



Datum

Tjänsteskrivelse

2019-06-04

Vår referens

Kajsa Magnusson
Utvecklingssekreterare
kajsa.magnusson@malmo.se

Nulägesbild av Malmö stads insatser mot hedersproblematik STK-2019-76

Sammanfattning

En arbetsgrupp bestående av representanter från arbetsmarknads- och socialförvaltningen, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, Pedagogisk Inspiration (PI), gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen och stadskontoret har utifrån beslut i ärende STK-2018-2 tagit fram ett förslag på hur det fortsatta arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan bedrivas i Malmö stad. Förslaget har sin utgångspunkt i kartläggningen av det hedersrelaterade våldets omfattning som genomfördes i Stockholm, Göteborg och Malmö 2017–2018.

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsens arbetsutskott skickar kartläggningen och arbetsgruppens förslag på åtgärder, utan eget ställningstagande, på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, fritidsnämnden, kulturnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden, miljönämnden och servicenämnden.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott skickar kartläggning och förslag på åtgärder, utan eget ställningstagande, på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, fritidsnämnden, kulturnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden, miljönämnden och servicenämnden med svar senast den 31 oktober 2019.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190610 Nulägesbild av Malmö stads insatser mot hedersproblematik
- Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar 2018 Malmö stad

- Remissbrev, nämnder Nulägesbild av Malmö stads insatser mot hedersproblematik

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-06-10

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden
 Funktionsstödsnämnden
 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
 Fritidsnämnden
 Kulturnämnden
 Förskolenämnden
 Grundskolenämnden
 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
 Stadsbyggnadsnämnden
 Tekniska nämnden
 Miljönämnden
 Servicenämnden

Ärendet

Bakgrund och syfte

Ärendets bakgrund

I ärendet *Uppföljning av ärende Ansökan om medel för Kärleken är fri* (STK-2018-2) fick stadskontoret i uppdrag av kommunstyrelsen att i samarbete med en förvaltningsövergripande arbetsgrupp kring arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ta fram en nulägesbild över befintliga insatser i staden samt ett förslag på hur det fortsatta arbetet kan bedrivas. Nulägesbilden samt förslag skulle redovisas under andra kvartalet 2019. Förslaget skulle ha sin utgångspunkt dels i nulägesbilden, dels i den kartläggning av det hedersrelaterade våldets omfattning som genomfördes 2017–2018.¹

Den förvaltningsövergripande arbetsgruppen har bestått av representanter från förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, Pedagogisk Inspiration (PI), gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, fritidsförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen och stadskontoret. Även kulturförvaltningen deltog på möten i ett tidigt skede. Arbetsgruppen har sedan augusti 2018 sammankallats av en utvecklingsamordnare som anställts av arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen pågår ett arbete med att inventera pågående insatser och utvecklingsbehov på området, både inom den kommunala och den ideella sektorn. Inventeringen syftar till att skapa den nulägesbild som kompletterar den genomförda hederskartläggningen. Inventeringen skulle ha rapporterats som bilaga i föreliggande ärende. Dock är arbetet inte färdigställt och ytterligare bearbetning samt kompletteringar kommer att göras. Inventeringen kommer att rapporteras under hösten 2019. Information om det pågående arbetet med

¹ Baianstovu R., Strid S., Chintio H., Särnstedt E. & Enelo, J.-M. (2018) *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar, Del III Redovisning av den kvantitativa delstudien i Malmö*. Malmö Stad. För forskningsuppdrag och forskningsplan, se ärende hos Arbetsmarknads- och socialnämnden med diariernr ASN-2017-3425.

nulägesbilden har utgjort del av arbetsgruppens underlag.

Utgångspunkt

Utgångspunkten för arbetet har varit den definition av hedersrelaterat våld och förtryck som också varit utgångspunkt för kartläggningen av omfattningen i Malmö. Denna utgör dessutom den definition som finns i regeringens handlingsplan.²

Hedersrelaterat våld och förtryck har sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet central och starkt knuten till kollektivet. I hederstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskhet i fokus och familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar i flickors och kvinnors liv som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb och giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld. Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Det kan också innebära att våldet sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen, även av andra kvinnor. Detta gör att det i vissa fall är påkallat med särskilda insatser för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Specifik kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och särskilda rutiner är nödvändigt, exempelvis i polisutredningar, vid riskebedömningar och vid bedömningar av vilka stödinsatser som bör ges till den våldsutsatta personen.

Kartläggning

På uppdrag av Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad genomfördes under 2017–2018 en gemensam studie och kartläggning av det hedersrelaterade våldets omfattning och karaktär i de tre städerna.³ Kartläggningen, *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar* presenterades under hösten 2018. Den består av en kvalitativ och en kvantitativ del. I den kvalitativa delen har forskarna genomfört intervjuer med yrkesverksamma och frivilliga som möter utsatta samt med individer som själva utsatts men som lämnat förtrycket. Totalt har 235 personer intervjuats. En del har själva varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, andra är nyckelpersoner verksamma inom både myndigheter och den idéburna sektorn som möter personer som lever med hedersrelaterat förtryck och våld. I den kvantitativa delen har sammanlagt 6 002 niondeklassare i de tre städerna besvarat en enkät om relationer, begränsningar och olika former av utsatthet i hemmet, skolan och på fritiden. Kartläggningen bifogas tjänsteskrivelsen. Nedan redovisas ett urval av det resultat som studien visar.

Resultatet av den kvantitativa delstudien visar att 20 procent av Malmös niondeklassare lever med en oskuldsnorm. Detta innebär att det finns en förväntning på att de ska vänta med sex tills de gifter sig samt att det finns någon form av begränsning kring den framtida partnern, exempelvis att hen ska vara av en viss religion, etnicitet, ålder eller liknande. 9 procent lever med en våldsnorm, det vill säga att de själva har utsatts eller utsatt någon annan för kollektivt sanktion-

² Skr. 2007/08:39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* s. 12

³ För forskningsuppdrag och forskningsplan, se ärende hos Arbetsmarknads- och socialnämnden med diarienummer ASN-2017-3425

erat våld.⁴ Vissa elever ingår i båda grupperna.

Studien har inte till uppgift att vara jämförande men den konstaterar att det finns både skillnader och likheter mellan städerna. I den kvalitativa delen framkommer att våldet och förtrycket är likartat. Däremot är omfattningen olika hög i städerna. Malmö är den stad som har flest utsatta följt av Göteborg och till sist Stockholm.⁵

Skolan är dit elever med hedersproblematik i första hand vänder sig för stöd och hjälp. På frågan om varför de inte skulle söka hjälp svarar drygt hälften i gruppen som lever med oskuldsnormer att de inte har behov av hjälp. I våldsnormsgruppen är det 22 procent av flickorna och 23 procent av pojkarna som uppger att de inte har behov och ungefär lika stor andel uppger att de har dåliga erfarenheter sen innan av att söka hjälp. Därefter kommer svar som att man är orolig för vad det skulle innebära för familjen om man pratade med någon utomstående – ca 22 procent av pojkarna i våldsnormsgruppen svarar så.⁶

Av studien framgår också att om ungdomarna i studien skulle söka stöd och hjälp är det i första hand till vuxna i skolan de skulle vända sig, som lärare, kurator eller skolsköterska, och helst inte till specialinriktade verksamheter som heter något med ”heder”. En mycket liten del (färre än 6 % av flickorna och färre än 3 % av pojkarna) skulle vända sig till en organisation som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁷

I enkäten finns också frågor om elevernas inställning till jämställdhet och mänskliga rättigheter. Frågorna behandlar ämnen som förbud mot tvångsäktenskap, lika rättigheter för kvinnor och män, rätten att gifta sig med någon av samma kön och förbud mot kvinnlig könsstympning. Här utmärker sig särskilt pojkar som lever med hedersnormer, då de i större utsträckning är andra elever är negativt inställda till dessa rättigheter. Exempelvis uppger drygt 30 procent av pojkarna i oskuldsnormsgruppen att det är dåligt eller ganska dåligt att Sverige har en lagstiftning där män och kvinnor har lika rättigheter. Pojkar i våldsnormsgruppen är ännu mer kritiska till lika rättigheter – där har 45 procent svarat att det är dåligt eller ganska dåligt.⁸

Resultatet av den kvalitativa studien visar bland annat att utsattas erfarenheter av samhällets hjälpinsatser visar att lärare och elevhälsa har varit betydelsefulla för utsattas möjlighet att få hjälp, även om missriktade insatser från skolkuratorer som försatt barn och unga i riskabla situationer också förekommer. Utsatta värderar ofta socialtjänstens insatser som bristfälliga, men det finns också exempel på framgångsrikt arbete som enskilda uttryckt uppskattning för. Studien anger att när skolkuratorer agerar lyhört för barnets eller den unges behov finns goda möjligheter till ett stöttande arbete som kan leda till att den unge stannar i familjen eller till uppbrott, beroende på vad saken handlar om och på sammanhanget. De mest positiva exemplen av socialtjänsten handlar om personligt och individuellt anpassat bemötande där den enskildes särskilda behov och resurser står i centrum i handläggningsprocessen. Kompetensen att ge sådant bemö-

⁴ Baianstovu R., Strid S., Chintio H., Särnstedt E. & Enelo, J.-M. (2018) *Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar, Del III Redovisning av den kvantitativa delstudien i Malmö*. Malmö Stad (fortsättningsvis *kartläggningen*), s. 38 och 46f

⁵ Kartläggningen s. 39

⁶ Kartläggningen s. 39-41

⁷ Kartläggningen s. 40 och 63

⁸ Kartläggningen s. 41-42

tande grundas antingen på att handläggarna inom myndigheten har god kunskap om hedersproblematik eller lyhördhet hos socialsekreterare som inte har specialistkunskap, men som känner gränserna för när den egna och kollegornas kompetens inte räcker till och har turen att ha tillgång till lokala specialistfunktioner som kan ge adekvat stöd i ärendehandläggningen – antingen genom direkt kontakt med klienten eller genom rådgivning till myndigheten.⁹ Intervjudeltagarna betonar vikten av att offentliga och civilsamhälleliga verksamheter har de resurser som krävs för att verksamheten ska kunna möta människors faktiska behov.¹⁰ Aktörer efterlyser en djupgående, välgrundad och kontinuerlig utbildning som är anpassad till den egna verksamheten. Verksamheter behöver både fördjupad och grundläggande kunskap för att ha den beredskap och kompetens som krävs för att kunna uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck på rätt sätt. Konkret vägledning av specialinriktade verksamheter med matchande professionskompetens är viktig för att olika typer av verksamheter ska få adekvat hjälp i utrednings- och beslutsarbetet.¹¹

Arbetsgruppen

Arbetsgruppen skapades ursprungligen i samband med att ansökan om medel till projektet *Kärleken är fri* handlades (STK-2016-1139), med avsikt att utreda hur det fortsatta arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kunde genomföras. Arbetsgruppen fick därefter i uppdrag av kommunstyrelsen (STK-2018-2) att fortsätta arbetet genom att skapa en nulägesbild kring vilka befintliga insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck som finns i Malmö stad samt att utreda vilka andra kommunövergripande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck som kan vara aktuella.

Arbetsgruppen har sammankallats vid fem tillfällen under hösten 2018 och sju tillfällen under våren 2019. Utifrån resultatet av kartläggningen och det pågående arbetet med att skapa en nulägesbild av vilka befintliga insatser som finns i staden har arbetsgruppen diskuterat vilka ytterligare insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck som behövs i Malmö stad. Arbetsgruppen har diskuterat utifrån *främjande, förebyggande* och *åtgärdande* arbete. Den övergripande målsättningen har varit att i förlängningen förbättra situationen för de malmöbor som utsätts genom att arbeta förebyggande mot våld och förtryck samt att utveckla och ge adekvat stöd till de som är utsatta.

Följande insatser har arbetsgruppen bedömt som nödvändiga för det fortsatta arbetet.

Kunskap- och kompetenshöjning riktad mot skolnämnderna – främjande, förebyggande

I kartläggningen har det kunnat konstateras att elever med hedersproblematik i första hand vänder sig till skolan för att få stöd och hjälp. Skolan kan även bli en arena för hederskontroll i de fall när så många elever lever med en oskuldsnorm eller våldsnorm att detta blir dominerande i skolmiljön. Det är skolpersonal som har mest kontakt med elever och det är därför avgörande att personalen har grundläggande kunskap om hedersrelaterat förtryck och våld så de kan identifiera utsatta och vid behov lotsa vidare till lämplig stödinsats. Arbetsgruppen föreslår därför att det sker en generell kompetenshöjning inom ramen för skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag genom utbildningsinsatser eller andra insatser riktade mot lärare och relevant skolpersonal på samtliga tre skolförvaltningar. Stadens befintliga aktörer kan användas för kompetensutvecklingen, exempelvis Pedagogisk Inspiration, Resursteam heder, Kompetenscentrum

⁹ Kartläggningen s. 24

¹⁰ Kartläggningen s. 29

¹¹ Kartläggningen s. 30

mot våld i nära relationer och andra med kompetens i frågan. Utbildningsinsatsen ska vara anpassad efter verksamheten, återkommande och kan delvis vara webbaserad. Det bör finnas möjlighet till fördjupning för prioriterade yrkesgrupper. Skolnämnderna föreslås ansvara för planering och genomförande.

Kunskap- och kompetenshöjning riktad mot arbetsmarknads- och socialnämnden - åtgärdande

I kartläggningen framkommer att verksamheter som arbetar med hedersrelaterad problematik behöver både fördjupad och grundläggande kunskap för att ha den beredskap och kompetens som krävs för att kunna uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck på rätt sätt. Arbetsgruppen föreslår därför att en generell kunskapshöjning sker på arbetsmarknads- och socialförvaltningen, med möjlighet till fördjupning för prioriterade yrkesgrupper.

Kunskap- och kompetenshöjning riktad mot medarbetare inom övriga nämnder – främjande, förebyggande

Det kan också behövas kompetenshöjning inom andra yrkesgrupper, t ex fritidsgårdspersonal, personal på allaktivitetshus, personal inom daglig verksamhet eller på LSS-boenden. Övriga nämnder föreslås se över respektive nämnds kompetenshöjningsbehov och skapa en planering för detta.

Samordning, samverkan med relevanta aktörer och metodutveckling

Genom *Plan för kvinnofrid och mot våld i nära relationer* har arbetsmarknads- och socialnämnden idag kommunfullmäktiges uppdrag att samordna kommunens insatser. Även den stödjande och skyddande verksamheten sker inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet. Arbetsgruppen föreslår därför att ansvaret för samordningen för det fortsatta arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck även fortsättningsvis ska ligga på arbetsmarknads- och socialnämnden. Övriga nämnder har ansvar för att medverka utifrån sina uppdrag och ansvarsområden. Inom ramen för samordningen föreslås även följande insatser finnas.

- Utveckla en struktur till stöd för malmöborna, dels i form av åtgärdande insatser men även förebyggande. Strukturen ska innefatta metodutveckling och innehålla stöd till föräldrar, våldsförebyggande arbete med unga och med vuxna och arbete riktat till alla i familjen samt långsiktigt stöd till den som redan utsatts. Riktade insatser till unga i riskzonen och särskilt sårbara grupper ska vara del av detta. Insatser som sker inom andra nämnders verksamhetsområde, t ex på förskolor, skolor, familjecentraler, allaktivitetshus, fritidsgårdar etc ska ske tillsammans med den berörda nämnden. Insatserna ska utgå från att malmöborna ska känna tillit till stadens verksamheter.
- Utveckla en struktur till stöd för yrkesverksamma i Malmö stad. Denna struktur ska utgå från målsättningen att yrkesverksamma inom olika förvaltningar och verksamheter ska veta var de kan vända sig för råd och stöd i kontakten med en utsatt person och känna sig trygga i att agera vid misstanke om våld i familjen och hedersrelaterat våld och förtryck. Strukturen ska även innefatta rutiner för ökad tvärssektoriell samverkan kring den enskilda hjälpsökande.
- Säkra att det finns adekvata skyddsinsatser för särskilt utsatta grupper som lyfts i kartläggningen.
- Samverka med relevanta aktörer från civilsamhälle, myndigheter etc. för att utöver vad som finns inom skola och socialtjänst kunna erbjuda kompletterande verksamhet genom mötesplatser, ungdomsgrupper.
- I samverkan med berörda nämnder/förvaltningar, stärka den systematiska uppföljningen

inom ramen för ordinarie verksamhetssystem samt genom mätning och uppföljning av insatsernas effekt och förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i Malmö.

Stadskontorets bedömning

Arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck är prioriterat i Malmö stad. I kommunfullmäktiges budget för 2019, under kommunfullmäktigemål 3, framgår att bland annat kompetensen och arbetet mot hedersrelaterade begränsningar, hot och våld behöver höjas med målet att öka Malmöelevers kunskap och rätt till sin egen frihet. Under kommunfullmäktigemål 4 framgår att det ska råda nolltolerans mot alla former av barn- och tvångsaktenskap samt olika former av hedersförtryck och hederskartläggningen visar att det finns behov att växla upp och samordna insatserna mot olika former av hedersförtryck. I stadens budget för 2019 har även grundskolenämnden tilldelats utökat kommunbidrag för att möjliggöra bland annat en ökad kompetens inom området heder.

För att förankra arbetsgruppens förslag på insatser föreslår stadskontoret att förslagen skickas på remiss, utan eget ställningstagande, till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, fritidsnämnden, kulturnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden, miljönämnden och servicenämnden med svar senast den 31 oktober 2019.

Stadskontoret gör i detta hänseende bedömningen att det är av vikt att dessa nämnder ser över ärendet och utvärderar sin del av det stadsövergripande arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck. För det fall att nämnden bedömer att det inte finns något ytterligare att tillföra i ärendet står det nämnden fritt att ange detta i sitt svar.

Remissinstanserna ska i sina yttranden särskilt ta ställning till:

- Förslagets genomförbarhet på respektive nämnd
- Hur insatserna bör och kan utgöra del av ordinarie verksamhet
- Om och hur samverkan över staden kan formaliseras

Remissinstanserna bör även lyfta övriga synpunkter av relevans för ärendet i sina remissvar.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör