

Om kvinnojourernas situation och samhällets ansvar

En rapport från Feministiskt initiativ 2005

Sammanställd av Carin Holmberg, fil dr feministisk sociologi



Feministiskt initiativ

Kvinnjourerna och deras arbete

Med tanke på att det funnits kvinnojourer i ungefär 25 år finns det förvånansvärt lite skrivit och forskat om deras arbete och verksamhet. Främst är det nog kvinnojourerna själva som dokumenterat sitt arbete i olika sammanställningar och rapporter.

I en rapport från 1998 av sociologen Carin Holmberg och Christine Bender diskuteras bland annat polisens, sjukvårdens och socialtjänstens uppfattning om den lokala kvinnojouren på sex orter i Sverige.¹ Ett viktigt resultat i studien är att de tre myndigheterna anser att det är den lokala jouren som erbjuder det bästa stödet till utsatta kvinnor och att jouren är central även för att de tre myndigheterna ska kunna göra ett bra arbete för denna gruppen kvinnor.

Kvinnjouren är många gånger en förbindande länk mellan de utsatta kvinnorna och myndigheterna. I en del fall vill dock inte kvinnorna ha kontakt med socialtjänsten och ibland kommer kvinnor från andra kommuner till jouren. Det kan skapa missämja mellan kommunen och kvinnojouren eftersom kommunen inte vill subventionera jourboendet för andra kommuner.

I två rapporter diskuterar Carin Holmberg och Christine Bender hur det ser ut i kommuner utan en egen kvinnojour.² Två resultat är särskilt viktiga att lyfta fram. För det första: enligt de företrädare för socialtjänsten i de 127 kommuner som besvarat den utskickade enkäten, är den enskilt viktigaste aktören för att ge stöd och hjälp till misshandlade kvinnor i kommuner **utan** egen kvinnojour, kvinnojouren i grannkommunen. För det andra: i djupintervjuer med 28 politiker i tio utvalda kommuner utan kvinnojour ses inte mäns våld mot kvinnor främst som ett politiskt problem utan som ett socialt problem. Det leder till att man inte diskuterar frågan i politiska fora och inte heller har åtgärdsprogram på en mer generell nivå utan nöjer sig med att betala en mindre summa pengar till kvinnojouren i grannkommunen och ibland inte ens det. Flertalet av politikerna känner i princip inte till Kvinnofridspropositionen där regeringens politik för att stävja mäns våld mot kvinnor dras upp.

2004 sjösatte Amnesty International för första gången en kampanj i de egna länderna. Kampanjen i Sverige kom att heta "Stoppa våldet mot kvinnor". Amnesty vill på detta sätt uppmärksamma mäns våld mot kvinnor som globalt och lokalt problem. Man har gett ut två rapporter.³

Under våren och hösten 2004 tog Amnesty kontakt med samtliga 289 kommuner som finns i Sverige för att ställa frågor om hur de arbetar för att stävja mäns våld mot kvinnor. Man erhöll 141 svar på sin enkät vilket motsvarar en svarsfrekvens på 49%. Bland annat tillfrågades kommunerna om och i så fall hur mycket man ger i bidrag till kvinnojouren. För de kommuner som besvarat enkäten ligger det genomsnittliga bidraget till de ideella jourerna på 4:88/per kommuninvånare. Om kommunen har en egen kvinnojour är bidraget i genomsnitt: 7:23/per kommuninvånare. Om kommunen saknar egen jour sjunker bidraget till i genomsnitt 1:87/per kommuninvånare (Rapport 2: s 15).

En slutsats som dras i rapporterna är att stöd och hjälp till utsatta kvinnor skiljer sig åt en hel del och Amnesty slår fast att det är oacceptabelt och odemokratiskt att en kvinnas boendeort bestämmer vilket stöd som finns att tillgå om hon utsätts för misshandel i sin parrelation. Vidare pekar Amnesty på att det visserligen finns flera kommuner som satsar på denna grupp men att det samtidigt finns många kommuner där

¹ Holmberg, Carin & Bender, Christine, Våld mot kvinnor – män i kris – En kartläggning av verksamheten på sju kvinnojourer och tre mansjourer 1997, *SoS-rapport 1998:6*, Stockholm: Socialstyrelsen.

² Bender, Christine & Holmberg, Carin, *När var och en sköter sitt... Hur ser stöd och hjälp ut till misshandlade kvinnor i kommuner utan kvinnojour?* Sköndalsinstitutets rapportserie nr 21, Stockholm 2001 och Holmberg, Carin & Bender, Christine, *"Det är något speciellt med den här frågan" – Om det lokalpolitiska samtalet om mäns våld mot kvinnor*, Brottsoffermyndigheten, Umeå 2003.

³ Rapport 1: *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer – En sammanställning om situationen i Sverige*, Amnesty 2004 samt Rapport 2: *"Har ej prioriterat frågan" – En undersökning om svenska kommuners arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor*, Amnesty 2005.

frågan om mäns våld mot kvinnor har låg prioritet. I dessa senare kommuner saknas riktlinjer för socialtjänstens arbete i frågan och information om vart kvinnor kan vända sig. Man tycks helt förlita sig på de ideella kvinnojourerna utan att nämnvärt bidra med ekonomiska medel för att möjliggöra deras arbete (Rapport 2: s 22).

Kort om statistik

I Sverige utkom en så kallad omfångsundersökning om mäns våld mot kvinnor 2001.⁴ En enkät skickades ut till ett stort antal kvinnor som motsvarar ett befolkningsurval. Svarefrekvensen låg på 70% vilket får anses vara högt. Ett resultat som väckt mycket diskussion är att 46% av kvinnorna mellan 18-64 år någon gång har utsatts för hot om våld, sexuellt våld och/eller fysiskt våld av en man. 25% har efter sin 15-årsdag upplevt fysiskt våld av en man. Totalt har 28% av kvinnorna erfarenheter av att en tidigare make/sambo utsatt dom för fysiskt våld. Något som borde diskuteras men som konstigt nog inte lyfts fram är att 31% av de som svarat på enkäten utsatts för sexuellt och fysiskt våld av en man före 15 års ålder.

När det gäller den målgrupp som vänder sig till kvinnojourer visar det sig att 35% utsatts för våld av sin före detta make medan 11% var utsatta i sin nuvarande relation.

År 2004 anmäldes drygt 60 000 våld, hot och ofredande mot kvinnor enligt Brottsförebyggande rådets (BRÅ) brottsstatistik. Jämför annan våldsbrottslighet mellan män där 66 000 fall anmäldes. Med andra ord, kvinnor knappar in i våldsstatistiken.

Av dessa drygt 60 000 fall är 22 753 anmälningar av våld mot kvinnor eller så kallad kvinnomisshandel. Antalet anmälningar när det gäller våld i parrelationen har ökat med 1% från föregående år. Det kan dock gömma sig flera anmälningar från en och samma kvinna i denna senare siffra.

Totalt anmäldes 10 419 sexualbrott och av dem var 2 631 våldtäkt eller grov våldtäkt. Båda kategorierna har ökat med 3% från föregående år. Det relativt nya brottet "Grov kvinnofridskränkning" har ökat med 11% från föregående år och ligger nu på anmälda 2 050 brott. Som alltid när det gäller ökning av nya brottskategoriseringar är det osäkert om ökningen handlar om ökad anmälningsbenägenhet eller en faktiskt ökad brottslighet.

Slag i luften

1998 antogs Kvinnofridspropositionen. Regeringen gav då olika myndigheter uppdrag för att komma till rätta med mäns våld mot kvinnor. En utvärdering av dessa uppdrag gjordes under 2004 och presenterades i en SOU med titeln *Slag i luften*.⁵ Som titeln antyder visar det sig att regeringens proposition inte utgjort det starka incitament till förändring och förbättring för misshandlade kvinnor som man hoppats.

Flertalet myndigheter har direkt underlåtit att utforma de direktiv som regeringen gett dem. Det gäller bland annat Brottsförebyggande rådet och Socialstyrelsen. Utredningen pekar på ett antal generella brister i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Våld mot kvinnor är ett lågprioriterat arbete. Myndigheter brister i kontinuitet och arbetet är inte institutionaliserat vilket betyder att det inte finns särskilda enheter som jobbar med frågan, inte avsatta resurser vare sig i form av ekonomiska medel eller personella resurser, eller ställda krav på kunskap och kompetens om våldets mekanismer på de personer som de facto arbetar med våldutsatta kvinnor. Dessutom dränerar återkommande omorganiseringar också organisationer på just kunskap och kompetens. Vikten av att samla och bygga upp kunskap och kompetens på området understryks också i en annan utredning vars fokus var att utreda en ombildning av

⁴ Lundgren, Eva, Heimer, Gun, Westerstrand, Jenny & Kalliokoski, Anne-Marie, *Slagen dam – Mäns våld mot kvinnor – En omfångsundersökning*, Stockholm: Fritzes, 2001.

⁵ Slag i luften – En utredning om myndigheter, mansvåld och makt, *SOU 2004:121*. Betänkande av Utredningen om kvinnofridsuppdragen.

Rikskvinnocentrum i Uppsala till nationellt kunskapscentrum.⁶ De båda utredningarna kom samtidigt.

Statistik från ROKS och SKR⁷

Riksorganisationen för Sveriges Kvinno- och tjejjourer (ROKS) har 130 medlemsjourer och ungefär 35 tjejjourer. I fjol (2004) var medlemsjourerna i kontakt med minst **63.547** stödsökande kvinnor och tjejer per telefon, brev, fax och e-post.

Under 2004 genomförde ROKS medlemsjourer minst **76.358** stödåtgärder för att hjälpa de kvinnor och tjejer som kontaktat kvinno- och tjejjourerna. En stödåtgärd kan till exempel vara stöd via telefonsamtal, stödsamtal vid besök på jouren, stödsamtal vid boende på jouren, stöd vid rättegång, stöd vid telefonkontakt med myndigheter, stöd vid myndighetsbesök eller stöd vid övriga besök.

ROKS medlemsjourer erbjuder under 2004 minst **2.521** kvinnor och barn en fristad och skyddat boende. De bodde tillsammans totalt **79.930** nätter på medlemsjourerna under 2004.

På grund av platsbrist hänvisades minst **9.293** kvinnor och tjejer till annan jour eller organisation, myndighet etc. under år 2004.

Medlemsjourerna i Sveriges kvinnojourers riksförbund (SKR) har under 2004 haft kontakt med 12 308 hjälpsökande via telefon, besök, brev, fax och e-post och erbjudit 328 kvinnor och 282 barn skyddat boende.

Antal kvinnor och barn som övernattat i skyddat boende hos SKR:s medlemsföreningar 2004. Siffrorna baseras på uppgifter från de 21 medlemsföreningar som uppgivit att de erbjudit skyddat boende under 2004. För detaljerade uppgifter per medlemsförening se bilaga 1.

| | Antal | Antal dygn | Antal dygn i snitt |
|----------------|--------------|-------------------|---------------------------|
| Kvinnor | 328 | 11 826 | 36 |
| Barn | 282 | 10 264 | 36 |
| Totalt | 610 | 22 090 | 36 |

SKR har under verksamhetsåret 2004 öppnat en mailjour. Denna fick under året 331 frågor. Av dessa var 92 procent "hjälpfrågor" – frågor från våldutsatta kvinnor eller deras anhöriga – och 8 procent var "övriga frågor" – skolarbetsfrågor och liknande.

En uppskattning visar att cirka 20 procent av alla "hjälpfrågor" kommer från anhöriga eller vänner till våldutsatta kvinnor, 80 procent kommer direkt från våldutsatta kvinnor.

Var finns det jourer

Med tanke på det stora antalet jourer i landet - ungefär 150 jourer i 289 kommuner - är det inte tillfälle att här skriva var alla jourer finns. Det man kan säga är att i storstäderna finns fler än en kvinnojour. De flesta jourer drivs av ideella krafter även om det finns jourer som också har en och ibland två anställda. Av de 86 ROKS-jourer som kan erbjuda skyddat boende är det endast 50 jourer som har anställd personal. 2002 fanns

⁶ Nytt nationellt kunskapscentrum – Ombildning av Rikskvinnocentrum. *SOU 2004:117*.

⁷ Siffrorna vad avser ROKS har jag hämtat från deras hemsida: www.roks.se Texten utgörs av direktcit. Statistiken vad avser SKR har jag också hämtat från deras hemsida: www.kvinnojour.com Texten utgörs av direktcit.

det tre kommunala kvinnojourer, i Stockholm, Göteborg och Malmö med anställd personal.

Rent allmänt är det färre kvinnojourer i riktigt små kommuner. Men man kan inte heller begära att alla kommuner ska driva en egen kvinnojour. I vissa kommuner finns kanske endast 7 000 invånare. Däremot kan de ju bidra ekonomiskt till grannkommunens kvinnojour. Man kan samarbeta flera kommuner om en jour. Och det finns exempel på att ett antal kommuner går ihop och bidrar till en kvinnojour.

Det finns några jourer som har invandrade kvinnor som sin målgrupp. I Stockholm finns Terrafem som är en kvinnojour för icke-etniskt svenska kvinnor samt Somaya som är en jour som främst vänder sig till muslimska kvinnor. I Göteborg finns den finska kvinnojouren Piilopirtti. Här är det viktigt att framhålla att det i många kommuner saknas information på andra språk än svenska som berättar vart kvinnor kan vända sig om de utsätts för våld.

Få, om ens några verksamheter vänder sig till gruppen kvinnor som missbrukar och/eller är psykiskt sjuka.

Det kan vara svårt för funktionshindrade kvinnor att rent fysiskt få tillträde till en kvinnojour på grund av att lägenheterna som kommunerna tillhandhåller, eller som ligger inom kvinnojurens budget att hyra, vanligtvis inte är handikappanpassade.

Lesbiska kvinnor känner sig inte alltid välkomna till kvinnojouren. Och om man inte tänker på att partnern kan vara en kvinna finns det en överhängande risk för att "väninnan" som följer med till kvinnojouren egentligen är förövaren.

Det är också av vikt att uppmärksamma äldre kvinnors situation. Exempel finns på att man inom äldreomsorgen känner till äldre kvinnor som är utsatta men att man inte gör något åt det eftersom de äldre kvinnorna levt så hela sitt vuxna liv.

Vad säger socialtjänstlagen?

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) 5 Kap. 11 §

11§

Socialnämnden bör verka för att den som är utsatt för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Socialnämnden bör härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Om barnen

I många familjer där män utövar våld finns barn. Barn blir vittne till våldet och i vissa fall utsätts också barn för våld eller andra övergrepp. Studier visar att socialtjänsten och familjerätten har svårt att sätta barnens och kvinnans säkerhet i fokus. Istället värnas indirekt faders rättigheter som vårdnadshavare.⁸

Det sker genom att socialsekreterarna utgår från en tanke om ett jämställt föräldraskap och vill att det ska fortgå även efter skilsmässan och våldet till trots. Samtidigt förväntar man sig att kvinnorna ska organisera och ta ansvar för att mäns föräldraskap fungerar men då enligt en mer traditionell rollfördelning i familjen. I spänningen mellan dessa dubbla förväntningar kommer kvinnor och barn i kläm och män kan med stöd indirekt få hjälp att fortsätta att förfölja sin före detta fru/sambo.

I det offentliga samtalet finns en tanke om att kvinnor tar upp våld i familjen och våld mot barnen som en del i en vårdnadstvist utan att det egentligen finns någon grund för dessa påståenden utan helt enkelt som ett led i att misstänkliggöra mannen och därigenom få enskild vårdnad. Nea Mellberg visar dock att det är först i samband med

⁸ T ex: Eriksson, Maria, *I skuggan av Pappa – Familjerätten och hanteringen av faders våld*, Diss i sociologi, Uppsala universitet, Stehag, Förlags ab Gondolin 2003.

skilsmässan, när kvinnan får mannen på distans, som hon också kan se och ta in barnens situation. Något som ter sig problematiskt så länge relationen pågår och kvinnan fortfarande hoppas på att det ska ske en förändring av den våldsamma relationen. Att se våldet, och särskilt det som utövas mot barnen, kräver ett visst mått av avstånd. Det är således helt logiskt att kvinnan inte tar upp den typen av problem förrän hon har lämnat relationen.⁹

Var brister ansvaret?

Studierna ovan visar entydigt på att många kommuner brister i sitt ansvar för att arbeta med denna problematik. I dag tycks det inte finnas någon som har det övergripande ansvaret för att samordna arbetet mot mäns våld mot kvinnor i kommunerna. I dag finns i varje kommun en jämställdhetsansvarig ofta med bred kunskap i frågor som handlar om både jämställdhet och våld. Dock är denne jämställdhetsansvarig i relation till de kommunanställda. Med andra ord, den jämställdhetsansvarige jobbar ofta med personalfrågor och gör det utifrån det kommunala arbetsgivaransvaret.

Ett sätt att lyfta upp vikten av såväl jämställdhetsarbetet som arbetet mot mäns våld mot kvinnor vore att ge den jämställdhetsansvarige också ett ansvar för att arbeta för att öka jämställdheten i kommunen samt stävja kvinnomisshandeln. Med andra ord att också arbeta i förhållande till kommuninvånarna i dessa frågor och inte enbart som arbetsgivarens representant och i förhållande till de som är anställda i kommunen. En sådan person skulle kunna ansvara för att samordna arbetet i kommunen och att föra upp diskussioner i dessa frågor på den kommunala politiska dagordningen.

Även om våld mot kvinnor idag ses som ett socialt problem och inte som en politisk fråga är det viktigt att komma ihåg att socialtjänsten enbart har delegation för detta arbete. Enligt socialtjänstlagen (se ovan) är det socialnämnden som har det yttersta ansvaret för socialtjänstens arbete. Det betyder att makten att utforma ett adekvat stöd till kvinnor de facto redan ligger på politikerna, även om politikerna själva tycks ha fränhånt sig detta ansvar. Detta ansvar måste tillbaka till den politiska makten.

När nås bäst resultat

Samverkan och samarbete är en förutsättning för att utsatta kvinnor ska få stöd och hjälp. Dock med det tillägget att det verkligen är en samverkan. En bra samverkan kräver att man *sam-värker*. Med det menas att man i en samverkansgrupp måste ha tid att verkligen diskutera olika saker. Dels bör man diskutera varandras yrkesspecifika möjligheter och begränsningar när det gäller att ge stöd och hjälp, dels vilka gemensamma utgångspunkter och definitioner som man ska arbeta utifrån. I det första fallet handlar det om att alla i gruppen vet vad de kan förvänta sig av varandra i form av resurser och specifika yrkesbeskrivningar så att man inte ställer orimliga krav på varandra i gruppen.

I det andra fallet handlar det mer om att diskutera vilken typ av problematik man anser sig arbeta med och vilket mål man har med sitt arbete. En grupp kan prioritera det akuta läget medan en annan vill jobba långsiktigt med kvinnornas situation och en tredje också vill lyfta upp frågan på en mer politisk nivå.

Detta är samtidigt inte en diskussion som man tar en gång för alla. Erfarenheten säger att ens definitioner av problematiken förändras under arbetets gång. Något som innebär att man återkommande måste diskutera själva problematiken. Sammantaget innebär detta att samverkan tar och måste ta tid. I dag ska den oftast ske inom en redan fulltecknad tjänst.

⁹ Mellberg, Nea, *När det överkliga blir verklighet – Mödrars situation när deras barn utsätts för sexuella övergrepp av fäder*, Umeå, Boreå bokförlag, 2002.

När yrkespersoner samverkar med ideella kvinnojourer eller brottsofferjourer måste man också ge jourerna en rimlig möjlighet att delta. Eftersom de ideellt arbetande på jourerna vanligtvis yrkesarbetar kan man inte lägga alla möten på dagtid under arbetstid. I en del fall lägger kommunen över en del administrativt ansvar på jourerna vilket en ideell jour varken har tid eller ekonomiska resurser att ansvara för. Jourernas kompetens i frågan måste också värderas och tas till vara i samverkansgruppen.

Av vikt är också att inte förutsätta att alla kvinnor som kommer till jouren vill att polis, sjukvård och socialtjänst ska blandas in. Hur och vem ska jouren samverka med då? Kan denna kvinna få hjälp utan att hon personligen blandas in med sin identitet eller är det omöjligt för t ex. socialtjänsten att hjälpa en icke-identifierad kvinna till ett nytt boende?

Mot bakgrund av ovanstående rapport konstaterar F!s styrelse att mäns våld mot kvinnor är ett samhällsproblem och kräver därmed följande:

- En skärpning av socialtjänstlagen som innebär att utsatta kvinnor och barn – oberoende av bostadsort – ska ha tillgång till hjälp, stöd, respektfullt bemötande och skyddat boende i sitt närområde. Socialtjänstlagen måste därför innehålla en tvingande paragraf där alla kommuner ges i uppdrag att själva, eller i samarbete med andra näraliggande kommuner, se till att det finns en jour/enhet (ideell eller kommunal) som kan bistå utsatta kvinnor och barn. I de fall där hjälpsökande talar annat språk än svenska skall hon ha rätt till tolkhjälp. I samband med lagändringen måste staten också skjuta till pengar till kommunerna för detta ändamål.
- Att varje kommun ansvarar för samordningen mellan myndigheter i ärenden som gäller mäns våld mot kvinnor. Utsatta kvinnor ska inte själva behöva sköta denna samordning.
- Att det vid alla berörda myndigheter ställs kompetenskrav på tjänster som innefattar ett specifikt ansvar för frågor om mäns våld mot kvinnor och barn och att innehavare av sådana tjänster får fortlöpande utbildning.
- Att förebyggande åtgärder och hjälp till män som slår måste innefatta ett könsmaktperspektiv.
- Att staten tar ansvar för att det inrättas resursjourer som kan ta emot de mest utsatta kvinnorna, exempelvis missbrukare, psykiskt sjuka och prostituerade. Personal på kvinnojourer ska utbildas i hur de ska bemöta och slussa vidare hjälpsökande de själva inte har resurser att ta emot.
- Att kommunerna måste ta ansvar för att hjälpa, stödja och skydda de kvinnor och män som är utsatta för våld i samkönade relationer.