

Innholdsfortegnelse

A. VOLD MOT KVINNER - FAKTA OG FORPLIKTELSER	2
1. Omfanget av vold mot kvinner	2
2. Nasjonale og internasjonale forpliktelser	5
B. VOLD MOT KVINNER – FRA ORD TIL HANDLING?	8
1. Metode	8
2. Volden er usynlig	11
3. Mangelfullt tilbud om krisesenter	16
4. Kommuner gir lite til krisesentre	19
5. Mangel på voldtektsmottak	22
6. Få kommuner har tilbud til særskilt sårbare grupper	26
7. Ikke på den politiske dagsorden	28
9. Manglende forebygging gjennom holdningsskapende arbeid	34
10. Mangelfull informasjon om hjelp til voldsutsatte kvinner	36
ANBEFALINGER	38
REFERANSER	40
VEDLEGG 1 – Brev til kommunene	43
VEDLEGG 2 – Spørreskjema	44
VEDLEGG 3 – Kommuner som har svart	46

A. VOLD MOT KVINNER - FAKTA OG FORPLIKTELSER

1. Omfanget av vold mot kvinner

Kjønnsbasert vold mot kvinner er vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne, eller som rammer kvinner i uforholdsmessig stor grad. Definisjonen omfatter enhver form for vold som påfører eller som kan påføre en kvinne fysiske, seksuelle og psykiske skader, og inkluderer trusler, tvang og vilkårlig frihetsberøvelse.¹

Kjønnsbasert vold mot kvinner rammer kvinner i alle land, i alle samfunnslag, på tvers av alle andre skillelinjer.² Volden uttrykker og befester et strukturelt skjevt maktforhold mellom kvinner og menn og er et stort hinder for likestilling mellom kjønnene. Målsetningen om at kvinner og menn skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter innenfor alle områder av samfunnslivet kan ikke nås så lenge mange kvinner utsettes for systematisk vold og mishandling.³ En varig forebygging av kjønnsbasert vold mot kvinner forutsetter en langsiktig endringsprosess som fremmer både den formelle og reelle likestillingen mellom kvinner og menn.

På verdensbasis har kjønnsbasert vold mot kvinner et katastrofalt omfang:⁴

- Hver tredje kvinne i verden blir slått, tvunget til sex, eller på annen måte misbrukt minst én gang i løpet av livet. Overgriperen er vanligvis et medlem av hennes egen familie eller en annen i omgangskretsen.
- Nobelprisvinneren i økonomi Amartya Sen anslår at 60 millioner kvinner i verden er "forsvunnet" som et resultat av abort på jentefoster og drap på pikebarn. Den siste folketellingen i Kina viser at fødslesraten mellom piker og gutter er 100:119. Den naturlige fødselsraten er 100:103
- Til tross for at russiske myndigheter erkjenner at det i 1999 døde 14 000 kvinner som et resultat av partnervold er det ennå ikke vedtatt noen lov som kriminaliserer vold i familien i Russland.
- Verdens helseorganisasjon (WHO) opplyser at 40-70% av alle kvinner som blir drept blir drept av sin mannlige partner.

¹ Declaration on the Elimination of Violence against Women, UN General Assembly 1999

² WHO 2002 s. 89

³ NOU 1999:13 s. 91

⁴ Alle referanser er fra Amnesty International 2004 s. 3-4

Ulike former for kjønnsbasert vold

Kjønnsbasert vold mot kvinner har mange former og uttrykk. Volden skjer så vel i offentlig som i privat sfære, og overgriperen kan både være en privatperson eller en offentlig tjenestemann.

Vold mot kvinner i nære relasjoner er den mest utbredte formen for kjønnsbasert vold.⁵ Den er også vanskeligst å avdekke, nettopp fordi den skjer i en lukket privatsfære. I tillegg er kunnskap om menns vold mot kvinner i nære relasjoner tabubelagt.⁶

Kjønnsbasert vold i nære relasjoner

Selv om også kvinner utøver vold mot menn i nære relasjoner, og selv om anvendelsen av fysisk makt i en del relasjoner heller bærer preg av å være et slagsmål mellom likeverdige parter enn vold⁷, er det er i all hovedsak menn som utsetter kvinner for alvorlig vold i nære relasjoner.

Forholdet mellom kvinner og menn er i mange sammenhenger ikke er preget av jevnbyrdighet, blant annet fordi den kjønnsbaserte fordelingen av makt og innflytelse i samfunnet systematisk diskriminerer kvinner. Kvinner er dermed oftere avhengig av sin partner, særlig økonomisk. I tillegg har menn generelt en fysisk styrke som overgår kvinners. Når en mann utøver fysisk vold mot sin partner, vil hans vold oftere fungere som et maktmiddel.⁸

Menns vold mot kvinner er omfattende og har alvorlig konsekvenser for kvinners liv og helse.⁹ I tillegg legger det sterke begrensninger på mange kvinners muligheter for å delta aktivt i samfunnet.¹⁰

Vold mot kvinner i Norge

I Norge som i resten av verden er vold mot kvinner i nære relasjoner et omfattende og til dels skjult problem.

En studie utført i regi av justisdepartementet i juni 2005 registrerte i løpet av én uke 1000 henvendelser fra kvinner som var utsatt for vold i nære relasjoner. I 85,5 % av sakene var utøveren en mann.¹¹

I august 2001 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg som fikk i oppgave å utrede omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner. Utvalget skulle blant annet se på hvordan forebyggende

⁵ "One of the most common forms of violence against women is that performed by a husband or an intimate male partner. This is in stark contrast to the situation for men, who in general are much more likely to be attacked by a stranger or acquaintance than by someone within their close circle of relationships." WHO 2002:89

⁶ Råkil 2002 kap. 2

⁷ Se bl.a. Nordhus & Vogt 1981, Pape & Stefansen 2004, og Haaland, Clausen & Schei 2005.

⁸ Råkil 2002 s. 78

⁹ WHO 2002 s. 89

¹⁰ NOU 1999:13 s. 91

¹¹ Denne kartleggingen er en angivelse av hvor mange voldssaker som er inne i systemet i løpet av en uke, og ingen nøyaktig angivelse av hvor mange kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner. For mer informasjon se Justis- og politidepartementet 2005.

tiltak, innskjerping av lovverk og et bedre hjelpetilbud til voldsutsatte kvinner kunne bidra til å bedre kvinners situasjon. Utvalget la fram sin innstilling i desember 2003.¹²

På bakgrunn av opplysninger fra ulike registre og selvrapporteringsundersøkelser anslår utvalget at minst 20 000 kvinner i Norge årlig utsettes for vold eller alvorlige trusler om vold fra personer de har en nær relasjon til. Utvalget påpekte også at kunnskapen om omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner mangler og anbefalte at det snarest burde gjennomføres en nasjonal representativ undersøkelse for å kartlegge omfanget.

I mai 2005 offentliggjorde Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) undersøkelsen Vold i parforhold. Undersøkelsen er den første nasjonale studie av vold mot kvinner i parforhold.

Rapporten dokumenterer at vold mot kvinner i parforhold er et omfattende samfunnsproblem. Blant de kvinnene som deltok i undersøkelsen forteller mer enn hver fjerde kvinne (27.1%) som har levd i parforhold at hun er blitt utsatt for vold i nåværende eller tidligere forhold.¹³ Nesten hver tiende kvinne (9.3%) oppgir å ha vært utsatt for potensielt livstruende vold, som å bli tatt kvelertak på, brukt våpen mot eller få banket hodet mot en gjenstand eller mot veggen. En av femti menn opplever tilsvarende.

Svært mange kvinner forteller også at de har vært utsatt for vold utenfor parforhold. Nær hver femte kvinne (18.2 %) sier de har vært utsatt for minst ett forsøk på tvunget seksuell omgang etter fylte 15 år, mens nesten hver tiende kvinner (9.2 %) har vært tvunget til seksuell omgang.

Undersøkelsen dokumenterer at vold mot kvinner i nære relasjoner fører til omfattende helseproblemer. Nesten 30% av kvinnene som oppgir å ha vært utsatt for vold har fått fysiske skader som bruddskader, kuttskader, hjernerystelse og blåmerker etter å ha vært utsatt for vold fra en partner. Mange utvikler psykiske lidelser som selvmordstanker, depresjon, angst og posttraumatiske stresssymptomer.

Rapporten påpeker at ofre for vold i nære relasjoner generelt i liten grad søker kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Under halvparten (39,7%) av alle kvinner som rapporterer å ha vært utsatt for vold i parforhold har tatt kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Eksempelvis oppgir nær halvparten av kvinnene som mener de burde ha søkt legehjelp i forbindelse med vold i nære relasjoner at de ikke har oppsøkt lege eller sykehus.

Rapporten understreker avslutningsvis betydningen av å ha et spesialisert helsetilbud til kvinner utsatt for vold i nære relasjoner.¹⁴

¹² NOU 2003:31

¹³ Dette omfatter både partnervold som er kjennetegnet av fysisk maktbruk mellom jevnbyrdige partnerer der begge har omtrent like mye ansvar for utviklingen i konflikten, og der begge også har mulighet til å stanse deltagelsen i konflikten, og kvinnemishandling der kvinnen ikke har innflytelse over utviklingen av konflikten og ingen mulighet til å stanse volden.

¹⁴ Haaland, Clausen, & Schei 2005

2. Nasjonale og internasjonale forpliktelser

Statens menneskerettslige forpliktelser

I utgangspunktet gir internasjonale menneskerettigheter enkeltpersoner vern mot statlige overgrep. Men statens ansvar strekker seg lengre enn det. Staten har ikke bare et overordnet ansvar for å respektere menneskerettigheter, men også en positiv forpliktelse til å beskytte og virkeliggjøre disse rettighetene.

Ifølge FNs menneskerettighetskomité kan stater krenke menneskerettighetene ved å unnlate å beskytte mot overgrep fra privatpersoner. Stater kan under bestemte forhold bli stilt til ansvar og dømt for å forsømme denne plikten. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har eksempelvis ved to tilfeller dømt Storbritannia for å ha unnlatt å sikre barn beskyttelse mot tortur og mishandling, og myndighetene er blitt pålagt å betale barna kompensasjon. I begge tilfellene var det foreldrene, altså privatpersoner, som utsatte barna for vold og overgrep.¹⁵

Kvinnekonvensjonen: respektere - beskytte - virkeliggjøre

FNs generalforsamling vedtok i 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), heretter kalt kvinnekonvensjonen.

Kvinnekonvensjonen er i dag ratifisert av 175 stater. Kvinnekonvensjonen går uvanlig langt i å fastsette statens positive menneskerettslige forpliktelser. Konvensjonen pålegger statene å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner, og å aktivt motvirke fordommer som bygger på forestillinger om at det ene kjønn er mindre verdt enn det andre.¹⁶

I slutten av april 2005 vedtok Stortinget å gjøre kvinnekonvensjonen til en del av norsk rett ved å innarbeide konvensjonen i likestillingsloven. Vedtaket er kritisert fordi plasseringen av FNs kvinnekonvensjon i likestillingsloven betyr at kvinners vern mot kjønnsbasert diskriminering gjøres til et særrområde, stikk i strid med slutterklæringen og handlingsprogrammet fra FNs verdenskonferanse om menneskerettigheter i 1993. Likevel innebærer Stortingets vedtak at kvinnekonvensjonens status som rettskilde i norsk rett er styrket.

Kvinnekomiteen: forebygge - etterforske/straffe - kompensasjon

Kvinnekonvensjonen oppretter en egen komité, Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, heretter kalt kvinnekomiteen. Kvinnekomiteens oppgave er å sikre at stater som har ratifisert konvensjonen bidrar til å realisere konvensjonens målsetninger.¹⁷ Statene skal hvert fjerde år levere en rapport til kvinnekomiteen som viser hvordan de overholder sine konvensjonsforpliktelser. Komiteen har ingen sanksjonsmuligheter i de tilfeller der stater bryter sine konvensjonsforpliktelser, men kommer med kritikk og anbefalinger.¹⁸

¹⁵ Referat fra sakene Z med flere mot Storbritannia av 10. mai 2001 og E med flere mot Storbritannia av 26. november 2002 finnes tilgjengelig på nettsidene til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen www.echr.coe.int

¹⁶ CEDAW 1979 articles 2-5

¹⁷ CEDAW 1979 article 17

¹⁸ CEDAW 1979 article 18

FNs kvinnekomité uttalte i 1992 at kjønnsbasert vold mot kvinner, definert som vold som er rettet mot en kvinne fordi hun er kvinne, eller som rammer kvinner uforholdsmessig hardt, er en form for diskriminering som hindrer kvinner i å virkeliggjøre sine rettigheter på lik linje med menn.

Kvinnekomiteen understreker videre at staten under visse betingelser kan holdes ansvarlig for enkeltpersoners handlinger. Dersom staten ikke utviser tilbørlig aktsomhet og iverksetter et visst minimum av tiltak for å forebygge, etterforske og straffe overgrep og sikre kvinner som er utsatt for overgrep kompensasjon, kan staten holdes ansvarlig for å ha utvist en manglende vilje til å sikre kvinner beskyttelse mot diskriminering og brudd på grunnleggende menneskerettigheter.¹⁹

Kvinnekomiteens anbefalinger representerer et vannskille for forsvaret av kvinners rettigheter. Definisjonen av vold mot kvinner som et brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og en klargjøring av under hvilke forhold stater kan holdes ansvarlig for enkeltpersoners handlinger, har bidratt til å løfte overgrep som skjer i den private sfæren over i den offentlige, og tvinger stater til å ta ansvar for de omfattende overgrep mot kvinner som begås av privatpersoner.

Kvinnekomiteen kritiserer Norge

FNs kvinnekomité ga i 2003 uttrykk for bekymring over omfanget av vold mot kvinner i Norge. Komiteen var foruroliget over at vold mot kvinner blir ansett for å være et privat anliggende og var særlig bekymret over at svært få voldtekstanmeldelser i Norge fører til en strafferettslig reaksjon.

Kvinnekomiteen oppfordrer norske myndigheter til å styrke sine anstrengelser for å håndtere vold mot kvinner, inkludert vold i nære relasjoner, som et brudd på kvinners menneskerettigheter. Myndighetene blir anmodet om å vedta lover og iverksette hensiktsmessige tiltak for å forebygge denne volden, sørge for at overgriperne blir møtt med en strafferettslig reaksjon og et tilbud om rehabilitering, og sikre at kvinner som er utsatt for overgrep får beskyttelse og behandling. Kvinnekomiteen ber norske myndigheter spesielt om å kartlegge hvorfor så få anmeldelser av voldtekt fører til domfellelse.²⁰

På Milepælskonferansen i februar 2004 viser barne- og familieministeren til at FNs kritikk på dette punktet skal følges opp gjennom regjeringens handlingsplan om vold mot kvinner og arbeidet til kvinnevoldsutvalget.²¹

Det virker likevel ikke som om kritikken fra FNs kvinnekomité blir fulgt opp systematisk. Så langt Amnesty International Norge har klart å bringe på det rene er det for eksempel ikke planlagt noen kartlegging av årsakene til at det overveiende flertallet av alle voldtekstanmeldelser blir henlagt.

¹⁹ General Recommendation No. 19 (11th session, 1992), CEDAW 1992

²⁰ Consideration of report of State parties, CEDAW 2003

²¹ Tale ved åpningen av milepælskonferansen februar 2004, Dåvøy 2004

Myndighetenes kartlegging

Det offentlige utvalget som fikk i oppgave å utrede omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner understreker i innstillingen ”Retten til et liv uten vold” at det er en grunnleggende menneskerett å leve et liv uten frykt for vold, og at det er et offentlig anliggende å forebygge og stanse vold mot kvinner.²²

Utvalget fremhever at kommunen er en nøkkelinstant for organisering av effektive tjenester for kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner. Utvalget vektlegger at det lokale behandlingsapparatet, uansett kommunenes størrelse og beliggenhet, må ha tilstrekkelig kompetanse, kunne samarbeide på tvers av profesjongrensene og være tydelig og kjent i nærmiljøet. Tjenestetilbudet til kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner skal tilrettelegges gjennom både kommunale og interkommunale løsninger.

Utvalget anbefaler myndighetene å spesifisere det minimum av tjenester og kvalitetssikringsrutiner som må finnes på kommunalt og interkommunalt nivå.

Myndighetenes målsetninger

Regjeringens Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2004-2007²³ er en oppfølging av regjeringens tidligere handlingsplan og tar også tak i en del av de konkrete anbefalingene i NOU 2003:31, Retten til et liv uten vold.

Regjeringen stadfester innledningsvis at de betrakter vold mot kvinner i nære relasjoner som et alvorlig samfunnsproblem som strider mot norsk lov og krenker grunnleggende menneskerettigheter. Volden skal forebygges, bekjempes og lindres gjennom tiltak for å hjelpe og beskytte ofrene.

Regjeringen fastslår at det er et overordnet mål å fremme utviklingen av helhetlige, tilgjengelige og faglig gode tjenester for kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner.

Det er videre en overordnet målsetning for regjeringens politikk å synliggjøre og forebygge vold i nære relasjoner gjennom holdningsendringer. Regjeringen fremhever at det er påkrevd med en større åpenhet og kunnskap om hvor det er mulig å få bistand slik at flere kvinner som er utsatt for vold oppsøker hjelpeapparatet.

Regjeringen vektlegger at det er en prioritert oppgave å sikre ofre for vold tilstrekkelig hjelp, beskyttelse og bistand. Det er et offentlig ansvar å skape et tilbud som kan styrke den enkeltes evne til å nyttiggjøre seg de mulighetene som finnes.

Myndighetene understreker at hjelpeapparatet skal ha kunnskap og kompetanse til å møte voldsutsatte kvinner med særskilte behov for bistand.

Avslutningsvis erkjenner regjeringen at helsetjenestetilbudet til voldtatte kvinner er sterkt varierende både med hensyn til kvalitet, innhold og organisering av tjenesten rundt om i landet og uttrykker ønske om å iverksette tiltak for å sikre at voldtaktsutsatte i større grad blir møtt av et hjelpe- og rettsapparat med kunnskap og kompetanse om deres særlige sårbare situasjon.

²² NOU 2003:31

²³ Justis- og politidepartementet 2004a

B. VOLD MOT KVINNER – FRA ORD TIL HANDLING?

1. Metode

Bakgrunn

Våren 2005 gjennomførte Amnesty International Norge (Amnesty) en undersøkelse for å kartlegge i hvilken grad kommunene følger opp nasjonale og internasjonale målsetninger om å forebygge og stanse vold mot kvinner og om å sikre ofre for overgrep beskyttelse og rehabilitering. Undersøkelsen kartla dessuten i hvilken grad problemet er satt på den lokalpolitiske dagsorden.

Undersøkelsen er basert på en tilsvarende undersøkelse som Amnesty International Sverige gjennomførte i 2004. Den svenske undersøkelsen har resultert i at Riksdagen nå har bedt regjeringen om å legge frem forslag for Riksdagen om hvordan kommunene skal kunne ta et systematisk ansvar for arbeidet med voldsutsatte kvinner. Riksdagen har videre gitt regjeringen i oppdrag å kartlegge hvorvidt kommuner i Sverige har utarbeidet handlingsplaner for arbeidet med voldsutsatte kvinner.

Datainnsamling

Amnesty sendte i midten av mars 2005 ut et spørreskjema sammen med et følgebrev (vedlegg 1 og 2) til alle Norges 433 kommuner samt til lokalstyret i Longyearbyen. I tillegg fikk kommunens ordfører, kommunestyret og sosialkomiteen i kommunen tilsendt en kopi av brevet. Amnestys henvendelse var signert fungerende generalsekretær.

Kommunene ble gitt en svarfrist på en måned. Ved hjelp av lokale Amnesty-grupper og Amnestys sekretariat fikk hver kommune inntil to purringer. En del kommuner trengte ytterligere tid for å kunne svare. I praksis har alle svar mottatt inntil en måned utover opprinnelig frist blitt innarbeidet i rapporten.

Spørsmålsstillingene på spørreskjemaet var til dels formulert som ja/nei-spørsmål, til dels som spørsmål om konkrete tall og til dels som åpne spørsmål. Svarene på spørsmålene har blitt plassert i passende svarkategorier. Svarene er blitt kategorisert på bakgrunn av en intersubjektiv enighet blant medarbeiderne i Amnesty som har jobbet med undersøkelsen.

Ved behandling av svarene har det blitt sett på fylkesvise forskjeller og forskjeller mellom små (<5.000 innbyggere), mellomstore (5.000 ≤ 20.000 innbyggere) og store kommuner (≥20.000 innbyggere). Forkjeller basert på fylker og kommunestørrelse for hvert enkelt spørsmål har kun blitt beskrevet i rapporten der det er tydelige forskjeller.

Validitet

Amnesty satte i midten av mai en endelig strek for registrering av innkomne svar. På det tidspunktet hadde 281 kommuner²⁴ tilsvarende en svarprosent på 64,7 besvart Amnestys henvendelse. Rapporten omtaler kun kommunene som har svart, og det har ikke blitt trukket slutninger om de 153 kommunene som ikke har svart.

²⁴ Longyearbyen lokalstyre har også svart, men har valgt å ikke bevare de spesifikke spørsmålene da Longyerbyen ikke har kommunestatus. Besvarelsen er derfor ikke brukt i tallmaterialet i rapporten.

Det er ikke nødvendigvis noen entydig sammenheng mellom manglende svar fra kommunen og et manglende engasjement for å bekjempe vold mot kvinner i kommunen, selv om en manglende tilbakemelding likevel kan være en indikasjon på relativt sett lavere interesse og prioritering av temaet. Dette gjelder spesielt siden Amnesty i brevet til kommunene gjorde oppmerksom på at en manglende tilbakemelding fra kommunen ville bli tolket som en lav politisk prioritering.

Det er likevel ikke mulig å hevde kategorisk at kommuner som ikke har besvart henvendelsen ikke er opptatt av å bekjempe vold mot kvinner i nære relasjoner. Det kan være mange andre årsaker til at en kommune ikke har besvart Amnestys henvendelse, som eksempelvis et stort arbeidspress i kommunens administrasjonen, sykdom eller dårlige saksbehandlingsrutiner.

Med en så høy svarprosent virker det imidlertid lite sannsynlig at det generelle bildet skulle endre seg vesentlig selv om alle kommunene hadde svart.

Reliabilitet

Det er store forskjeller i måten ulike kommuner har besvart Amnestys henvendelse på. Noen avgir grundige svar, gjerne over flere sider, og sender flere vedlegg. Mange gir korte tilbakemeldinger skrevet rett ned på spørreskjemaet.

Svaret fra noen kommuner bærer preg av at henvendelsen har vært innom flere kommunale instanser - et tydelig samarbeidsprosjekt. Andre steder er det åpenbart en person som har fylt ut spørreskjemaet alene.

En faktor som kan påvirke kvaliteten på svarene er kunnskapsnivået til den/de personene som besvarer spørsmålene på spørreskjemaet. I så måte bør man kunne forvente at kommunenes helse- og sosialorganer har kompetanse på tilbudet til voldsutsatte kvinner. I litt over halvparten av de mottatte besvarelsene er det ikke angitt hvem som har besvart spørreskjemaet, men der det er angitt er hovedparten (ca. 1/3 av samtlige besvarelser) adressert fra ledere innen kommunens helse- og sosialsektor.

I forhold til spørsmål om politisk oppmerksomhet rundt problemstillingen anses kommunenes politiske og administrative ledelse, deretter ledere innen helse- og sosialvesen, å være i best posisjon til å ha oversikt over det. Uansett, spørsmålene som har blitt stilt – om det har vært politisk diskusjon og om det eksisterer handlingsplaner – er relativt overordnede. Det bør derfor være grunn til å forvente at respondenten, uavhengig av posisjon, har kunnskap om politisk diskusjon og handlingsplan på området hvis det eksisterer.

Store kommuner svarer gjennomgående på et høyere administrativt nivå, og langt færre store kommuner leverer usignerte svar enn små- og mellomstore kommuner.

Ni kommuner har sendt to eller flere besvarelser - av og til med forskjellige opplysninger på enkeltspørsmål. Der besvarelsene fra en kommune har inneholdt forskjellige opplysninger på enkeltspørsmål, har alle svarene blitt tatt med som utfyllende opplysninger. Hvis svarene har stått i motsetning til hverandre, har svaret som er til kommunens fordel blitt brukt.

Det er interessant å registrere at ulike respondenter fra en kommune kan gi forskjellige svar på samme spørsmål, noe som kan reflektere forskjellig ståsted og stilling i kommunen. Imidlertid består slike forskjeller som oftest i ulik grad av detaljering av svarene, og forskjellige besvarelser fra samme kommune stemmer overveiende overens.

Regionale forskjeller

Alle landets fylker er representert med en svarandel for tilhørende kommuner på 50% eller mer, men det er til dels store forskjeller på svarprosenten for fylkene, også for fylker innenfor samme region (tabell 1). Fylket med den laveste svarprosenten, Østfold med 50 %, og fylket med den høyeste svarprosenten, Akershus med 86,4 %, ligger i samme region. Det er 72,3% av kommunene i Aust-Agder som svarer, mens svarprosenten for Vest-Agder synker til 53,3%.

Amnestys gjennomføring av undersøkelsen kan også ha bidratt til å skape noen av disse forskjellene. Hver eneste lokale Amnesty-gruppe har våren 2004 hatt som oppgave å purre på noen nærmere definerte kommuner. Det kan rett og slett hende at noen grupper har vært mer ivrige til å purre på "sine" kommuner enn andre.

Det var ellers bare mindre forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner når det gjaldt tilbakemelding.

Tabell 1. Kommuner som har besvart undersøkelsen – fylkesvis.

Fylke	Besvart	Totalt:	%
Østfold	9	18	50,0
Oslo	1	1	100,0
Akershus	19	22	86,4
Buskerud	14	21	66,7
Vestfold	11	14	78,6
Telemark	13	18	72,2
Aust-Agder	11	15	73,3
Vest-Agder	8	15	53,3
Rogaland	21	27	77,8
Hordaland	22	33	66,7
Hedmark	12	22	54,5
Oppland	16	26	61,5
Sogn og Fjordane	16	26	61,5
Møre og Romsdal	21	38	55,3
Sør-Trøndelag	17	25	72,0
Nord-Trøndelag	18	24	70,8
Nordland	27	44	61,4
Troms	15	25	60,0
Finnmark	10	19	52,6
Totalt	281	434	64,7

2. Volden er usynlig

Til tross for at det i de senere år har vært betydelig oppmerksomhet rundt omfanget av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner, mangler halvparten av kommunene (48%) tilstrekkelig kunnskap om hvor mange innbyggere i kommunen som er utsatt for slike overgrep. I tillegg opplyser 9,2 % av kommunene (26 kommuner) at vold mot kvinner ikke forekommer i deres kommune.

Det er svært store variasjoner i kommunenes anslag over forekomsten av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner. Omregnet til omfang per 10.000 innbyggere varierer kommunenes rapporterte anslag av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner fra 0 til 103 per 10.000 innbyggere.

Ingen utsatt for vold

Nesten ti prosent av kommunene som besvarte Amnestys spørreskjema, 26 kommuner i alt, oppgir at det ikke er noen kvinner i deres kommune som blir utsatt for voldtekt eller vold i nære relasjoner.²⁵

” Vi har ikke vært borti dette som problem, verken på sosialkontoret eller helsestasjonene” svarer Rygge kommune.

” Vi er ikke kjent med at det har vært noen tilfeller på mange år”, svarer Høylandet kommune.

” Mindre enn 1”, svarer Sande kommune.

Mange svarer simpelthen bare 0.

På bakgrunn av dokumentasjon om det faktiske omfanget av vold mot kvinner i Norge er det lite sannsynlig å anta at det er kommuner i Norge der vold i nære relasjoner og voldtekt ikke finner sted.²⁶

Det er grunn til å spørre om regjeringen har lyktes med å formidle hovedbudskapet i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner som slår fast at vold mot kvinner i nære relasjoner er et alvorlig og til dels skjult samfunnsproblem.²⁷ Manglende kunnskap om omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner gir også grunn til å stille spørsmål om hvordan kommunene er blitt involvert i myndighetenes satsing på å bekjempe vold i nære relasjoner.

Mangel på oversikt

Halvparten av kommunene (48%) mangler enhver oversikt over omfanget av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner (tabell 2). I disse kommunene synes registreringsrutiner å være så godt som fraværende. Dette er tilfelle til tross for at kommunene er identifisert som en

²⁵ Kommuner som har svart at voldtekt eller vold mot kvinner i nære relasjoner ikke forekommer i kommuner har kommet med et konkret svar på spørsmålet. Deres respons er derfor kategorisert som kommune som oppgir antall.

²⁶ Omfanget av vold mot kvinner i parforhold i Norge er bl.a. grundig dokumentert i Haaland, Clausen & Schei 2005.

²⁷ Justis- og politidepartementet 2004a

nøkkelinstans for organisering av effektive tjenester for kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner.²⁸

Tabell 2. Kommunenes anslag av omfanget av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner. Fylkesvis.

Fylke	Oppgir omfang (%)	Ukjent omfang (%)	Ikke besvart (%)	Totalt (%)	Henviser til mørketall* (%)
Østfold	78	22	0	100	11
Oslo	100	0	0	100	100
Akershus	53	32	16	100	5
Buskerud	64	36	0	100	0
Vestfold	27	73	0	100	0
Telemark	38	46	15	100	0
Aust-Agder	36	55	9	100	0
Vest-Agder	38	50	13	100	13
Rogaland	48	52	0	100	0
Hordaland	50	50	0	100	0
Hedmark	25	67	8	100	8
Oppland	31	56	13	100	13
Sogn og Fjordane	31	63	6	100	6
Møre og Romsdal	33	57	10	100	10
Sør-Trøndelag	50	44	6	100	6
Nord-Trøndelag	59	29	12	100	6
Nordland	59	41	0	100	0
Troms	40	53	7	100	7
Finnmark	40	60	0	100	0
Totalt	46	48	6	100	5

* Disse kommunene viste til at det registrerte tilfellene ikke viser det reelle omfanget, men at det i tillegg er mørketall.

"Veit ikkje. Legane kjenner ikkje til at det er noko av dette i Fusa", svarer Fusa kommune på Amnesty's spørsmål om hva som er omfanget av voldtekt eller vold mot kvinner i nære relasjoner.

"Det har vi ikke oversikt over. Voldtekt registreres ikke hvert år i helsevesenet. Vold mot kvinner som fører til kontakt med helsevesenet har alle legene årlig erfaring med, men vi har ikke statistikk på dette," svarer Balsfjord kommune.

"Ikke noen oversikt, men vi har ingen indikasjon for at det skjer", er svaret fra Utsira kommune.

Andre svarer at omfanget ikke er kartlagt, at det er ukjent eller at det rett og slett ikke finnes noen felles oversikt.

Kommunenes manglende oversikt over omfanget av volden står i direkte kontrast til regjeringens uttalte målsetning om å synliggjøre vold mot kvinner som et alvorlig samfunnsproblem. Dokumentasjon på omfanget og alvoret av problemet er en forutsetning for slik synliggjøring.

²⁸ NOU 2003:31

Myndighetene har slått fast at kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner har rett til hjelp, og at det er et overordnet mål for regjeringen å tilrettelegge for utviklingen av helhetlige, tilgjengelige og faglig gode tjenester. Dette forutsetter også en riktig dimensjonering av tilbudet til voldsutsatte kvinner. Det er svært vanskelig å forstå hvordan dette skal skje når halvparten av kommunene ikke en gang har de nødvendige registreringsrutiner på plass for å kunne anslå omfanget av problemet.

Mangel på felles registreringsrutiner

Det som preger tilbakemeldingene fra de kommunene som faktisk oppgir en oversikt over omfanget av voldtekt eller vold mot kvinner i nære relasjoner, er mangelen på enhetlige registreringsrutiner.

Noen kommuner oppgir at de henter informasjon fra én kilde, andre oppgir flere kilder. Dataene som kommunen legger til grunn for informasjonen om omfanget av voldtekt eller vold mot kvinner i nære relasjoner virker tilfeldig og vilkårlig valgt.

Noen kommuner henviser til tall fra helsevesenet. Resultatet fra den første landsdekkende kartleggingen av vold i parforhold dokumenterer imidlertid at bare et fåtall av kvinnene som er utsatt for vold i nære relasjoner tar kontakt med helsevesenet.²⁹ I tillegg kan registreringsrutinene i helsevesenet være svært varierende.

” Det er ingen systematisk kartlegging av omfanget av vold mot kvinner. Ved Legesenter opplyser ein at det i kvar enkelt sak er gode rutiner for samarbeid med sjukehus og politi, men ingen opptelling av antal. Legesenteret ser også mange skader dei vurderer som opplagt vald, men der den skadde benekter dette”, svarer Nord-Aurdal kommune.

Andre kommuner henviser til politi- og lensmannsetaten og fokuserer på registrerte anmeldelser. Antallet registrerte anmeldelser gir ingen reell oversikt over omfanget av problemet fordi de færreste kvinner som utsettes for voldtekt eller vold i nære relasjoner anmelder forholdet til politiet.³⁰ I tillegg har politiets datasystem fram til november 2004 ikke hatt mulighet til å registrere vold mot kvinner i nære relasjoner som egen kategori.³¹ Dermed blir grunnlaget for politiets datainnsamling noe uklart og muligheten for feilregistrering større.

Andre kommuner henviser til informasjon fra kriesesenter eller sosialkontor. Også her er det slik at bare et fåtall kvinner som er utsatt for vold selv oppsøker hjelpeapparatet. I tillegg er det mye som tyder på at heller ikke sosialvesenet har tilfredsstillende rutiner på plass for å avdekke vold mot kvinner.³²

Store variasjoner

Når kommunene mangler enhetlige rutiner for registrering av omfanget av volden, er det ikke overraskende at det blir svært store variasjoner i kommunenes anslag over forekomsten av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner. Omregnet til omfang per 10.000 innbyggere

²⁹ Haaland, Clausen & Schei 2005 kap. 9

³⁰ Se bl.a. NOU 2003:31 kapittel 9

³¹ Politiet fikk på plass et datasystem som kan registrere saker vedrørende vold i nære relasjoner i november 2004. Statistikk på området vil da først foreligge medio juni 2005

³² NOU 2003:31kap. 6

varierer kommunenes rapporterte anslag av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner fra 0 til 103 per 10.000 innbyggere.

Lav bevissthet om mørketall

Omfangsundersøkelser om voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner viser at det er svært store mørketall.³³ Mange kvinner tar kontakt verken med helsevesen, sosialvesen eller politi. Ved å utelukkende henvise til registrerte data fra helsevesen, politi og sosialkontor blir det svært vanskelig å få et eksakt bilde av omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner.

Noen få kommuner refererer til registrerte data, men gjør oppmerksom på at dette ikke viser hele bildet.

” Vet ikke”, svarer Ringebu kommune. I oversendelsesbrevet til Amnesty blir usikkerheten utdypet: ” Når det gjelder spørsmål 3 har vi usikre data. Iflg lensmannen kan antall tilfeller variere fra år til år fra 0 til 2/3. Gudbrandsdal krisesenter gir ikke ut kommunevis oversikt over mottatte tilfeller. Registrerte tilfeller gir imidlertid ikke noe bilde av reell situasjon. Mørketallene finnes også i vår kommune.”

Oslo kommune svarer: ” Estimert 2-3% av kvinner mellom 16 og 66 år, dvs 3600 - 5400 kvinner i Oslo pr. år.”

Disse kommunene har ikke nødvendigvis bedre registreringsrutiner, men uttrykker en forståelse for at registrerte data ikke gir et riktig bilde av det reelle omfanget av problemet. Dette er en forutsetning for å kunne jobbe offensivt for å skape større åpenhet og kunnskap om volden, bidra til viktige holdningsendringer, og sikre en riktig dimensjonering av kommunenes tjenestetilbud til kvinner utsatt for voldtekt og vold i nære relasjoner i overensstemmelse med sentrale målsetninger i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

Registrering skaper økt oppmerksomhet

Det er noen få kommuner som gjennom holdninger og praksis viser at det ikke er noen umulig oppgave å skape bevissthet om omfanget av volden og få på plass de nødvendige registreringsrutiner.

Disse kommunene kan også ha noen viktige erfaringer å formidle til andre. En av kommunene, Kristiansand kommune, svarer: ” Kristiansand kommune har ikke noe overordnet statistikk på antallet kvinner som årlig utsettes for voldtekt eller vold i nære relasjoner. Det er utarbeidet et registreringsskjema vedr. vold i nære relasjoner der hensikten først og fremst er å øke oppmerksomheten rundt problematikken. Registreringen er derfor mer til internt bruk, og sier ikke noe om problemomfanget. Det er gjelder bare de tilfellene der våre ansatte møter voldsutsatte som registreres. Skjemaet skal fylles ut ved hvert tjenestested, og leveres samlet videre til direktøren som rapporterer videre (for et helt år) til Helse- og sosialstyret, Kommunalstyret og Bystryret i februar. Skjemaet er så nytt at vi ikke har noen gode tall her ennå.”

³³ Se bl.a. Pape & Stefansen 2004 og Haaland, Clausen & Schei 2005.

Konklusjoner

Sentrale målsetninger i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner, som eksempelvis å skape holdningsendringer gjennom en synliggjøring av vold i nære relasjoner, og utviklingen av helhetlige, organiserte, tilgjengelige og faglig gode tjenester, forutsetter et aktivt lokalt engasjement. Elementær kunnskap om omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner mangler og grunnlaget for å skape et lokalt engasjement er dermed dårlig. Det svekker også muligheten for en vellykket gjennomføring av sentrale målsetninger i myndighetenes handlingsplan.

3. Mangelfullt tilbud om krisesenter

Amnestys kartlegging viser at hver sjettede kommune (17%) ikke har tilbud om krisesenter i egen eller annen kommune. Det er et gap mellom nasjonale forpliktelser til å beskytte kvinner utsatt for vold i nære relasjoner og situasjonen i kommunene.

Mangelfullt tilbud om krisesenter i egen og annen kommune

15% av kommunene svarer at de har krisesenter i egen kommune³⁴. 68% av kommunene oppgir tilbud om krisesenter i en annen kommune på spørsmål om hvor voldsutsatte kvinner alternativt kan henvende seg i en akutt krisesituasjon.

Øvrige 17% av kommunene, som oppgir andre alternativer for hvor voldsutsatte kvinner kan henvende seg i en akutt krisesituasjon, ser dermed ut til å stå uten et slikt tilbud. Det er et problem fordi kommunene er avhengige av krisesentrene for kunne tilby voldsutsatte kvinner og deres barn et beskyttet boalternativ. Det er primært krisesentrene som ivaretar dette behovet i Norge i dag. Samtidig som krisesentrene i hovedsak er et rent privat tilbud, utgjør de det viktigste lavterskel-hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner og barna deres. De er i utgangspunktet ment å være et alternativ til det øvrige hjelpeapparatet.³⁵

Det er sannsynlig at enkelte kommuner som støtter et krisesenter i annen kommune, ikke har oppgitt at de har et tilbud om krisesenter.³⁶ I disse tilfellene er det grunn til å spørre om det er manglende bevissthet om krisesentertilbudet på kommunalt nivå eller om krisesenteret ikke anses som et reelt tilbud der det er lang avstand til senteret.

Det må også bemerkes at selv om en kommune sørger for at det er tilbud om krisesenter til voldsutsatte kvinner i kommunen, gir det ingen garantier om kvaliteten på dette tilbudet. I følge Jonassen og Stefansen³⁷ har mangelen på minstestandarder ført til at det er høyst varierende hvilke tilbud krisesentrene har til sine brukere og at kvalitetene på tjenestene varierer. Amnesty anser det som nødvendig at norske myndigheter, i tillegg til å sørge for et landsdekkende og tilgjengelig krisesentertilbud, sikrer at krisesentrene har en minimum standard på sine tjenester, lokaler og ansattes kompetanse.

Stor avstand til krisesenteret

En del kommuners svar gjør det tydelig at avstanden til krisesenteret er svært stor. Dette gjelder særlig for kommunene som benytter seg av interkommunale løsninger med krisesenter i en annen kommune. For eksempel svarer Saltdal kommune at det er 94 km til nærmeste krisesenter.

Ut i fra det Amnesty forstår kan imidlertid avstanden til nærmeste krisesenter vær enda lenger og komme opp i hele 300 km.

Det har vært påpekt at det er en klar sammenheng mellom bruken av og avstanden til krisesentrene – bruken øker når avstanden er liten³⁸. Der det finnes mange sentre og god

³⁴ Totalt finnes det 50 krisesentre i Norge. Se Jonassen og Stefansen 2003.

³⁵ Se NOU 2003:31 s. 80-90

³⁶ Fra en tidligere kartlegging av Jonassen (2005) hvor informasjonen er hentet inn gjennom krisesentrene, er det dokumentert at 13% (mindre enn 17%) av norske kommuner ga støtte til et krisesenter i 2004.

³⁷ Jonassen og Stefansen 2003 s. 87-88

³⁸ NOU 2003:31

tilgjengelighet, er det en større andel av kvinnene i befolkningen som henvender seg til krisesentrene. Dette betyr at tilbudet om krisesenter i annen kommune ikke er tilfredsstillende i de tilfellene der avstanden er stor. Terskelen for å henvende seg til et krisesenter langt unna blir høy for mange, og krisesenteret representerer ikke et reelt tilbud om beskyttelse.

Tilbudet varierer med fylke og kommunestørrelse

Undersøkelsen viser også store forskjeller mellom de enkelte fylker. I Østfold og Hedmark, foruten Oslo, oppgir alle kommunene et tilbud om krisesenter i egen eller annen kommune (tabell 3). I den andre enden av skalaen ligger Telemark, Vest-Agder og Troms der litt over 60% av kommunene som oppgir et tilbud om krisesenter.

Tabell 3. Tilbud om krisesenter sett fylkesvis.

Fylke	Kommuner med tilbud om krisesenter* (%)
Østfold	100
Oslo	100
Akershus	95
Buskerud	86
Vestfold	91
Telemark	62
Aust-Agder	82
Vest-Agder	63
Rogaland	71
Hordaland	82
Hedmark	100
Oppland	88
Sogn og Fjordane	69
Møre og Romsdal	81
Sør-Trøndelag	95
Nord-Trøndelag	82
Nordland	96
Troms	66
Finnmark	70
Totalt	83

* I egen eller annen kommune

Det er en klar, om ikke overraskende, tendens til at kommunestørrelsen påvirker om det finnes et krisesenter i kommunen. I overkant av 60% av store kommuner har krisesenter i egen kommune, mens svært få små kommuner (3%) har det samme. Mindre kommuner må i større grad benytte seg av krisesenter i annen kommune, ved hjelp av interkommunalt samarbeid, for å gi tilbud om krisesenter.

Når tilbud om krisesenter i annen kommune tas med i beregningen, oppgir alle store kommuner et tilbud om krisesenter. Behovet for beskyttelse blir ikke møtt i små og mellomstore kommuner der henholdsvis 25% og 13% av kommunene ikke oppgir noe tilbud om krisesenter på spørsmål om dette.

Kommunene har andre tilbud som ikke beskytter

En del kommuner oppgir også alternative steder for hvor kvinner utsatt for vold i nære relasjoner kan henvende seg i en akutt krisesituasjon dersom de ikke har krisesenter i egen kommune. Svarene omfatter instanser som vanligvis ikke tilbyr beskyttet boalternativ og

fordeler seg relativt jevnt mellom legevakt, annen lege- og helsetjeneste, sosialtjeneste og politi.

Disse instansene ivaretar primært andre funksjoner. Ingen av besvarelsene viser til noe beskyttet boalternativ i regi av disse instansene, som heller ikke er særskilt rettet mot voldsutsatte kvinner.

Konklusjoner

Hele 17% av kommunene har ikke oppgitt noe tilbud om krisesenter på spørsmål om dette. Dette betyr at norske myndigheters forpliktelse til å gi beskyttelse til kvinner som utsettes for vold i nære relasjoner, ikke blir ivaretatt på kommunalt plan. Amnesty mener at det ikke kan være opp til den enkelte kommunes prioritering om det blir gitt tilbud om et beskyttet boalternativ til voldsutsatte kvinner. Voldsutsatte kvinner i alle kommuner må ha tilbud om krisesenter eller et tilsvarende tilbud. Det må ligge i rimelig geografisk nærhet slik at det utgjør et reelt tilbud om beskyttelse. Det er også nødvendig å sikre at dette tilbudet har en minimum standard på tjenester, lokaler og ansattes kompetanse for på en god måte å kunne møte voldsutsatte kvinner som befinner seg i en krisesituasjon.

4. Kommuner gir lite til krisesentre

Mange kommuner gir ikke økonomisk tilskudd til et krisesenter, og tilskuddene er generelt for lave til å sikre et tilbud om krisesentre med en minimum standard. Det kommunale tilskuddet til krisesentre varierer sterkt og gir stor variasjon i krisesentrenes rammebetingelser.

Manglende tilskudd til krisesentre

7% av kommunene svarer at de ikke gir noe tilskudd til krisesentre. 7% av kommunene besvarer ikke spørsmålet eller besvarer på annen måte enn å oppgi informasjon om årlig tilskudd.

Det er grunn til tro at også mange kommuner som ikke besvarer spørsmålet heller ikke gir noen økonomisk støtte. En undersøkelse basert på informasjon fra samtlige av Norges krisesentre viser at 13% av Norges kommuner ikke ga støtte til et krisesenter i 2004³⁹. En slik manglende kommunal støtte til et krisesenter gir alvorlige økonomiske konsekvenser. Statens støtte faller også bort da det statlige tilskuddet beror på at kommunen selv gir tilskudd. Staten og kommunene står for nær 100% av krisesentrenes inntekter⁴⁰.

Lavt gjennomsnittlig tilskudd

For kommunene som besvarer spørsmålet (93%) ligger gjennomsnittlig årlige tilskudd til krisesentre på 8 til 10 kroner per innbygger i kommunen⁴¹.

Tilskuddet er lavere for kommuner som oppgir at tallet gjelder for 2005 enn for kommuner som oppgir at tallet gjelder for 2004. Det henger sammen med en endring i finansieringsordningen der fordelingen mellom kommune og stat er endret. Dette er nærmere beskrevet nedenfor. Men uansett årstall som blir lagt til grunn, er det gjennomsnittlige tilskuddet lavt. Et årlig tilskudd på 10 kroner per innbygger utgjør ikke mer enn 10,000 kroner i en kommune med 1000 innbyggere. Det er like mye som enkelte kommuner av denne størrelsen utlyser i ekstra stipendmidler til videregående utdanning.

Samtidig med at kommunale tilskudd er lave, har svært mange krisesentre en vanskelig økonomi. Kvinnevoldsutvalget viser i sin utredning til at de fleste krisesentre sliter med svært stramme budsjetter og en uforutsigbar økonomisk situasjon. Lite ressurser fører til at akuttberedskap prioriteres istedenfor et langsiktig tilbud og faglig utvikling. Det er mye overarbeid blant ansatte, manglende mulighet til å ansette personer med nødvendig kompetanse og vanskelig å få oppgradert mangelfulle lokaler. I forhold til sistnevnte mangler mange sentre møterom til gruppesamtaler, er dårlig fysisk sikret, har svakheter i forhold til hygiene og smittevern og er ikke tilpasset for å kunne ta i mot funksjonshemmede.⁴²

Tall fra 1999 og 2003 viser at ressursbruken på krisesentrene er på bare ca. 60% av hva som er beregnet som nødvendig for å ha en minimum standard i forhold til lokaler, bemanning og tjenestetilbud⁴³. En slik minimums standard innebærer blant annet at krisesentrenes lokaler har tilstrekkelig plass og er tilrettelagt for personer med funksjonshemming, at personale kan

³⁹ Jonassen 2005

⁴⁰ Barne- og familiedepartementet 2005

⁴¹ Gjennomsnittlig tilskudd er kr 10,37 for kommuner som oppgir tall for 2004, kr 7,65 for kommuner som oppgir tall for 2005 og kr 8,96 for kommuner som ikke spesifiserer årstall.

⁴² NOU 2003:31 s. 84-90

⁴³ Vista Utredning 2001 og 2004

ansettes med ordinær lønn og at krisesenteret er døgnåpent. Krisesentrenes tjenester må innebefatte krisetelefon, opphold for kvinner og barn i krisesituasjon, bistand til kontakt med hjelpeapparatet, tilbud til barn, dagtilbud til brukere og utadrettet virksomhet.

Store variasjoner i kommunenes støtte

Det er svært store forskjeller i hvor mye de enkelte kommuner gir i støtte til krisesentre sett i forhold til kommunenes innbyggertall. En del gir ingenting mens Vevelstad kommune i Nordland ligger øverst med 48 kroner per innbygger⁴⁴. Det er også store variasjoner mellom fylkene (tabell 4). Gjennomsnittlig kommunal støtte per innbygger varierer fra 4 til 19 kroner.

Tabell 4. Kommunal støtte til krisesentre sett fylkesvis.

Fylke	Gjennomsnittlig støtte til krisesentre per innbygger i kommunen (kr)
Finnmark	19
Hedmark	17
Østfold	15
Nordland	14
Buskerud	13
Akershus	12
Oslo	12
Møre og Romsdal	10
Oppland	9
Sogn og Fjordane	8
Vest-Agder	8
Troms	7
Aust-Agder	7
Telemark	6
Hordaland	6
Rogaland	5
Vestfold	4
Sør-Trøndelag	4
Nord-Trøndelag	4
Gjennomsnitt totalt	9

Tallene innbefatter ikke eventuell støtte til andre krisetiltak

Selv om tallene, som er basert på 2004, 2005 og ukjent årstall avhengig av hver enkelt kommunes svar, ikke kan sammenliknes direkte, gir de en pekepinn på hvor ulike de økonomiske forutsetningene er for å drive krisesentre i forskjellige deler av landet. Det er et tydelig behov for å utvikle forutsigbare og rettferdige tildelingskriterier for krisesentrene, noe som Kvinnevoldsutvalget tidligere har anbefalt i sin utredning.⁴⁵

Lite hjelp av ny finansieringsordning

Overgangen til en ny finansieringsordning i 2005 med en større andel av statlig støtte til krisesentrene (80% fra 2005, tidligere 50%), og tilsvarende lavere andel for kommunene (20% fra 2005, tidligere 50%), gjør det tilsynelatende lettere for kommunene å sørge for nødvendig økonomisk støtte til krisesentrene. Barne- og familiedepartementets stortingsproposisjon for 2005⁴⁶ viser imidlertid at staten i sine overslagsbevilgninger

⁴⁴ Svar er inkludert fra alle kommuner som har oppgitt beløp uavhengig av om beløpet er for 2004, 2005 eller ikke spesifisert årstall.

⁴⁵ NOU 2003: 31

⁴⁶ Barne- og familiedepartementet 2004a s 47

reduserer kommunenes frie inntekter (rammetilskudd) for å kompensere for de statlige merutgiftene. Summen av statlige og kommunale midler som gjøres tilgjengelig for krisesentre er omtrent den samme.

Det må bemerkes at situasjonen på kort sikt ser ut til å være positiv for noen krisesentre som har inngått langsiktige avtaler om finansiering med samarbeidskommunene. Der en slik avtale innebærer at kommunens tilskudd holdes konstant de nærmeste de nærmeste par årene, vil krisesenteret få større midler på grunn av økningen i den statlige andelen.

Det ser ut til at den nye finansieringsordningen ikke bidrar til å fjerne de store forskjellene i økonomiske rammer for krisesentrene. Statens andel av tilskuddet til det enkelte krisesenter forutsetter fremdeles at kommunen først har gitt tilskudd. Krisesentrenes økonomi er derfor avhengig av situasjonen i brukerkommunene. Krisesentre med brukerkommuner som har bedre økonomi og mer velvillig innstilt kommunestyre, har generelt bedre økonomiske betingelser enn sentre med brukerkommuner som ikke velger å yte like mye til krisesentervirksomheten.⁴⁷

Konklusjoner

Kommunenes delvis fraværende, generelt lave og sterkt varierende støtte til krisesentre tyder på en manglende forståelse på kommunalt nivå for menneskerettslige forpliktelser til å gi kvinner utsatt for vold i nære relasjoner nødvendig beskyttelse. Situasjonen er også i strid med målsetningen i regjeringens handlingsplan om å sikre at ofre for vold i nære relasjoner får tilstrekkelig bistand og beskyttelse.⁴⁸

Krisesentrene må sikres forutsigbar og tilstrekkelig økonomisk støtte til å etablere og opprettholde et nødvendig tjenestetilbud av en minimum standard med nærhet til brukere, egnede lokaler, ansatte med rett kompetanse og en god akuttberedskap. Størrelsen på tilskuddene til krisesentrene må generelt heves, og de store variasjonene må jevnes ut.

⁴⁷ Jonassen 2003 s. 137

⁴⁸ Justis- og politidepartementet 2004a s. 4

5. Mangel på voldtektsmottak

Amnestys kartlegging viser kun enn en tredjedel av kommunene (36%) har tilbud om voldtektsmottak. Det er et stort gap mellom nasjonale forpliktelser om å tilby rehabilitering til kvinner utsatt for voldtekt og situasjonen i kommunene.

Få har voldtektsmottak tilknyttet legevakt

På spørsmål om kommunen har tilbud om voldtektsmottak tilknyttet en kommunal eller interkommunal legevakt svarer under en fjerdedel (23%) av kommunene bekreftende. Det er primært kommuner som ligger i nærheten av voldtektsmottakene ved legevaktene i Oslo, Drammen, Skien, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Tromsø som har et slikt tilbud.⁴⁹ I tillegg har Vestfoldskommuner tilgang til et ambulerende voldtektsmottak som per i dag er et prøveprosjekt.

Øvrige kommuner svarer enten at de ikke har voldtektsmottak tilknyttet legevakt (66%), gir annet svar (10%), eller besvarer ikke spørsmålet (1%).

Den svært lave dekningsgraden står i sterk kontrast til det særskilte behovet for og retten til rehabilitering som kvinner utsatt for voldtekt har. Kvinner i en slik situasjon trenger å kunne henvende seg til et voldtektssmottak som ligger i geografisk nærhet.

Store variasjoner i innhold og kvalitet på voldtektsmottakene

Selv om undersøkelsen ikke har fokusert spesielt på innholdet og kvaliteten på tilbudet ved disse voldtektsmottakene, er det store variasjoner⁵⁰. Eksisterende mottak preges av manglende overordnet forankring, og tilbudet er lite enhetlig.

Sosial- og helsedirektoratet har anbefalt at de skal være et lavterskel tilbud som fortrinnsvis er tilknyttet legevakt. De må ikke kreve henvisning, være døgnåpne, ha felles registreringsrutiner, ha tilgjengelig medisinsk, rettsmedisinsk og psykososial kompetanse, og ha etablerte oppfølgingsrutiner.⁵¹

Den medisinske kompetansen behøves for å håndtere fysiske skader, smitte og graviditet, den rettsmedisinske kompetansen for å besørge sporsikring uavhengig av om forholdet er anmeldt, og den psykososiale kompetansen for å behandle den voldtattes krisereaksjoner. At det skal være tilgjengelig kompetanse innebærer enten en tilstedeværelse på mottaket eller at det er en fungerende vakt/beredskapsordning.

Det rapporteres om et særskilt behov for å styrke den rettsmedisinske kompetansen.⁵² Rettsmedisin er et neglisjert felt i Norge. Norske institutter for rettsmedisin fyller ikke kravene til internasjonal akkreditering, og det er ikke noe overordnet organ som kan sette normer for arbeidet, besørge opplæring og veiledning, og sikre kontinuerlig oppdatering av rettsmedisinske rutiner. Ved voldtektsmottakene stilles det per i dag heller ikke noen formelle krav til kompetansen til dem som skal utføre rettsmedisinske undersøkelser. Denne situasjonen bidrar til en dårlig rettsikkerhet for kvinner utsatt for voldtekt.

⁴⁹ En kartlegging fra Sosial- og helsedirektoratet 2004 definerer disse mottakene som voldtektsmottak.

⁵⁰ Se Sosial- og helsedirektoratet 2004

⁵¹ Sosial- og helsedirektoratet 2004

⁵² Avsnittet er basert på en høringsuttalelse til denne rapporten fra overlege Helle Nesvold ved Oslo legevakt.

Få har voldtektsmottak tilknyttet sykehus

På spørsmål om hvor voldtatte kvinner kan henvende seg i fravær av et kommunalt eller interkommunalt voldtektsmottak oppgir 13% av kommunene som har besvart undersøkelsen, at de har tilbud om voldtektsmottak tilknyttet sykehus.

Det er usikkert i hvilken grad disse mottakene utgjør et lavterskeltilbud, da spesialisthelsetjenestene på sykehus vanligvis bare er tilgjengelig ved henvisning fra lege. I følge informasjon Amnesty har fått har sykehusene i Trondheim, Haugesund, Elverum, Lillehammer, Gjøvik og Fredrikstad voldtektsmottak som ikke krever henvisning. Men selv om alle voldtektsmottakene tilknyttet sykehus det blir vist til viser seg å være et lavterskeltilbud, kan bare totalt 36%, eller ca. en tredjedel, av kommunene tilby voldtektsmottak (tilknyttet legevakt eller sykehus) som ikke krever henvisning.

Kommunene oppgir andre, men ikke tilstrekkelige tilbud

Ved fravær av voldtektsmottak tilknyttet legevakt oppgir en del kommuner at voldtatte kvinner kan henvende seg til legevakt (42%), annen lege-/helsetjeneste (26%), politi (22%) og krisesenter (21%). Sosialtjeneste, kriseteam, psykiatri og annet blir også vist til. Mange kommuner oppgir mer enn ett alternativ.

Felles for disse alternativene er imidlertid at de hver for seg bare dekker en del av tilbudet som kvinner utsatt for voldtekt behøver. De kan derfor ikke tilby den samlede støtte, oppfølging og kompetanse som kvinner utsatt for voldtekt har behov for.

Ikke alle voldtektsmottak er døgnåpne

Av kommunene som oppgir at de har tilbud om voldtektsmottak tilknyttet legevakt eller sykehus svarer 7 av 10 kommuner (74%) at det er døgnåpent. Øvrige kommuner svarer at det ikke er døgnåpent (12%) eller besvarer ikke spørsmålet (14%).

At en del kommuner ikke har døgnåpne voldtektsmottak representerer et problem. Voldtekt kan skje når som helst på døgnet, og voldtektsmottak som ikke er døgnåpne utgjør ikke et tilfredsstillende tilbud.

De fleste av kommunene som ikke har tilbud om døgnåpnet voldtektsmottak, oppgir at voldtatte kvinner kan henvende seg til legevakten utenom voldtektsmottakets åpningstid. Den primære oppgaven til en ordinær legevakt er imidlertid å yte vanlig medisinsk hjelp og ikke yte rettsmedisinsk og psykososial assistanse som voldtatte kvinner også trenger.

Dårligst tilbud i mindre kommuner

I forhold til kommunestørrelse er det som oftest store kommuner som har tilbud om voldtektsmottak. Halvparten (47%) av store kommuner som har svart, oppgir at de har tilbud om voldtektsmottak tilknyttet kommunal eller interkommunal legevakt, mens en femtedel av henholdsvis mellomstore (22%) og små (19%) kommuner har svart det samme. Tilsvarende har 18%, 14% og 10% av henholdsvis store, mellomstore og små kommuner svart at de har tilbud om voldtektsmottak tilknyttet sykehus.

Dette viser at samtidig som situasjonen i byer og andre større kommuner ikke er god nok, er tilbudet om voldtektsmottak knapt eksisterende i små og mellomstore kommuner. Retten til rehabilitering av kvinner utsatt for voldtekt blir ikke ivaretatt i de fleste mindre kommuner.

Store fylkesvise variasjoner

Bortsett fra Oslo er det kun Vestfold hvor alle kommunene svarer at de har et tilbud om voldtekstmottak (tabell 5). På den andre ytterkanten ligger Finnmark og Sogn og Fjordane der ingen kommuner har oppgitt at de har et slikt tilbud. Fylkesvis varierer dermed andelen av kommuner som oppgir at de har et tilbud om voldtekstmottak helt fra 0 til 100%.

Tabell 5. Tilbud om voldtekstmottak sett fylkesvis.

Fylke	Tilknyttet legevakt (% av kommuner)	Tilknyttet sykehus (% av kommuner)	Sum voldtekstmottak (% av kommuner)
Østfold	11	33	44
Oslo	100	0	100
Akershus	11	11	22
Buskerud	79	0	79
Vestfold	100	0	100
Telemark	69	0	69
Aust-Agder	45	0	45
Vest-Agder	75	0	75
Rogaland	48	24	72
Hordaland	23	14	37
Hedmark	0	42	42
Oppland	0	19	19
Sogn og Fjordane	0	0	0
Møre og Romsdal	5	19	24
Sør-Trøndelag	0	33	33
Nord-Trøndelag	0	35	35
Nordland	4	0	4
Troms	13	0	13
Finnmark	0	0	0
Totalt	23	13	34

Generelt kan det sies at dekningsgraden i Sør-Norge er bedre enn dekningsgraden i Nord-Norge. Undersøkelsen viser uansett at de fleste fylker trenger en forbedring av tilbudet om voldtekstmottak.

Variierende forståelse av voldtekstmottak

Svarene fra kommunene viser også varierende forståelse av hva et voldtekstmottak er. I noen tilfeller blir tilbud om krisesenter vist til som tilbud om voldtekstmottak. Flere kommuner anser også at voldtekstmottaket er døgnåpent når det kun er åpent utenom vanlig arbeidstid.

Sistnevnte er et problem da en voldtatt kvinne for eksempel først må henvende seg til legevakten, og vente til voldtekstmottaket åpner for å få gjennomført en rettsmedisinsk undersøkelse.

Det er også problematisk at kommunene ikke gir uttrykk for å forstå hva Sosial og helsedirektoratets anbefalinger om voldtekstmottak innebærer i forhold til å ha en lav brukerterskel, nødvendig tilbud og døgnåpne åpningstider⁵³. Det avdekker et behov for bevisstgjøring og kompetanseheving i kommunene på dette feltet.

⁵³ Sosial- og helsedirektoratet 2004

Konklusjoner

Kun 23% av kommunene har kunnet vise til et tilbud om voldtektsmottak i regi av kommunal eller interkommunal legevakt. Selv når voldtektsmottak tilknyttet spesialisthelsetjenesten på sykehus regnes med, er det kun 36% av kommunene som har kunnet vise til at de har et tilbud om voldtektsmottak. Tilbudet preges også av store fylkesvise forskjeller, og det er generelt lavest dekning i små og mellomstore kommuner. Det er også varierende forståelse på kommunalt plan i forhold til hva et voldtektsmottak er og hvilke tjenester et voldtektsmottak må tilby.

Selv om undersøkelsen ikke har fokusert direkte på kvaliteten på mottakene, mottar Amnesty tilbakemeldinger fra fagpersonell om at det er store forskjeller på innhold og kvalitet på tilbudet ved de enkelte mottak. Det er et særlig behov for å styrke kompetansen på det rettsmedisinske området.

Generelt er det et stort gap mellom voldtatte kvinners rett til rehabilitering og det tilbudet kommunene tilbyr. Situasjonen står også i skarp kontrast til målsetningen i regjeringens handlingsplan om å sikre kvinner som er utsatt for vold tilstrekkelig hjelp, beskyttelse og bistand.

6. Få kommuner har tilbud til særskilt sårbare grupper

Få kommuner har kunnet vise til særskilte tilbud for kvinner som er spesielt sårbare for vold i nære relasjoner, som kvinner med funksjonshemming, kvinner med utenlandsk bakgrunn, kvinner med rusavhengighet, lesbiske kvinner og kvinner med psykiske problemer.

En av tre kommuner oppgir "ikke særskilt tilbud"

En tredjedel (31%) av kommunene gjør det tydelig i sine svar at de ikke har noe særskilt tilbud til kvinner som er spesielt sårbare. Svarene fra henholdsvis Dønna og Måsøy kommune representerer typiske svar: "Ingen spesielle tilbud til disse gruppene" og "Tilbudet er det samme som for alle andre kvinner"

Denne situasjonen står i skarp kontrast til hvordan en del kvinner på grunn av sterk avhengighet til partner eller familie kan være mer sårbare og utsatt for vold i nære relasjoner. For eksempel vil kvinner med funksjonsnedsettelse ofte være i et sterkt avhengighetsforhold til partner, og risikoen for overgrep synes å øke med behovet for hjelp. Kvinner med utenlandsk bakgrunn som ikke behersker norsk, er hjemmearbeidende og lite integrert i det norske samfunn, vil vanligvis ha store problemer med å bryte ut av et voldelig parforhold da eksisterende hjelpetilbud vil være lite tilgjengelig. Kvinner med rusproblemer er også sårbare da de lett blir utsatt for stigmatisering og har vanskeligere for å bli trodd i møte med helsevesen og politi.⁵⁴

Også lesbiske kvinner blir lett stigmatisert og oftere utsatt for vold enn kvinner generelt.⁵⁵ I tillegg har en del kvinner med psykiske problemer fra tidligere overgrep lett for å havne i nye forhold der de blir mishandlet.⁵⁶ Generelt betyr den økte sårbarheten for vold i nære relasjoner at særskilte tiltak trengs for beskyttelse og rehabilitering.

Halvparten av kommunene henviser til ordinært hjelpetilbud

Omtrent halvparten av kommunene (48%) svarer med å henvise til kommunenes ordinære hjelpetilbud – enten ved oppgi kommunens ordinære hjelpeapparatet som svar eller ved å liste opp tilhørende institusjoner. Dette blir gjort uten å spesifisere eventuelt tilrettelagt tilbud for særskilt sårbare grupper.

Det må antas at de fleste av disse kommunene heller ikke har noe særskilt tilrettelagt tilbud da de ikke har gitt informasjon om det. Det ser ut som en del kommuner ikke forstår behovet for særskilt tilrettelegging for spesielt sårbare grupper. Svar som det gitt av Karmøy kommune – "Tilbudene er åpne for alle" – tyder på det. I tillegg svarte Osen kommune at det ikke engang fantes kvinner i kommunen som tilhørte grupper spesielt utsatt for vold i nære relasjoner: "Per dato har vi ingen rusavhengige kvinner, ingen med utenlandsk herkomst, ingen kjente lesbiske, ingen funksjonshemmede. Derfor: dette har ikke vært prioritert"

6% av kommunene oppgir særskilt tilbud

Av alle kommunene er det 6% som viser til ett eller flere særskilt tilrettelagte tilbud.

⁵⁴ Se NOU 2003:31 s. 52-56

⁵⁵ Se Hegna, Kristiansen & Moseng 1999. Lesbiske kvinner blir utsatt for vold og trusler om vold omtrent dobbelt så ofte som kvinner generelt. I 21% av tilfellene utføres volden eller truslene om vold av en nærtstående person.

⁵⁶ Askeland, Strand & Sætre 2002

Som særskilte tilbud refererer kommunene blant annet til tilrettelegging for funksjonshemmede på krisesenter (f.eks. Odda og Skedsmo kommune) og tilgjengelighet av tolk på krisesenter (f.eks. Oslo kommune). Det refereres også til opplæringsprogram om voldsproblematikk for kommunalt ansatte som jobber med rusavhengige og prostituerte, samtalegrupper for voldsutsatte kvinner med minoritetsbakgrunn (Rælingen kommune) samt andre tilbud.

Selv blant disse 6 prosentene er det i flere tilfeller tvil om svarene dreier seg om generelle tilbud for kvinner med rusproblemer, fra minoritetsbakgrunn, med funksjonsnedsettelse osv eller om de henspeiler på *voldsutsatte* kvinner fra disse gruppene. Svarene har vært tolket til disse kommunenes fordel: som et særskilt tilrettelagt tilbud til voldsutsatte kvinner fra disse gruppene.

Øvrige kommuner som ikke er inkludert i kategoriene ovenfor, svarer "annet" (7%) eller besvarer ikke spørsmålet (8%).

Begrenset tilbud ved krisesentrene

I flere besvarelser blir det påpekt at krisesenteret ikke kan ha boende voldsutsatte kvinner som er rusavhengige eller har alvorlige psykiske problemer. Det er heller ingen av kommunene som oppgir et tilbud om beskyttet boalternativ til disse gruppene som i hovedsak ser ut til å stå uten et slikt tilbud.

En del kommuner kommenterer også at krisesenteret ikke er tilrettelagt for voldsutsatte kvinner med funksjonshemming. I en rapport fra desember 2003⁵⁷ ble det dokumentert at bare 14 av 50 krisesentre er fysisk tilrettelagt for kvinner med funksjonshemming. Denne situasjonen harmonerer dårlig med at regjeringen allerede i forrige handlingsplan for vold mot kvinner⁵⁸ spesifiserte et tiltak for å bedre tilgjengeligheten ved landets krisesentre for voldsutsatte kvinner med funksjonshemming.

Konklusjoner

Svært få kommuner viser til et særskilt tilbud til kvinner som er spesielt sårbare for vold i nære relasjoner, og så mye som en tredjedel av kommunene svarer at de ikke har noe tilrettelagt tilbud. Manglende tilbud betyr at Norges menneskerettslige forpliktelser ikke oppfylles på kommunalt nivå.

FNs kvinnekomité har uttrykt bekymring for blant annet en økende andel av kvinner med minoritetsbakgrunn i krisesentrene i Norge⁵⁹. Det tydeliggjør behovet for øket innsats for å tilrettelegge hjelpetilbudet.

Det er positivt at regjeringen i sin handlingsplan anerkjenner at en del voldsutsatte kvinner, på grunn av forhold som språkvansker, funksjonshemming, manglende nettverk og økonomiske resurser, har særskilte bistandsbehov.⁶⁰ Imidlertid gjenspeiles ikke målsetningen i samme handlingsplan – om at ofre for vold skal sikres nødvendig bistand og beskyttelse – i kommunenes tilbud til kvinner spesielt utsatt for vold i nære relasjoner.

⁵⁷ Madsen, Johansen og Smaadahl 2004

⁵⁸ Justis- og politidepartementet 2004 b.

⁵⁹ CEDAW 2003

⁶⁰ Justis- og politidepartementet 2004 a.

7. Ikke på den politiske dagsorden.

Resultatet av Amnestys kartlegging viser at få kommuner i Norge tar opp menns vold mot kvinner i nære relasjoner til politisk diskusjon. På spørsmål om hvorvidt omfanget av menns vold mot kvinner i egen kommune er blitt satt på den politiske dagsorden svarer fire av fem kommuner enten nei eller lar være å svare (tabell 6).

Menns vold mot kvinner ikke et problem

Tilbakemeldingene fra kommunene kan tyde på at mange kommuner ikke anser vold mot kvinner for å være noe stort problem i deres kommune. Dermed betrakter ikke kommunen dette verken som et aktuelt eller relevant tema å ta opp til politisk debatt.

- Nei, har ikkje vore framtreddande problem ”, svarer Vågå kommune.

Frosta kommune svarer: - Nei, dette har så langt vært et svært begrensa problem i Frosta kommune.”

Noen få kommuner erkjenner at temaet ikke har vært diskutert til tross for at vold mot kvinner er et omfattende samfunnsproblem.

” Ikke meg bekjent, men i revidering av rusplanen som er satt opp i revidert kommuneplan – bør dette temaet får en sentral plass. Det jobbes også med å lage kartleggingssystemer ift leger og legevakt på dette med vold i nære relasjoner”, svarer Mandal kommune.

Vold – tema ved budsjettbehandling

En femtedel av kommunene, totalt 20 % , svarer bekreftende på spørsmålet om menns vold mot kvinner har vært oppe til politisk debatt(tabell 6).

Tabell 6. Om omfanget av menns vold mot kvinner i nære relasjoner i egen kommune har vært diskutert.

Svarkategori	Andel av kommuner (%)
Ja	20
Nei	71
Ukjent	4
Annet	3
Ikke besvart	2
Totalt	100

Svært mange av disse kommuner viser til at menns vold mot kvinner blir diskutert i forbindelse med budsjettbehandling og bevilgninger til krisesenter. Temaet blir da i all hovedsak diskutert i bystyret eller formannskapet.

Voss kommune sier: ” ... ofte diskusjon politisk ved at det i sammenheng med budsjett blir foreslått å redusere stønad til krisesenteret. Dette blir likevel ikkje godkjent politisk.”

Også svaret fra Kautokeino kommune forsterker inntrykket av at vold mot kvinner i nære relasjoner i særlig grad blir diskutert i forbindelse med konkrete bevilgninger til hjelpetiltak.

På spørsmål om omfanget av menns vold mot kvinner er blitt tatt opp til politisk diskusjon svarer kommunen: ” Det er ikke tatt opp til politisk diskusjon i kommunale organer siden kommunens kriseleilighet ble nedlagt i 1998”.

Volden diskuteres sjelden

Noen få kommuner oppgir at menns vold mot kvinner diskuteres årlig, men mange kommuner uttrykker at det kan gå år mellom hver gang.

”Lenge siden. Diskusjoner har oftest vært knyttet rundt budsjettbehandling, svarer Sortland kommune”.

Hvor lenge det kan gå mellom hver gang menns vold mot kvinner er et tema i den kommunalpolitiske debatten kommer frem fra svaret til Frogn kommune.

”Temaet har vært til politisk diskusjon i forbindelse med etableringen av Follo krisesenter som ble etablert i 1983.”

Politisk interesse noen steder

Det finnes noen eksempler på kommuner som systematisk tilrettelegger for å ta opp menns vold mot kvinner i nære relasjoner til politisk diskusjon.

” Menns vold mot kvinner har vært diskutert politisk i forbindelse med familievold prosjektet. I etterkant av prosjektet ble det utarbeidet en handlingsplan”, svarer Kristiansand.

Verdal kommune i Nord-Trøndelag melder: ” Politisk ledelse er meget sterkt engasjert. Temaet vold i nære relasjoner har vært tatt opp som orientering i Formannskapet høsten 2004 i forbindelse med Krisesenterets problemer med å få inn kommunal støtte fra samtlige kommuner i Nord-Trøndelag”.

Fredrikstad kommune skriver: ” Årlig holder politiet en informasjon for politikerne i kommunestyret om utvikling innen kriminalitet, vold, voldtekt og vold i nære relasjoner, belyst med statistikker”.

Konklusjoner

Amnestys kartlegging viser at diskusjonen om menns vold mot kvinner er så godt som fraværende i den lokalpolitiske samtalen. Over 70% av kommunene oppgir at det aldri har vært noen politisk diskusjon om temaet.

En femtedel av kommunene (20%) oppgir at menns vold mot kvinner på et eller annet tidspunkt har vært diskutert i kommunen, som oftest i forbindelse med budsjettbehandling og tilskudd til krisesentre. Mange kommuner oppgir at det kan gå mange år mellom hver gang temaet diskuteres.

Omfanget av politisk debatt vil være en indikasjon på hvorvidt den politiske oppmerksomheten og interessen for å bekjempe vold mot kvinner er tilstede i kommunen. Det viser hvorvidt kommunen er seg problemet bevisst, og avdekker hvor store hindre som finnes for å skaffe kvinner som er utsatt for vold et godt tilbud.

Det gir grunn til bekymring når kommuner oppgir at temaet ikke blir diskutert fordi menns vold mot kvinner ikke er noe problem i deres kommune.

I regjeringens handlingsplan fremhever regjeringen at de aller fleste tjenester som er relevante for voldsutsatte tilbys på kommunalt nivå, men erkjenner samtidig at en mangelfull bevissthet om vold i nære relasjoner kan være et vesentlig hinder for å gi et godt tilbud.

Dersom myndighetene skal ta handlingsplanens overordnede målsetninger på alvor og synliggjøre og forebygge vold i nære relasjoner gjennom holdningsendring, forutsetter det en omfattende mobilisering av relevante institusjoner, organisasjoner og enkeltpersoner både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

8. Kommunene uten handlingsplan mot vold

Amnestys kartlegging viser at 95% av alle kommuner i Norge mangler handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Svært mange kommuner begrunner dette med at vold mot kvinner ikke er noe problem i deres kommune, og at det dermed heller ikke er behov for noen handlingsplan.

Begrunnelser for manglende handlingsplan

På spørsmålet om hvorfor kommunen ikke har utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner svarer en fjerdedel av kommunene (23%) at vold i nære relasjoner er et lite problem i deres kommune, og at kommunen dermed ikke ser behovet for å utarbeide en handlingsplan mot vold i nære relasjoner (tabell 7).

Tabell 7. Kommunenes begrunnelse for manglende handlingsplan.

Svarkategori	Andel av kommuner (%)
Spørsmål ikke relevant*	5
Ikke behov	23
Ikke prioritert	7
Ikke ressurser	1
Ikke kapasitet	3
Inngår i annen plan	8
Annet	23
Ikke besvart	30
Totalt	100

* Ikke relevant hvis kommunen har handlingsplan

Meråker kommune: ”Manglende handlingsplan skyldes at dette er et forholdsvis lite problem i Meråker kommune”.

Rygge kommune: ”Har ikke noe dokumentert behov”.

Gol kommune: ”Ikke er vurdert som aktuelt sett på bakgrunn av behovet”.

Utsira kommune: ”Kan ikke lage planer på alt mulig som kan skje”.

Det er i særlig grad små kommuner som svarer at det ikke er behov for en handlingsplan fordi menns vold mot kvinner ikke er noe dokumentert problem i deres kommune (tabell 8).

Tabell 8. Kommuner som oppgir at det ikke er behov for handlingsplan i forhold til kommunestørrelse.

Kommunestørrelse	Ikke behov for handlingsplan (%)
Liten	34
Mellomstor	13
Stor	3
Totalt	23

Det er imidlertid ingen dokumenterte forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner når det gjelder omfanget av menns vold mot kvinner i parforhold.⁶¹ Det er dermed ikke holdbart at noen kommuner fraskriver seg ansvaret for å ta problemet på alvor ved å vise til at det ikke forekommer i deres kommune.

Kommunene erkjenner ikke at fravær av gode registreringsrutiner og manglende bevissthet om mørketall er med på å tilsløre det faktiske omfanget av menns vold mot kvinner i nære relasjoner. Når kommunene begrunner mangel på handlingsplan med at vold i nære relasjoner ikke er et problem, viser det at kommunene ikke forholder seg til kunnskap om omfanget av menns vold mot kvinner i nære relasjoner, til tross for dokumentasjonen som finnes i ulike forskningsrapporter⁶², i justisdepartementets voldsmåling⁶³ og Kvinnevoldsutvalgets utredning.⁶⁴

Det er behov for et aktivt kommunalt engasjement for å forebygge og stanse vold i nære relasjoner. Et første skritt må være erkjennelsen av at menns vold mot kvinner i nære relasjoner faktisk er et omfattende samfunnsproblem.

Vold mot kvinner lite fokus

Syv prosent av kommunene som mangler handlingsplan begrunner dette med manglende prioritering.

Et eksempel er Kragerø kommune som uttaler: ”Årsaken til at det ikke er utarbeidet en slik handlingsplan bunner i lav politisk prioritering, og lite fokus på problemstillingen”

Et annet eksempel er Bømlo kommune som sier: ”Ikkje prioritert område, problemstillinga har lite fokus”.

Kommunenes kommentarer på dette punktet viser igjen hvordan en manglende synliggjøring av menns vold mot kvinner i nære relasjoner fører til en manglende prioritering av tiltak for å forebygge og stanse volden.

Lovpålagte oppgaver prioriteres

Noen kommuner understreker også nødvendigheten av å prioritere blant mange omfattende arbeidsoppgaver. Kommunene viser til at de har mange lovpålagte arbeidsoppgaver og knappe ressurser, og at det er nødvendig å gjøre noen prioriteringer. Tiltak som er pålagt gjennom lov eller andre forordninger blir nødvendigvis prioritert.

” Lovpålagte oppgaver må prioriteres og økonomi setter klarer begrensninger!”, skriver Haugesund kommune.

Rissa kommune uttaler: ” Små kommuner nøyer seg nok i realiteten med å lage planer på fagfelt hvor det er pålagt.”

Porsanger kommune sier: ” Dersom planarbeid ikke er lovpålagt tror jeg slik utarbeidelse er avhengig av at enkeltmennesker tar initiativ.”

⁶¹ Haaland, Clausen & Schei 2005 s. 67-68.

⁶² Bl.a. Haaland, Clausen & Schei 2005 og Pape & Stefansen 2004

⁶³ Justis- og politidepartementet 2003

⁶⁴ NOU 2003:31

Unntakene

Det finnes noen få kommuner som har en egen plan mot vold i nære relasjoner.

På spørsmålet om kommunen har en handlingsplan, og hva som er målsetningene i planen svarer Stavanger kommune: ” Ja, behandlet i bystyret 14.06.04. Målsetningen er at de som utsettes eller utøver vold skal få et helhetlig og samordnet hjelpetilbud i kommunen. Bevisstheten om kvinnes rettigheter i henhold til ny helselovgivning må styrkes.”

Kristiansand kommune skriver: ” Ja, det ble i mai 2004 utarbeidet en overordnet plan og rutiner for bekjempelse av familievold i Kristiansand kommune (familievoldspermen). Planen er utarbeidet som en forlengelse av Familievoldsprosjektet som ble gjennomført i 2002-2003. Kvinner omfattes av denne planen, på lik linje med andre grupper.”

I andre kommuner er en handlingsplan mot vold mot kvinner i nære relasjoner del av en større plan.

Oslo kommune svarer : ” Oslo kommune har aldri hatt en særskilt handlingsplan for vold mot kvinner. Kommunen har hatt handlingsplaner mot vold, overgrep og prostitusjon siden 1992, der vold mot kvinner har en vesentlig plass. Oslo kommune har hatt krisesenter siden 1979, voldtekstmottak siden 1986, støttesenter mot incest for kvinner siden 1986, Dixi voldtekstmottak ble etablert i 1998 og det kommunale tiltaket Vern for eldre ble etablert som permanent tilbud i 1999.”

Konklusjoner

Et fåtall av norske kommuner har utarbeidet en handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Nær en tredjedel av kommunene (30%) begrunner dette med at vold i nære relasjoner ikke er et problem eller at det ikke er prioritert. Dette står i skarp kontrast med hovedbudskapet i regjeringens handlingsplan som definerer vold mot kvinner i nære relasjoner som et alvorlig samfunnsproblem, en krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter i strid med norsk lov. Det kan tyde på at regjeringens overordnede målsetninger for å bekjempe vold i nære relasjoner ikke i tilstrekkelig grad er kommunisert til kommunene.

Dersom myndighetenes innsats for å bekjempe vold mot kvinner i nære relasjoner skal bære frukt, er det behov for å involvere kommunene på en langt mer forpliktende måte. Med mindre kommunene aktivt engasjeres i myndighetenes innsats for å bekjempe og stanse vold mot kvinner i nære relasjoner, er det mye som tyder på at dette arbeidet vil bli nedprioritert av kommuner som sliter med å få gjennomført alle de arbeidsoppgaver som de er pålagt.

En handlingsplan er resultatet av en prosess som i hovedsak dreier seg om synliggjøring og bevisstgjøring, identifisering av utfordringer, mål og tiltak, og systematisk oppfølging av fremgang. Kanskje det nettopp er en slik prosess som må komme i gang lokalt for å bidra til synliggjøring, skape interesse og legge grunnlaget for å få iverksatt de nødvendige tiltak lokalt for å forebygge og stanse vold mot kvinner.

9. Manglende forebygging gjennom holdningsskapende arbeid

Amnestys kartlegging viser at de fleste kommunene gjør lite for å synliggjøre at menns vold mot kvinner er et alvorlig samfunnsproblem. Det er en stor mangel på holdningsskapende arbeid selv om det er en del av nasjonale forpliktelser og målsetninger på området.

Manglende holdningsskapende arbeid

En tredjedel (36%) av kommunene svarer at de gjør lite eller ingen ting for å synliggjøre at menns vold mot kvinner er et alvorlig samfunnsproblem (tabell 9). I tillegg besvarer en fjerdedel av kommunene (25%) ikke spørsmålet.

Da lite/ingenting er den største svarkategorien, må det antas at mange av kommunene som ikke svarer også gjør lite på dette området.

Tabell 9. Hva kommunene gjør for å synliggjøre at vold mot kvinner er et alvorlig samfunnsproblem.

Svarkategori	Andel av kommuner som har besvart (%)*
Informasjon gjennom media	1
Tiltak i skolen	5
Tiltak rettet mot voldsutøvere	2
Tiltak rettet mot kommuneinstitusjoner	11
Lite / Ingen ting	36
Tiltak i regi av krisesenter	9
Annet	28
Ikke besvart	25
Totalt	117

*Noen kommuner gjør holdningsskapende arbeid i henhold til flere svarkategorier.

Situasjonen står i kontrast til Kvinnevoldsutvalgets anbefalinger⁶⁵. Kvinnevoldsutvalget har plassert hovedansvaret for samordning av det fremtidige tjenestetilbudet til voldsutsatte og voldsutøver – hvorav holdningsskapende arbeid inngår i et skissert minimum tilbud – på kommunalt nivå. I henhold til utvalget er det viktig at befolkningen bevisstgjøres både om omfanget av menns vold mot kvinner, om hva som kjennetegner denne formen for vold og om hvilke konsekvenser volden kan ha for de som rammes. Foruten å påvirke holdninger hos personer som utøver og kan komme til å utøve vold, vil en bevisstgjøring av allmennheten kunne bidra til at volden lettere oppdages, til at folk lettere griper inn når de oppdager vold i nære relasjoner og til generelt økt sosial kontroll i forhold til voldsutøvere.

42% av små kommuner gjør lite / ingenting

42% av små kommuner svarer at de gjør lite eller ingen ting for å synliggjøre at menns vold mot kvinner i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem. 32% av mellomstore og 21% av store kommuner svarer det samme.

Dette viser at behovet for å øke innsatsen på holdningsskapende arbeid, som generelt er stort, er størst i små og mellomstore kommuner.

⁶⁵ NOU 2003:31 s 181, 205-6.

Forskjellige typer holdningskapende tiltak

Øvrige kommuner, som ikke er inkludert ovenfor, beskriver forskjellige typer tiltak for å synliggjøre menns vold mot kvinner som et alvorlig samfunnsproblem. Blant annet nevnes kompetanseheving og bevisstgjøring for ansatte i aktuelle kommuneinstitusjoner, tverrfaglig arbeid på området, holdningskapende arbeid i regi av det lokale krisesenteret, og holdningskapende tiltak i skolen. Informasjonstiltak gjennom media nevnes også, men kun av to kommuner (se under).⁶⁶

Mange svar (28%) måtte kategoriseres som "annet" blant annet fordi de ofte består av generelle formuleringer som i beste fall representerer holdningskapende arbeid omkring problemstillingen. Typiske eksempler er representert ved besvarelsene fra henholdsvis Ringerike og Kviteseid kommune:

"Alment holdningskapende arbeid gjennom ordinære samfunnsinstitusjoner."

"I det generelle arbeidet som helse og sosial utfører har dette en generell fokus. Det blir ikke jobbet spesielt med dette."

Positive eksempler finnes

Det er kommuner som utmerker seg mer positivt i forhold til holdningskapende tiltak. Flere kommuner viser til temadager, samtalegrupper og annet holdningskapende arbeid i skolen rundt problematikken. For eksempel svarer Gjesdal kommune at de har et program for sinnemestring i skolen. Når det gjelder holdningskapende arbeid rettet mot allmennheten, viser Oslo kommune til offentliggjøring av forekomstundersøkelsen "Den Skjulte volden"⁶⁷ og en tidligere informasjonskampanje om tiltak mot vold. Kautokeino kommune viser til at legetjenesten og barnevernet beskriver problematikken i intervjuer med lokalpresse og lokalradio.

Generelt ser en del krisesentre også ut til å gjøre et bra arbeid for å bevisstgjøre om problematikken. 90% av krisesentrene er imidlertid private foretak, med varierende grad av økonomisk støtte og involvering fra kommunene. Det er også usikkert i hvilken grad de når ut med informasjon utenfor kommunen hvor de er lokalisert.

Konklusjoner

Så mye som en tredjedel av kommunene svarer spesifikt at de gjør lite eller ingenting på området. En fjerdedel av kommunene besvarer ikke engang spørsmålet, og svært få kommuner viser til holdningskapende tiltak.

Samtidig er det en overordnet målsetning i regjeringens handlingsplan⁶⁸ å synliggjøre og forebygge vold i nære relasjoner gjennom holdningsendringer. Et av tiltakene i handlingsplanen går ut på å lage en informasjonsstrategi med sikte på å bryte ned tabuer og øke kunnskapen og bevisstheten omkring vold i nære relasjoner. Regjeringens målsetning og intensjoner reflekteres imidlertid ikke gjennom situasjonen i kommunene. Det er et stort gap mellom regjeringens målsetning og virkeligheten på kommunalt plan.

⁶⁶ Eventuelle informasjonstiltak i media i regi av krisesentre kommer i tillegg til dette.

⁶⁷ Pape og Stefansen 2004

⁶⁸ Justis- og politidepartementet 2004a

10. Mangelfull informasjon om hjelp til voldsutsatte kvinner

Ett fåtall kommuner har utarbeidet informasjonsmateriell om tilbudet til kvinner som har vært utsatt for voldtekt eller vold i nære relasjoner. Dette står i skarp kontrast til nasjonale målsetninger og forpliktelser om å ha et tilgjengelig hjelpetilbud.

To tredjedeler har ikke informasjonsmateriell

Nesten to tredjedeler av kommunene (63%) svarer at de ikke har utarbeidet informasjonsmateriell om hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner (tabell 10).

Tabell 10. Informasjonsmateriell om hjelpetilbudet til voldsatte kvinner.

Svarkategori	Andel av kommuner som har besvart (%)
Ja	6
Nei	63
Materiell fra annen instans	25
Ukjent	1
Ikke besvart	4
Totalt	100

Dette er på tross av at mange voldsutsatte kvinner ikke tar kontakt med hjelpeapparatet og at det er svært viktig å redusere barrierer i forhold til bruken av hjelpetilbudet.

En undersøkelse fra voldtekstmottaket på Oslo legevakt tydeliggjør utbredelsen av slike barrierer.⁶⁹ Ett av de sentrale funnene i Oslo legevakts undersøkelse er at mange overgrepsofsatte mener de ikke er kvalifisert for bistand fra hjelpeapparatet. Mange tror at for å være kvalifisert for hjelp må man være fysisk skadet, ikke kjenne overgriper og være edru og det må det dreie seg om en fullbyrdet voldtekt. I tillegg tror mange at voldtekstmottaket kun yter medisinsk hjelp, og en del utviklingshemmede kommer ikke til voldtekstmottaket på grunn av manglende informasjon.

Et tilgjengelig hjelpetilbud forutsetter således ikke bare at tjenestene er i geografisk nærhet og at det ikke kreves henvisning, men at tilstrekkelig informasjon om hjelpetilbudet når ut til voldsutsatte kvinner. Kvinnevoldsutvalget viste også til voldsutsatte kvinners behov for nærhet til hjelpeapparatet og påpekte at det må være lett å få oversikt over hvor en skal søke hjelp.⁷⁰

25% bruker informasjonsmateriell fra andre instanser

En fjerdedel (25%) av kommunene viser til at de har informasjonsmateriell utarbeidet av en annen instans. I de fleste tilfellene dreier det seg om informasjonsmateriell utarbeidet av det nærmeste krisesenteret.

Informasjonsmateriell fra krisesenteret er imidlertid ikke et tilstrekkelig alternativ. Krisesentrene fokuserer primært på krisesentrenes egne tilbud. Kommunens øvrige hjelpetilbud til kvinner som er utsatt for voldtekt og vold i nære relasjoner beskrives ikke eller bare i liten grad. Ni av ti krisesentrere er dessuten private foretak hvor kommunene bare

⁶⁹ Oslo Legevakt 2004 s. 12.

⁷⁰ NOU 2003:31 s. 204

påvirker krisesenterets drift på et overordnet nivå gjennom økonomisk støtte og eventuell styrerepresentasjon.

Det kan også være et problem at kommunene får tilsendt relevant informasjonsmaterieil som de ikke gjør aktiv bruk av internt og eksternt. I en undersøkelse utført av Nettverk for kvinner med funksjonshemming og Krisesentersekretariatet, svarte bare 24% av kommunene at de hadde sett en tilsendt brosjyre om krisesentrenes tilbud til kvinner med funksjonshemming.⁷¹

6% av kommunene har utarbeidet informasjonsmaterieil

6 % av kommunene oppgir at de har utarbeidet eget informasjonsmaterieil om kommunens tilbud til voldsutsatte kvinner. For eksempel svarer Fredrikstad kommune at de har brosjyrer fra legevakt, politi og krisesenter rettet mot voldsutsatte og pårørende. Oslo kommune svarer at voldtekstmottaket og sosial vaktjeneste på legevakten har utarbeidet brosjyrematerieil. Kristiansand kommune har utarbeidet to små foldere, tilpasset å ha i en håndveske, med telefonnummer til forskjellige hjelpetilbud.

Nesten ikke informasjonsmaterieil på andre språk

3 kommuner (1%) oppgir at de har utarbeidet informasjonsmaterieil som er oversatt til andre språk.

Dette står i sterk kontrast til at mange kvinner med innvandrerbakgrunn er hjemmeværende og lite integrert i det norske samfunnet. Mange har dårlige nettverk og behersker norsk dårlig. Det er derfor nødvendig å oversette informasjonen til aktuelle språk og finne kanaler for å gjøre den tilgjengelig.

En del kommuner oppgir at de har informasjonsmaterieil fra krisesenter som er oversatt til andre språk. Blant annet finnes det en felles informasjonsbrosjyre utarbeidet av Norsk Krisesenterforbund som er på 26 språk. Imidlertid fokuserer disse brosjyrene, som nevnt, primært på krisesentrenes egne tilbud og ikke på øvrige tilbud som kommunene har til voldsutsatte kvinner.

Konklusjoner

Det er nesten en total mangel på informasjonsmaterieil om kommunenes tilbud til voldsutsatte kvinner. Det er et stort gap i forhold til regjeringens fokus på nødvendigheten av å ha et tilgjengelig hjelpetilbud. Regjeringen definerte i sin handlingsplan et overordnet mål om å bidra til helhetlige, tilgjengelige, og faglig gode tjenester for kvinner utsatt for vold i nære relasjoner.⁷²

Mangelen på informasjon om hjelpetilbudet bidrar å opprettholde barrierer i forhold til voldsutsatte kvinners bruk av tjenestetilbudet. FNs kvinnekomité er i så måte særlig opptatt av at kvinner med utenlandsk bakgrunn får tilstrekkelig informasjon⁷³. Informasjonen om hjelpetilbudet må være oversatt til andre språk i alle kommuner hvor det er innvandrerkvinner med et behov for informasjonsmaterieil på eget språk.

⁷¹ Madsen, Johansen og Smaadahl 2004

⁷² Justis- og politidepartementet 2004a s. 7

⁷³ Dævøy 2004

ANBEFALINGER

Menns vold mot kvinner er et alvorlig samfunnsproblem, og den mest omfattende krenkelsen av menneskerettighetene i Norge. Myndigheter på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå må mobiliseres gjennom forpliktende tiltak som systematisk forebygger og stanser vold mot kvinner, og som sikrer ofre for overgrep beskyttelse og reetablering til et liv uten vold.

Amnesty International Norge oppfordrer myndighetene til å gjennomføre følgende anbefalinger:

Generelt:

- Sikre at ansvarlige myndigheter og relevante organer i stats-, fylkes- og kommuneadministrasjon mobiliseres for å realisere målsetningene i regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner.
- Sikre at helse- og sosialvesenet tilføres den nødvendige spesialkompetanse slik at kvinner som er utsatt for voldtekt eller vold i nære relasjoner blir møtt på en tilfredsstillende og adekvat måte.

Kartlegging og registrering:

- Sikre at alle kommuner gjennomfører en forekomstundersøkelse av omfanget av menns vold mot kvinner i sin kommune.
- Sikre at det utarbeides enhetlige nasjonale rutiner for registrering og rapportering av voldtekt og vold mot kvinner i nære relasjoner. Registreringen må inkludere både anmeldelser og saker registrert hos politiet, henvendelser til krisesenter, helsevesen og ulike sosiale etater.

Koordinering:

- Sikre den lokale koordineringen av beskyttelses-, rehabiliterings- og reetableringstiltak gjennom opprettelsen av en kommunal stilling etter modell fra politiets familievoldskoordinator.
- Sikre et formalisert og forpliktende samarbeid mellom instansene som skal ivareta de voldsutsatte kvinners interesser på kommunalt nivå.
- Sikre at de som skal utøve tjenester med ansvar for menns vold mot kvinner har den nødvendige kompetanse og utdanning.

Krisesenter:

- Lovfeste tilbudet om krisesenter som tidligere anbefalt av Kvinnevoldsutvalget.⁷⁴ En krisesenterlov må sikre et likeverdig tilbud av god kvalitet til alle voldsutsatte kvinner i Norge. Loven må spesifisere at alle skal ha krisesentertilbud i rimelig geografisk nærhet og en minimum standard på tilbudet og kompetansen ved krisesentrene.
- Heve og jevne ut støtten til krisesentrene og gi forutsigbare økonomiske rammebetingelser for å sikre et tilbud med en minimum standard på lokaler og tjenester.

⁷⁴ NOU 2003:31 s 89

Voldtekstmottak:

- Sikre at regjeringens planer om å opprette minimum ett voldtekstmottak tilknyttet en interkommunal legevakt i hvert fylke gjennomføres innen 2006. Kvinner som er utsatt for voldtekt må ha et likeverdig tilbud uavhengig av kommunens beliggenhet og størrelse.
- Sikre at voldtekstmottakene er døgnåpne, ikke krever henvisning, har registreringsrutiner, har tilbud om rettsmedisinske, medisinske og psykologiske undersøkelser, og har nødvendige oppfølgingsrutiner.
- Etablere et overordnet organ for rettsmedisinsk kompetanse som setter normer for rettsmedisinsk arbeid, besørger opplæring og veiledning og sikrer kontinuerlig oppdatering av rettsmedisinske rutiner.

Utsatte grupper:

- Sikre at ansatte i kommunene har nødvendig kunnskap og kompetanse om behovet for et spesielt tilrettelagt hjelpetilbud til kvinner som er særskilt sårbare for vold i nære relasjoner – så som kvinner med funksjonsnedsettelse, kvinner med utenlandsk bakgrunn, lesbiske kvinner, kvinner med rusproblemer og kvinner med psykiske problemer.
- Sikre at kvinner som er særlig utsatt for vold i nære relasjoner har et tilgjengelig og adekvat tilbud som møter deres behov.

Politisk oppmerksomhet:

- Sette menns vold mot kvinner på den politiske dagsorden i kommunene.

Handlingsplaner:

- Sikre at det utarbeides en overordnet strategi og en konkret tiltaksplan i alle kommuner for å synliggjøre og forebygge voldtekt og vold i nære relasjoner, og for å sikre et tilfredsstillende tjenestetilbud til kvinner som er utsatt for overgrep. Handlingsplanene må evalueres årlig.

Holdningsskapende arbeid:

- Sørge for et utstrakt holdningsskapende arbeid som har som formål å synliggjøre at retten til et liv uten vold er en grunnleggende menneskerett og at vold mot kvinner er et alvorlig samfunnsproblem.

Informasjon om tjenestetilbudet:

- Sikre at det utarbeides informasjonsmaterieell om tjenestetilbudet til voldsutsatte kvinner i alle kommuner.
- Sikre at informasjonsmaterialet om hjelpetilbudet til voldsutsatte kvinner gjøres kjent, er lett tilgjengelig, er oversatt til nødvendige språk og når ut til alle kvinner som bor kommunen.

REFERANSER

- Amnesty International (2001). *Broken bodies, shattered minds*. London: Amnesty International Publications.
- Amnesty International (2004). *It's in our hands. Stop violence against women*. London: Amnesty International Publications.
- Amnesty International (2005). *It's in our hands. Stop violence against women. Women, violence and health*. London: Amnesty International Publications.
- Amnesty International Sverige (2005). *Har ej prioriterat frågan. En undersökning om svenska kommuners arbete för at bekämpa mäns våld mot kvinnor*. Stockholm: Amnesty International Sverige.
- Askeland, I.R., Strand, A. & Sætre, I. (2002). Voldsutsattes kvinners erfaringer – et bidrag til arbeid med menn som utøver vold. I M. Råkil (red.), *Menns vold mot kvinner (kap. 4)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dåvøy L. (2004). *Norges oppfølging av FNs konvensjon om å avskaffe diskriminering av kvinner (CEDAW). Milepælskonferanse 2004*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://odin.dep.no/bfd7norsk/aktuelt/taler/minister/004051-090265/dok-bu.html>
- Barne- og familiedepartementet (2004a). *Stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005). For budsjettsterminen 2005*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og familiedepartementet (2004b). *The implementation of the Beijing Platform for Action, Norway 2004*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: http://odin.dep.no/filarkiv/221001/Gender_equality_and_women's_empowerment.pdf
- Barne- og familiedepartementet (2005). *Retningslinjer for statstilskudd til krisesentre og voldtektssentre i 2005*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.bufetat.no/filestore/Bufetatno-dokument/Tilskudd/Krisesentre/Retningslinjerforstatstilskuddtilkrisesentreogvoldtektssentrei2005.pdf>
- CEDAW (1979). *Convention on the Elimination on All Forms of Discrimination Against Women*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
- CEDAW (1992). General recommendation no. 19 made by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (11th session, 1992). I A. Hellum (red.), *Women's law and human rights. Compendium of legal texts, cases and reports, 2004* (s. 17-20). Oslo: Faculty of Law, University of Oslo.
- CEDAW (2003). Consideration of report of States Parties. Norway. Consideration of fifth and sixth periodic reports. Twenty-eight session (CEDAW/C/2003/I/CRP.3/Add.2/Rev.1). I A. Hellum (red.), *Women's law and human rights. Compendium of legal texts, cases and reports, 2004* (s. 97-104). Oslo: Faculty of Law, University of Oslo.

- Haaland, T., Clausen, S.E. og Schei, B. (2005). *Vold i parforhold – ulike perspektiver* (NIBR-rapport 2005:3). Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Hegna, K, Kristiansen, H.W. & Ulstein Moseng, B. (1999). *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn* (NOVA Rapport 1/1999). Oslo: NOVA.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2004-5). *Stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005). For budsjettsterminen 2005*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Jonassen, W. (2005). *Kommuner som finansierte krisesentre i 2004*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.nkvts.no/Publikasjoner/Diverse/KrisesenterFinans2004.pdf>
- Jonassen, W & Stefansen, K. (2003). *Ideologi eller profesjonstenkning?* (HiO-rapport 2003 nr. 27 / Kompetansesenter for voldsofferarbeid). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Justis- og politidepartementet (2004a). *Handlingsplan: Vold i nære relasjoner (2004-2007)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet (2004b): *Statusoversikt juni 2004. Tiltak i handlingsplanen Vold mot kvinner 2000 - 2004*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.odin.dep.no/jd/norsk/tema/vald/012101-990485/dok-bu.html>
- Justis- og politidepartementet (2005). *Justisdepartementets voldsmåling. 16. - 23. juni 2005*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.odin.dep.no/jd/norsk/aktuelt/nyheter/012101-990438/dok-bn.html>
- Likestillingssenteret og Barneombudet (2001). *Domstolenes holdninger i voldtekts- og sedelighetssaker*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: www.likestilling.no/file.html?id=36
- Madsen, K., Johansen, S.H. & Smaadahl, T. (2004). *Hvilket tilbud gir kommunene til voldsutsatte kvinner med funksjonshemming?* Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/kartlegging.pdf>
- Nordhus, G. & Vogt, E. (1981). *Volden og dens ofre. En empirisk undersøkelse*. Oslo: Cappelen
- NOU 1999:33. *Kvinnens helse i Norge*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- NOU 2003:31. *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Oslo Legevakt (2004). *Et sinnsykt stort kjempeskille i livet. Utvikling av tilbud til personer utsatt for seksuelle overgrep – en behovs og tiltaksanalyse*. Oslo: Oslo Legevakt
- Pape, Hilde og Stefansen, Kari (2004). *Den skjulte volden? En undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep*. (Rapport 1/2004). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress.
- Riksadvokaten (2001). *Etterforskning og iretteføring av seksuallovbrudd*. Oslo: Riksadvokatens publikasjoner 2/2001

- Robberstad, A. (2002). *Kontradiksjon og verdighet. Komparativ fremstilling av fornærmedes stilling i de nordiske land med sikte på forslag om styrking av fornærmedes rettigheter i straffeprosessen*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sosial- og helsedirektoratet (2004). *Organisering av helsetjenester til personer som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep* (Rapport 15-1203). Oslo: Sosial- og helsedirektoratet
- Statistisk Sentralbyrå (2003). *Statistisk årbok 2003*. Lastet ned 25. juli 2005 fra:
<http://www.ssb.no/aarbok/2003/>
- Stene, Reid Jone (2001). *Seksualforbrytelser. Skjebner i rettssystemet* (Samfunnsspeilet 3/2001). Lastet ned 25. juli 2005 fra:
<http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200103/01/art-2001-06-19-01.html>
- Texmo, Å. & Aarvik, L.(1998). *Seksuelle overgrep mot kvinner og barn- fornærmedes rettsstilling i praksis*. Norfold: Kvinneuniversitetet Nord
- UN General Assembly (1993). Declaration on the Elimination of Violence against Women (G.A. res. 48/104). I A. Hellum (red.), *Women's law and human rights. Compendium of legal texts, cases and reports, 2004* (s. 97-104). Oslo: Faculty of Law, University of Oslo.
- WHO (2002). *World report on violence and health*. Geneva: WHO
- Vista Utredning (2001). *Forslag til kostnadsmodell for krisesentre. Rapport 9. august 2001*. Lastet ned 25. juli 2005 fra: <http://www.vistautredning.no/rapport/kostkris.pdf>
- Vista Utredning (2004). *Kostnader for krisesentre og incestsentre. Rapport mai 2004*. Lastet ned 25. juli 2005 fra:
http://odin.dep.no/filarkiv/215708/krisestiltak_rapport_mai2004_Vista.pdf
- Waitz, H., Nesvold, H. & Fladby B. (2004). *Årsrapport 2003. Mottak voldtekt/seksuelle overgrep*. Oslo: Oslo legevakt. Lastet ned 25. juli 2005 fra:
<http://www.oslolegevakt.no/om%20oss/beretninger/2003so.pdf>

VEDLEGG 1 – Brev til kommunene

Kommune
Adresse
Postnummer Poststed

Oslo, 15. mars 2005

Til: Rådmann

Kopi: Ordfører
Kommunestyret
Sosialkomiteen

KARTLEGGING AV KOMMUNENES TILBUD TIL KVINNER SOM HAR VÆRT UTSATT FOR VOLDTEKT ELLER VOLD I NÆRE RELASJONER

Amnesty International lanserte i mars 2004 en verdensomspennende kampanje mot menns vold mot kvinner. Dette samfunnsproblemet representerer et omfattende brudd på kvinners menneskerettigheter.

Vold mot kvinner er et alvorlig menneskerettighetsproblem også i Norge. Ifølge tall fra Levekårsundersøkelsen utsettes minst 20 000 kvinner i Norge for vold i nære relasjoner hvert år. Det blir anslått at 8000 - 9000 kvinner blir voldtatt i Norge årlig.

Amnesty International Norge gjennomfører nå en nasjonal kartlegging av kommunenes tilbud til kvinner som har vært utsatt for voldtekt eller vold. Vi vil derfor gjerne ha informasjon om de tilbud som finnes i din kommune. Vi ber deg besvare det vedlagte spørreskjema og returnere det til Amnesty International Norge (se adressen nederst på arket) innen 18. april 2005.

Amnesty International Norge vil på bakgrunn av kommunenes tilbakemeldinger utarbeide en rapport som vil gi oversikt både over kommunenes tilbud og over kommunenes politiske engasjement i forhold til problemstillingen.

Manglende tilbakemelding fra kommunen vil bli tolket som lav politisk prioritering

Denne henvendelsen vil bli fulgt opp videre av en lokal Amnesty-gruppe.

Med vennlig hilsen

John Peder Egenæs
Fungerende generalsekretær

VEDLEGG 2 – Spørreskjema

KARTLEGGING AV KOMMUNENES TILBUD TIL VOLDSUTSATTE KVINNER

1. Kommunens navn

2. Innbyggertall per 1.1.04

3. Kartlegging av omfang

a. Hvor mange kvinner i deres kommune blir årlig utsatt for voldtekt eller vold i nære relasjoner?

b. Hvor er oversikten hentet fra?

4. Tilbud til kvinner som har vært utsatt for vold i nære relasjoner

a. Finnes det et krisesenter i kommunen?

b. Hvis ikke, hvor kan kvinner som har vært utsatt for vold i nære relasjoner henvende seg i en akutt krisesituasjon?

5. Tilbud til voldtatte kvinner

a. Har kommunen et voldtektsmottak tilknyttet kommunal eller interkommunal legevaktstjeneste?

b. Hvis ikke, hvor kan voldtatte kvinner henvende seg?

c. Er voldtektsmottaket i døgnåpent?

d. Hvis ikke, hvor kan voldtatte kvinner få akutt hjelp utenom voldtektsmottaketets åpningstid?

6. Finansiering

a. Hvor stort er det årlige kommunale tilskuddet til krisesenteret?

b. Hva innebærer det i kroner per innbygger?

7. Politisk oppmerksomhet

a. Har omfanget av menns vold mot kvinner i egen kommune blitt tatt opp til politisk diskusjon?

b. Hvis ja, i hvilket politisk organ, og når?

8. Handlingsplan mot vold mot kvinner i nære relasjoner

a. Har kommunen utarbeidet en handlingsplan for å bekjempe vold mot kvinner i nære relasjoner?

b. Hvis ja, hvilke målsetninger er satt opp i handlingsplanen?

c. Hvis nei, hva er årsaken til at kommunen ikke har utarbeidet en slik handlingsplan?

9. Informasjonsmateriell

a. Har kommunen utarbeidet informasjonsmateriell om tilbudet til kvinner som har vært utsatt for voldtekt eller vold i nære relasjoner?

b. Hvis ja, er dette informasjonsmaterialet tilgjengelig på noe annet språk enn norsk?

10. Utsatte grupper

Hvilket tilbud har kommunen for kvinner som er spesielt utsatt for vold i nære relasjoner, som funksjonshemmede kvinner, kvinner med utenlandsk bakgrunn, lesbiske kvinner, kvinner med psykiske problemer og rusavhengige kvinner?

11. Holdningsskapende arbeid

Hva gjør kommunen for å synliggjøre at menns vold mot kvinner i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem?

Vennligst referer til nummereringen ved besvarelse av spørsmålene.

På forhånd takk for hjelpen!

VEDLEGG 3 – Kommuner som har svart

<i>Fylke</i>	<i>Kommuner</i>
Østfold	Aremark, Askim*, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Hobøl, Marker, Rakkestad, Rygge, Sarpsborg*, Våler
Oslo	Oslo
Akershus	Asker, Aurskog-Høland, Bærum*, Eidsvoll, Enebakk, Frogn, Gjerdrum, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nesodden, Nittedal, Oppegård, Rælingen, Skedsmo, Ski, Sørum, Ullensaker, Vestby, Ås
Buskerud	Drammen, Gol, Hol, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Nedre Eiker, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Røyken, Sigdal, Øvre Eiker, Ål
Vestfold	Andebu, Holmestrand, Hof*, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sande, Sandefjord, Stokke, Svelvik*, Tjøme*, Tønsberg
Telemark	Drangedal, Fyresdal, Hjartdal, Kragerø, Kviteseid, Nissedal, Nome, Notodden, Sauherad, Siljan, Skien, Tinn, Vinje
Aust-Agder	Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Froland, Gjerstad*, Iveland, Lillesand, Tvedestrand, Valle, Vegårshei, Åmli
Vest-Agder	Farsund, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Mandal, Marnardal, Vennesla, Åseral
Rogaland	Bjerkreim, Eigersund, Finnøy, Gjesdal, Haugesund, Hjelmeland, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Stavanger, Suldal*, Time, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Ølen
Hordaland	Austrheim, Bergen, Bømlo, Etne, Fedje, Fusa, Jondal, Kvinnherad, Lindås, Masfjorden, Modalen, Odda, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Stord, Sund, Sveio, Tysnes, Voss, Øygarden
Hedmark	Alvdal, Elverum, Folldal, Hamar, Kongsvinger, Løten, Nord-Odal*, Os, Rendalen, Ringsaker, Stange*, Stor-Elvdal, Tynset, Våler
Oppland	Etnedal, Gausdal, Lesja, Lom, Lunner, Nord-Aurdal, Nord-Fron, Nordre Land, Ringebru, Sel, Skjåk, Søndre Land*, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Østre Toten*, Vang, Vestre Slidre, Vågå
Sogn og Fjordane	Balestrand, Flora, Førde, Gaular, Gloppen, Gulen, Hornindal, Høyanger, Leikanger, Lærdal, Naustdal, Sogndal, Solund, Stryn, Vik, Årdal
Møre og Romsdal	Aukra, Averøy, Frei, Fræna, Gjemnes, Haram, Hareid, Herøy, Midsund, Molde, Rauma, Rindal, Sande*, Skodje, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Tustna, Vestnes, Volda, Ørskog
Sør-Trøndelag	Agdenes, Bjugn, Hemne, Hitra, Klæbu, Meldal, Melhus, Oppdal, Orkdal*, Osen, Rennebu*, Rissa, Røros, Selbu, Skaun, Snillfjord, Trondheim, Tydal, Ørland, Åfjord
Nord-Trøndelag	Frosta, Grong, Høylandet, Inderøy, Leka, Lierne, Meråker, Mosvik, Namdalseid, Namsos*, Namsskogan, Nærøy, Overhalla, Snåsa, Steinkjer, Stjørdal, Verdal, Vikna
Nordland	Andøy, Bindal, Bodø, Brønnøy, Dønna, Evenes, Fauske*, Flakstad, Hamarøy, Hattfjelldal, Herøy, Leirfjord, Lødingen, Meløy, Narvik, Rana, Rødøy, Saltdal, Sortland, Steigen, Sømna, Tjeldsund, Træna, Vefsn, Vega, Vestvågøy*, Vevelstad, Værøy, Vågan
Troms	Balsfjord, Bardu, Berg, Harstad*, Ibestad, Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lavangen, Lenvik, Lyngen, Målselv, Nordreisa*, Salangen, Skjervøy, Sørreisa, Tromsø
Finnmark	Alta, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Loppa, Måsøy, Porsanger, Sør-Varanger, Tana
Svalbard	Longyearbyen lokalstyre**

* Disse kommunene har svart for sent. Svarene deres har ikke blitt innarbeidet i rapporten

** Svaret har ikke blitt innarbeidet i rapporten da enkeltpørsmålene ikke var besvart