

Underlagsrapport 2024:10

KOMMUNALA FÖRUTSÄTTNINGAR I ARBETET MOT MÄNS VÅLD MOT KVINNOR ÖVER 65 ÅR

Håkan Leifman & Camilla Pettersson

Jämställdhetsmyndigheten publicerar flera olika typer av rapporter. Underlagsrapporter från externa forskare eller aktörer som fungerar som ett kunskapsunderlag är en typ av rapport.

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, september 2024

Underlagsrapport 2024:10

Dnr: ALLM 2023/105

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Catarina Gustafsson

Telefon 070 7847525

INNEHÅLL

FÖRORD	4
1. Inledning	5
1.1. Kort om kunskapsläget inom VINR.....	6
2. Material och metod	9
3. Resultat	11
3.1 Enkäten	11
3.2 Fördjupningskommunerna	15
4. Slutsatser och diskussion	18
5. Referenser	19

FÖRORD

Den här rapporten utgör ett underlag till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag om att kartlägga kunskap om våldsutsatthet bland äldre personer. Rapportens övergripande syfte är att bidra till mer kunskap om kommunernas förutsättningar att arbeta mot våld mot äldre samt att synliggöra förutsättningar och utmaningar i kommunernas arbete med våldsförebyggande arbete och kommunernas arbete med skydd och stöd för våldsutsatta över 65 år.

Underlagsrapporten är skriven av Håkan Leifman, fil.dr. i sociologi och Camilla Pettersson, fil.dr. i folkhälsovetenskap, verksamma vid Karolinska institutet.

Analysen visar att de strukturella och organisatoriska förutsättningarna för att bedriva ett våldsförebyggande arbete för personer över 65 år generellt sett verkar vara på en låg nivå i Sveriges kommuner. När det gäller strukturella och organisatoriska förutsättningar för att bedriva ett gott arbete med att upptäcka våld samt tillhandahålla ett fullgott stöd och skydd till våldsutsatta över 65 år är slutsatsen att mer behöver göras för att målgruppen ska nås av detta. De slutsatser som framförs i rapporten är rapportförfattarnas egna.

Gothenburg, september 2024

Berit Jernberg

Avdelningschef

1. INLEDNING

Kommunerna har en särskilt viktig roll att spela i arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor. Det är bakgrunden till att Jämställdhetsmyndigheten låtit genomföra en omfattande kommunenkät i syfte att få en bättre bild av kommunernas förutsättningar att arbeta med dessa frågor. I en nyligen avslutad studie på uppdrag av myndigheten studerade vi närmare hur förutsättningarna ser ut i kommunerna, dels genom fördjupande analyser av kommunenkäten, dels genom samtal (intervjuer) med kommunrepresentanter från 15 kommuner (fördjupningskommuner). Fokus låg på kommunernas strukturella och organisatoriska förutsättningar och hade inte fokus på någon särskild målgrupp inom området.

I denna rapport, som också genomförts på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten, ligger fokus på våld mot äldre personer *över 65 år*. I likhet med den tidigare studien bygger också denna på data från både kommunenkäten och samtalen med fördjupningskommunerna.

Syftet med uppdraget är att beskriva vilka förutsättningar och utmaningar som ett urval av kommuner har att bedriva ett kunskapsbaserat våldsförebyggande arbete samt ett gott arbete för upptäckt, skydd och stöd för våldsutsatta personer över 65.

Studien är i huvudsak deskriptiv. Syftet är att synliggöra förutsättningar och utmaningar i kommunernas arbete med våldsförebyggande arbete och kommunernas arbete med skydd och stöd för våldsutsatta personer över 65.

Uppdraget utgår från följande centrala frågeställningar:

- Har Sveriges kommuner de strukturella och organisatoriska förutsättningar som krävs för att bedriva ett våldsförebyggande arbete för personer över 65?
- Har Sveriges kommuner de strukturella och organisatoriska förutsättningar som krävs för att bedriva ett gott arbete med att upptäcka våld samt tillhandahålla ett fullgott stöd och skydd till våldsutsatta personer över 65?
- Vilka framgångsfaktorer respektive utmaningar finns bland kommunerna i arbetet med upptäckt av våld, kopplat till strukturella förutsättningar?
- Vilken betydelse har det att kommunen har specialiserad verksamhet för kunskaps- och metodstöd för förmågan att ge en bredd av yrkesgrupper stöd och erbjuda ett djupare kunskaps- och metodstöd.

På lokal nivå används oftast begreppet våld i nära relationer (förkortat till VINR) både i det förebyggande arbetet och i arbetet med att tillhandahålla stöd och skydd. Därav användes främst det begreppet i den tidigare rapporten och så även i denna rapport. I rapporten används också termen förebyggande (eller preventiva) för arbetet mot VINR, dvs. både det universella förebyggande arbetet och arbetet med att upptäcka våld samt tillhandahålla ett fullgott stöd och skydd (selektiv och indikerad preventionsnivå).

Kommunernas arbete med VINR har till stor del legat på socialtjänstens individ och familjeomsorg som bland annat särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten, 2023).

I den tidigare rapporten drog vi slutsatsen att det lokala arbetet mot VINR har förstärkts under de senaste åren. Frågan är högre prioriterad och kunskapsnivån har höjts, även om det fortfarande finns stora behov av ytterligare kompetensutveckling. Det finns

en viss grundstruktur i många kommuner och insatser inom olika preventionsnivåer (men kanske främst selektiva och indikerade) och verksamhetsområden. Samtidigt framkom tydligt att det finns stora skillnader i förutsättningar mellan kommuner.

Men det är inte alls säkert att arbetet mot VINR bland äldre fått ökat fokus. Rent generellt har arbetet historiskt sett haft relativt lite fokus på äldre, något som också uppmärksammats av Jämställdhetsmyndigheten (2023). Att VINR bland äldre fått relativt lite uppmärksamhet syns också i studier på området som är få till antalet (för luckor inom det förebyggande arbetet och riskhantering av VINR, se Forte 2022).

I denna studie försöker vi få en bild av arbetet mot VINR i denna målgrupp av äldre. Det bör dock redan inledningsvis nämnas att frågorna i kommunenkäten som rör äldre är ytterst få och att det i samtalen med fördjupningskommunerna framkommer att mycket arbete kvarstår för att motverka VINR i målgruppen. Kanske är det en spegling av att äldre är en mindre prioriterad målgrupp.

1.1. Kort om kunskapsläget inom VINR

Studier pekar på att risken för att utsättas för våld är betydligt högre för unga än för äldre kvinnor (t.ex. Heimer, m.fl., 2014). Detta framkommer också i nationella trygghetsundersökningar, t.ex. i den av Brå årligen genomförda undersökningen (NTU). När det gäller utsatthet för misshandel, t.ex. för år 2022, är andelen högre bland män än bland kvinnor och för båda könen minskar andelen kraftigt med ökad ålder (Brå, 2023). När det gäller hot är andelarna ungefär desamma för män och kvinnor men minskar även här tydligt med ökad ålder. Den lägsta andelen uppvisar därför det högsta åldersintervallet som i den undersökningen är detsamma som 74–84-åringar.

För sexualbrott är nivåerna dock betydligt högre för kvinnor än för män och, som för misshandel och hot, lägre i de högre åldersgrupperna. Störst skillnad mellan åldrar framkommer för kvinnor där de två yngsta åldersgrupperna uppvisar särskilt höga andelar (16–19- och 20–24-åringarna).

Brå har nyligen publicerat en ny kartläggning av brott i nära relationer (Brå, 2024). I den framgår att 13,6 % av befolkningen (16–84 år) uppger att de blivit utsatta för någon typ av våld i nära relation under år 2022. Andelen var större för kvinnor än män (15,2 resp. 11,7 %).

Vanligast förekommande är att ha utsatts för någon form av psykiskt våld (11,8 %) och inom den kategorin är det vanligast att ha blivit utsatt för kränkningar och förödmjukelser, följt av att partnern har ett kontrollerande beteende. Det här mönstret framkom för både män och kvinnor.

Andelen som uppger att de utsatts för fysiskt våld och sexuellt våld uppgick till 2,3 % respektive 2,8 %. För fysiskt våld är andelen något större för kvinnor än för män (2,6 resp. 2,0 %) men för sexuellt våld är skillnaderna betydligt större: 4,4 % av kvinnorna och 0,9 % av männen svarar att de utsatts för sådant våld under 2022.

Däremot tyder data på att det är betydligt vanligare att kvinnor utsätts för grövre våld någon gång i sitt liv och att de i större utsträckning söker stöd och hjälp. En större andel av de utsatta kvinnorna än männen (2,9 % vs. 2,0 %) uppger också att de besökt, eller skulle ha behövt besöka läkare, sjuksköterska eller tandläkare. Andelen av de utsatta som berättat för någon om händelsen eller någon av händelserna som ägt rum under 2022 var också betydligt större bland kvinnorna (58 %) än bland männen.

När det gäller åldersgrupper för olika brott i nära relationer, däribland misshandel, sexualbrott och hot är andelen utsatta som högst i åldersgruppen 20–24 och minskar därefter med ökad ålder. Som lägst är följaktligen andelen i den allra äldsta

åldersgruppen i studien (75–84-åringar). I alla åldersgrupper är andelen utsatta större bland kvinnor än bland män.

Det bör nämnas att Brå understryker att resultaten bör tolkas som miniminivåer av utsatthet då det är sannolikt att det förekommer en viss grad av underrapportering av våld som sker i en pågående relation underrapporteras. Hur stort detta problem är går inte att fastställa. Att antalet fall av våld i nära relationer som polisanmäls inte på långa vägar speglar det faktiska antalet rådet det inget som helst tvivel om. Endast 2,7 % av dem som uppgav att de utsattes för våld i nära relation under 2022 uppgav att händelsen, eller någon av händelserna under året, polisanmälde.

Det finns några svenska studier som har undersökt förekomsten av våld inom äldreomsorgen och äldre vården med fokus på våldsutsattheten bland äldre kvinnor och män. Flera av dessa baseras på att man tillfrågat personal om de har kännedom om fall av våld mot äldre eller om de har bevittnat fall av våld mot äldre. I en sådan studie från 1999 svarade 499 personer som arbetade inom äldreomsorgen i Umeå och Kalmar på en enkät. Elva procent rapporterade att de kände till minst ett fall av våld mot en äldre kvinna eller man under det senaste året och 2 % uppgav att de själva utövade våld mot en äldre person under det senaste året. I 67 % av fallen var det en äldre kvinna som utsattes (Saveman, m.fl., 1999). Utsatta kvinnor och män var vanligen äldre än 80 år (78 %) och hade i en majoritet av fallen minst en funktionsnedsättning. I 80 % av fallen hade personen utsatts för våld i samband med en omvårdnadssituation.

I en studie från 2004 ombads 848 personer som arbetade på särskilda boenden i två svenska kommuner att rapportera våldsincidenter under ett år. Totalt 149 våldsincidenter rapporterades, och uppföljande intervjuer genomfördes för 61 av dessa. Elva av fallen rörde en händelse där en äldre kvinna eller man utsattes för våld. I två av dessa fall hade den äldre personen utsatts för våld av personal. I ett av fallen hade personal blivit vittne till att en släkting utsatt en äldre person för våld och i de resterande åtta fallen hade man bevittnat hur en boende utsatt en annan boende för våld. I 49 av de övriga 50 våldsincidenterna var det personal som utsattes för våld och i ett fall var det en besökare som utsattes (Sandvide, m.fl., 2004).

I en enkätstudie från 2007 svarade 213 sjuksköterskor inom den kommunala äldreomsorgen i en större svensk stad på frågor om de i sitt arbete själva utsatts för våld eller om de bevittnat våld mot annan personal eller mot en äldre person under de senaste två åren. Tjugo procent av de sjuksköterskor som arbetade med personer med demenssjukdom uppgav att de vid minst ett tillfälle under de senaste två åren bevittnat våld mot äldre som lett till mindre allvarliga fysiska skador (som inte krävt läkarvård). Motsvarande siffra för sjuksköterskor inom den reguljära äldreomsorgen var 14 %. Ca 8 % av sjuksköterskorna som arbetade med demensvård hade under de senaste två åren bevittnat att en äldre kvinna eller man utsattes för våld som medfört behov av läkarvård. Motsvarande siffra för sjuksköterskorna inom den reguljära äldreomsorgen var 7 %.

Botkyrka kommun genomförde nyligen en studie om förekomst av våldsutsatthet bland brukare inom vård- och omsorgsboenden och LSS¹-boenden (Leifman, 2024). Kartläggningen genomfördes som en webbenkät riktad till personal inom alla vård- och omsorgsboenden och LSS-boenden (gruppboenden och serviceboenden) i kommunen.

Tretton procent av de svarande rapporterade om någon slags våldshändelse bland brukarna, antingen genom att de sett våldshändelser och/eller fått det berättat för sig

¹ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

direkt från drabbad brukare och/eller att de misstänkt/hört talas om våldshändelser. Andelen var högre i vård- och omsorgsboende jämfört med LSS-boende (15 vrs. 9 %). Ungefär hälften av våldshändelserna kan ha ägt rum under de senaste 12 månaderna, (år 2023). Fysiskt våld var den vanligaste våldsformen. Sannolikt rörde det sig ofta om våld mellan olika brukare. Ingen av den personal som uppgav våldshändelser mot brukare svarade att de vet eller misstänker att det fanns ett hedersmotiv bakom dessa händelser. Förekomsten av VINR skattades till ca en tredjedel av samtliga fall av våld men kan vara fler eftersom en del uppger att de är osäkra på vem eller vilka som utövande våldet mot brukaren. Vård- och omsorgsboende svarade för ca 85 % av antalet fall av våldsutsatta brukare men det bör beaktas att personalgruppen är omkring 65 % större inom vård- och omsorgsboenden jämfört med LSS-boendena.

2. MATERIAL OCH METOD

När det gäller den kvantitativa delen av analysen utgår den, som nämntes, från Jämställdhetsmyndighetens kommunenkät. Undersökningen genomfördes under våren 2023 som en webbenkät riktad till Sveriges alla 290 kommuner. Enkäten besvarades av personer med olika befattningar inom kommunen men som på ett eller annat sätt arbetar med frågor rörande VINR, t.ex. chefer på olika nivåer (såsom enhets- eller områdeschefer inom socialförvaltningen), samordnare, strateg eller utvecklingsledare (eller liknande) inom VINR-området eller närliggande områden. Andelen kommuner som besvarade enkäten uppgick till 76 % (219 av 290 kommuner) (se också Jämställdhetsmyndigheten, 2023).

Frågorna i enkäten fokuserade på olika förutsättningsskapande områden (kategorier) i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor (områden): (1) organisation och styrning, (2) kartläggning och analys, (3) våldsförebyggande insatser, och (4) kunskaps- och metodstöd.

Mängden variabler i enkäten gör de nödvändigt att kategorisera data. Ett sätt är att använda sig av summerande mått. Därför tog vi i den förra rapporten (se ovan) fram ett preventionsindex som mäter kommunernas grad av förutsättningar för arbetet med VINR. Indexet består av indikatorer som täcker tre olika förutsättningsskapande centrala områden (kategorier) (1) organisation och styrning, (2) förebyggande insatser mot VINR – både universella och riktade samt stödjande insatser för brottsoffer och (3) av kompetens- och metodstöd samt kartläggningar och utvärderingar (Se Leifman & Pettersson, 2024).

Såväl preventionsindex som de tre kategorierna har indexerats från 0 till 100. Oftast ges varje enskild indikator 0 eller 1 poäng. Poängen inom varje kategori har därefter summerats och indexerats från 0 (inget på plats) till 100 (allt på plats). Poängnivån från 0–100 syftar till att avspegla graden av förutsättningar för att förebygga och motverka våld i nära relationer. Den exakta poängen ska dock tolkas med försiktighet även om grunden är att ju högre poäng desto bättre är förutsättningarna.

Det är endast tre frågor i enkäten som berör våld mot äldre och de handlar alla om kunskaps- och metodstöd:

- a) Vilka verksamhetsområden inom kommunen erbjuds kunskaps- och metodstöd om mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationer i egen regi eller genom samverkansavtal? Ett av 12 olika nämnda verksamhetsområden är *Äldreomsorg*
- b) Erbjuder kommunen sina medarbetare kunskaps- och metodstöd i frågor kring följande områden i egen regi eller genom samverkansavtal? Ett av 14 olika nämnda områden är *Våld mot äldre kvinnor*
- c) Har kommunen en samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom området mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationer för personal som utför insatser inom följande verksamhetsområden? Ett av fyra olika nämnda olika verksamhetsområden är *Äldreomsorg*

Förutom en rent deskriptiv redovisning av hur kommunerna svarar på dessa tre frågor kommer vi också studera närmar om det finns tydliga skillnader mellan kommuner i hur vanligt det är med kunskapsstöd om äldre med avseende på dels kommunernas

förutsättningar enligt preventionsindex, dels utifrån befolkningsstorlek och socioekonomisk status. Eftersom de tre frågorna också ingår i preventionsindex studeras kopplingen mellan de tre frågorna mot de två kategorier av preventionsindex där dessa frågor inte ingår: organisations- och insatsdelen av indexet.

När det gäller befolkning har siffrorna hämtats från SCB:s befolkningsstatistik och data för respektive kommuns socioekonomi baseras på ett socioekonomiskt index framtaget av SCB och den tidigare myndigheten Delmos (2021). Indexet består av tre indikatorer: (1) andel personer med låg ekonomisk standard (V1), (2) andel personer med förgymnasial utbildning (V2), (3) andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller har varit arbetslösa längre än sex månader (V3). Indexet beräknas sedan enligt följande: $(V1+V2+V3)/3$.

Den kvalitativa analysen bygger på de samtal (intervjuer) som genomförts med 15 slumpmässigt utvalda kommuner, fördelade på tre kommungrupper utifrån befolkningsstorlek, geografisk täthet och närhet till större städer och eller tätorter. Kommunen valde själv vem eller vilka som skulle medverka i samtalet vilket innebar att antalet medverkande varierade mellan kommunerna, från en till fem personer.

Kommunrepresentanterna hade olika funktioner och tillhörde olika delar av organisationen. Det var framför allt representanter från socialförvaltningens individ- och familjeomsorg, såsom chefer på olika nivåer och samordnare för våld i nära relation som deltog, men också strateger på kommunövergripande nivå såsom hållbarhetsstrateger, brottsförebyggande strateger och utvecklingsledare inom VINR eller andra närliggande områden.

Samtalen genomfördes som tematiska semi-strukturerade intervjuer utifrån en framtagen mall med olika temaområden som bland annat berörde kommunala förutsättningar för att arbeta mot mäns våld mot kvinnor generellt, med tre övergripande frågeställningar som handlade om kommuners strukturella och organisatoriska förutsättningar för ett verkningsfullt våldsförebyggande arbete, för att upptäcka våld och för att tillhandahålla ett fullgott stöd och skydd samt framgångsfaktorer och hinder i det förebyggande arbetet. Frågorna ställdes både för arbetet generellt och specifikt för målgruppen 65 år och äldre.

Samtalen varade mellan 60–90 minuter. Forskarna skrev anteckningar under samtalet. I några fall har forskarna haft kontakt med kommunerna efter samtalet för att få ytterligare information eller dokument som kommunerna hänvisade till under samtalet.

Även mål- och styrdokument från dessa kommuner har studerades.

En mer detaljerad beskrivning av metod, material och analys beskrivs i rapporten Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor (se Leifman & Pettersson, 2024)

3. RESULTAT

3.1 Enkäten

Figurerna 1–3 visar hur vanligt det är att kunskaps- och metodstöd erbjuds inom olika verksamhetsområden/områden enligt svaren på de tre frågorna (frågorna 21–23 i enkäten).

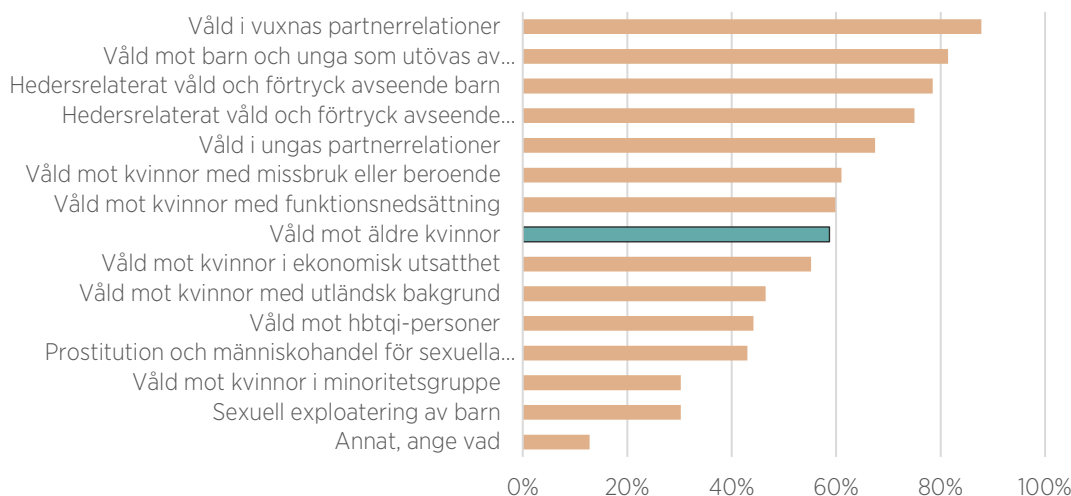
Som framgår varierar andelen kommuner som har metod- och kunskapsstöd och en samlad plan mycket mellan olika verksamhetsområden/områden. Metod- och kunskapsstöd riktat till äldreomsorgen ligger ungefär i mitten. Femtionio procent av kommunerna erbjuder sina medarbetare kunskaps- och metodstöd i frågor som rör våld mot äldre kvinnor (figur 1). Som också framgår av samma figur är det betydligt vanligare med metod- och kunskapsstöd inom områden som rör våld mot vuxna generellt och mot barn. Andelen kommuner som erbjuder metod- och kunskapsstöd inom området våld mot äldre är dock högre jämfört med många utsatta grupper såsom hbtqi-personer och minoritetsgrupper.

Femtioåtta procent av kommunerna erbjuder kunskaps- och metodstöd om mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationen riktat till äldreomsorgen (figur 2), alltså nästan samma andel som erbjuder stöd i frågor som rör våld mot äldre (se figur 1). Som också framgår av figuren är det vanligast med metod- och kunskapsstöd och samlad plan för områden och verksamheter inom socialtjänsten (individ- och familjeomsorgen, socialpsykiatri, funktionshinderverksamhet, äldreomsorgen)

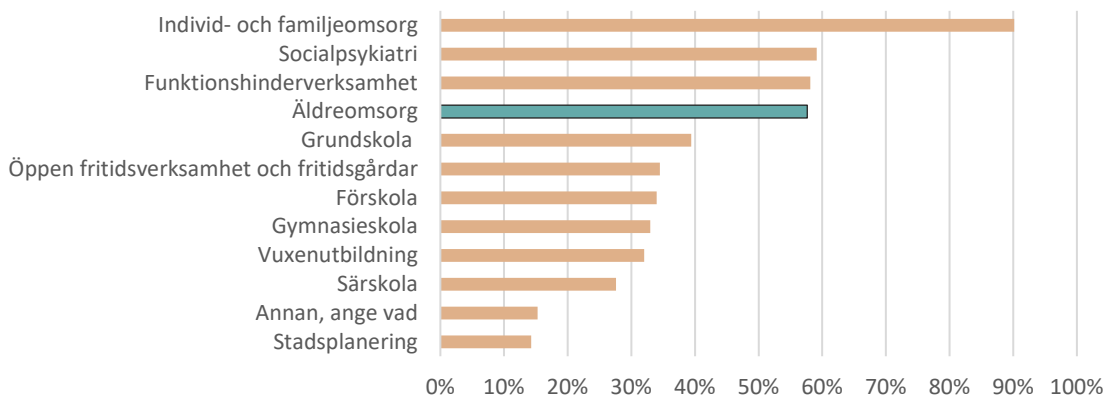
Betydligt ovanligare är det att kommunerna har en *samlad plan* för kunskaps- och metodstöd inom området mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationer för personal som utför insatser inom äldreomsorgen (22 %) (figur 3).

Dessa tre frågor om äldreomsorg och våld mot äldre kvinnor, som alla rör olika delar av kunskap- och metodstöd, uppvisar dock inte särskilt starka samband sinsemellan (ca $r_s=0,2-0,3$). Visserligen är samband positiva men det långt ifrån är samma kommuner som har en samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen som också bedriver kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen, även om det finns sådana tendenser givet det positiva sambandet.

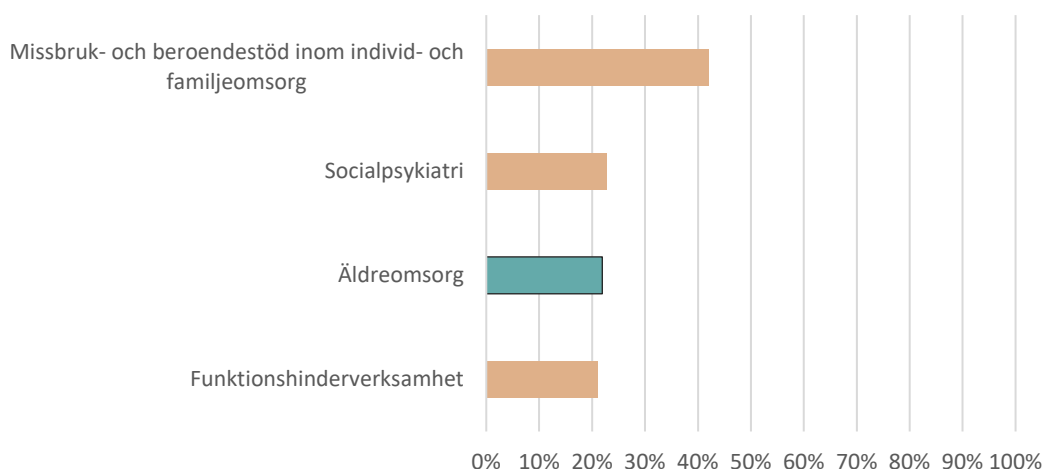
Figur 1. **Andel kommuner som erbjuder kunskaps- och metodstöd (i egen regi eller genom samverkansavtal) till sina medarbetare kring följande områden. (Grön stapel= våld mot äldre).**



Figur 2. **Andel kommuner som erbjuder kunskaps- och metodstöd om mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationer (i egen regi eller genom samverkansavtal) inom olika verksamhetsområden. Grön stapel= äldreomsorgen.**



Figur 3. **Andel kommuner som har en samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom området mäns våld mot kvinnor inklusive våld i nära relationer för personal inom olika verksamhetsområden. (Grön stapel= äldreomsorgen).**



Skillnader mellan kommuner i kunskaps- och metodstöd

Vilka kommuner är det då som har ett mer utvecklat kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen och som erbjuder kunskaps- och metodstöd när det gäller våld mot äldre?

En fråga är om det rör sig om kommuner som generellt sett har ett mer omfattande arbete när det gäller VINR. En annan fråga är om det skiljer sig åt mellan befolkningsmässigt små och stora kommuner och mellan kommuner med olika socioekonomiska förutsättningar. När det gäller den första frågan utgår vi från preventionsindex.

Samband mellan kommunernas kunskaps- och metodstöd för äldreomsorgen/våld mot äldre och preventionsförutsättningar, invånarantal och socioekonomisk status

Som framgår av tabell 1 är förutsättningarna enligt preventionsindex - organisation och insatser - högre bland kommuner som har kunskaps- och metodstöd enligt frågorna ovan. Preventionspoängen (0–100 p) är ca 25–40 % högre i kommuner med sådana kunskaps- och metodstöd.

Tydligast är sambandet mellan å ena sidan kunskaps- och metodstöd och samlad plan och å andra sidan kommunstorlek: befolkningen är cirka dubbelt så hög i kommuner med den typen av kunskaps- och metodstöd och samlad plan för arbetet inom äldreomsorgen. När det gäller det socioekonomiska indexet, där högre poäng innebär lägre status (mer socio-ekonomisk utsatthet), är skillnaderna små och i motsats till de övriga sambanden, icke statistiskt säkerställda.

I tabell 2 redovisas andel kommuner med kunskaps- och metodstöd och samlad plan i fem befolkningsgrupper och fem socioekonomiska grupper kommungrupper (kvintiler). Där framgår tydligt sambandet mellan befolkningsstorlek och kunskaps- och metodstöd och samlad plan (högre andel med ökad befolkning) och likaså den svaga kopplingen till grad av socioekonomisk status. Undantaget är de 20 % kommuner med högst socioekonomisk status (grupp 5) jämfört med de 20 % med mest socioekonomiskt utsatta (grupp 1) där andelen med kunskaps- och metodstöd och samlad plan är högre bland kommuner med bäst socioekonomiska villkor.

Tabell 1. Preventionspoäng, invånarantal och socioekonomisk status för kommuner med eller utan olika kunskaps- och metodstöd och samlad plan inom äldreomsorgen/våld mot äldre.

	Preventions-index-organisation (0-100 p) ¹	Preventions-index-insatser (0-100 p ¹)	Invånare-antal (*1000)	Index socio-ekonomisk status (0-100 p)	Totalt
Kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen (n=203)					
Ja	60	54	55	9,7	58 %
Nej	43	40	26	10,6	42 %
Kunskaps- och metodstöd i arbetet med våld mot äldre kvinnor (n=172)					
Ja	61	56	57	9,8	59 %
Nej	48	45	31	10,3	41 %
Samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen (n=219)					
Ja	66	57	65	9,3	22 %
Nej	47	44	35	10,3	78 %

¹ Ju högre poäng desto bättre organisatoriska förutsättningar och ju mer av insatser; 2. Ju högre poäng desto mer socioekonomiskt utsatta är kommunerna.

Tabell 2. Andel kommuner med kunskaps- och metodstöd och samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen/våld mot äldre kvinnor.

	Kunskaps- och metodstöd inom äldreomsorgen (n=203)	Kunskaps- och metodstöd i arbetet med våld mot äldre kvinnor (n=172)	Samlad plan för kunskaps- och metodstöd inom äldre-omsorgen (n=219)
Befolkningen i fem kommungrupper från lägsta till högsta):			
Grupp 1	42 %	41 %	9 %
Grupp 2	54 %	46 %	16 %
Grupp 3	61 %	67 %	14 %
Grupp 4	49 %	62 %	23 %
Grupp 5	81 %	69 %	48 %
Socioekonomi i fem kommungrupper (från lägsta till högsta):			
Grupp 1	40 %	56 %	14 %
Grupp 2	59 %	57 %	23 %
Grupp 3	63 %	52 %	16 %
Grupp 4	56 %	67 %	25 %
Grupp 5	70 %	62 %	32 %
Totalt	58 %	59 %	22 %

3.2 Fördjupningskommunerna

Det övergripande resultatet från samtalen med de 15 kommunerna visar att arbetet för att förebygga och upptäcka våld mot äldre över 65 år samt erbjuda stöd och hjälp behöver utvecklas och stärkas. Trots att många frågor i samtalen berörde målgruppen på olika sätt hade kommunerna inte så utvecklat resonemang kring sitt arbete, framför allt inte när det gällde organisatoriska och strukturella förutsättningar för det förebyggande arbetet. Det finns en uttryckt önskan bland kommunrepresentanterna att arbeta mer med sårbara grupper, där äldre över 65 år och personer med funktionsnedsättning särskilt lyfts fram.

Ledning, styrning och tvärssektoriell samverkan

Den generella bilden är att arbetet mot mäns våld mot kvinnor har en högre prioritet idag än för några år sedan. Frågan är aktuell både politiskt och i tjänstemannaorganisationen i de flesta kommuner som intervjuats, men inte i alla. Bilden som framkommer är dessutom att våld mot äldre över 65 år inte är särskilt prioriterat i det lokala arbetet. Det förekommer kommuner där äldre snarare ses som en nedprioriterad grupp i arbetet med VINR.

I Jämställdhetsmyndighetens enkät svarade 14 av de 15 kommunerna att de hade en eller flera aktuella och politiskt beslutade styrdokument för arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i nära relation. Det var åtta av kommunerna som bifogat dessa dokument i samband med enkäten. Samtliga styrdokument inkluderar våld i vuxnas parrelation. Fem av kommunerna har särskilt lyft fram våld mot äldre i styrdokumentet. I dokumenten lyfts äldre fram som en särskilt sårbar grupp och vikten av att vid såväl planering av verksamheten som i enskilda ärenden beakta de särskilda behov som en äldre våldsutsatt har. Utbildning om våld till personal inom äldreomsorgen, insatser för att fråga om våld samt samverkan mellan olika verksamheter och aktörer är aktiviteter som berörs. I en av kommunerna finns tydliga riktlinjer för äldreomsorgens handläggning och arbete samt för hemtjänstens arbete, med beskrivningar av hur verksamheterna ska hantera misstanke eller upptäckt av våld.

I samtalen framgår att ledning och styrning framför allt prioriterar förebyggande arbete riktat till barn och unga. När det gäller prioriteringar kring målgruppen äldre över 65 år handlar dessa främst om utbildningar om och att öka upptäckten av våld.

Generellt verkar det finnas ett behov av att stärka styrkedjan inom den kommunala organisationen. För trots att det finns mål- och styrdokument för arbetet finns brister i hur dessa bryts ner på förvaltningsnivå, framför allt när det gäller andra verksamheter än individ- och familjeomsorgen, IFO. Kommunerna upplever inte heller att lednings- och styrningsnivån efterfrågar resultat i den utsträckning som vore önskvärt.

I samtalen framkommer också ett generellt behov av att vidareutveckla den tvärssektoriella samverkan. Bilden från kommunrepresentanterna är att arbetet i allt för stor utsträckning sker i stuprör. Inom socialförvaltningens olika verksamhetsområden finns ofta bra strukturer för samverkan, medan det är större brister i samverkan mellan förvaltningar. I ett par av kommunerna är medarbetare inom äldreomsorgen representerade i tvärssektoriella samverkansstrukturer.

Kunskap om våld mot äldre över 65 år

Kunskapsnivån om våld mot äldre över 65 år verkar ha stärkts lokalt under de senaste åren. Det finns ett intresse inom den kommunala äldreomsorgen att lära sig mer och flera kommuner arbetar med kunskapshöjande insatser riktat till personal inom hemtjänsten

och vård- och omsorgsboenden. Utbildningar genomförs både av personal inom organisationen och med hjälp av andra organisationer, exempelvis har en kommun använt sig av Nationellt center för kvinnofrid, NCK:s utbildning och Socialstyrelsens material "Blånader och silverhår". Samtidigt beskriver några kommuner att det har varit en utmaning att få tillgång till medarbetarna inom hemtjänsten eller SÄBO för att erbjuda dem utbildning och ge stöd för att uppmärksamma våld.

Ett par av kommunerna har personal med särskild kompetens kring våld mot äldre, som både kan användas för att utbilda i organisationen, för rådgivning och för att medverka i tvärssektoriell samverkan. En kommun har en särskild kompetensgrupp inom äldreomsorg med kunskap kring VINR.

Det verkar också finnas ett behov av att öka kunskapen inom den kommunala äldreomsorgen kring vilka möjligheter det finns för personal att agera när det finns misstanke om våld eller när våld upptäcks, beroende av vilken typ av verksamhet man arbetar inom.

Kommunerna har tillgång till specialiserad verksamhet för kunskaps- och metodstöd för förmågan att ge en bredd av yrkesgrupper stöd och erbjuda ett djupare kunskaps- och metodstöd, men lite av det stödet verkar beröra våld mot äldre över 65 år.

Förebyggande arbete

Det förebyggande arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor är framför allt inriktat mot barn och unga. Ingen kommun lyfter fram förebyggande insatser på universell nivå som är särskilt riktat till målgruppen äldre över 65 år, förutom de insatser som är riktade till den vuxna målgruppen generellt. Det kan då handla om kampanjer för att informera om vad våld är och vart man kan vända sig om man är orolig för någon eller om man själv är utsatt. I en kommun har äldre bjudits in för att samtala om våld.

Ett perspektiv som framkommer är den ekonomiska aspekten. I en tid av ekonomiska svårigheter finns en risk att det förebyggande arbetet blir nedprioriterat. Fokus för det förebyggande arbetet hamnar på barn och unga och andra målgrupper riskerar att prioriteras ner.

Upptäckt av våld

Flera kommuner menar att kommunala verksamheter inom vård och omsorg har blivit bättre på att upptäcka våldsutsatthet. I några kommuner frågar personalen rutinmässigt om våldsutsatthet, bland annat genom att använda sig av FREDA kort-frågor eller någon annan liknande metod. I andra kommuner verkar det inte finnas något systematiskt arbete för att fråga om våldsutsatthet rutinmässigt utan det sker enbart vid kännedom eller misstanke om våldsutsatthet. I en kommun framkommer att frågor om våld mot äldre inte ens ställs vid indikation.

Det verkar finnas rutiner i vissa kommuner för hur personal inom äldreomsorgen ska hantera misstanke och upptäckt av våld. Samtidigt är det något som flera kommuner lyfter fram som ett viktigt utvecklingsområde, då det fortfarande finns en osäkerhet i organisationen kring hur man ska hantera misstanke om och upptäckt av våld.

I andra kommuner har de varit svårt att få tillgång till medarbetarna inom hemtjänsten eller SÄBO och erbjuda dem utbildning och ge stöd för att uppmärksamma våld. I vissa kommuner ställs frågor om våld rutinmässigt till personer över 65 år som finns inom äldreomsorgen medan det i andra kommuner endast sker vid misstanke om våldsutsatthet.

Flera kommunrepresentanter lyfter fram att mörkertalet när det gäller våld mot äldre troligtvis är stort. I ett samtal uttrycks också en oro för att *man inte vill se våldet mot*

äldre för att det skulle innebära ökade kostnader för kommunen. För om våld upptäcks mer behöver fler insatser också erbjudas.

Erbjuda ett fullgott stöd och skydd

Trots att flera kommunrepresentanterna menar att kunskapen om våld mot äldre har ökat inom organisationen och att man i vissa kommuner arbetat systematiskt med att personal inom äldreomsorgen ska våga fråga om våld, kommer få ärenden in till individ- och familjeomsorgen som berör våldsutsatthet bland äldre.

Kommunerna erbjuder framför allt samtalsstöd till våldsutsatta. Den generella bilden är också att det stöd och den hjälp som erbjuds är fullgott, men att det är en utmaning att motivera människor att ta emot den hjälp och det stöd som erbjuds. Det gäller inte minst äldre våldsutsatta personer.

En brist i arbetet med att erbjuda stöd och skydd är att det är svårt att erbjuda skyddade boenden för äldre med vård- och omsorgsbehov.

Det verkar generellt finnas ett stort behov av att utveckla och implementera insatser riktade till våldsutövare. I samtalen nämns inga insatser alls riktade till våldsutövare som utsätter äldre personer över 65 år för våld.

Framgångsfaktorer och hinder

Få kommuner nämner vare sig framgångsfaktorer eller hinder specifikt för arbetet för att motverka våld mot äldre. En framgångsfaktor som lyfts fram både generellt och specifikt i arbetet med våld mot äldre är samarbete mellan olika verksamheter inom socialförvaltningen. Den interna samverkan är en framgångsfaktor som framför allt mindre kommuner lyfter fram. Det handlar om att det finns en närhet mellan olika delar av organisationen såväl fysiskt som relationellt och en hög tillit mellan medarbetare. Flera kommuner menar att biståndshandläggare både inom vård- och omsorg och försörjningsstöd har återkommande dialog och samråd med medarbetare inom individ- och familjeomsorgen. Det verkar också finnas ett intresse av att öka kunskapen kring målgruppen.

Ett hinder som framkommer är den stora personalomsättningen som kan finnas inom den äldreomsorgen vilket gör det utmanande att hålla hög kunskapsnivå bland medarbetare. Ett annat hinder, som både nämns som ett generellt hinder och specifikt kring arbetet riktat till målgruppen, är bristande resurser för arbetet.

Trots att de flesta kommuner menar att de erbjuder ett fullgott stöd och skydd till våldsutsatta är det en utmaning att motivera våldsutsatta att ta emot hjälp. Det gäller inte minst våldsutsatta äldre över 65 år, där behoven kan se annorlunda ut än för den vuxna befolkningen generellt på grund av exempelvis demens/kognitiv svikt eller andra sjukdomar eller funktionsnedsättningar.

En kommun lyfter också fram bristande förtroende för polisen bland äldre som ett hinder som förstärkts det senaste åren i takt med att polisen blivit mer osynlig på orten.

4. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

De strukturella och organisatoriska förutsättningarna för att bedriva ett våldsförebyggande arbete för personer över 65 verkar generellt sett vara på en låg nivå i Sveriges kommuner. Få styrdokument tar särskilt upp förebyggande insatser riktade till målgruppen och de insatser som nämns handlar snarare om riktad prevention med fokus på upptäckt av våld. I en internationell översikt som bland annat studerade olika länders lagstiftning och nationella insatser till våldsutsatta konstaterades redan 2014 att äldre är en nedprioriterad målgrupp (World Health Organization, 2014). De prioriteringar som görs nationellt, vare sig det handlar om lagstiftning, statsbidrag eller kunskap- och metodstöd påverkar den lokala nivåns prioriteringar och satsningar. Att Jämställdhetsmyndighetens enkät till kommunerna inte heller innehåller särskilt många frågor om våld mot äldre över 65 år är något att reflektera över. Det skulle kunna uppfattas som ett signalvärde kring målgruppens prioritet.

Trots att VINR upplevs ha fått en generell högre prioritet lokalt under de senaste åren är ett av hindren i arbetet för att motverka våld mot äldre just låg prioritering av målgruppen. I det lokala arbetet är barn och unga främst prioriterade och bristande resurser för arbetet riskerar leda till att den äldre målgruppen prioriteras ner. Det finns heller inte särskilt mycket stöd i de kunskapsöversikter eller metodstöd som tagits fram inom det våldsförebyggande arbetet som ger stöd för vilka förebyggande insatser som kommunerna kan implementera (se exempelvis Forte 2022, Franzén & Gottzén, 2020, Jämställdhetsmyndigheten, 2019).

När det gäller strukturella och organisatoriska förutsättningar för att bedriva ett gott arbete med att upptäcka våld samt tillhandahålla ett fullgott stöd och skydd till våldsutsatta personer över 65 är slutsatsen att mer behöver göras för att målgruppen ska nås av detta. För trots att kommunerna generellt menar att de kan erbjuda stöd och skydd verkar få äldre ta emot den hjälp som erbjuds. Var bristerna i systemet finns är svårt att uttala sig om, men troligtvis finns behov av att utveckla hela kedjan från prioritering av målgruppen i lednings- och styrsystemet till kunskap i organisationen om våld mot äldre och vilka möjligheter medarbetare har att agera, upptäckt av våld, att motivera till stöd samt behovsanpassade insatser.

I samtalen är det också tydligt att våld mot äldre över 65 år framför allt handlar om äldre med vård- och omsorgsbehov. Målgruppen verkar nästintill osynlig utifrån ett befolkningsperspektiv. Ingen kommun berättar om förebyggande insatser eller insatser för att upptäcka våld riktade specifikt till målgruppen, trots att flera nämner äldre som en sårbar grupp. Det verkar också finnas få förebyggande insatser till den vuxna befolkningen generellt. Kommunen möter äldre över 65 år inom andra verksamheter än äldreomsorg och skulle potentiellt kunna utveckla ett universellt förebyggande arbetet utifrån en "Hela kommunen-ansats".

Kommunerna har tillgång specialiserad verksamhet för kunskaps- och metodstöd som kan ge en bredd av yrkesgrupper stöd, men lite av det stödet verkar beröra våld mot äldre över 65 år. Nationella och regionala aktörer har en möjlighet att påverka det lokala arbetet genom att ta fram kunskap- och metodstöd som rör målgruppen. Samtidigt behöver fler insatser utvecklas och utvärderas, såväl i det förebyggande arbetet som i arbetet med att erbjuda stöd och skydd.

Avslutningsvis ska poängteras att resultaten kan ha påverkats av vilka personer vi har samtalat med. Det var en överrepresentation av kommunrepresentanter från socialförvaltningens individ- och familjeomsorg och andra delar av organisationen skulle potentiellt kunna driva ett förebyggande arbete som inte är känt inom socialtjänsten.

5. REFERENSER

Brå (2014) *Brott i nära relationer – En nationell kartläggning*. Rapport 2014:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Brottsförebyggande rådet.

Brå (2023) *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Franzén, A & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt*. Stockholm: Stockholms universitet Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning (2020:2).

Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning*. Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och välfärd. <https://forte.se/publikation/forebyggande-arbete-och-riskhantering-av-vald-i-nara-relationer-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck>

Heimer, G, Andersson, T & Lucas, S (2014) Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa. Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK Uppsala universitet Akademiska sjukhuset.

Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete*. Angered: Jämställdhetsmyndigheten. [Handboken Inget att vänta på \(PDF\) | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#)

Jämställdhetsmyndigheten (2023) *Analysen i korthet. Att förebygga mäns våld mot kvinnor är en fråga för hela kommuner*. Jämställdhetsmyndigheten.

<https://jamstalldhetsmyndigheten.se/media/3iibx4db/att-f%C3%B6rebygga-v%C3%A5ld-%C3%A4r-en-fr%C3%A5ga-f%C3%B6r-hela-kommunen-2023-1.pdf>

NCK (2016) *Våld mot äldre kvinnor. En forsknings- och kunskapsöversikt*. Nationellt centrum för kvinnofrid NCK Uppsala universitet Akademiska sjukhuset.

Sandvide, Å (2008) Våld i särskilda boenden för äldre: språk

Saveman, B-I, Åström, S, Bucht, G & Norberg, A (1999) Elder Abuse in Residential Settings in Sweden. *Journal of Elder Abuse & Neglect* 1999(10):1–2, s. 43–60.

World Health Organization (2014). *Global status report on violence prevention*. Luxembourg: World Health Organization. [Global status report on violence prevention 2014 \(who.int\)](#)

Leifman H (2024) Kartläggning av vålds-händelser inom vård- och omsorgs- och LSS-boenden med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck och våld i nära relationer. Botkyrka kommun.

Leifman, H & Pettersson, H (2024) Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor Håkan Leifman & Camilla Pettersson. Jämställdhetsmyndigheten. Kommande rapport.



Jämställdhetsmyndigheten | Vikingsgatan 3, 411 04 Göteborg
031-3929000 | info@jamstalldhetsmyndigheten.se | [jamstalldhetsmyndigheten.se](https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se)