



Handläggare: Lisbeth Westerlund
Telefon: 08-508 25 016

Till
Socialtjänstnämnden

Kartläggning av mäns våld mot kvinnor samt hur staden organiserar och bedriver kvinnofridsarbetet

Svar på motion (2008:44) från Ann-Margarethe Livh m.fl. (v)

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialtjänstnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Motionärerna föreslår att kommunfullmäktige beslutar att en kartläggning görs av omfattningen av mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer i Stockholms stad samt att en uppföljning görs hur ändringen av socialtjänstlagen har påverkat kvinnofridsarbetet och hur stadsdelsnämnderna organiserar och bedriver sitt kvinnofridsarbete. Förvaltningen instämmer i motionärernas uppfattning att en kartläggning av omfattningen av mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer behövs. Idag saknas tillräckliga kunskaper. För att kunna fortsätta utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och arbetet för kvinnofrid och mot våld i nära relationer är det viktigt att ha klart för sig hur problembilden ser ut. Det behövs faktaunderlag för metodutveckling, styrning och uppföljning.



Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat motion av Ann-Margarethe Livh, Karin Rågsjö och Inger Stark (alla v) om kartläggning av mäns våld mot kvinnor samt hur staden organiserar och bedriver kvinnofridsarbetet. Remisstiden går ut den 20 september 2008 men har förlängts till och med den 23 oktober 2008.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Farsta samt till Alla kvinnors hus, Systerjouren Somaya, Kvinnors nätverk, Kvinnors rätt, Mansjouren och stadsledningskontoret.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samarbete med avdelningen för stadsövergripande sociala frågor och avdelningarna för individ- och kundorienterade verksamheter.

Motionen i sammanfattning

Mäns våld mot kvinnor i nära relationer är ett brott och samtidigt ett av våra största folkhälsoproblem, men trots det vet vi inte hur många kvinnor i Stockholm som är eller har varit utsatta för våld. Vi vet inte heller hur många barn som lever eller har levt i familjer där pappan har slagit mamman.

Man kan göra uppskattningar om våldets omfattning utifrån riksomfattande omfångsundersökningar eller internationella studier. Polisanmälda brott ger viss information, men när det handlar om våld mot kvinnor, särskilt inomhus, är anmälningsstatistiken en osäker grund att dra långtgående slutsatser från.

Staden har sedan ett år tillbaka ett nytt kvinnofridsprogram men utan att veta våldets omfattning är det svårt att avgöra om tillräckligt med resurser satsas på arbetet och hur arbetet bör organiseras för att insatserna ska vara tillgängliga för alla kvinnor.

Skyddet för kvinnor och barn har stärkts genom en ändring i socialtjänstlagen 2007. Det vore därför av stor vikt att följa upp dels hur lagändringen har påverkat kvinnofridsarbetet och dels hur stadsdelsnämnderna organiserar och bedriver sitt kvinnofridsarbete.

Motionärerna föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Kartlägga omfattningen av mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer i Stockholms stad.
2. Följa upp hur ändringen av socialtjänstlagen har påverkat kvinnofridsarbetet och hur stadsdelsnämnderna organiserar och bedriver sitt kvinnofridsarbete.

Förvaltningens synpunkter

Lagstiftning inom kvinnofridsområdet

I brottsbalkens 4 kap. § 4a finns bestämmelser om kvinnofridsbrott och våld i nära relationer:

”Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse, lägst sex månader, högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapliga förhållanden, skall i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.”

Dessa bestämmelser tillämpas när det är frågan om brott mot liv och hälsa, mot frihet och frid eller om sexualbrott, brott som normalt sett innebär en kränkning av den personliga integriteten. Ofta rör det sig om misshandel, olaga hot och sexualbrott. Även lindriga brott kan leda till åtal för grov kvinnofridskränkning om de ingått i ett mönster som lett till att brottsoffret brutits ned psykiskt. Våldet i samskönade relationer eller i relationer när parterna inte sammanbott, brukar dömas enligt första stycket som grov fridskränkning. Samma gäller om en förälder utsatt ett barn för upprepad misshandel eller andra liknade gärningar. Första stycket är också tillämpligt när det är frågan om hedersrelaterade brott, brott mot syskon eller föräldrar eller annan familjemedlem.

I socialtjänstlagen anges i 5 kap. 11 § följande:

”Till socialnämndens uppgifter hör till att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt 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.



Socialnämnden ska också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp”

Den 1 juli 2007 skärptes bestämmelserna så att socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp framgår tydligare. Härigenom markeras vikten av att brottsoffer, och då framför allt kvinnor som utsätts eller har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som bevittnat våld, får det stöd och den hjälp de behöver.

Regeringen har i prop. 2007:07:38 uttalat att det krävs ett helhetsperspektiv i syfte att utveckla socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn. En viktig del i detta arbete är att verka för att minska skillnaderna i kommunerna och få en mer enhetlig bedömning av vilka insatser en våldsutsatt kvinna och hennes barn bör få. Det är också angeläget att det utvecklas en förbättrad kunskap och metodutveckling baserad på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) inom Socialstyrelsen har fått i uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

Nuvarande organisation av stadens kvinnofridsarbete

Myndighetssamverkan i kvinnofridsfrågor har pågått sedan 1996 i Stockholms län inom ramen för Operation kvinnofrid. De myndigheter som ingår är Stockholms stad, Polismyndigheten i Stockholms län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet i Stockholms län samt representanter för åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och kriminalvården i länet. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Brottsoffermyndigheten ingår också i Operation Kvinnofrids styrgrupp.

I september 1999 fattade kommunfullmäktige (KF) beslut om ”Stockholms stads handlingsprogram för Operation Kvinnofrid”. Syftet var att ge stadsdelsnämnderna i uppdrag att skapa en bättre organisation för sina insatser i frågor om mäns våld mot kvinnor och deras barn samt utveckla stödinsatser för dessa målgrupper.

Handlingsprogrammet för kvinnofrid har enligt KF:s beslut revideras och grunden för stadens kvinnofridsarbete är nu ”Stockholms stads program för kvinnofrid som enligt KF:s beslut gäller från den 16 april 2007 till och med 2010. Enligt fullmäktigebeslutet gäller programmet stadens samtliga nämnder och bolag.



Stadsdelsnämnderna har grundansvaret för stadens insatser för våldsutsatta kvinnor, barn och ungdomar. De uppmanades i samband med KF:s budgetbeslut för åren 2004 och 2005 att utarbeta lokala handlingsplaner i kvinnofridsfrågor vilket också har genomförts så att samtliga stadsdelsnämnder har antagit egna handlingsplaner för kvinnofrid.

Planerna beskriver de rutiner och skyldigheter som personalen har för att handlägga ärenden och ansvarsfördelningen i kvinnofridsärenden och i andra frågor som handlar om våld i nära relationer (funktionshindrade personer, s.k. hedersrelaterade ärenden, sexuellt våld, missbrukande våldsutsatta kvinnor, barn och ungdomar som lever med våldet). Stadsdelsförvaltningarna har även s.k. kvinnofridsgrupper med representanter från socialtjänstens olika avdelningar, i några grupper ingår även skolans och polisens representanter. Dessa kvinnofridsgrupper deltar i uppdateringen av lokala handlingsplaner samt organiserar det lokala arbetet. I flera stadsdelsnämnder ingår kvinnofridsarbetet som en del av det lokala brottsförebyggande rådets ansvarsområden.

Utöver stadsdelsnämndernas insatser finns inom socialtjänstnämnden stadsövergripande verksamheter som ger stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och barn. Dessa är

- Socialjouren som ansvarar för socialtjänstens insatser vid akuta sociala problem i staden utanför kontorstid.
- Kriscentrum för kvinnor som är Stockholms stads egen kvinnojour där våldsutsatta kvinnor och deras barn kan få råd, stöd och skydd.
- Barncentrum som är en tvärprofessionell utredningsverksamhet i samverkan mellan socialtjänst, polis- och åklagarmyndigheter, rättsmedicinska avdelningen i Stockholm samt barnpsykiatri och barnmedicin inom landstinget, medverkar till ett gott omhändertagande av barn som utsatts för allvarliga brott i nära relation, främst misshandel och sexuella övergrepp.
- Kruton som erbjuder rådgivning och skyddat boende för flickor och unga kvinnor som blivit utsatta för s.k. hedersrelaterat våld.
- Stödcentrum för unga brottsoffer som ger stöd till ungdomar som utsatts för olika typer av brott.
- Relationsvåldscentrum som är ett projekt som drivs med projektmedel från länsstyrelsen där man i samverkan mellan socialtjänst, polis, åklagare och landstinget erbjuder stöd till vuxna personer som varit utsatta för våld i nära relationer. Den våldsutsatta/e stöttas genom hela brottmålsprocessen och guidas vidare till rätt instanser i samhället.



Projektet Centrum för Gruppstöd pågår sedan hösten 2006 med bidrag från länsstyrelsen. Projektet syftar till att utarbeta en organisation för Stockholms stad för att kunna erbjuda gruppstöd till barn och ungdomar i stadens samtliga stadsdelsförvaltningar. Projektets primära fokus är barn som levt med våld, barn till föräldrar med beroendeproblematik samt barn till föräldrar med psykisk ohälsa.

Staden genomför för närvarande en omfattande utbildningsinsats för socialsekreterare, ”Barns behov i centrum” (BBIC) som är ett verktyg för socialtjänstens barnutredningar. Möjligheten att upptäcka relationsvåldet i barnens liv bör således bli bättre.

Samverkan med andra aktörer såsom landstinget, polisen och rättsväsendet är viktig i såväl kvinnofridsfrågor som frågor som rör barn och ungdomar som är våldsutsatta eller har bevittnat våld. Samverkan finns också i olika nätverk om skilda frågeställningar.

En stor del av stöd- och hjälpinsatserna när det handlar om mäns våld mot kvinnor i nära relationer utförs av frivilligorganisationer. Staden stödjer kvinno- och tjejjourer exempelvis Alla Kvinnors Hus, systerjouren Somaya, Kvinnors Nätverk, Unga Kvinnors Värn, brottsofferjourer och Stiftelsen Manscentrum med ca 10 mnkr via socialtjänstnämndens anslag till verksamhetsbidrag för socialt arbete. Trycket på frivilligorganisationerna för att få hjälp och stöd har ökat och lägenheter för tillfälligt boende eller platser i skyddat boende är oftast fullbelagda. Manscentrum har vid flera tillfällen under de senaste åren fått stänga sin telefonjour och de har inte heller kunnat ta emot nya stöd- och hjälpsökanden på grund av att så många män vänder sig dit för att få hjälp.

Våldsutsatta kvinnor med eget missbruk har väldigt få möjligheter att få hjälp om de vill bryta med den misshandlande mannen. Kvinnojourer och kriscentra tar inte emot eftersom de saknar kapacitet och kunskap om missbrukande kvinnors situation och levnadsvillkor. Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL) Stockholm har beviljats pengar till ett tvåårigt projekt av Länsstyrelsen i Stockholms län för att starta en kvinnojour för missbrukande kvinnor. Projektet startade i februari 2008 och kvinnojouren, kallad Q-jouren, är nu igång i provisoriska lokaler där det finns telefonjour och möjlighet att ta emot kvinnor för stöd-samtal. Q-jouren behöver också ett skyddat boende för kvinnor som söker hjälp i en akut situation men har ännu inte medel att starta detta.

Andra kommunala verksamheter som har en viktig roll att upptäcka, stödja och hjälpa våldsutsatta barn och ungdomar är bland annat förskolan, grundskolan och



gymnasiet och även friskolor. Utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna ansvarar för att skolorna har utarbetade rutiner för fullgörande av anmälningsplikten till socialtjänsten enligt socialtjänstlagen (SoL) vid misstanke om att barn eller ungdomar far illa och för att uppmärksamma flickor och pojkar som kan vara utsatta för hedersrelaterat våld.

Handikappolitiska Utredningsinstitutet (HANDU) har på uppdrag av ett antal handikapporganisationer gjort en omfångsstudie om våld mot kvinnor med funktionsnedsättning. Utredningen bygger på ”Slagen Dam”, den stora omfångsundersökningen från år 2001 som visar hur vanligt mäns våld mot kvinnor är i Sverige. Denna undersökning var ett regeringsuppdrag som Brottsoffermyndigheten fick i samband med Kvinnofridsreformen.

HANDU:s undersökning visar att kvinnor med funktionsnedsättning inte på något sätt är förskonade mot våld, övergrepp och kränkningar. Förövaren är antingen hennes make, sambo (eller före detta), släkting, personal (personlig assistent eller vårdpersonal), färdtjänstchaufför eller bekant.

När det gäller stadens kvinnofridsarbete gäller det att ”bygga broar” mellan olika verksamhetsområden som har sin respektive kompetens, exempelvis de som arbetar med kvinnofridsfrågor och verksamhetsområdet stöd och service till personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri. De som arbetar med kvinnofridsfrågor kan kanske behöva mer kunskap om hur det är att leva med funktionsnedsättning och de som arbetar med stöd och service kanske kan behöva mer kunskap om kvinnofridsarbete.

Tillgängligheten till det stöd som staden kan erbjuda är också en viktig fråga. Det kan till viss del handla om kompetensutveckling och bemötandefrågor, att se att även kvinnor med funktionsnedsättning är våldsutsatta. Men det handlar även om tillgänglighet till det stöd som finns i form av skyddade boenden etc. Även där finns mycket att göra.

Kartläggning av omfattningen av mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer

I förslaget till 2009 års budget anges som kommunfullmäktiges mål för socialtjänsten i stadsdelsnämnderna bland annat följande.

”- Arbetet ska baseras på kunskaper och erfarenheter där metoder och insatser ska vara evidensbaserade. Tidiga insatser till barn och ungdomar ska prioriteras och samarbetet mellan socialtjänsten och skolan ska stärkas.



- Stadens brottsförebyggande arbete och arbete för kvinnofrid ska utvecklas och förbättras. Samtliga nämnder och bolag ska utifrån problembild och förutsättningar utforma metoder att använda i det brottsförebyggande arbetet i syfte att göra Stockholm till en trygg stad.”

Socialtjänstnämnden har enligt budgetförslaget för 2009 ”ett samordnande och övergripande ansvar för arbetsmarknadsfrågor, drog- och brottsförebyggande arbete, forskning och utveckling samt för uppföljning av stadens samlade socialtjänstverksamhet”.

Ett aktivt kvinnofridsarbete pågår i stadsdelsförvaltningarna enligt intentionerna i förslaget till budget för 2009. De lagförändringar som skett inom området har drivit på utvecklingen och stöd och skydd för såväl kvinnor som barn och ungdomar har förbättrats.

Förvaltningen instämmer i motionärernas uppfattning att en kartläggning av omfattningen av mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer behövs. Idag saknas tillräckliga kunskaper. För att kunna fortsätta utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och arbetet för kvinnofrid och mot våld i nära relationer, är det viktigt att ha klart för sig hur problembilden ser ut. Det behövs faktaunderlag för metodutveckling, styrning och uppföljning. Kunskap om problemets omfattning och orsaker är avgörande för att kommunala verksamheter ska kunna erbjuda rätt insatser för både våldsutsatta och våldsutövare. Kartläggningen bör omfatta delstudier som belyser i vilken utsträckning våldet mot kvinnor i nära relationer drabbar barn och även belyser våld i samkönade relationer.

Kartläggningen med flera typer av datainsamlingar skulle också kunna vara grund för kommande revidering av det stadsövergripande kvinnofridsprogrammet vars programperiod slutar år 2010. Vid revideringen bör ett program som omfattar allt våld i nära relationer utarbetas, ett kvinno- och barnfridsprogram. Det är angeläget att barnen och ungdomarna på ett tydligare sätt omfattas av ett sådant program.

Det första behovet som en kartläggning ska fylla är att besvara frågan av hur omfattande problemet är i varje stadsdelsnämnd (vars grundansvar det är att göra insatserna). Metodproblemen är i detta sammanhang större än vanligt. Urvalet måste dimensioneras för att ”fånga” problemet, noggranna överväganden av datainsamlingsmetod behövs. Ska kvinnan svara i hemmet med eventuellt närvarande man? Ska frågorna vara tillgängliga på olika språk? m.m. Därutöver måste datainsamlingar, såsom det påpekas i motionen, kompletteras med andra typer av datakällor



för att kunna göra rimliga antaganden om omfattning, struktur och behov av insatser.

Den trygghetsmätning som socialtjänstnämnden idag genomför kan utgöra en källa för en sådan kompletterande information liksom Stockholmsenkäten. Polisdata, stadsdelsförvaltningarnas egen statistik om placeringar på skyddade boenden, statistik från Socialjouren, Kriscentrum för kvinnor, statistik från kvinnojourer och andra frivilligorganisationer är andra exempel på källor att hämta information ur. Men viktigast av allt är att komplettera en kvantitativ analysstudie med en kvalitativ studie av våldsutsatta kvinnors, barns och ungdomars behov av stöd.

Som exempel på statistik som tas fram idag kan nämnas den redovisning som lämnades i tertialrapport 2 den 18 september 2008. Socialjouren redovisade att under året har hittills drygt 400 kvinnor vänt sig dit för att få stöd i en misshandelsituation, vilket motsvarar antalet under samma period föregående år. Socialjouren har placerat ca 50 kvinnor i skyddat boende under perioden januari - juli 2008. Det har ofta varit svårt att ordna skyddat boende på grund av platsbrist. Socialjouren placerar därför i vissa fall på hotell den första natten innan stadsdelsförvaltningen tar över. Platserna på Kriscentrum för kvinnor har under året varit belagda till 94 %. På grund av fullbeläggning har 81 förfrågningar om boende på Kriscentrum hänvisats vidare. 33 kvinnor har flyttat ut från Kriscentrum varav fyra har flyttat hem till mannen. Det innebär att 88 % har flyttat till ett fredat boende. Två av kvinnorna som återvände till mannen hade vistats på Kriscentrum mindre än fyra dygn. Kriscentrums samtalsmottagning hade tagit emot 633 besök och våldtäktsmottagningen 486 besök. Totalt 1 119 besök. 45 nybesök hade inte kunnat beredas möjlighet till kontakt på grund av att alla tider har varit uppbokade. 42 (3,8 %) besök uteblev.

Kartläggningen måste ha en klar koppling till förslag på insatser och åtaganden, som kan vara mät- och uppföljningsbara. Man måste ange miniminivå på de insatser stadsdelsförvaltningarna ska erbjuda. Exempelvis skulle man kunna formulera åtaganden utformade enligt följande: "Barn som bevittnat våld ska erbjudas Trappan samtal inom tre dygn efter senast kända våldshändelse". Trappan är en strukturerad samtalsmetod.

Bilaga

Motion av Ann-Margarethe Livh, Karin Rågsjö och Inger Stark (alla v) om kartläggning av mäns våld mot kvinnor samt hur staden organiserar och bedriver kvinnofridsarbetet.