vilka som ska få stöd, hur unga under 15 år kan erhålla stöd utan vårdnadshavares samtycke, hur hinder för samverkan pga. sekretessbestämmelser bör hanteras, är viktiga frågor som behöver hanteras inför etablering av nya resurscentra. Sekretessfrågan är också viktig i relation till samverkan med frivilliga aktörer som profilerat sig inom HRV-frågor. Deras kunskap kan vara av stor nytta för resurscentras arbete. Det vore en förlust att gå miste om den kompetensen pga. restriktiva tolkningar av sekretessbestämmelser. Här behövs ett förtydligande av de rättsliga ramarna för samverkan. Det behövs också ett förtydligande av i vilken fas resurscentra kan ge stöd? Är det före, under eller efter uppbrott med familjen? Hur länge kan resurscentra ha kontakt med utsatta utan att kontakten riskerar övergå i en miniutredning? Hur ska anonymitet och anmälningsskyldighet hanteras och garanteras?
- Det är viktigt att uppmärksamma att samverkan trots dess nytta och nödvändighet också kan generera nya problem. Inte minst i relation till frågor som HRV som kan ses som känsliga. Piloterna har mött svårigheter i ambitionen att bli ett komplement

till befintliga strukturer. Det rör sig om myndighetsföreträdare som inte vill samverka, de som förminskar eller förnekar förekomsten av HRV, eller yrkesverksamma som själva är bärare av hedersnormer. Dessa problem behöver adresseras och hanteras i framtida satsningar på resurscentra.

- Flera piloter har haft betydande svårigheter med att mobilisera nödvändiga ekonomiska resurser och professionell kompetens i pilotlänen pga. oro hos regionala aktörer över den långsiktiga finansieringen av verksamheten. Resurscentras möjlighet till etablering kan sägas vara avhängig statens ansvar för den långsiktiga finansieringen. Utan en plan och ett ansvar för den långsiktiga finansieringen finns det en risk att regeringen, sett ur ett regionalt perspektiv, framstår som ideologiproducent som dumpar tjänsteproduktionen, dvs. insatser mot HRV och kostnaderna för dem, i knät på regionala och lokala aktörer.
- I framtida satsningar på resurscentra behöver de förankras, etableras och presenteras som länens ingång i HRV-ärenden och inte något som kan väljas bort. Detta förutsätter riktade uppdrag till centrala aktörer som socialtjänst, polis och region eller åtminstone ett starkare och tydligare mandat till resurscentra mot dessa aktörer.
- Det behövs fortsatta satsningar för att dra nytta av och ta vara på de erfarenheter som har gjorts under pilottiden. Pilottiden kan tyckas ha lagt en solidare och tydligare grund för utveckling och etablering av nya resurscentra.
- Piloternas problem med kompetensförsörjning och det stöd de har erhållit från Nationella kompetensteamet legitimerar att alla framtida satsningar på regionala resurscentra behöver gå via Nationella Kompetensteamet eller åtminstone göras i samråd och samverkan med NKT. Detta för att NKT besitter en lång erfarenhet av och en stor kunskapsbank kring HRV-frågor.
- Pilottiden har visat att byråkratisering av en fråga som HRV, som till stor del drivits av civilsamhället, är förknippad med en rad svårigheter. Den har också visat att det går att bedriva arbete mot HRV när frågan förankras på ledningsnivå, när det finns HRV-kompetens, engagemang och en vilja att prioritera HRV-utsatta så att de får det stöd och skydd de har rätt till. Det gjordes en rad viktiga insatser under pilottiden trots ett otydligt uppdrag och svåra förutsättningar. Mot denna bakgrund går det att konstatera att regeringen fick en bättre skörd än vad den sådde.

Källhänvisningar

- Ahnberg, E., Lundgren, M., Messing, J., & von Schantz Lundgren, I. (2010). Följeforskning som företeelse och följeforskarrollen som konkret praktik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(3), 55–66.
- Akpinar, A. (1998). *Male's Honour and Female's Shame, Sociologiska institutionen*. Uppsala Universitet.
- Akpinar, A. (2003). The honour/shame complex revisited: violence against women in the migration context. *Women's Studies International Forum*, 26(5), 425–442.
- Barnafrid (2019). *Slutrapport Utvärdering av barnahus*. [Linköping]: Barnafrid.
- Bauböck, R. (1986). Social and cultural integration in a civil society. In R. Bauböck & A. Heller (red.), *The Challenge of Diversity. Integration and Plurality in Societies of Integration*. P. 57-131, UK: Aldershot: Avebury.
- Berger, P. (1970). On the obsolescence of the concept of honor. *Archives Européennes de Sociologie. European Journal of Sociology.*, 11(2), 338–347.
- Blok, A. (2001). *Honour and violence*. Cambridge: Polity.
- Brulin G, Sjöberg K & Svensson L (2009): "Gemensam kunskapsbildning för regional tillväxt". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 15(1), s. 61–74.
- Campbell, J. K. (1964). *Honour, family and patronage: A study of institutions and moral values in a Greek mountain community*. Oxford: Clarendon Press.
- Danermark, B. (2004). *Samverkan - en fråga om makt*. Örebro: Läromedia
- Delaney, C. (1991). *The Seed and the Soil: Gender and Cosmology in Turkish Village Society*. University of California Press.
- Eck, V. C. (2003). *Purified by blood: Honour killings amongst Turks in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ghadimi, M. (2007). Om kravet på oskuld: en studie av flickors respektive pojkars föreställningar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(1), s. 20-46.
- Gilmore, D. D. (1987). *Honor and Shame and the Unity of the Mediterranean*. Washington, D.C.: American Anthropological Association.
- Heller, A. (1985). *Power of shame: a rational perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Horden, P. & Purcell, N. (2000). *The corrupting sea: a study of Mediterranean history*. Oxford: Blackwell.

Högdin, S. (2007). *Utbildning på (o)lika villkor: om kön och etnisk bakgrund i grundskolan*. Diss. (sammanfattning) Stockholm: Stockholms universitet, 2007. Stockholm.

Jemteborn, A. (2005). *"Å stå på sig, på egna ben": en fallstudie om en flicka i en hederskultur och hennes motstånd mot att inordna sig efter släktens krav*. Lic.-avh. Stockholm: Stockholms universitet.

Johansson, Kenneth (red.), *Hedersmord: tusen år av hederskulturer*. Lund: Historiska media.

Khan, T.S. (2006). *Beyond Honour. A Historical Materialist Explanation of Honour Related Violence*. New York: Oxford University Press.

King, D. (2008). The Personal is Patrilineal: Nmus as Sovereignty. *Identities (Yverdon, Switzerland)*, 15(3), 317–342.

Koçtürk-Runefors, T. (1991). *En fråga om heder: turkiska kvinnor hemma och utomlands*. Stockholm: Tiden.

Kulczycki, A., & Windle, S. (2011). Honor Killings in the Middle East and North Africa: A Systematic Review of the Literature. *Violence Against Women*, 17(11), 1442–1464.

Kurkiala, M. (2005). *I varje trumslag jordens puls: om vår tids rädsla för skillnader*. Stockholm: Ordfront.

Kylén, J. (2008). *Att utvärdera: organisation, verksamhet, personal*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.

Lerner, G. (1986). *Women and history: Vol. 1 The creation of Patriarchy*. Oxford Univ. Press.

Lindstedt Cronberg, M. (2005). Dagens hedersmord kontra nordiska kvinnors historia. I K. Johansson (red), *Hedersmord: tusen år av hederskulturer*, S. 189–206. Lund: Historiska media.

Linell, H. (2017). *Child protection through an abuse-focused lens: adolescent victimization and Swedish social services responses*. Diss. (sammanfattning) Stockholm: Stockholms universitet, 2017. Stockholm

Lundström, T. (1995). Frivilligt socialt arbete under omprövning. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1, 95.

Länsstyrelsen Östergötland (2014). *Våga stå kvar!: en mindre kommuns erfarenheter av ett framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Linköping: Länsstyrelsen Östergötland.

Länsstyrelsen Östergötland (2015). *Vägledningssuppdraget Våga göra skillnad - Slutrapport [Elektronisk resurs]*. Länsstyrelsen i Östergötland.

Länsstyrelsen Östergötland (2018). *2018 4 Årsrapport 2017. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck - verksamheten under 2017 [Elektronisk resurs]*. Länsstyrelsen i Östergötland.

Länsstyrelsen Östergötland (2020). *Slutrapport 2018–2019. Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck* [Elektronisk resurs].

Länsstyrelserna (2018). *Förstudie inför uppdraget att utveckla resurscentra*. Länsstyrelserna. Tillgänglig via:

https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5e83a30f169d90292df1025e/1555490343397/F%C3%B6rstudie_inf%C3%B6r_uppdraget_att_utveckla_resurscentra_2018-08-30.pdf

Mernissi, F. (1982). Virginité and patriarchy. *Women's Studies International Forum*, 5(2), 183–191.

Peristiany, J. G. (1965). *Honour & Shame, the values of Mediterranean society*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Pitt-Rivers, J. (1954). *The People of the Sierra* Pitt-Rivers, New York: Criterion Books.

Pitt-Rivers, J. (1965). 'Honour and Social Status'. In: J. G. Peristiany (ed), *Honour and Shame: The Values of Mediterranean Society*. Chicago: University of Chicago Press. 19–78.

Pitt-Rivers, J. (1968). 'Honor'. In D. Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 6. New York: Macmillan, Free Press. 503–511.

Prop. 2019/20:13. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*. Tillgänglig via: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/03/prop.-201920131/>

Sachs, L. (1983). *Evil eye or bacteria: Turkish migrant women and Swedish health care*, socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet.

Sandberg, B. & Faugert, S. (2018). *Perspektiv på utvärdering*. (3., [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Sandmo, E. (2005). Æreskulturens fall og vekst. I K. Johansson (red), *Hedersmord: tusen år av hederskulturer*, S. 207–223. Lund: Historiska media.

Schlytter, A. (2004). *Rätten att själv få välja: arrangerade äktenskap, kön och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Schlytter, A. (2012). Familj och heder. I K. Piuva & L. B. Karlsson (red.), *Genusperspektiv i socialt arbete*, S. 107–128. Stockholm: Natur och Kultur.

Schlytter, A., Högdin, S., Backlund, Å., Ghadimi, M. & Rexvid, D. (2009). *Oskuld och heder: en undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad - omfattning och karaktär*. Stockholm: Stockholms stad.

Schlytter, A. & Linell, H. (2008). *Hedersrelaterade traditioner i en svensk kontext: en studie av omhändertagna flickor*. Sollentuna: FoU Nordväst i Stockholms län.

Sjögren, A. (1993). *Här går gränsen: om integritet och kulturella mönster i Sverige och Medelhavsområdet*. Stockholm: Arena.

Skr 2007/08:39. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2007. Regeringens skrivelse.

SOU 2020:57 (2020). *Ett särskilt hedersbrott*. Stockholm: Norstedts juridik.

Spierenburg, P. (red.) (1998). *Men and violence: gender, honor, and rituals in modern Europe and America*. Columbus: Ohio State University Press.

Stewart, F. H. (1994). *Honor*. Chicago: University of Chicago Press.

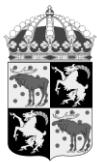
Tillion, G. (1966/2007). *My Cousin, My Husband. Clans and Kinship in Mediterranean Societies*. London: Saqi Essentials.

UN 2002. Document E/CN.4/2002/83

Wikan, U. (1984). Shame and Honour: A Contestable Pair. *Man (London)*, 19(4), 635–652.

Wikan, U. (2004). *En fråga om heder*. Stockholm: Ordfront.

Österberg, E. (2005). Heder, hat och förtvivlan. I K. Johansson (red), *Hedersmord: tusen år av hederskulturer*, S. 171–188. Lund: Historiska media.



Länsstyrelsen
Gävleborg

Samhällsutveckling

Helén Dahlbom

Helen.dahlbom@lansstyrelsen.se

010-225 13 17

Regionala Resurscentra-Gävleborgs län

Styrning och samverkan

Länsstyrelsen i Gävleborg står som huvudman för projektet under pilotåren 2018–2020. Det har från start varit tydligt att målet inte är att överta eller på något vis ersätta ordinarie verksamheter. Avdelningschef Patrik Havermann har ansvarat för att löpande delge information till länsledning (länsråd och Landshövding) om Resurscentrum. Till projektet är en referensgrupp knuten bestående av operativ personal från socialtjänst, strategisk personal på regional nivå samt representanter från Länsstyrelserna i Värmland, Västerbotten och Västmanland, en rektor från ett gymnasium samt en socialchef. Referensgruppen har varit rådgivande, bidragit med idéer, förslag och synpunkter. Länsstyrelsen har tidigare sammankallat referensgruppen ett par gånger per termin. Med anledning av rådande pandemi har dessa träffar utgått under 2020 och istället har en skrivelse gått ut till referensgruppen om genomförda aktiviteter och om det planerade arbetet för året.

För att driva projektet med ett regionalt Resurscentrum så har det funnits en Hederskoordinator 70 % (HRV-Koordinator) och en utvecklingsledare 20 % anställd vid Länsstyrelsen Gävleborg. Koordinatoren har ansvarat för det operativa arbetet och utvecklingsledaren för det strategiska. Avdelningschefen har också deltagit i arbetet. Avdelningschefen, utvecklingsledaren och HRV- koordinatoren har haft regelbundna avstämningar kring arbetet kring Resurscentrum Gävleborg. Till arbetet finns det även ett operativt team (arbetsgrupp) som består av personer med olika professioner (socialsekreterare, barnmorska, målsägandebiträde/advokat).

Förankring

Chefen vid Avdelning Samhälle vid Länsstyrelsen i Gävleborg har från start förankrat projektet hos länsledningen och hållit dem underrättade under arbetets gång. Under 2020 har uppdraget fortsatt handlat om att formera satsningen och förbereda arbetet för hur ett regionalt resurscentrum i Gävleborg kan se ut kommande år. Som tidigare nämnts finns en

referensgrupp med representanter från kommun, skola, andra länsstyrelser och hälsa- och sjukvård. Information om det fortlöpande arbetet kring resurscentra har bland annat skett via:

- Länsstyrelsens nätverk (våld i nära, prostitution och människohandel, resursteam mot hedersrelaterat våld och förtryck, informationsnätverk med flera).
- Kampanjutskick om Resurscentrum i Gävleborg, vad det är och vilket stöd som yrkesverksamma kan få.
- www.valdfrivardag.se, som är en sida som riktar sig både till utsatta och yrkesverksamma i Gävleborgs län. Våldfrivardag är en samverkansplattform mellan Länsstyrelsen Gävleborg, Region Gävleborg och länets kommuner.
- Spridning av den genomförda behovsinventeringen.
- Avstämningar med de aktörer som fått medel inom resurscentrasatsningen. Avstämningarna har även handlat om att delge information om Resurscentrum, samla in frågor, synpunkter och tankar gällande planering inför skapandet av ett regionalt resurscentrum.
- Medverkan vid regionala och nationella konferenser, bland annat nationell konferens i oktober tillsammans med de övriga pilotlänen.

Beskrivning av länets Resurscentrum

I Gävleborgs län har målgruppsdefinitionen under piloten varit hedersrelaterat våld och förtryck, barn och vuxna 13–26 år som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor, i enlighet med förstudien. Det har uttryckts att stödet till utsatta personer måste vara flexibelt. Man kan inte vänta sig att utsatta personer ska söka sig till ett fysiskt hus utan hjälpen måste finnas där ungdomar finns.

Resurscentrum Gävleborg har verkat som en förstärkning av ordinarie verksamheter och gett stöd till yrkesverksamma som möter målgruppen. Då det funnits osäkerhet kring hurvida resurscentrum kan komma att permanentas så har vi varit avvaktande med att gå ut och erbjuda stöd direkt till utsatta. Detta för att undvika skapa förväntningar som sedan kanske skulle "ryckas" bort. HRV- koordinatören har fungerat som navet i det dagliga stödet till yrkesverksamma, både när det gäller vägledning och konsultation i enskilda ärenden och tillhandahållandet av utbildningsinsatser. Det operativa teamet återför kunskap och erfarenhet till sin kommun och verksamhet men kan även bidra med kompetenshöjande insatser och bistå med råd och stöd till andra yrkesverksamma i länet. Under våren 2020 upphandlade Länsstyrelsen Gävleborg särskild juridisk spetskompetens och konsultation gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget innefattade bland annat kompetensutveckling inom hedersrelaterat våld och förtryck samt konsultativt stöd till yrkesverksamma i att genomföra kvalificerade riskbedömningar i hedersärenden.

Statistik

Resurscentrum Gävleborg har haft 22 olika ärenden från yrkesverksamma ofta med flera konsultationer i varje enskilt ärende, främst från skola och socialtjänst. Ärenden har inkommit via telefon.

- Vem blir utsatt? 77 % flickor och 23 % pojkar
- Typ av våld? Kontroll, begränsningar i livsutrymmet: 41 % Bortgifte, hot om bortgifte 36%, psykiskt våld: 23 %, bortförande: 11% Det förekommer även flera typer av våld i samma ärende
- Vem vilka är utövare? 54% släkt, landsmän, 54 % föräldrar, syskon: 13 %
- Vem initierade kontakten med Resurscentrum? 10 % socialtjänst, 77 % skola, 10 % hälso- och sjukvård, 3 % förvaltare, godman.

Resurscentrums insats har bestått av vägledning och stöd, information om den utsatta personens rättigheter och vilken hjälp det finns att få, slussa vidare till andra aktörer vid behov. Konsultationerna hänvisade till: orosanmälan 59%, polisanmälan 11%, förslag på fortsatt till den utsatte 22 %.

Genomförda verksamhetsnära aktiviteter 2020 gällande hedersrelaterat våld och förtryck

- Två föreläsningar för förskolepersonal i en kommun "Hur upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck och hur agera?"
- En 1/2 dag föreläsning för Hälsinglandsutbildningsförbunds ledning "vad är hedersrelaterat våld och förtryck? Vikten av samverkan och rutiner". (rektorer, ordförande och skolchef), förbundet innefattar 4 kommuner.
- Informationsinsats gällande Resurscentra och Barnahus Gävleborgs konsultativa samråd till en kommuns samtliga rektorer och skolchef.
- En utbildningsdag i metodmaterialet "Framtidssnack" för en gymnasieskolas elevhälsapersonal, personal från integrationsenhet i en kommun, personal från en arbetsförmedling.
- Medverkat vid "kärleken är fri" vecka vid flera skolor i en kommun.

Genomförda regionala aktiviteter 2020 gällande hedersrelaterat våld och förtryck

- Två dagar om "Att förebygga och upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck bland unga "Dagen var i samverkan med Regionen och genomfördes av TRIS. Inbjudna var yrkesverksamma inom skola, socialtjänst och ungdomsmottagning.
- En dag om Aktuell rättspraxis kring Hedersrelaterat våld och förtryck med advokat, målsägandebiträde Gunilla Von Wachenfeldt

- En utbildningsdag i metodmaterialet "Livscirkeln" utbildningen genomfördes av TRIS. Inbjudna var integrationshandläggare i länets kommuner.
- Vid "Forskare möter praktiker" som är en regional konferens hade Länsstyrelsen en föreläsning kring "Tvärsektoriellt nätverk mot hedersrelaterat våld och förtryck" Maria Vallström från FoU Hälsingland och Södertörns högskola genomförde presentationen. Arrangörer är Region Gävleborg, Högskolan i Gävle, Hälsinglands utbildningsförbund och Södertörns högskola.

Uppföljning

En behovsinventering är genomförd med syfte att behovsinventera den lokala nivån hos avgränsade grupper av yrkesverksamma i länet. Behovsinventeringen blev färdigställd i början av oktober 2019. Länsstyrelsen har prioriterat insatser utifrån områdena samverkan och kunskap vilka vi identifierat genom behovsinventeringen. Länsstyrelsen Gävleborg bjöd vid årets början in alla kommuner för att återge behovsinventeringen och för att ha dialog kring hur Länsstyrelsen kan utgöra ett stöd i det fortsatta arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Med anledning av coronaviruset och dess verkningar på samhället fick kommunerna ställa om och dialogmöten blev av förståeliga skäl inte prioriterade. Under 2020 har Länsstyrelsen fortsatt följt och stöttat arbetet hos de nyckelaktörer vi tilldelat medel för att utveckla arbetet inom hedersrelaterat våld och förtryck.

Samverkansavtal socialtjänst

Länsstyrelsen Gävleborg undertecknade ett samverkansavtal med länets samtliga socialtjänster i december 2019. Målsättningen med avtalet är att skapa förutsättningar för ett hållbart och långsiktigt samarbetsprojekt som kommer yrkesverksamma och våldsutsatta till gagn på ett resurseffektivt sätt, att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och gemensamt samarbete. Samverkansavtalet handlar om att stärka upptäckt, insatser och uppföljning gällande hedersutsatta 13–26 år. De konkreta formerna för det är att

- hitta en struktur som innefattar ett öppet stöd för utsatta;
- undersöka hur en lågröskelverksamhet som innefattar fler skulle kunna utformas;
- på kommunal nivå stärka samverkan över förvaltningsgränserna

Ytterst syftar avtalet till att barn, unga, unga vuxna och vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck erbjuds samordnat, likvärdigt och rättssäkert stöd, hjälp och skydd oavsett vilken socialtjänst i länet de vänder sig till eller får kontakt med. Vid en uppföljning under hösten 2020 har enskilda kommuner genomfört lokala insatser inom ramen för samverkansavtalet. Exempelvis har en analys av utvecklingsbehov genomförts för en effektivare samverkan mellan skola, IFO och Barn- och familjehälsan. Kommuner har även under året arbetat för ökad intern samverkan och att sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns fortsatt ett stort behov av att öka kunskapen om hedersrelaterat våld

och förtryck inom kommunernas olika verksamheter, framförallt inom skola och förskola samt att samverka internt inom kommunen kring frågorna och ha framtagna handlingsplaner eller rutiner. Dialogen har även förts vidare vid de regelbundet återkommande mötena för länets socialchefer; dialogen mellan Länsstyrelsen och socialchefsgruppen är avsedd att fortgå framöver också på detta sätt.

Söderhamn-Pilot i piloten

Söderhamn – Pilot i piloten är ett tvärssektoriellt nätverk som samarbetar kring frågor om hedersrelaterat våld. Nätverket har aktörer med hög grad av mandat från skola (förskola - gymnasium, SFI), Söderhamns kommun (integrationssamordnare + socialtjänst) Regionen (familjecentral och ungdomsmottagning). Nätverket har enats om fyra huvudinriktningar - kunskap och kompetenshöjning, handlingsplaner, flöden och samverkan, arbete mot målgruppen. Följeforskning har skett genom deltagande i nätverkets möten, genom att göra fokusgruppsintervjuer med lärare före och efter utbildningsinsats och genom enkät till deltagarna i nätverket. Under nätverkets första år kan vi konstatera att det fungerat både som en kunskapskälla, ett stöd och en motor för nya idéer om hur samverkan kan se ut.

Sätra familjecentral

Sätra familjecentral är en samverkansform mellan Region Gävleborg och Gävle kommun. Verksamheten innefattar mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och förebyggande socialtjänst i Gävle kommun. Under 2019 och 2020 har Familjecentralen fördjupat sitt samarbete med Region Gävleborg i syfte att förebygga och upptäcka könsstämpning. Arbetet pausades under våren 2020 i och med pandemin och dess påverkan i samhället. Arbetet återupptogs i slutet av 2020. Länsstyrelsen ser att kunskap och erfarenheter i projektet kommer kunna användas av flertalet verksamheter i länet och projektet beviljades ytterligare medel i december 2020. Arbetet följs och utvärderas av Högskolan i Gävle. Dialog- och uppföljningsmöten kommer att hållas med företrädare för Länsstyrelsen och för projektet under 2021.

Barnahus

Barnahus i Gävleborg driver ett projekt för konsultativt samråd för förskola och skola dit yrkesverksamma kan vända sig i ett tidigt skede för att erhålla konsultation i misstänkta hedersärenden, detta utan att en polisanmälan och orosanmälan är gjord. Projektledaren för projektet har besökt och informerat ett flertal skolor och förskolor i länet om denna möjlighet vilket mottagits mycket positivt. Polis, samordnare från Barnahus, HRV-koordinatör från Länsstyrelsen, projektledaren för projektet och en aktör från skyddat boende ingår i samråden. Länsstyrelsen ser detta som ett sätt att stärka befintliga strukturer där samlad kompetens från olika yrkeskategorier finns. Under våren så pausades projektet då projektledaren upplevde det mycket svårt att nå ut med erbjudandet under rådande pandemin. Samråden planeras att starta igen under 2021. Även Barnahus

Gävleborg har erhållit medel för fortsatt arbete inom ämnesområdet. Dialog- och uppföljningsmöten kommer att hållas med företrädare för Länsstyrelsen och Barnahus under 2021. Diskussioner har förts om att ingå ett Partnerskap i länet med samverkansavtalet för Barnahus som grund. Ett sådant Partnerskap kan utgöra en grund, bland flera, för Länsstyrelsens satsning under 2021 under benämningen "Återstart Gävleborg". Satsningen syftar till att i möjligaste mån minska de negativa följderna av pandemin.

Högskolan i Gävle

Högskolan i Gävle har under våren 2020 arrangerat två temadagar kring heder och könsstämpning. Våren 2021 startar en 7,5 hp kurs "våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck". Kursen erbjuder fördjupade kunskaper om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Utbildningen riktar sig särskilt till yrkesverksamma inom exempelvis socialtjänst, elevhälsa, Hälso- och sjukvård och skola.

En sammanfattande analys av utvecklingen av RC-verksamheten

Under projekttiden har vi mötts av en viss "projekttrötthet" vilket försvårat arbetet att ta till sig Resurscentrum utifrån en satsning som kanske inte kommer att finnas kvar. Det har varit svårt att få med samverkansaktörer då det funnits en vaksam inställning till pilotprojektet, att Länsstyrelsen ska initiera ett kostnadstungt projekt som sedan förväntas drivas vidare med kommunala medel. Sammantaget ser Länsstyrelsen att ovissheten kring om medel skulle beviljas har påverkat hur arbetet har kunnat bedrivas i Gävleborg.

Länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av en alternativ finansieringsmodell för Resurscentrums varande där staten tar ett ansvar för finansiering av Resurscentrum.

Hedersrelaterat våld och förtryck är en fråga som berör alla. Frågan behöver arbetas med på bred front. Det tar tid att nå ut och därför är det viktigt att det finns utrymme till ett omfattande förankringsarbete vilket den korta projekttiden försvårat. Inledningsvis behövde Länsstyrelsen lägga mycket tid till tolkning av uppdraget för att därefter förankra det i länet samtidigt som det fanns en förväntan på att komma i gång med verksamhet. En annan utmaning har bestått i att rekrytera personal med tillräckliga kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck till det operativa teamet och att medlemmar skulle ges utrymme och mandat från sina chefer att ingå i teamet. Medlemmarnas medverkan sker utifrån respektive medlems förutsättningar, det innebär att teamet inte finns tillgängligt under särskilda tider eller dagar utan mer kan bistå med utbildningsinsatser vid förfrågningar. Det har gjort arbetet sårbart och svårplanerat. Under det sista pilotåret har det varit svårt att driva på verksamheten i den omfattning

som vi önskat mot bakgrund av personalbortfall (sjukdom) samt pandemins påverkan i samhället.

Resurscentrum ska vara ett komplement till befintliga stödstrukturer och bistå med spetskompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck men det finns en risk att den spetskompetensen inte tas tillvara på bästa sätt med anledning av bristande mandat. Detta kan även bero på kommunernas hårt belastade ekonomi med sparkrav som gör att man av ekonomiska skäl arbetar för att erbjuda hemmaplanslösningar i stället för skyddsplaceringar.

Kunskapen kring hedersrelaterat våld och förtryck varierar bland yrkesverksamma och vi ser att behovet av utbildning är fortsatt stort. Hög omsättning på personal inom verksamheter som möter målgruppen gör att det finns ett ständigt behov av basutbildning. Yrkesverksamma som möter målgruppen signalerar att de saknar tillräckligt stöd och mandat i att arbeta med hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan bero på bristande kunskap och resurser. Det är därför viktigt att även chefer och politiker ges kunskap så att de har en förståelse för utsattheten, våldets konsekvenser och komplexiteten i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

Resurscentrum Gävleborg har axlat en funktion som erbjuder spetskompetens för yrkesverksamma i hedersärenden. Det krävs emellertid att yrkesverksamma har en grundförståelse för komplexiteten för att de i sin tur ska kunna applicera den vägledning de får i konkreta ärenden.

Det har varit svårt att få till samverkan med polis (regionalt och lokalt) och åklagare. Polisen har uttryckt en vilja men hindren har bestått av bristande resurser. Samverkan med Regionen har däremot stärkts i och med resurscentrassatsningen. Bland annat så har Länsstyrelsen Gävleborg och Regionen tillsammans genomfört två regionala utbildningsdagar ”hedersrelaterat våld och förtryck, tidig upptäckt och samverkan”. Det finns ett stort intresse i kommunerna kring lokala samverkansplattformar och där det tvärssektoriella nätverket i Söderhamn lyfts som ett gott exempel. Kommunerna sitter med olika utmaningar (tex. ekonomi, resursbrist) och har samtidigt en skyldighet enligt lag att ge utsatta stöd och skydd. Brist på resurser inom tex. skola och socialtjänst blir då ett hinder. Med ett regionalt resurscentrum för hedersrelaterat våld och förtryck ser vi möjligheterna att minska dessa hinder genom att erbjuda ett samlat stöd med spetskompetens inom hedersrelaterat våld och förtryck till yrkesverksamma och på sikt även direkt till de utsatta. Barn och unga som söker stöd och skydd måste tas på allvar, deras mod till att berätta får inte falla bort pga. okunskap, bristfälliga rutiner eller resurser.

Länsstyrelsens gjorda erfarenheter under projekttiden visar att samverkan möjliggör för viktiga aktörer att få en ökad kompetens, förståelse och samsyn kring målgruppens behov. Det har varit lärorikt att samverka med Nationella kompetensteamet och de andra pilotlänen. Det är mycket positivt att vi under projektåret 2020 fått fram ett vägledningsdokument med minsta gemensamma nämnare som definierar vad ett Resurscentrum för hedersrelaterat våld och förtryck ska innehålla. De sammantagna vinsterna med projektet har således främst varit den samlande och stödjande roll Länsstyrelsen kunnat ha samt de många insatser som gjorts för att ta upp frågan i olika sammanhang och till olika befattningshavare.

Planeringen framåt

Länsstyrelsen Gävleborg har under pilotåren haft återkommande dialog med Barnahus i Gävleborg kring huruvida en framkomlig väg kan vara att ett regionalt resurscentrum placeras under befintlig barnahusstruktur. Barnahus är en befintlig organisation med samverkan mellan fyra myndigheter, länets kommuner, polis, åklagare och hälso- och sjukvård. Utarbetade samverkansformer finns liksom struktur, mål och rutiner. Förutom att befintliga och etablerade strukturer finns för myndighets- och länsövergripande samverkan så är det nödvändigt att resurscentrum förses med personal som har adekvat kompetens inom hedersrelaterat våld och förtryck. Rättsväsendet finns som en del i barnahus vilket kan underlätta samverkan med polisen och Åklagarmyndigheten. I slutet av året fördes diskussioner med företrädare för Barnahus Gävleborg om att förankra ett fortsatt samarbete i ett möjligt regionalt partnerskap. Medel fördelades i slutet av 2020 till Barnahus i Gävleborg med syfte att Barnahus ska fortsätta att utveckla ett resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Planering för det fortsatta arbetet kommer att ske i början av 2021.

För att fortsatt driva arbetet som en sammanhållande länk och säkra bättre förutsättningar för kunskapshöjande insatser och ökad likställighet behöver Länsstyrelsen Gävleborg fortsatt finnas med i arbetet. Länsstyrelsen behöver fortsatt fungera sammanhållande för länets kommuner, socialchefer, regionala företrädare och säkra att arbetet drivs vidare. Omfattningen av Länsstyrelsens möjliga arbete bestämts ytterst av den ekonomiska resurs som tilldelas för arbetet.

Datum
2021-01-29Ärendenummer
801-4807-2019

ÅTERRAPPORTERING

Kronoberg utsågs till ett av fyra pilotlän för resurscentrauppdraget i september 2018. Uppdraget redovisades i mars 2020 men förlängdes även under 2020. Den här slutredovisningen kompletterar tidigare rapport. I avsnitten gällande ”Utformning av regional styrning och samverkan” samt ”Förankring av verksamheten” är fokus på processer, förändringar och utveckling som skett under år 2020.

1. UTFORMNING AV REGIONAL STYRNING OCH SAMVERKAN

Regional styrning

Styrningen i Kronoberg har sett ut som vid tidigare projektår:

- Regional styrgrupp i Kronoberg är länets Ledningsgrupp för samordning av hälso- och sjukvård och socialtjänst där bl. a. länets samtliga socialchefer, hälso- och sjukvårdsdirektör och centrumchefer medverkar. Polismyndigheten och länets skolchefsnätverk kan medverka vid beslut genom adjungering.
- Den regionala arbetsgruppen, som nu avslutats, bestod av representanter från samtliga huvudaktörer, Länsstyrelsen i Kronobergs län samt de övriga två länsövergripande verksamheterna inom området våld.
- Den regionala referensgruppen har bestått av Nätverket Kvinnofrid Kronoberg, som är väletablerat och har funnits länge i länet. I nätverket ingår ett 50-tal representanter från länets samtliga socialtjänster, hälso- och sjukvård, andra myndigheter universitetet samt civilsamhället.

Roll- och ansvarsfördelning

Länsstyrelsen, Växjö kommun och Region Kronoberg har varit framträdande i det kontinuerliga arbetet med uppbyggnad av verksamheten Resurscentrum Heder. Samtliga aktörer har varit delaktiga och aktiva i arbetsgruppen, fört arbetet framåt, varit viktiga i att bidra med synpunkter och förslag samt sett till att arbetet sker i linje med uppdraget inom respektive verksamhet.

- Samordnare av arbetsprocessen: Länsstyrelsen
 - Samordnare av verksamheten: Växjö kommun
 - Inriktning och ramar: Arbetsgruppen samt verksamhetens samordnare
 - Förankring och information på strategisk nivå: Länsstyrelsen och Region Kronoberg
-

- Förankring och information på tjänstepersonsnivå: Växjö kommun
- Projektplan och budget: Växjö kommun
- Rekrytering av personal och lokal: Växjö kommun och Region Kronoberg
- Organisationstillhörighet: inom Arbete och välfärd (motsvarande socialförvaltningen) i Växjö kommun, under samma organisationstillhörighet som övriga länsgemensamma verksamheter mot våld i nära relation: Barnahus och Familjefrid Kronoberg

Samverkan

Samverkan har i stort fungerat bra, mycket tack vare att det i Kronoberg finns vana från uppbyggnad och drift av ett flertal länsövergripande verksamheter. De olika aktörerna vet hur samverkan kan se ut och vilka former som fungerat väl. Samtliga huvudaktörer har varit positiva och delaktiga från start. På strukturell nivå gäller detta dock främst/tydligast samverkan mellan region, polis och socialtjänst. Skolan är snarare en mottagare av insatser och har under året aktivt nyttjat stödet från resurscentraverksamheten i praktiken. Åklagarmyndigheten har inte varit inblandad i verksamheten i Kronobergs län.

De främsta, viktigaste samverkansstrukturerna för utvecklingen av verksamheten har varit:

- Arbetsgruppen som med olika perspektiv, kompetens och kontinuitet bidragit till hela länets delaktighet i processen, ökad samverkan parterna emellan och till en gemensam uppbyggnad, insyn och planering under hela processen.
- Referensgruppen som med samlad kompetens bidragit med kunskap, nulägesbilder och erfarenheter från länet, vilket gett styrning till verksamheten utifrån länets behov.
- Resurscentraverksamhetens eget nätverk som etablerats under 2020 och har bidragit till kontinuerlig utveckling av den operativa verksamheten.

Utmaningar med samverkan

Pilotprojektet har inneburit en del otydlighet kring roller och ansvarsfördelning mellan nationellt, regionalt och lokalt plan, vilket gjort samarbetet svårarbetat stundtals. En tydlig lärdom framåt är hur viktigt det är med tydliga mandat och uttalad arbets- och rollfördelning, både gällande specifika arbetsuppgifter och informationsflöde. Oklarheter mellan rollerna har försökt lösas genom aktiv dialog parterna emellan och gemensamma avstämmningar med ansvariga på lokalt, regionalt och nationellt plan.

2. FÖRANKRING AV VERKSAMHETEN

Uppstartskonferens

I januari 2020 anordnades en uppstartskonferens för verksamheten, där ett 80-tal representanter från den politiska ledningen, chefer och tjänstepersoner från länets samtliga kommuner och många verksamheter deltog. Dagen innehöll både kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, information om resurscentrassatsningen och den nya verksamheten samt presentation av de nyanställda samordnarna. Konferensen föranleddes

av en heldagsworkshop tillsammans med referensgruppen, som identifierade utmaningar, framtida mål och effekter för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i länet generellt och för resurscentraverksamheten specifikt. Workshopen bidrog med värdefull input och utgjorde en grund för fortsatt verksamhetsplanering och riktning.

Förankring på lednings- och tjänstepersonsnivå

Länsledningen har deltagit aktivt från projektets start och har, förutom med representation under uppstartskonferensen, under 2020 även deltagit på andra konferenser, lyft satsningen i möten och i media och besökt verksamheten.

Förankring av verksamheten hos kommunernas socialnämnder och länets hälso- och sjukvårdsnämnd har fortsatt under året. Verksamhetens styrgrupp och referensgrupp har uppdaterats kontinuerligt, samt spridit information om verksamheten och processen vidare i sina organisationer. Samordnarna för Resurscentrum Heder har under året kontinuerligt spridit information på tjänstepersonsnivå och besökt en mängd verksamheter i länet.

Vid samtliga besök, informationsträffar och evenemang har satsningen mottagits väl av berörda aktörer, inklusive länets samtliga kommuner. Länets aktörer har visat intresse för verksamheten och fortsätter att lyfta behovet av stöd och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utmaningar med förankring

Den främsta utmaningen har varit arbetet med att permanenta verksamheten. Ett långsiktigt samverkansavtal, inklusive finansiering, skulle presenteras under våren 2020 men sköts upp på grund av COVID-19. Pandemin har gjort möjligheterna för lokal/regional finansiering än mer utmanande och kräver fortsatt och ökad förankring hos länets beslutsfattare och mer omfattande resultat från befintlig verksamhet. Ett flerårigt samverkansavtal, inklusive finansiering, presenteras för styrgruppen i februari 2021.

3. BESKRIVNING AV LÄNETS RESURSCENTRUM

Verksamhetens utformning

Resurscentrum Heder är en mobil stödverksamhet för yrkesverksamma som möter personer utsatta för eller som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Stödet består av rådgivning/konsultation av verksamhetens två samordnare och kan ges via telefon eller genom fysiska träffar.

En mobil verksamhet kan nå, se och ägas av hela länet. Mobiliteten kan bidra till att utsatta får ett mer tillgängligt och jämlikt stöd, särskilt i ett glesbygdslän där avstånden blir långa. Formen har stöd bland yrkesverksamma i länet, vilket skapar goda förutsättningar för uppbyggnad och användande.

Statistik (april-december 2020)

- *Klientärenden:* 41 st. Socialtjänst följt av elevhälsan står för flest kontakter gällande klienter. Även ideella aktörer och myndigheter har hört av sig.
- *Informationstillfällen:* 51 st. Tre av dessa genomförs 2021.
- *Utbildningar:* 11 st. Tema hedersrelaterat våld och förtryck eller hot- och riskbedömningsinstrumentet PATRIARK.
- *Åldrar:* Ärenden har rört personer i åldrarna 11-20 år, huvudsakligen flickor/kvinnor, men även pojkar.
- *Anledning till kontakt:* vanligaste anledningen till kontakt är rådgivning kring kontroll och begränsningar, även frågor gällande fysiskt/psykiskt våld och risk för bortgifte/bortförande förekommer. Flera har uttryckt oro för syskon. Två ärenden har handlat om radikal extremism.
- *Kommunala kontakter:* Samtliga kommuner i länet har nyttjat verksamheten i ärenden.

Behov i länet

Länsstyrelsen och resurscentraverksamheten upplever att kunskap och utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck varierar, både inom och mellan kommuner och verksamheter. När ledningen i en verksamhet har kunskap och intresse i frågan möjliggörs också mer kunskap, mandat och handlingsutrymme till personalen. Det är därför viktigt att lägga mycket fokus på information och utbildning även på ledningsnivå.

De behov som oftast lyfts till verksamheten är ökad kunskap om upptäckt och tidiga signaler av hedersrelaterat våld och förtryck, men också behov av stöd i agerande vid upptäckt av ärenden.

Operativ samverkan

Verksamheten har ett kontaktpersons nätverk med representanter från samtliga kommuner, Region Kronoberg och Polisen som syftar till att överbrygga information och kunskap mellan våra respektive verksamheter och hitta vägar för en ännu bättre samverkan.

Stöd till utsatta

Resurscentrum Heder i Kronobergs län har under uppstartsåret 2020 fokuserat på att ge stöd till yrkesverksamma. Den utsatta målgruppen har getts stöd genom att verksamhetens samordnare deltagit som tredje part i direkta möten och samtal med utsatta tillsammans med exempelvis skolpersonal/kurator.

Att samordnarna är med på trepartsmöten kan stärka både den utsatta och deras medverkande kontaktpersoner (från exempelvis socialtjänst eller skola). Det blir ett slags mentorskap där den medverkande yrkespersonen får stöd av resurscentrumsamordnarna i att exempelvis uppfatta signaler eller riskfaktorer men också genom samordnarna se vilka frågor som ställs och på vilket sätt och sortera relevant information. Mötet kan dessutom följas upp med yrkespersonen för att ytterligare reflektera över det som uppkommit under mötet och ta fram förslag på agerande och fortsatt planering. Samtidigt får samordnarna

en god möjlighet att tolka situationen utifrån sin spetskompetens samt se den utsatta och ge ett positivt och stöttande bemötande till denne.

Genom att arbeta tillsammans med andra yrkesverksamma i mötet med den utsatta målgruppen möjliggörs direkt kunskapsöverföring och ett slags mentorskap. Resurscentrum erbjuder praktisk kunskap till yrkesverksamma och stärker därmed kompetensen i länets samtliga kommuner istället för att centrera ärenden och kompetens till Resurscentrum Heder och Växjö kommun.

En nackdel med att endast erbjuda stöd direkt till utsatta genom trepartsmöten är att Resurscentrum Heder saknar mandat att agera stöd utöver under själva mötet, samordnarna har inga möjligheter att styra hur ansvariga sedan hanterar ett ärende. Att vara flera myndighetspersoner i mötet skulle kunna innebära en skev maktfördelning. Samtidigt har resurscentrasamordnarna ett tydligt uppdrag i att utgå från den utsattas situation och verklighet, vilket mer troligt stärker den utsatta och skapar en jämnare maktfördelning.

Utformande av ett direkt stöd till den utsatta målgruppen inom verksamheten är ett utvecklingsområde för kommande år.

Kartläggning av utsatthet

Samtliga huvudaktörer i Kronoberg uttrycker en medvetenhet om hedersrelaterat våld och förtryck och att frågan behöver upp på agendan. Eftersom kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck behöver höjas men medvetenheten finns har vi valt att inte kartlägga utsattheten i länet i dagsläget utan istället titta på befintliga undersökningar, exempelvis kartläggningen Ung 018 från Uppsala. I det här skedet är det hjälpsamt att se hur problematiken ser ut och kan tas i uttryck, men situationen bedöms inte vara märkvärt annorlunda här i Kronoberg och vi behöver inte bevisa att utsattheten finns.

Länsstyrelsen har, i samarbete med Region Kronoberg, under hösten 2020 genomfört en kartläggning gällande hur stödet till personer utsatta för våld i nära relation eller hedersrelaterat våld, inklusive våld mot barn, ser ut i länet. Samtliga kommuner, hälso- och sjukvården och ideell sektor har varit respondenter och kartläggningen färdigställs i februari 2021. Kartläggningen har gjorts utifrån rapportering från civilsamhällesaktörer (2019) om ett ökat antal våldsutsatta som inte får det stöd och skydd som de har lagstadgad rätt till.

4. UPPFÖLJNING AV ARBETET

En intern utvärdering av arbetsgruppens arbete i Kronoberg gjordes i samband med arbetsgruppens avslut och visade att deltagarna är övervägande positiva till arbetet som gjorts, att de känt sig delaktiga, att arbetsgruppens struktur har varit hjälpsam i processen, att uppdraget varit meningsfullt och att det resulterat i en bra verksamhet. Lärdomar som lyfts inför framtida satsningar är att det hade gynnat arbetet att delutvärdera på regional nivå under processens gång och att det hade varit gynnsamt om projektet lyckats engagera skolan redan i tidigt stadiet.

Utvärdering av verksamheten kommer att lyftas först när den permanentats och varit i drift något år, så att strukturer hunnit sätta sig och resultat kan synas. Huvudman

rapporterar dock årligen om process och verksamhet till länsstyrelsen i och med utbetalda projektmedel till verksamheten. Detta görs även 2021. Systematisk uppföljning blir troligen aktuellt inom verksamheten först hösten 2022.

5. SAMMANFATTANDE ANALYS AV VERKSAMHETENS UTVECKLING

Att gynna den utsatta målgruppen

Verksamheten har hittills gynnat den utsatta målgruppen tydligast i den direkta operativa verksamheten, genom de ärendekonsultationer som gjorts med yrkesverksamma. Ett tydligt exempel är ett fall som ledde till utfärdande av utreseförbud och där förmedlandet av information och lagrum var avgörande.

En trolig konsekvens av den upparbetade samverkan som nu finns gällande hedersrelaterat våld och förtryck är också att färre utsatta personer faller mellan stolarna eller riskerar att bollas mellan olika instanser. Att fler yrkesverksamma kontinuerligt får information och utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck, skapar högre kvalitet på arbetet och mer kompetent hantering av individärenden.

Utmaningar i stöd till utsatta

Eftersom verksamheten inte inkluderar myndighetsutövning är balansgången svår vid direkt arbete med målgruppen utsatta. Genom att ansvaret ligger hos de andra aktörerna och inte hos resurscentrum är det begränsat hur stort manöverutrymme och mandat att bestämma i ärenden som finns, verksamheten rådgör men andra aktörer beslutar om utgången.

En utmaning är också att undvika förflyttning av kunskap från kommun och socialtjänst till en specialistverksamhet. Kommunerna behöver bibehålla sin kompetens och få hjälp att fortsätta utveckla den. I Kronoberg, som är ett litet län, finns också en hel del säkerhetsaspekter gällande direktkontakten med utsatta där det är svårt att marknadsföra verksamheten till allmänheten för att nå utsatta personer eftersom verksamheten då också når förövare, som vet var sina offer vänder sig och söker stöd. Här finns självklart också svårigheter för de anställda att bibehålla en anonymitet, framför allt i små orter.

Effekter i länet

Resurscentrum Heder bedömer att samverkan och dialog mellan olika aktörer i länet har varit positivt för länet och för verksamheten som nu byggts upp. Satsningen har lett till ökad kunskap och förståelse, samsyn i ärenden och ökad respekt för varandras professioner. Det har också väckt en vilja att lära mer/nytt och mod att söka mer kunskap.

Länsstyrelsen ser att frågan om hedersrelaterat våld och förtryck fått större fokus i länet och nu är blivit en självklar aspekt att lyfta i olika sammanhang, både politiskt och i praktisk verksamhet. Samtliga kommuner uttrycker behov av ökat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck och är positiva till att resurscentrasatsningen görs. Ett exempel på att frågan etablerats i länet är att det på samtliga kommuners hemsidor finns information om både våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck, samt var stödsökande kan vända sig. En markant ökning jämfört med för tre år sedan då informationen kunde hittas endast hos ett fåtal kommuner. Samverkan mellan

huvudaktörerna i satsningen, men också mellan yrkesprofessionella och samordnarna i resurscentraverksamheten, har bidragit i att lyfta problematiken.

Även de korta vägarna till Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, som verksamheten får mycket stöd av, har bidragit till positiva effekter. Det stöd som Resurscentrum Heder erbjuder har nyttjats väl under uppstartsåret och särskilt skolpersonal, som tidigare varit svåra att nå, utmärker sig som en återkommande part för råd och stöd i hantering av ärenden. Här ser vi att informationen om verksamheten tydligt nått fram, att behovet av kunskap är stort och att verksamheten fyller en viktig funktion.

Framgångsfaktorer

En stor vinst i resurscentrasatsningen i Kronoberg var att länet ganska omgående utsåg en huvudman och nådde en överenskommelse mellan länets aktörer, som tidigt ställde sig bakom projektet. Satsningen kunde därmed börja byggas upp direkt.

Att det skapades en tydlig bild av länets behov istället för att satsningen enbart utgick ifrån generella nationella riktlinjer var en viktig och tydlig framgångsfaktor.

En viktig framgång har varit att resurscentraverksamheten haft lätt att komma in i skolans värld, främst genom elevhälsoteamen. Stort intresse har visats både för verksamheten och för ökad kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Informationsträffar och möten har tydligt genererat fler kontakter.

En konkret satsning, som möjliggjort för verksamheten att nå ut brett bland yrkesverksamma, har genomförts i Arabyområdet i Växjö kommun i syfte att samla områdets aktörer och bygga en samsyn i frågan. Deltog gjorde bland annat skola, förskola, familjecentral, integrationssamordnare, frivilligverksamheter, polisen och bostadsbolag. Arbetet fortsätter 2021 genom utökade satsningar tillsammans med bland annat skolan.

Andra viktiga pusselbitar som varit viktiga för verksamhetens framgångar är att verksamheten riktat sig brett och lyckats nå såväl myndigheter som ideella men även exempelvis nämndemannaföreningen och olika integrationsprojekt. Den informationsfolder som tagits fram om verksamheten har skickats ut till alla skolor, förskolor och gymnasier, inklusive friskolor. Verksamheten har också besökt samtliga familjecentraler i länet och olika skol- och elevhälsonätverk, inklusive på universitetsnivå.

Utmaningar

En stor utmaning är att länsstyrelsen inte har det operativa ansvaret eller mandat, men samordningsansvar. Processen hade gått snabbare, varit tydligare och mer lättarbetad om delaktiga myndigheter själva fått ett eget, riktat uppdrag, så som i uppbyggnaden av Barnahus samt om det funnits tid till förankring på ledningsnivå i det inledande skedet.

Att länsstyrelsen saknar mandat har också påverkat processen när uppdraget stegvis förflyttats till huvudman, samtidigt som projektet fortfarande varit i en pilotfas, föränderligt och där nya direktiv och riktningar tillkommit från nationellt håll. I Kronoberg har länsstyrelsen och arbetsgruppen utmanats i frågan och kontinuerligt behövt arbeta med att gemensamt skapa struktur, bolla upplägg och reglera olika villkor i samband med utbetalningar av medel samt ha en tät dialog med verksamhetens samordnare, den nationella samordningen och övriga pilotlän.

Polisens delaktighet har påtalats som viktig både i det regionala och nationella uppdraget. Samtidigt har det uttryckts frågetecken från just polisen (regionalt) om deras roll och befogenheter i resurscentrasatsningen. Förslagsvis skulle detta förankrats och förarbetats tydligare mellan myndigheter på nationell nivå i de inledande projektprocesserna. I Stockholms län är polisen en deltagande part i Origos verksamhet, inkl. drift, vilket visar att liknande upplägg bör vara möjligt även i nuvarande pilotlän. En uttalad nationell inställning eller principbeslut från Polismyndigheten i hur samverkan kan/bör hanteras hade bidragit till att pilotlänen inte behöver driva frågan underifrån. Förslaget om riktade uppdrag till de olika huvudaktörerna hade underlättat den här processen markant.

Pandemins påverkan

Den mobila verksamheten upphörde i och med restriktioner gällande fysiska besök/utbildningar och en omställning till digital verksamhet gjordes. Resurscentrum Heder har som alla andra fått utvecklas i att arbeta digitalt men har visat att även det går att göra med kvalitet.

Förankringen av det gemensamma samverkansavtalet har förskjutits eftersom fokus i länet och hos kommun och region legat på hantering av pandemin, både utifrån arbetsbörda och ekonomi. Arbetsgruppen för Resurscentrum Heder har därför valt att lägga fram ett avtalsförslag först i februari 2021. Pandemin försvårar hela processen, har utmanat kommunernas ekonomi ytterligare och förväntas även påverka de beslut som fattas framåt.

6. PLANERINGEN FRAMÅT

Verksamhetsplanering 2021

Mycket har gjorts under 2020 gällande att sprida information och kunskap om verksamheten och hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2021 kommer samordnarna att utveckla verksamheten och samarbetet med länets aktörer som möter målgrupperna. Samordnarna kommer även fortsatt erbjuda en mobil verksamhet för stöd, vägledning och ett bollplank åt länets professionella som direkt möter de utsatta. Främst skola/elefhälsa, socialtjänst, hälso- och sjukvården men även myndigheter och ideella föreningar, idrottsföreningar och andra aktörer i civilsamhället. Samordnarna ger direkt stöd i ärenden med tips på hur man kan gå vidare, kunskapspåfyllnad tex med domar, material och liknande.

Uppdraget att ta fram ett långsiktigt samverkansavtal, inklusive finansieringsplan är fortsatt tydligt från resurscentrasatsningens styrgrupp i länet och arbetet med ett avtalsförslag är nu i slutskedet.

Vidareutveckling av verksamheten

En vidareutveckling för verksamheten är att hitta ett fungerande arbetssätt att direkt möta målgruppen utsatta. Det tänkta slutmålet för resurscentraverksamheten i länet är en permanentad verksamhet som ses som en given samarbetspart i hela länet för alla aktörer, oavsett inriktning, i deras arbete med att utreda, stödja och skydda personer som är, eller riskerar att utsättas för, hedersrelaterat våld och förtryck samt i att kontinuerligt öka kunskapen kring hedersrelaterat våld och förtryck. Uttalade mål beräknas vara uppnådda under året 2022.

Slutredovisning resurscentra Norrbotten 2020

Norrbotten blev ett av fyra pilotlän för resurscentrauppdraget i september 2018. Uppdraget redovisades i mars 2020 men uppdraget förlängdes även under 2020 och den här slutredovisningen kompletterar tidigare rapport. I avsnitten gällande ”Styrning och samverkan” samt ”Förankring” beskrivs endast processer, förändringar och utveckling som skett under år 2020.

Resurscentrum i Norrbotten heter ”Una Norrbotten¹ – kompetensteam mot våld” vilket skrivs som Una Norrbotten nedan.

Styrning och samverkan

Organisationsstruktur

Våren 2020 beslutades om en styrgrupp och en arbetsgrupp för Una Norrbotten.

- En *styrgrupp* bestående av verksamhetschef från Luleå kommun, enhetschef från Länsstyrelsen i Norrbotten samt avdelningschef vid Norrbottens Kommuner.
- En *arbetsgrupp* bestående av tjänstepersoner från Länsstyrelsen, kommunförbundet Norrbottens Kommuner och Luleå Kommun som huvudman och representant för Una Norrbotten har tagit fram och fastställt projektplan för Una Norrbotten.

Sedan juni 2019 när avtal skrevs mellan Länsstyrelsen och Luleå kommun / Centrum mot våld gällande en samordnare till Una Norrbotten så har ett nära samarbete funnits mellan Länsstyrelsen och samordnare för att tillsammans utveckla arbetet och verksamheten. Länsstyrelsens ambition har varit att ansvaret ska vara gemensamt under utvecklingsfasen och under uppdragets gång förflyttas mot Luleå kommun.

Arbetsgruppens arbete med projektplanen har avslutats och nu ingår Länsstyrelsen i en *projektgrupp* där Länsstyrelsens roll är att delta som samverkanspart i Una Norrbotten och i gruppen deltar även representant från kommunförbundet Norrbottens Kommuner.

¹ Om namnet ”Una Norrbotten – kompetensteam mot våld”. Ordet Una har sitt ursprung i flera kulturer. Den fornnordiska betydelsen är att ”vara värd, att trivas, att vara tillfreds, att tycka om, att älska”, och på latin, ”en/ett, unik, tillsammans”. Symboliken ska leda tankarna till mänskliga rättigheter; ett liv fritt från våld och förtryck i olika former.

Roller och ansvarsfördelning

Under tiden som Länsstyrelsen har haft uppdrag med finansiering delades projektledarskapet mellan Länsstyrelsen och Luleå kommun / Centrum mot våld och ansvarsfördelningen har varit följande:

- Länsstyrelsen har ansvarat för återrapportering gällande regeringsuppdraget samt nationell samordning.
- Luleå kommun kommer fortsatt ansvara för det operativa arbetet, dokumentation, utveckling av processen, utvärdering samt löpande information till styrgruppen.
- Arbetsledning och stöd ger chefer från respektive verksamhet.
- Projektgruppen kommer att arbeta fram förslag på permanent organisering där Luleå kommun har en projektledande roll och Norrbottens Kommuner, Länsstyrelsen Norrbotten samt Luleå kommun är deltagande aktörer. Projektgruppen för en löpande dialog om vem som är representant i de olika arbetsgrupperna både regionalt och nationellt.
- Styrgruppen ansvarar för Una Norrbottens innehåll. Ordförandeskapet är roterande mellan deltagarna. Målsättningen är att styrgruppen ska utvidgas med representanter från fler samverkansparter, tex region, polis och civilsamhälle.

Utmaningar och lösningar

I Norrbottens län saknas det strukturer för beslutsfattande på regional nivå för våldsområdet. Den styrning och samverkan som redovisas här är nytillkommen för resurscentrauppdraget. Det har föregåtts av en process av förankring och utveckling om ideala grupp sammansättningar, mötesfrekvens, vilken nivå av ledarskap som ska delta och vilka mandat som finns.

Eftersom uppdraget har tilldelats Länsstyrelsen så har det medfört diskussioner om vilka aktörer som ska medverka och huruvida det faller inom ramen för ordinarie arbete eller uppdrag.

När det gäller styrgruppens deltagare har utöver nämnda aktörer också Polisen och Region Norrbotten tillfrågats att ingå och målsättningen är att styrgruppen ska utvidgas. Redan under år 2021 finns möjlighet att vidga gruppen men för att enklare finnas tillgängliga och kunna besluta om löpande frågeställningar som uppkom i verksamheten blev lösningen att styrgruppen skulle minimeras under en tid, medan verksamheten fortfarande var under utveckling och i en slags uppstartsfas.

Något som länsstyrelsen, andra regionala aktörer samt yrkesverksamma varit överens om är att satsningen och utvecklingen av en ny verksamhet ska präglas av hållbarhet och långsiktighet. Detta har bidragit till att avtalen med Luleå kommun omfattar en längre period än vad länsstyrelsens uppdrag gäller, till och med år 2023. .

Förankring

En viktig del under 2020 har varit att arbeta med framtagande och fastställande av projektplan för fortsatt arbete. Det har varit ett omfattande arbete att komma överens om inriktningen på arbetet och på så sätt klargöra fortsättningen för att stötta länet även efter Länsstyrelsens uppdrag gällande resurscentra upphör. Deltagande i det arbetet har varit Länsstyrelsen, kommunförbundet Norrbottens Kommuner samt Luleå kommun/Una Norrbotten.

Aktörer i länet har varit positivt inställda till satsningen och det finns en stor efterfrågan av stöd och kunskap om hedersrelaterat förtryck och våld. Samtidigt har Länsstyrelsen också från aktörer i länet fått frågor gällande projektets tidsbegränsning och en oro gällande ekonomiska svårigheter i kommun och region.

Avseende spridning i länet så har det varit Länsstyrelsens ambition att hela länet ska få nytta av verksamheten. I länet finns fjorton kommuner och under 2020 deltog nio kommuner i Una Norrbottens träffar. Utöver socialtjänst deltog representanter från flyktmottagning, polisen, kvinnojour och tjejjour och från december deltar även skola.

Utmaningar och lösningar

En utmaning kopplat till förankringsarbetet har handlat om uppdragets art i form av att Länsstyrelsen ensam fått uppdraget att stöda utvecklingen av en verksamhet som bygger på samverkan. Detta har medfört ett tidskrävande arbete med informationsspridning, kommunikation samt förankringsarbete gällande uppdraget. Bland annat har aktörerna varit oense om frågan huruvida stöd ska erbjudas direkt till utsatta personer.

Det har funnits oklarheter gällande roller, mandat och ansvarsfördelning på både nationell och regional nivå. För att lösa aktuella frågor har en dialog förts parterna emellan vid relativt täta inplanerade avstämningar.

En utmaning var att starta upp en ny verksamhet med en målsättning att nå hela länet men samtidigt tro på idén att starta i mindre skala och utveckla arbetet med pågående verksamhet. Dessa förutsättningar i kombination av tidspress där pilotlänen fick veta att resultat förväntades snabbt och att verksamhet skulle startas upp så snart som möjligt bidrog till att arbetet med att nå samtliga kommuner får fortsätta framöver.

Länsstyrelsens ambition har varit att det är viktigt med en bred representation av aktörer och samtidigt en bred geografisk tillhörighet eftersom Norrbotten motsvarar en fjärdedel av Sveriges yta.

Norrbottens resurscentrum

Una Norrbotten – kompetensteam mot våld

Una Norrbotten ger stöd till yrkesverksamma och uppdraget är att:

- Erbjudna yrkesverksamma i Norrbotten, som kommer i kontakt med våldsutsatta, konsultation och vägledning inom området.
- Erbjudna kollegialt lärande och erfarenhetsutbyte för hela länet. Genom att flera professioner finns samlade i ett kompetensteam med spetskunskap och erfarenhet från olika verksamheter ökar kvalitén på konsultationsträffarna. Detta sker genom konsultationsträffar varannan vecka och deltagande sker digitalt (och innan pandemin fanns möjlighet att även delta fysiskt).

Una Norrbotten har en rådgivande och konsultativ roll och är inte beslutsfattande. Samordnaren finns tillgänglig för konsultation och vägledning till länets yrkesverksamma genom telefon- eller mailrådgivning vardagar. Den som söker konsultation ska få det inom 24 timmar med undantag för helger och sommarmånaderna då det kan finnas viss begränsning.

Verksamheten kommer på sikt att erbjuda stöd direkt till målgruppen personer utsatta för hedersrelaterat förtryck och våld. Beslutet att avvakta med stöd till utsatta fattades med stöd av den kartläggning som genomfördes i länet inledningsvis under uppdraget som visade ett stort behov av kompetenshöjning hos de yrkesverksamma innan verksamheten vänder sig till de utsatta direkt. Under vårens utvärdering av Una Norrbotten lyfte deltagarna vikten av att få arbeta med fallbeskrivningar och domar vilket stärker bilden av att det finns ett behov av kompetenshöjning.

Statistik

Under 2020 har totalt 16 stycken träffar skett med kompetensteamet. Utgångspunkten har varit en träff varannan vecka två timmar per tillfälle. Under våren ställdes dock ett antal möten in i samband med coronapandemin.

Deltagande aktörer är:

- Socialtjänst/öppenvård i Luleå, Boden, Piteå, Haparanda, Kiruna, Gällivare, Älvsbyn, Jokkmokk samt Övertorneå
- Flyktingmottagningen i Piteå
- Brottsoffer- och personsäkerhetsgruppen hos polisen
- Kvinnojouren Iris
- Tjejjouren i Luleå
- och nyligen tillkom gymnasieskolan i Luleå

Under dessa träffar har följande frågeställningar inkommit:

- Totalt 38 stycken frågeställningar har inkommit.
- Varav 29 stycken frågeställningar har lyfts för diskussion i kompetensteamet
- Merparten av frågorna (25 stycken) har berört hedersrelaterat förtryck och våld, därefter har frågor kopplat till handläggning tagits upp (8 stycken) samt frågor kopplat till våld i nära relation (7 stycken).

- Frågor kopplat till handläggningen har till exempel berört umgängesbegränsningar, bortförda barn, att tänka på vid skilsmässa och utredningsförfarande.
- Kompetensteamets råd har främst rört samtalstips eller kontakt med annan myndighet och polisanmälan.

I kompetensteamet har förutom frågeställningar även olika fall och domar lyfts för diskussion och som lärande exempel kopplat till främst hedersrelaterat förtryck och våld. Vidareutbildning har också skett genom nationella kompetensteamet, extern föreläsning om könsstämpning samt utbildning i FREDA bedömningsinstrument. Una Norrbotten erbjuds också att delta i det spetsnätverk gällande heder som länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten sammankallar sedan tidigare och i det forumet erbjuds kompetenshöjning samt möjlighet att dela information om Una Norrbotten till fler kommuner än de som deltar i nuläget.

Utmaningar och lösningar

Det har varit en utmaning att bygga upp och starta en verksamhet parallellt med flera andra processer, dvs att förankra uppdraget, utveckla verksamhetens inriktning, arbeta fram avtal och samtidigt utvärdera löpande har varit utmanande. Detta föranledde uttalandet ”Vi bygger bilen medan vi kör” från ansvarigt länsråd i Kalmar län Malin Almqvist vilket beskriver det hela väl.

En utmaning har varit att skapa och tillsätta ett team eller en arbetsgrupp utan egentligt mandat och det byggs på frivillighet och samverkan. Det är också en utmaning att hitta personer som arbetar på funktioner som kan representera hela länet utifrån dennes kompetens för att motivera sitt deltagande och med syfte att ta med kunskap tillbaka till ordinarie arbetsplats och yrkeskategori. Det innebär en motsättning att vilja ha en bred representation men samtidigt begränsa antalet deltagare för att värna om en team-känsla och möjlighet till att känna varandra och skapa en bra miljö för konsultationer mellan flera olika yrkesgrupper från hela länet.

Sekretesslagen har setts som hinder för att diskutera ärenden och har lett till att Una Norrbotten hanterar avidentifierade frågeställningar.

En utmaning har varit att möta länets förväntningar på en långvarig verksamhet som är så gott som kostnadsfri för länets aktörer. Länsstyrelsen har erhållit ekonomiska medel för utvecklingsarbetet under en begränsad tid och dessa medel har använts för att skriva avtal för drygt tre år framåt vilket säkrat åtminstone en startsträcka för Una Norrbottens verksamhet och möjlighet till permanent organisation.

Uppföljning av arbetet

Utvärdering och utveckling av verksamheten

Under år 2020 har statistik gällande de frågeställningar som inkommer till Una Norrbotten digitaliserats vilket underlättat möjligheten till att ta ut statistik.

I maj månad år 2020 genomfördes en utvärdering av arbetet som bedrivits inom Una Norrbotten sedan starten november 2019. Av de svarande deltagarna i Una Norrbotten var samtliga nöjda eller mycket nöjda med träffarna. Det som lyftes fram som positivt var bland annat att det fanns en bredd av verksamheter i kompetensteamet, polisens roll samt att det är högt i tak i gruppen. Vidare framkom att det fanns ett behov av att träffas även om det inte direkt fanns frågeställningar från deltagarna och då kunde kunskapshöjning ske genom att arbeta med fallbeskrivningar. En farhåga som lyftes var att avidentifierade frågor medför att det saknas detaljer som behövs för att kunna få stöd i frågan. Deltagarna ansåg att det var bra att det fanns en ersättare så att det fanns två som kunde delta. Också bra att det går att delta via länk. Merparten av deltagarna var nöjda med träffar två timmar varannan vecka. Det bedömdes även vara bra med relativt täta träffar när verksamheten är ny och fortfarande under uppbyggnad. Därav bestämdes att träffarna skulle ske med samma tidsintervall även under hösten.

Konsultationsträffarna med Una Norrbotten har utvärderats kontinuerligt. Under hösten 2020 har 24 stycken av 25 stycken deltagare uppgett att de varit nöjda. Nationella Kompetensteamets närvaro lyftes som särskilt positivt, likaså fallbeskrivningar.

I projektplanen är det fastställt att Una Norrbotten årligen ska följas upp systematiskt och redovisas, för att undersöka hur verksamheten når uppsatta mål. Resultatet ska utgöra välunderbyggda underlag till styrgrupp för beslut om resurser, utveckling och styrning av verksamheten. Uppföljningen ska beskriva regional spridning, omfattningen av stödet till aktörerna i länet, hur stödet utvecklas över tid och hur nyttan uppfattas av de samverkande verksamheterna. På sikt bör även uppföljning och utvärdering ske gällande direkt stöd och insatser till personer utsatta för våld.

En sammanfattande analys

Viktiga lärdomar - nationellt

En övergripande lärdom är att som pilotprojekt acceptera att den rollen medför ett slags "förarbete" för kommande län medan arbetet bedrivs och utvecklas i länet och att det återstod många frågor utan svar när uppdraget startade. Som påpekats tidigare anser Länsstyrelsen att det hade underlättat om andra aktörer och myndigheter också fått uppdraget om att ingå i utvecklingen av resurscentra.

Idéen med att ha en nationell samordning är god men har i praktiken inte alltid varit så tydlig gällande beslutsfattande och rollfördelning och ibland har pilotlänen i samordningsgruppen stöttat den nationella samordningen mer än det motvända och förväntade.

Det har ibland saknats tydlighet inom uppdraget vilket medfört en viss osäkerhet och orsakat tidskrävande diskussioner. Det har till exempel handlat om önskan att resurscentra skulle bli något innovativt och nytt i motsats till önskan att bygga på befintliga strukturer. Samt uppdragets utförande med fyra pilotlän med olika förutsättningar vilket skulle ge fyra olika modeller i motsats till önskan om likvärdighet och minsta gemensamma nämnare för resurscentra.

Uppdragets resurser i form av ekonomiska medel har varit goda men en stor del av arbetet som behövt göras har inte varit kostsamt men tidskrävande så det hade underlättat med längre framförhållning gällande detta.

Viktiga lärdomar - regionalt

Den omfattande kartläggningen med fjorton kommunbesök som genomfördes av Länsstyrelsen i samverkan med kommunförbundet Norrbottens Kommuner inledningsvis har varit en viktig pusselbit för att få en aktuell status på länets arbete med frågorna, förväntningar och önskningar rörande det stöd som resurscentrum skulle kunna bli och även viktiga synpunkter gällande svårigheter och utmaningar med uppdraget.

En framträdande utmaning i Norrbottens län är beslutsstrukturen och arbetet med förankring och mandat eftersom det inte existerade någon länsövergripande verksamhet inom närliggande område. Det hade troligen underlättat arbetet om det fanns befintliga strukturer.

I en del diskussioner har det inte varit självklart att flera aktörer redan har ett ansvar för och ska arbeta med utsatta hedersrelaterat förtryck och våld. Den nystartade verksamheten Una Norrbotten är alltså ett stöd i något aktörerna redan ska arbeta med och inte en ”extra uppgift som belastar”.

Effekter

Faktiska effekter som Una Norrbotten bidragit till:

- Verksamheten bidrar idag med ett stöd till yrkesverksamma i hela länet.
- Samverkan främjas, även mellan parter som inte har en organiserad samverkan i grunden. Skolan har knutits till Una Norrbotten vilket är en viktig pusselbit för ett mer heltäckande arbete.
- Synliggöra hedersrelaterat förtryck och våld i länet.
- Ett naturligt forum när det gäller att lyfta goda exempel för att sprida kunskap och erfarenheter till andra.

Pandemin har inte påverkat verksamheten i någon större utsträckning men möjligen synliggjort behovet av digitala arbetssätt ännu mer än tidigare.

Planeringen framåt

Under 2021 kommer Una Norrbotten fortsätta utveckling av verksamheten:

- Arbeta med spridning så att fler yrkesverksamma får vetskap om att Una Norrbotten finns och vilket stöd som finns att få.
- Arbeta för att samtliga kommuner ska delta i Una Norrbotten.
- Arbeta för att bredda deltagandet i gruppen och få in fler kompetenser från exempelvis hälso- och sjukvård samt skola. En försvårande omständighet är att få en relevant kompetens som också har en funktion som kan representera hela länet på grund av aspekten att vi önskar att kunskap inte bara kommer in i teamet utan tas med från teamet och tillbaka till ordinarie arbete.

En långsiktig planering handlar om att arbeta vidare med att utveckla ett stöd till direkt utsatta samt arbetet för att permanenta verksamheten kommer också att fortsätta.

Länsstyrelsen i Norrbotten har under uppdragets gång skrivit tre stycken avtal med Luleå kommun, Centrum mot våld som har uppdraget att samordna Una Norrbotten. Det nu gällande avtalet med Luleå kommun avser fyra år och sträcker sig till december år 2023.

Förhoppningen är att verksamheten ska vara inarbetad och synliggöra ett behov i länet. Eftersom detta är den första verksamheten i sitt slag med multikompetent team som arbetar regionalt för hela länet så kan det också visa på en möjlighet för närliggande områden att utveckla liknande stödfunktioner.

Länsstyrelsen kommer, oberoende av att vara pilotlän för resurscentra, arbeta utifrån den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och därför finns en målsättning att samverka i det fortsatta arbete gällande till exempel information, kompetenshöjning och utveckling av verksamheten.



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Slutrapport pilotresurscentra hedersrelaterat våld och förtryck 2020, Västra Götaland¹

Styrning och samverkan regionalt

Pilotprojektet i Västra Götalands län är uppdelat i två fristående delar. En del där Fyrbodals Kommunalförbundet är huvudman med 14 kommuner samt tre avtalskommuner. Länsstyrelsen helfinansierar projektet i Fyrbodals, nedan kallad Resurscentrum. Den andra delen avser Göteborgs Stad med 6 resursteam vilka verkar i alla 10 stadsdelar. Länsstyrelsen delfinansierar projektet i Göteborgs Stad.

I uppdraget från Länsstyrelsen har samverkan mellan Fyrbodals och resursteamerna i Göteborgs Stad ingått i form av erfarenhetsutbyte och utbildning. Vid behov har samverkan i ärenden med Nationella kompetensteamet, Utrikesdepartementet samt ideella organisationer förekommit.

I följande redovisning har respektive projekt redovisat sin del.

Göteborgs Stad

Sammanhållande för teamen är Dialoga kunskapscentrum för våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck (HRV). Dialoga ingår i Social resursförvaltning, Göteborgs Stad, en övergripande stödförvaltning för hela Göteborgs Stad. Dialogas samordnare och enhetschef har från projektet start träffat resursteamens chefer två gånger per termin. Syftet med mötena har varit att följa upp teamens arbete, utbyta information samt diskutera det planerade arbetet. Projektet har haft ett starkt stöd hos dessa chefer.

Inom staden finns en övergripande organisation för arbete med hedersrelaterat våld och förtryck. Resursteamerna finns representerade i Stadens myndighetsövergripande arbetsgrupp där Dialoga är sammankallade. Övriga i arbetsgruppen är exempel polis, åklagare, skola, socialtjänst, åklagare och Barnahus.

Resursteamerna har samverkan som grundpelare i sitt uppdrag där teamen blir en kompletterande stödinsats. Varje insats från teamens sida kräver kontakt och samarbete med myndigheter, skolförvaltningar, civilsamhället eller andra som möter barn och vuxna som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2020 har resursteamerna stärkt sin samverkan med de aktörer som möter målgruppen. Detta har till exempel skett via inbjudningar till samverkansmöten i syfte att skapa en gemensam bild av klientens utsatthet. En större möjlighet till en mer rättssäker bedömning och bättre stödinsats har skapats.

Framgångsrik samverkan

- Resursteamerna har under projekttiden inlett en samverkan med Göteborgs Stads Barnahus där företrädesvis samordnaren anlitas som sakkunnig i aktuella ärenden. Barnahus uppger att detta ger dem en god kunskaphöjning och att de känner sig säkrare i att själva bedöma när det finns inslag av heder i inkommande ärenden.

¹ Regeringsuppdrag S2017/07420/Jam



- Samverkan och konsultativt stöd har ökat med till exempel polis, civilsamhället, Åklagarmyndigheten, Skatteverket samt ST läkare vid akutmottagning.

Utmaningar i samverkan

- Resursteamerna har konstaterat att behov av utbildning delvis är mycket stort hos yrkesverksamma. Då vissa kompetenshöjande insatser ingår i uppdraget får teamen axla rollen som specialister. Detta faller inte alltid i god jord då förståelsen för komplexiteten i dessa ärenden ibland saknas. Under 2020 upplever teamerna dock att samverkan ökat i takt med att de blivit mer kända i stadens olika verksamheter.
- Resursteamet har upplevt en svårighet i att nå myndighetsutövande socialtjänst med sina konsultativa tjänster. De hade önskat ett tydligare budskap från ledningen för dessa verksamheter för att bättre nyttja kompetensen som teamerna besitter för att göra säkrare bedömningar och insatser i dessa svåra och komplexa ärenden
- Resursteamet beskriver att de kommit i kontakt med utsatta i ett skede där många beslut redan är tagna och som inte alltid har gynnat den utsatta. Resursteamerna önskar vara en självklar del i arbetets initiala skede, till exempel vid hot- och riskbedömningar.

Fyrbodal

Resurscentrum är en förstärkning av Barnhus Fyrbodal. Styrgruppen är densamma som Barnhusets styrgrupp med representanter från hälso- och sjukvård, socialtjänst, polis, åklagare, Barnhus och Resurscentrum. Samordnaren är anställd i Barnhus Fyrbodal, övriga i arbetsgruppen hos respektive arbetsgivare; elevhälsa, ungdomsmottagning, socialtjänst, polis och hälsokällan.

Resurscentrum har ett gott stöd av IFO chefsnätverk, socialchefs nätverk och Barnhusets styrgrupp.

Framgångsrik samverkan

- Arbetsgruppens bredd medför att Resurscentrum fått med sig hela kedjan av främjande, förebyggande och åtgärdande. Likaså en ökad förståelse för varandra och kollegors arbetsområde.
- Vägledning särskilt framtagen i arbetsgruppen med grund i respektive arbetsområde riktad till yrkesverksamma.
- Lathund framtagen av Ungdomsmottagningen som stöd i mötet med unga där frågan om möjlig utsatthet och risker för hedersrelaterat våld och förtryck kan belysas.
- Kill- och tjejgrupper har startats av representanter från Hälsokällan och Ungdomsmottagningen. Gruppverksamheten genererade mycket positivt gensvar från ungdomarna. Ungdomarna uttrycker bland annat en frustration att inte fler liknande samtal förs i skolan. De vill leva ett liv fritt från våld och förtryck.
- Informationsfilm riktad till gymnasieelever har tagits fram.



- Utbildningar och föreläsningar som genomförts har genererat ökad kunskap och medvetenhet vilket framkommit både vid utvärderingar och i arbetet. Resurscentrum kan däremot inte se att fler ärenden inkommit eller att fler sökt stöd. Dock finns en övertygelse om att både direkt utsatta och yrkesverksamma som deltagit i utbildningarna har mer kunskap om var de kan vända sig för stöd och hjälp och att det finns en större kunskap och förståelse bland yrkesverksamma för hedersrelaterat våld och förtryck.

Utmaningar i samverkan;

- Att nå ut till alla 17 kommuner i Resurscentrum
- Att vara anställd i en kommun och verka i hela Fyrbodals kommun genom Resurscentrum
- Att komma in tidigare i ärenden
- Brist på mandat i ärenden
- Olika synsätt om vad som kan göras i ärenden
- Svårigheter med acceptans för olika professioners möjligheter att utreda i ärenden
- Svårt att nå samtliga verksamheter inom VGR (Västra Götalandsregionen)
- Oklart hur informationen om Resurscentrum förmedlats vidare till de som möter målgruppen

Förankring i länet under 2020

Göteborgs Stad

Göteborgs Stad Social resursförvaltning inkom 2018 med en ansökan om medel hos Länsstyrelsen för uppstart av resursteam heder i stadsdelarna. Resursteamet organiserades fram till och med 20-12-31 utifrån stadsdelsförvaltningarna med en struktur för samordning inom Göteborgs Stad. Ansvarig för samordningen är Social resursförvaltning. Fyra av teamen består av sammanlagt fem heltidsanställda medan de övriga två teamen har en heltid fördelad på tre personer respektive två personer som delar på en 70% tjänst.

Förankringen inom Göteborgs Stad ser olika ut i de olika stadsdelarna. En tydlig skillnad som samordnaren ser är att de team som har resursteam integrerat i sina tjänster har mer stöd i ordinarie strukturer, såsom handledning och teammöten. De övriga teamen som har heltidstjänster beskrev från början en större isolering och brist på sammanhang. De har därför organiserat sig med regelbundna möten och de hjälps åt att handla varandra i ärenden och presentationer i varandras stadsdelar. Det är även samordnarens uppfattning att de heltidsarbetande i högre utsträckning tar del av metodhandledning av samordnaren.

Fyrbodals kommun

Resurscentrum är förlagd som förstärkning av Barnhus Fyrbodals kommun. Styrgruppen är densamma som i Barnhus ordinarie verksamhet. I styrgruppen ingår representanter från hälso- och sjukvård, socialtjänst, polis, åklagare, Barnhus och Resurscentrum. Det har tillskapats en referensgrupp med representanter från kommun, hälso-



sjukvård samt idéburen verksamhet. Av Fyrbodals 14 kommuner och 3 avtalskommuner har en kommun inte kontaktat resurscentrum.

Beskrivning av länets resurscentrum

Göteborgs Stad

- Resursteam heder har bestått av sex team som vänt sig till både invånare och yrkesverksamma i Stadens tio stadsdelar.
- Stödet till yrkesverksamma har till största delen bestått av konsultationer i form av rådgivning och stöd direkt i ärenden. Teamen har bistått yrkesverksamma med hot- och riskbedömningar samt rådgivning och i vidare handläggning. Ett hinder för att nå yrkesverksamma är att kunskapsnivån hos dessa är ojämn. Detta styrks i Amandakommissionens rapport² där utredarna påpekar att bristande kunskap är en risk i dessa svåra och komplexa ärenden.
- Stödet till utsatta har visat sig vara mer omfattande än vad som uppfattades från början. När teamen började räkna antalet kontakter framkom att många initiativ från yrkesverksamma gick över i kontakt med utsatt. Detta gäller inte minst de kontakter som tagits av personer utanför myndighetsutövningen såsom kuratorer inom olika verksamheter.
- En begränsning i kontakten med utsatta är att stödkontakter till barn och ungdomar under 18 år inte är möjligt utan medgivande från vårdnadshavare. I de fall den unge förekommer i ett öppet ärende inom socialtjänsten har det varit möjligt men när ärendet avslutas måste även resursteamets stödinsats avslutas.
- Resursteamen har gemensamt tagit fram informationsmaterial för alla 6 team. Ett av resursteamen har arbetat med statistik för samtliga team som sammanställts månadsvis. Då efterfrågan på konsultationer har sett olika ut hos resursteamen har de kunnat stötta varandra i mer komplexa ärenden och kunnat delta i varandras möten med till exempel socialsekreterare eller skolkurator. De har även genomfört flera föreläsningstillfällen för samverkanspartners oberoende av vilken stadsdel de tillhört.

Statistik

- Fram till 30 november 2020 har resursteamen varit i kontakt med 353 unika ärenden. Av dessa har 64(18%) enskilt utsatta personer på eget initiativ tagit kontakt med teamen. Ärendena har totalt generat över 1000 kontakter varav en väsentlig del varit med utsatt person.
- 50 % av ärendena har kommit via socialtjänst. Cirka 30% kommer från skolan, främst grundskolan. Ofta leder kontakten till att en orosanmälan görs till socialtjänsten med fortsatt stöd till personal och elev.
- I 54% av ärendena är kontroll och begränsningar den vanligaste våldsutsattheten. Samma person kan vara utsatt för flera våldsformer. 38% fysiskt våld

² Amanda-kommissionen Granskning av Göteborgs Stads arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck 2017–2018 Katarina Norberg och Mikael Thörn 2020-03-31



och 36% psykiskt våld. 11% har varit utsatt för sexuellt våld och 6 % för könsstympning.

- De som utsätter sin anhöriga för våld är företrädesvis föräldrar, 66% av ärendena och syskon i 26%. I 22% är det övrig släkt och i 11% är det personens partner som utövat våldet. En utsatt kan vara utsatt av flera personer.

Fyrbodal

- Samordnaren är anställd i Barnahus, övriga i arbetsgruppen hos respektive arbetsgivare; elevhälsa, ungdomsmottagning, socialtjänst, polis och hälso-källan.
- Grund- och spetsutbildningar är oftast i smågrupper med dialog på lokal plats. Större utbildningssatsningar riktade till olika yrkesgrupper.
- Handledning och processtöd till yrkesverksamma vad gäller till exempel bortförda barn, skapa skydd åt utsatta samt stöd i frågor om utreseförbud.
- Resurscentrum besitter hög kompetens kring hedersrelaterat våld och förtryck och har ett stort kontaktnät med experter i ämnet. Detta gör att yrkesverksamma som hör av sig snabbt får stöd och hjälp. Yrkesverksamma känner sig bekväma att ta kontakt då det är en välkänd verksamhet.
- Arbetsgruppens bredd från olika myndighetspersoner och behandlare till främjande och förebyggare öppnar för nya arbetssätt med möjlighet att nå en vidare grupp av yrkesverksamma.
- Under året har polisens medverkan i arbetsgruppen legat på sparläga (en av representanterna har bytt jobb och den andra har varit långtidssjukskriven) vilket har gjort att samarbetet med polisen inte har utvecklats som önskats.
- Arbetsgruppen har tagit fram en *Vägledning* som skickats ut till olika myndigheter
- Utökning av målgruppen från 13–19 till 10–26 gjordes i projektet med hänsyn till att hälsosamtalen i skolan görs i lägre åldrar och dels att många som lämnar sina familjer gör det från och med 18 år.
- Utsatta personer har möjlighet att själva vända sig till Resurscentrums särskilda stödtelefon.
- Samordnaren har under 2020 erbjudit konsultationer till socialtjänst, rättsväsendet, hälso-sjukvård och skola i ärenden med hedersrelaterat våld och förtryck. Samordnaren har även deltagit i Barnhusets samråd i ärenden med hedersrelaterat våld och förtryck. Samarbete har även skett med Nationella kompetenscentra, Utrikesdepartementet samt ideella organisationer förekommit.
- Samordnaren har vidare ansvarat för att leda och hålla ihop projektet genom arbetsgruppsmöten, dokumentera och rapportera till Länsstyrelsen, styrgrupp och följeforskare. Samordnaren leder arbetsgruppen som har bildats för att driva arbetet ute i kommunerna.

- Arbetsgruppen har under 2020 utarbetat förslag på frågor och rutiner för att hedersrelaterat våld och förtryck ska upptäckas i ett tidigt skede vilket resulterade i ett vägledningsdokument för yrkesverksamma våren 2020.

Stödet till den utsatta målgruppen

- Stöd till utsatta genom konsultationer till yrkesverksamma.
- Tillgänglighet genom ett gemensamt bemannat stödtelefon.
- Film om "Våld riktat till unga" inför bland annat sommarlovet.
- Samtalsstöd till enskilda skulle behövas i större utsträckning men svårt att förena med lagstiftningen för de under 18 år utan föräldrars medgivande.
- Gruppverksamhet för killar respektive tjejer.

Utmaningar i mötet med yrkesverksamma

- Barnahus Fyrbodals arbetsområde omfattar 17 kommuner. Utmaningen är att nå ut med information till rätt personer.
- En del ser inte möjligheter med utbildning utan är "färdigutbildade"
- Alla är inte positiva till samverkan.
- Skört att bygga kompetensen på samordnaren.
- Konsultationer kan uppfattas som direktiv.

Statistik

- 283 konsultationer under året.
- 645 deltagare på konferenser varav de flesta från socialtjänst och skola.
- De flesta ärendena har inkommit via socialtjänsten därefter skola och polis.
- Merparten av ärendena har varit flickor och utsatta av sin familj.

Uppföljning av arbetet

Ingen regional uppföljning utöver det som ingår i projektet med följeforskning, loggbok och statistikinsamlande har skett inom Göteborgs stad. Barnahus Fyrbodals har under 6 månader under 2020 utvärderat alla konsultationer inom barnahus, dvs även de som inte tillhör Resurscentrum. Näst intill 100% av de yrkesverksamma är nöjda med det stöd de erhållit. Utvärderingar har gjorts löpande av konferenser och utbildningar.

Båda projektens samordnare ingår i arbetsgruppen för systematiskt uppföljningsarbete som görs tillsammans med Sweco och resurscentraprojektets nationella samordning. Uppföljning med framtaget material förväntas komma igång under 2021.

En sammanfattande analys av utvecklingen av RC-verksamheterna – från start till projekttidens avslutande



Göteborgs Stad

- De team som haft heltidsanställda har i högre grad arbetat strategiskt i Staden och har samverkat kring gemensamma föreläsningar, tagit fram informationsmaterial, ingått i arbetsgrupper kring särskilt utsatta grupper, med mera. Det utrymmet har inte funnits inom de team som haft del av sin tjänst i teamen.
- Resursteamerna har tillsammans anordnat 160 informationstillfällen för 2119 yrkesverksamma personer varav 729 socialsekreterare. En generell kunskapshöjning har därigenom blivit möjlig
- Resursteamerna har fungerat som stöd i nya ärenden samt i ärenden som är under utredning inom myndighetsutövande socialtjänst. Initialt har de kunnat ge stöd i hot- och riskbedömningar samt deltagit i bedömning kring fortsatt arbete i ärenden. Resursteamerna har i vissa fall haft egna stödjande samtal med utsatta i aktuella ärenden i syfte att motivera att ta emot hjälp eller i ärenden där bedömningen är att personen inte behöver eller vill skyddsplaceras men kan behöva stöd. Resursteamets roll blir i de flesta fall att ge stöd, vägledning och bidra till att personen får kontakt med relevant myndighet.
- Resursteamerna har erfarit att arbetssättet att erbjuda mobilitet, flexibilitet och anonymitet har gynnat kontakten med utsatta. De har kunnat skapa en trygg bas där risken för röjning varit minimal. Ofta har den utsatta efter etablerad kontakt och med stöd av teamen valt att ta emot hjälp av myndigheterna. I vissa fall har teamet funnits med som stöd genom hela processen.
- Ett av huvuduppgifterna har varit att nå utsatta men erfarenheten är att det varit svårt att nå målgruppen. Ett av skälen är den bristande tillit för myndigheter som finns hos målgruppen. Resursteamerna har dock haft omfattande kontakt med utsatta där yrkesverksamma tagit första kontakten, detta gäller företrädesvis vuxna personer.
- I ärenden där en orosanmälan redan är gjord och skolan upplever "att inget görs" kan teamet träffa eleven tillsammans med personal för att göra en bedömning om ytterligare information behöver komma till socialtjänstens kännedom. Här bidrar teamens specifika kunskap inom området till att rätt frågor ställs och att ny information blir tillgänglig.

Fyrbodal

- Det fanns ifrån start ett stort intresse för projektet bland chefer, politiker och beslutsfattare. Ett beslut togs om att Barnhus Fyrbodal var en befintligt fungerande samverkansorganisation som projektet skulle kunna gå in i. Styrgruppen i Barnhus Fyrbodal gavs mandat att bedriva projektet.
- Resurscentrums arbetsgrupp tillsattes tidigt våren 2019 och strax därefter var samordnare på plats. Regelbundna möten upprättades med arbetsgrupp, styrgrupp och en referensgrupp som utsågs. Barnhus Fyrbodal arbetar efter en tydlig modell med konsultationer, utbildningar och samråd som Resurscentrum efterföljde med gott resultat. Allt detta underlättade för att snabbt vara igång med det operativa arbetet. Det har varit viktigt att det funnits en samordnare med mandat i verksamheten.



- Befintlig projektbeskrivning gav tydliga uppdrag. Dessutom gav styrgruppen Resurscentrum arbetsuppgifter att lösa, som till exempel att skapa en Vägledning. Den ska ge möjligheter till likvärdigt stöd över hela Fyrbodal
- Ett aktivt arbete med implementering har bedrivits. Beslutsleden från politiker, chefer och medarbetare har visat intresse i frågan och fått löpande information vilket främjat delaktigheten. Information och spridning av Resurscentrum behöver ske kontinuerligt och det är av stor vikt att det finns nyckelpersoner i varje kommun som kan hålla kunskapen vid liv. Samverkan är en färskvara och behöver ges tid.
- Genom utökande av målgruppen från 13–19 år till 10–26 år ges större möjlighet att komma in tidigare i ärenden respektive kunna fortsätta stödet för utsatta under en längre tid om behov finns.
- Planeringen av arbetet nästkommande år har varit en osäkerhetsfaktor eftersom besked om fortsatta medel har kommit sent. Det har påverkat personalgruppen från år till år. Kontinuitet och framförhållning hade underlättat för alla.
- Genom deltagandet i utbildningar och konferenser har kompetensen delvis höjts. Det går att utläsa i frågeställningar, i konsultationer och att hedersärenden uppmärksammas i myndigheterna i större utsträckning. Personalen förstår att det är ett hedersärende och tar större hänsyn till det. Därigenom ökar handlingskraften och efterfrågan om rutiner och fortsatt kompetensutveckling.

Länsstyrelsens reflektioner och analys av resurscentraprojektet i Västra Götaland.

De båda projekten inom Västra Götaland visar vikten av en vilja från politiker och ledning att öka kunskapen kring hedersrelaterat våld och förtryck (HRV) och att möjliggöra stöd till utsatta. Den viljan har funnits och finns i de båda projekten och är en grund för att arbetet i Västra Götaland kunnat utvecklas positivt. Under den relativt korta tiden från våren 2019 fram till idag av operativt arbete har ett stort arbete gjorts.

Framgångsfaktorer i arbetet

- Samordnarnas specialistkunskap och erfarenhet av arbete med HRV.
- Arbetsgruppernas kunskap av hedersrelaterat våld och förtryck och deras förmåga till flexibilitet och mobilitet i arbetet
- Stödet från Nationella samordningen och Nationella kompetensteamet med utbildning och handledning.
- Resurscentrum i Fyrbodal och möjligheten att gå in i den befintliga struktur och organisation som Barnahus Fyrbodal innebär.
- Framtagande av vägledning, instagramkonto, information och utbildning till yrkesverksamma som mottagits med stort intresse.
- Arbetet har visat hur viktigt samverkan är mellan olika verksamheter. Genom ökad kunskap hos yrkesverksamma ökar också medvetenheten om

HRV-problematiken och därigenom ökar handlingskraften och efterfrågan om rutiner och fortsatt kompetensutveckling. Yrkesverksamma ser att det finns i en kedja där alla är viktiga för att alla barn och unga skall få så bra uppväxtvillkor som möjligt.

- Verksamheterna har hittills gynnat den utsatta målgruppen tydligast i den direkta operativa verksamheten och genom de ärendekonsultationer som gjorts med yrkesverksamma. I flera ärenden har konsultationer förmedlat information som varit avgörande för beslut om utreseförbud.
- Omställningen till digitala möten har upplevts som begränsande men har inte hindrat verksamheterna från att utföra sitt arbete. I vissa fall har fysiska möten med utsatta planerats och genomförts och då följt gällande rekommendationer från Folkhälsomyndigheten.
- ”Hands on”-konsultationer för yrkesverksamma stärker kompetensen i arbetsgrupper och får en spridning till kollegor

Nödvändigt stöd som ännu inte kunnat erbjudas

- Stöd till de som är under 18 år utan vårdnadshavarens medgivande.
- Stöd till målgruppen utsatt behöver längre tid för att utvecklas.

Utvecklingsbehov som identifierats

- Det är utmanande när lämnade förslag vid konsultationer inte efterföljs för den fortsatta handläggningen i ett ärende. Ett exempel är där socialtjänsten väljer att ta hem ett placerat barn eller att avstå att placera. I vissa av dessa fall kan emellertid en hemmaplanslösning vara en insats som i värsta fall kan sluta med dödlig utgång. Detta visar på ett fortsatt stort behov av kompetensutbildning både på grund- och specialistnivå.
- När ledningen i en verksamhet har kunskap och intresse i frågan möjliggörs också mer kunskap, mandat och handlingsutrymme till personalen. Därför att det är viktigt att lägga ännu mer fokus på information och utbildning även på ledningsnivå.
- Elevhälsan upplever att personal som arbetar på skolor ofta är engagerade och har en vilja att lära mer om hedersproblematik men att det saknas fördjupad kunskap. Fortsatta kompetenshöjande insatser behövs.
- Utökat behov av information om verksamheterna riktade till Region och myndigheter i delregionerna.
- Tydliga rutiner inom varje verksamhetsområde gällande hedersrelaterat våld och förtyck.
- Nationell samordning vad gäller föreskrifter rutiner mm.
- För att motverka korta projektider krävs en finansiering som sträcker sig över minst 3 år, detta vittnar även forskning i implementering om. En stor osäkerhet har funnits om en förlängning är möjlig slutet av varje år i detta projekt. Det medför en stor osäkerhet hos chefer och medarbetare om den



operativa personalen ska återgå till ordinarie tjänst. Tillvägagångssättet med kort framförhållning av fortsatta medel medför även merarbete för Länsstyrelsen.

- En svårighet är när arbetsgruppens sammansättning med representanter som väljs av respektive verksamhet sker utan att samordningen görs delaktiga för Resurscentrum respektive resursteamens tillsättningen när det gäller tid och omfattning.

Fokus på särskilt utsatta grupper

Göteborgs Stad

- Under 2020 har resursteamerna mött 21 personer där hbtq varit ingången till att kontakt tagits. Det har inledningsvis i huvudsak varit socialtjänst, skola och utsatta som tagit initiativ till kontakt. Det som karaktäriserar ärendena är att problemen är komplexa genom att de utsatta lever under svåra förhållanden såsom hot, våld, psykisk ohälsa och sex mot ersättning
- Rundabordssamtal med personer anställda inom Göteborgs Stad, civilsamhället och VGR med särskild kunskap och erfarenhet av hbtq frågor har genomförts. Syftet med samtalet var att få en samlad lägesbild av hur utsattheten ser ut och vilket stöd de efterfrågar. Ett arbete pågår för att se hur resursteamerna kan möta upp behoven och vilka frågor som behöver föras vidare till ansvarig nämnd.
- Samordnaren och ett av resursteamerna har besökt Kommunstyrelsen i Göteborgs HBTQ råd vid två tillfällen.
- Resursteamerna har i samverkan med Westpride och Grundskoleförvaltningen startat ett arbete med både lärare och elever vid två grundskolor. Teamerna har kunskapshöjande seminarier för lärare samt processande aktiviteter med elever efter att de sett en föreställning på temat. Tyvärr har aktiviteterna behövt ställas in på grund av Corona men väntas tas upp igen under 2021.
- Ett av teamerna har arbetat med "Kärleken är fri" i en grundskola med elever som kan antas befinna sig i riskzonen för att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Under veckan spelades och processades en teaterföreställning på temat hbtq och heder samt att civilsamhället var inbjuden att arbeta i klasserna.

Fyrbodal

- Webbsända konferenser har genomförts riktade till alla yrkesverksamma kring HBTQ och HRV, unga män som offer och förövare, intellektuella funktionsnedsättningar och HRV samt få inblick i en ung kvinnas frigörelse från en uppväxt med hedersrelaterat våld och förtryck.

Arbetets påverkan av covid-19

Göteborgs Stad



- Resursteamerna tidigare hade sitt planerade Instagram konto med avsikt att nå ungdomar på deras egna sociala plattformar. På kontots startsida betonades att kontot även riktar sig till unga hbtq-personer. I samband med starten av kontot trycktes visitkort med information samt affischer vilka placerades på fysiska platser där ungdomar förväntades befinna sig, såsom bland annat ungdomsmottagning, fritidsgårdar och bibliotek.
- Ett brev om att hjälp och stöd fanns att få vid utsatthet till elever som elevhälsans kuratorer inom gymnasieskolorna erbjöds använda och skicka ut till eleverna via skolans plattform som endast går att nå via lösenord. Det gjordes en riskbedömning i samband med detta och nyttan ansågs större än eventuell risk för att elev skulle bli utsatt av sin familj på grund av brevet.
- Teamen har anslutit sig till civilsamhällets stöd via bland annat skyddsbus-sar som vänder sig direkt till invånare och i ett annat fall besökte ett av teamen kyrkan efter att församlingen larmat myndigheterna då de märkt en ökad oro för att utsättas för våld hos församlingsmedlemmarna. Denna ökade oro om utsatthet kopplades till den pågående pandemin och den isolation den innebär.
- Drygt 20 aktiviteter som Resursteamerna tagit initiativ till som företrädesvis riktat sig till yrkesverksamma har fått ställas in på grund av pandemin.
- Den mest märkbara konsekvensen är arbetet som planerats med elever i samverkan med skolförvaltningar som har tvingats ställas in på grund av restriktioner. Detta har bland annat gällt teman som mänskliga rättigheter och hbtq.

Fyrbodal

- Initialt stannade delar av arbetet av och projektet tappade fart. Vi fick snabbt tänka om. Därefter har allt genomförts digitalt.
- Framtagande av informationsfilm till gymnasieungdomar som publicerades under maj månad. Med särskild målsättning att nå ut till eleverna via deras utbildningsplattform.
- Planerade konferenser under våren 2020 ställdes in pga. Covid-19 pandemi och ersattes med websända konferenser i samarbete med Högskolan Väst. Tre websända konferenser sändes under september månad med fokus på fördjupning av lagförändringar utifrån barnäktenskap och utreseförbud riktat till chefer och beslutsfattare samt andra berörda.

Planeringen framåt

Göteborg

I och med permanentande av resursteamerna och samordningen från 1 januari 2021 kommer ett utvecklingsarbete av teamen och dess organisatoriska tillhörighet att ske under innevarande år. Antal resursteam kommer att omvandlas från 6 till 4, men med samma 6,7 tjänster inklusive samordnare

Då Stadens omorganisation är omfattande kommer resursteamerna att fortsätta sitt arbete utan större förändringar och i linje med tidigare uppdrag enligt en överenskommelse med respektive socialnämnd. Detta kommer att gälla tills vidare. De



kommer att stödja utsatta och yrkesverksamma, verka utan myndighetsutövning, förväntas vara flexibla och mobila samt erbjuda anonymitet om behov finns. Under 2021 kommer ett utvecklingsarbete av teamen att ske. Exempel på detta är:

Ökat fokus på förebyggande arbete

- Verka för ett ökat barnperspektiv
- Fortsatt satsning på utsatta grupper under 2021; Personer med intellektuell funktionsnedsättning inklusive psykisk ohälsa och trauma.
- Stöd till skolförvaltningarna som till exempel utbildningsförvaltningen i samband med implementering av rutiner gällande hrv.
- Stärka samverkan med berörda myndigheter och andra som möter målgruppen.
- Finna former för uppföljning av resursteamens arbete
- Samverkan med det Stödcentrum för personer utsatta för hrv som kommer att starta under 2021

Fyrbodal

- Den långsiktiga planeringen kring implementering av ett fortsatt arbete med hedersrelaterade frågor har tillgodosetts till viss del i Fyrbodal genom att alla kommuner beslutat om att bidra ekonomisk till en tillsvidareanställning på 50% med start när projektet är slut.
- Det finns tilltänkta personer som ges möjlighet att arbeta i projektet.
- Fortsätta med kompetenshöjning, ta fram rutin för att arbeta mot könsstämpning, främja det förebyggande arbetet, stärka upp rutiner och metoder för de barn som inte kommer tillbaka till sin rättighet att få gå i skolan.
- Utveckla stödet till den utsatta målgruppen.
- Utveckla arbetet med gruppverksamhet.
- Varje verksamhet som deltar i projektet utvecklar sin hemarena samtidigt med det gemensamma arbete som Resurscentrum bedriver.
- Målet med Resurscentrum är att göra sig överflödigt och att då kompetensen är så hög i verksamheterna och handläggningen så proffsig att Resurscentrum avsluta sitt arbete. Förhoppningsvis är det år 2050 när en ny generation tar vid.

I samverkan med Länsstyrelsen ger de båda samordnarna i projektet stöd åt nya län som startar resurscentra under 2021.

Annika Lidström

Enhetschef Folkhälsa och Rättighetsfrågor
Länsstyrelsen Västra Götaland



Rapportmall regionala resurscentra – slutrapport 2021

Generella instruktioner

- Omfång: 5-8 sidor
- Använd er egen länsstyrelsemall.
- Kolla med er ledning om ni behöver ett eget diarienummer för er text, eftersom den kommer att utgöra en bilaga i den sammanställda slutrapporten.
- Under varje rubrik finns förslag på frågeställningar och teman som ni kan utgå ifrån. Dessa frågor ska fungera som inspiration inför skrivandet av er text. Det ger en fingervisning kring vad vi önskar att ni får med i texten.

Instruktioner för rubrikerna 1-2

I beskrivningen av styrning och samverkan samt förankring vill vi att ni fokuserar och lyfter sådant som har *förändrats* på något sätt under 2020. Beskriv alltså processer, förändringar och utveckling som skett endast under 2020.

1 Styrning och samverkan: Hur har arbetet inom styrning och samverkan organiserats regionalt under 2020?

- Exempelvis regional styrgrupp, vilka kommuner deltar? Vilka andra aktörer deltar, exempelvis ideell sektor?
- Hur har samverkan fungerat mellan kommun (inklusive skola), region, Polisen och Åklagarmyndigheten? Har samverkan skett med ideella aktörer? Hur ser roll- och ansvarsfördelningen ut mellan de som samverkar?
- Har ni utvecklat fungerande samverkansstrukturer som ni särskilt vill lyfta?
- Vilka eventuella utmaningar har ni stött på kring styrning och samverkan? Och hur har ni försökt lösa dessa?

2 Förankring: Hur har pilotverksamheten förankrats i länet under 2020?

- Hur gick länsstyrelsen tillväga för att fortsatt förankra arbetet med länets aktörer? (T.ex. dialoger med huvudman)
- På vilka nivåer (politisk/tjänsteman) har verksamheten förankrats?



- Har länsledningen varit aktiv/delaktig i förankringsprocessen utåt sett? Beskriv i så fall hur det gått till.
- Hur har det fortsatta arbetet med resurscentrasatsningen mottagits av berörda aktörer i länet?
- Hur stor andel av länets kommuner har varit delaktiga? Hur har ert upptagningsområde sett ut och fungerat?
- Vilka eventuella utmaningar har ni stött på och hur har ni försökt lösa dessa?

3 Beskrivning av länets resurscentrum

Här vill vi att ni beskriver utfallet av arbetet med att utveckla ett regionalt resurscentrum. Beskriv alltså vad detta projekt resulterade i.

- Beskriv **utformningen** av stödet till **yrkesverksamma** (vad består stödet i?). Vilka för- och nackdelar upplever ni att den valda utformningen har?
 - Hur ser **statistiken** ut över stöd och konsultationer till yrkesverksamma? Beskriv också statistik över genomförda utbildningsinsatser/konferenser.
 - Vilka luckor finns i dag i stödet till yrkesverksamma? Vilka behov har ni identifierat hos de yrkesverksamma?
- Beskriv **utformningen** av stödet till **den utsatta målgruppen** (t.ex. handlar det om en fysisk plats, mobila team, stödtelefon etc.?) Vilka för- och nackdelar upplever ni att den valda utformningen har? Om ni inte kunnat erbjuda stöd till utsatta, beskriv de bakomliggande orsakerna till det.
 - Beskriv vad som har **gjorts** inom den **operativa verksamheten**. Vilken typ av stöd erbjuds till den utsatta målgruppen? Vilken typ av stöd har ni identifierat som nödvändig men ännu inte kunnat erbjuda?
 - Om stödet till utsatta har kommit igång, beskriv hur processen har sett ut, presentera **statistik** över antal ärenden (ärendets form, karaktär, typ av stöd osv.) och om möjligt, hur stödet har mottagits av målgruppen.
 - Vilka former för samverkan (på lokal, regional och/eller nationell nivå) har arbetats fram eller planeras att utformas i det praktiska/operativa arbetet?
 - Vilka luckor finns i dag i stödet till den utsatta målgruppen? Hur har resonemanget gått när det gäller målgruppsanalys avseende utsatta?
- Vilka eventuella utmaningar har ni stött på som haft direkt inverkan på stödet till yrkesverksamma respektive den utsatta målgruppen? Och hur har ni försökt lösa dessa utmaningar?

4 Uppföljning av arbetet

- Har ni kopplat på/planerat någon regional utvärdering/forskning? Beskriv hur ni resonerat kring detta.
- Har ni något pågående arbete kring systematiskt uppföljningsarbete som används som underlag för att kontinuerligt utveckla arbetet inom verksamheten? Om ja, beskriv



resultatet. Om nej, beskriv planerna framöver kring systematisk uppföljning av arbetet.

5 En sammanfattande analys av utvecklingen av RC-verksamheten – från start till projekttidens avslutande

- Vilka är de viktigaste lärdomarna ni kan dra utifrån den treåriga satsningen? Vilka erfarenheter är viktiga att ha med sig inför framtida insatser och i det fortsatta arbetet?
- Hur har RC-verksamheten i ert län gynnat den utsatta målgruppen hittills?
- Vilka faktiska effekter bedömer ni att RC-verksamheten har fått för olika aktörer i just ert län? Vilka har varit de drivande faktorerna som har bidragit till detta?
- Vilka framgångar i processen vill ni lyfta fram? Vilka har varit de viktigaste pusselbitarna i denna process?
- Har ni identifierat några särskilt utmärkande hinder/svårigheter som departementet eller andra aktörer skulle behöva bli uppmärksammade på vad gäller uppstart av verksamheten, förankring, genomförande, långsiktighet osv.? Vad är er analys av de bakomliggande faktorerna som ligger till grund för de utmaningar och svårigheter ni stött på i ert län?
- Vad upplever ni som de största utmaningarna vad gäller arbetet med att ge stöd till den utsatta målgruppen? Vad är er analys av de bakomliggande faktorerna som ligger till grund för de utmaningar och svårigheter ni stött på i ert län?
- På vilka sätt har ni uppmärksammat särskilt utsatta grupper (t.ex. HBTQ-personer, personer med funktionsnedsättning)?
- Har ni dragit några särskilda lärdomar utifrån situationen med rådande pandemin? Hur har arbetet påverkats pga. pandemin? Har ni behövt göra några omprioriteringar som direkt följd av Covid-19?

6 Planeringen framåt

- Hur ser planeringen över verksamheten ut för 2021? Vad finns det för långsiktig planering kring implementering och ett permanentande av verksamheten?
- Hur ser ni på vidareutvecklingen av verksamheten på längre sikt? Vad är det tänkta slutmålet när det gäller en resurscentraverksamhet i länet? När beräknas det kunna vara uppnått?

Länsstyrelsen skapar samhällsnytta genom rådgivning, samordning, tillstånd, tillsyn, prövning, stöd och bidrag. Vi skyddar miljön, ser till att viktiga natur- och kulturvärden bevaras och skapar förutsättningar för att utveckla landsbygden och näringslivet i länet. Vi har även samhällsviktiga uppdrag inom bland annat krisberedskap, sociala frågor, djurskydd och samhällsplanering. På så sätt bidrar vi till Länsstyrelsens vision om ett livskraftigt Östergötland



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND