



Datum

2019-08-30

Vår referens

Emma Söderström

Utvecklingssekreterare

Emma.Soderstrom@malmo.se

Tjänsteskrivelse**Fördelning av medel för skyddsinsatser för kvinnojourer 2019
ASN-2019-9508****Sammanfattning**

Ärendet behandlar förslag till fördelning av medel till kvinnojourer för skyddsinsatser under 2019. Ärendet innehåller också förslag till förändring av arbetsmarknads- och socialnämndens bidragsgivning på området.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har två bidragsformer till kvinnojourer. Dels ett organisationsbidrag som ansöks och fördelas för kommande år, dels särskilda medel för skyddsinsatser som inte ansöks, utan fördelas på innevarande år.

Arbetsmarknad- och socialförvaltningen ser ett behov av att samordna nämndens bidragsgivning till de berörda organisationerna för att underlätta redovisning och uppföljning. Vidare bedömer förvaltningen att det finns ett behov av att tydliggöra att den del av verksamheten som avser placeringar på skyddat boende enbart regleras som ett avtalsförhållande och inte kan finansieras av offentliga bidrag. Mot denna bakgrund föreslår arbetsmarknads- och socialförvaltningen att medlen som avsett skyddsinsatser på kvinnojourer från år 2020 överförs till arbetsmarknads- och socialnämndens organisationsbidrag inom det sociala området.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljar 400 000 kr till ATIM kvinno- och ungdomsjour för verksamhet 2019.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljar 200 000 kr till FemCenter kvinnojour för verksamhet 2019.
3. Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljar 170 000 kr till Malmö kvinnojour för verksamhet 2019.
4. Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljar 110 000 kr till Hela människan, Noomi för verksamhet 2019.
5. Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljar 20 000 kr till Föreningen VOOV för verksamhet 2019.

6. Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutar att upphöra med fördelning av medel för skyddsinsatser till kvinnojourer från år 2020.
7. Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutar att medel för skyddsinsatser överförs till organisationsbidrag från år 2020

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse – ASN 190924 Fördelning av medel för skyddsinsatser till kvinnojourer 2019

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-09-03

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-09-12

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-09-24

Ärendet

År 2013 utökade kommunstyrelsen anslaget till sociala resursnämnden för arbetet mot våld i nära relation med avsikt att höja ambitionsnivån i arbetet. Särskilda medel avsattes för att öka stödet för kvinnojourernas arbete med skyddsinsatser (SRN-2014-446). Avsikten var att säkra tillgången till skyddat boende för Malmöborna. Vid omorganisationen den 1 maj 2017 överfördes medlen till arbetsmarknads- och socialnämnden. För år 2019 finns en budget på 900 000 kronor för arbetsmarknads- och socialnämnden att fördela till kvinnojourernas arbete med skyddsinsatser.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har två bidragsformer till kvinnojourer. Dels ett organisationsbidrag som ansöks och fördelas för kommande år, dels särskilda medel för skyddsinsatser som inte ansöks, utan fördelas på innevarande år i dialog mellan kvinnojourerna och Malmö stads samordnare mot våld i nära relation.

Ärendet innehåller två delar. Den första delen av ärendet avser fördelning av skyddsmedel för 2019. Den andra delen avser förslag till förändring av arbetsmarknads- och socialnämndens bidragsgivning från och med 2020.

Fördelning av medel för skyddsinsatser till kvinnojourer 2019

Enligt det tidigare beslutet i sociala resursnämnden (SRN-2014-446) avsattes medel både till kommunala verksamheter, samt till ideella kvinnojourer för att säkerställa tillgången till platser på skyddat boende för våldsutsatta i Malmö.

År 2019 finns det tre kvinnojourer verksamma i Malmö, ATIM Kvinno- och ungdomsjour, FemCenter samt Malmö Kvinnojour. Jourerna har mellan sex till åtta platser på skyddat boende vardera för kvinnor och deras barn. Både kvinnorna och barnen erbjuds stödjande samtal och krisbearbetning under placeringar. Jourerna ger också stöd i kontakter med myndigheter och i att skaffa nya sociala nätverk.

Utöver kvinnojourerna finns verksamheten Noomi, som har skyddat boende och ingår i föreningen *Hela människan*. Noomi har fyra platser i sitt boende och inriktar sig främst på

kvinnor utsatta för människohandel för sexuella ändamål och prostitution. Det finns bara två boenden i Sverige med denna inriktning. Vid behov och möjlighet tar Noomi även emot kvinnor och deras barn utsatta för våld i nära relation. Ibland sammanfaller målgrupperna då det inte är ovanligt att den som lockat kvinnan till Sverige är någon som kvinnan har någon slags relation till. Noomi har ett nära samarbete med arbetsmarknads- och socialförvaltningen genom Evonhuset samt med Polismyndigheten och Migrationsverket.

En svårighet för kommunen att erbjuda adekvat skydd är att de våldsutsatta ibland drar sig för att söka hjälp, då de flesta skyddade boenden inte tar emot medföljande husdjur. Djuren är ofta särskilt viktiga för barnen. Många våldsutsatta kvinnor har inte ett nätverk som kan ta hand om ett djur, eller ekonomiska möjligheter att bekosta avgiften för t ex ett hundpensionat under lång tid. Den ideella föreningen VOOV (Veterinär Omtanke Om Våldsutsatta) har en lokal grupp i Malmö och Skåne. Föreningen har specialiserat sig på att ta hand om husdjur under tiden en individ är på skyddat boende. De tar emot olika djur, allt från hamstrar till hästar, men vanligast är katter och hundar. VOOV använder de medel de får från kommunen till omkostnader i samband med placeringar. Föreningen sponsras också av fodertillverkare, djuraffärer och Malmö djursjukhus.

Antalet placeringar på kvinnojourerna och Noomi varierar över åren. Under 2018 placerade Malmö stad 41 kvinnor i föreningarnas skyddade boenden varav flertalet hade barn. Placeringarna på ideella kvinnojouurer sker utifrån ett biståndsbeslut och ett avtal utifrån individens behov (uppdragsplan). Förutom skyddat boende bedriver kvinnojourerna och Noomi öppen samtalsmottagning samt utåtriktad verksamhet med olika former av informationsinsatser och förebyggande arbete. Föreningarna får organisationsbidrag från arbetsmarknads- och socialnämnden för denna typ av insatser.

Förvaltningens överväganden avseende fördelning av skyddsmedel 2019

Malmö stads samordnare mot våld i nära relation har en kontinuerlig kontakt med kvinnojourerna och Noomi kring hur deras verksamhet utvecklas. År 2016 genomfördes en utvärdering av kvinnojourernas boendeverksamhet (*Kvalitetssäkring av kvinnojourernas skyddade boenden*) som visade att boendena håller en hög kvalitet i stödet och skyddet av kvinnorna och barnen. Under de senaste åren har kvinnojourerna i allt högre grad professionaliserats. Det huvudsakliga arbetet på jourerna bedrivs av anställd personal, oftast med högskoleutbildning. Jourerna har också volontärer, men deras uppgift är främst att finnas tillhands för att följa med på aktiviteter och tillsyn i boendet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har undertecknat avsiktsförklaringar om långsiktig samverkan med kvinnojourerna ATIM, Malmö kvinnojour och FemCenter.

Avsiktsförklaringarna syftar till nära samverkan samt att säkerställa att kvinnojourerna kan ha en hög kvalitet i sitt arbete genom att kunna ha viss långsiktighet i arbetet. (ASN-2017-4613)

Förslag till fördelning av skyddsmedel 2019

Förvaltningens förslag på fördelning följer organisationsbidraget. Det gör att den kvinnojour som får lägst organisationsbidrag, får mest medel för det skyddade boendet. Fördelningen innebär att samtliga organisationer får en liknande summa, samt utför likvärdigt arbete och en verksamhet som erbjuder både skyddat boende och öppen verksamhet. Då organisationsbidraget förra året höjts för ATIM och skillnaderna i verksamhet inte är så stor, föreslås en mindre justering av bidragen utifrån förra årets fördelning. VOOVs verksamhet bedöms vara ett viktigt komplement till de skyddsinsatser som finns, både de kommunala och de ideella

organisationerna, och är en förutsättning för att skyddet ska fungera.

Följande fördelning av medlen föreslås för 2019:

Förening	2018	2019
ATIM kvinno- och ungdomsjour	435 000	400 000
FemCenter kvinnojour	180 000	200 000
Malmö kvinnojour	170 000	170 000
Hela människan - Noomi	95 000	110 000
VOOV	20 000	20 000
Summa	900 000	900 000

Förslag till förändrad bidragsgivning för arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden har två bidragsformer till kvinnojourer. Dels ett organisationsbidrag som ansöks och fördelas för kommande år. Bidraget ska vara ett komplement till socialtjänstens insatser och finansiera den öppna verksamheten. Dels särskilda medel för skyddsinsatser. Enligt det tidigare beslutet i sociala resursnämnden (SRN-2014-446) har kvinnojourerna inte behövt ansöka om skyddsmedlen. Förslag till fördelningen av medel har tagits fram i dialog mellan Malmö stads kvinnofridsamordnare, handläggare av organisationsbidrag och de ideella kvinnojourerna. Skyddsmedel fördelas för innevarande år. Skyddsmedlens syfte är att säkerställa tillgången på skyddat boende i Malmö och får inte användas för att finansiera placeringar på skyddat boende.

Denna uppdelning i bidragsgivning skapar vissa svårigheter för redovisning och uppföljning, vidare finns risk för otydlighet gällande hur placeringar på skyddat boende hos kvinnojourer ska finansieras.

Förutsättningar för offentliga bidrag till skyddat boende

I juridisk mening är det tydligt att brottsofferstöd är ett offentligt åtagande, men i praktiken finns oklarheter. I ett flertal statliga utredningar¹ benämns dessa oklarheter som en gråzon vilken föranleder både osäkerhet hos kommuner och kvinnojourer kring finansieringen av skyddat boende som bedrivs av ideell sektor.

Arbetsmarknadsdepartementet har nyligen genomfört en översyn, *Ny modell för stadsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet* (Ds 2019:7), av samtliga statsbidrag för brottsofferstödande verksamhet med fokus på området mäns våld mot kvinnor. Förordningen ska enligt förslaget börja gälla i november 2019.

I den nya modellen fastställs att drift av skyddat boende är en ekonomisk tjänst. Om kommunen ger en ideell kvinnojour i uppdrag att genomföra en insats i form av skyddat boende, bedöms detta därför som ett köp av en tjänst som ska omfattas av regelverket om offentlig upphandling, dvs. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem LOV. Det krävs därmed att det finns ett undantag för stödet i EU:s

¹ Att ta ansvar för sina insatser (SOU 2006:65), *Ny modell för stadsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet* (Ds 2019:7),

statsstödsregler för att kunna bevilja statsbidrag till placeringar på skyddat boende.

Socialstyrelsen ger med stöd av *Förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer* bidrag till kvinnojourer. I sin bidragsgivning har socialstyrelsen sedan tidigare gjort bedömningen att generella bidrag inte beviljas till skyddat boende, utöver vissa säkerhetsåtgärder så som exempelvis överfallslarm och säkerhetsdörrar.

Kommuners stöd till kvinnojourer

Kommuner kan ge stöd till lokala organisationer i form av organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag. Ett organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en ideell organisation, där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter.

Den kommunala bidragsgivningen till föreningar för kompletterande social verksamhet ska skiljas från rätten som tillkommer enskilda att vid behov få stöd och hjälp av socialnämnden (se 2 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 5 kap. 11 § SoL). Om socialnämnden beslutar om stöd och hjälp till en enskild, kan nämnden överlåta genomförandet av insatsen till en annan utförare, till exempel en ideell kvinnojour. Det blir då fråga om en avtalsituation mellan kommunen och den som genomför insatsen, för vilken uppdragsersättning ska utgå.

Det framgår av socialtjänstlagen att socialnämnden ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). I 5 kap 11 § SoL tydliggörs särskilt socialnämndens ansvar för brottsoffer och deras närstående. När en kommun ger en kvinnojour i uppdrag att genomföra socialtjänstinsatser, till exempel i form av skyddat boende, ansvarar kommunen ytterst gentemot den enskilde för att insatserna håller god kvalitet (3 kap. 3 § SoL). Ett exempel på det sistnämnda är när kommunen beslutar om en insats enligt socialtjänstlagen och uppdrar åt en ideell förening att genomföra den beslutade insatsen. Uppdraget innebär att kommunen köper en tjänst av föreningen och ersättningen för uppdragets utförande räknas inte som ett bidrag.

Förvaltningens överväganden avseende förändrad bidragsgivning för arbetsmarknads- och socialnämnden

Förvaltningen föreslår att fördelningen av skyddsmedel upphör och att dessa medel överförs till organisationsbidrag från och med 2020. Syftet med ändringen är att möjliggöra samordning och uppföljning av bidragen. Förändringen går också i linje med Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) och EU:s statsstödsregler, att socialtjänst inte ska finansieras genom offentliga bidrag till civilsamhället.

I dialog med kvinnojourerna har framkommit att föreningarna i hög grad använt dessa skyddsmedel till sin ordinarie föreningsverksamhet så som hyra för kansli, del i anställning för samordning och administration, kostnader som inte direkt är kopplade till det skyddade boendet. Då skyddsmedlen har en uttalad intention att säkerställa att platser finns på skyddat boende kommer förändringen i bidragsgivningen ändå innebära mindre förändringar för vad kvinnojourerna kommer att kunna använda medlen till. Förvaltningen bedömer att organisationsbidraget kan användas till kringkostnader för skyddat boende men ska inte användas för att bekosta placeringar, och kan inte alltså inte användas till exempelvis hyra för lägenheter eller personalkostnader direkt kopplade till placeringar av socialtjänst. De kan inte heller användas för att finansiera placeringar som inte bekostas genom placering av socialtjänst.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens avsikt är inte att minska kvinnojourernas kommunala bidrag totalt sett, detta går i linje med nämndens undertecknande av långsiktig samverkan med de tre kvinnojourerna (ASN-2017-4613).

Konsekvenser för lokala kvinnojourer i Malmö

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har fört dialog med kvinnojourerna om förändringen i det kommunala bidragsgivandet och föreningarna är införstådda med skillnaderna detta kommer att innebära. Jourerna har uppgivit att förändringen inte kommer att påverka verksamheten i någon större utsträckning, då de i huvudsak redan har använt medlen till det ordinarie föreningsarbetet.

Genom att motsvarande budget för skyddsmedel överförs till organisationsbidrag från år 2020 medför förändringen endast marginella ekonomiska skillnader för kvinnojourerna. Däremot tydliggörs att den del av verksamheten som avser placeringar på skyddat boende framöver enbart kommer att regleras som ett avtalsförhållande, där kvinnojouren blir utförare av socialtjänst i form av skyddat boende. Varje kvinnojour har, i kraft av sin självständiga ställning, rätt att välja om den vill vara utförare av socialtjänst eller inte. Det står fortfarande kvinnojourerna fritt att ta emot personer i sina boenden som inte kommer inom ramen för insatser enligt socialtjänsten, men då utan offentlig finansiering.

En möjlig risk av den nationella utvecklingen att tydligare särskilja på öppen verksamhet och skyddat boende är att kvinnojourernas verksamhet bedöms på en privat marknad där de ideella föreningarnas särart inte tas tillvara. En konsekvens kan bli att fler kvinnojourer slutar bedriva skyddat boende och enbart har öppen verksamhet.

Konsekvenser för den våldsutsatta

Som framgår av ovanstående kan våldsutsatta kvinnor i viss utsträckning få skydd på kvinnojourer utan att socialtjänsten blir involverad. Om nationella och kommunala bidrag begränsas till en viss del av kvinnojourernas verksamhet leder till att kvinnojourernas skyddade boenden skulle minska i Malmö skulle det i sin tur leda till att våldsutsatta i större grad blir hänvisade till den privata marknaden. Eftersom privata aktörer aldrig tar emot kvinnor utan biståndsbeslut, kommer kvinnornas möjlighet att kunna söka hjälp på skyddat boende utan att kontakta socialtjänsten att minska. Detta innebär att de våldsutsatta som av olika anledningar inte vill söka sig till myndigheter, kommer att få sämre möjligheter att få hjälp. Dessa har tidigare kunnat beredas platser i skyddat boende hos kvinnojourer delvis med hjälp av statligt och kommunalt bidrag.

Kvinnourernas särart består bland annat av att flertalet har både öppen verksamhet och skyddade boenden. Det innebär att hjälpsökande kan erbjudas rådgivning, samtal, skyddat boende och uppföljande samtal och stöd på samma ställe. Om färre kvinnojourer kommer att erbjuda boende, kommer denna helhetslösning att minska. Då tillit är avgörande för att söka hjälp och våga berätta om hela sin situation, är denna helhetslösning viktig för många hjälpsökande.

Konsekvenser för kommunen

En konsekvens för kommunen är att placeringskostnaderna kommer att öka något då kvinnojourerna tidigare haft en lägre kostnad för placeringar för Malmö stad med anledning av skyddsmedlen. Skillnaden är 100 kr per placering och dygn. Skulle någon av kvinnojourerna sluta bedriva skyddat boende, kommer det också att påverka utbudet av insatser.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef