

Lunds Universitet
Socialhögskolan
Komparativ socialpolitik - SOL 061
Höstterminen 2002

KOMMUNERS ARBETE MED VÅLDSUTSATT KVINNOR

- En studie av hur fyra skånska kommuner har organiserat sitt stöd och hjälp utifrån SoL 5:11

Författare: Mia Schierenbeck
Handledare: Torbjörn Hjort

Abstract

The purpose of this essay was to study how four municipalities have arranged their support to women who are exposed to violence. The purpose was also to study if the legislator's intentions and the National board of health and welfare's recommendations about Socialtjänstlagen 5:11 were fulfilled.

The legislator and the National board of health and welfare recommended the welfare offices to offer the women sheltered apartment, economic and practical support. They also recommended the welfare offices to co-operate with other community institutions, inform the citizens about the municipalities' activities, and give the staff education about family violence.

The municipalities could offer these women most of the recommendations. Therefore it is possible to say that the implementation of the paragraph, Socialtjänstlagen 5:11, has been successful. But, I can not be sure that the municipalities do offer the women all that was recommended since I have not controlled the answers given to me. Considering this and that the number of women who are exposed to violence are four to five times higher than what today is reported suggests that there is probably yet much to be done.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	4
1.1 PROBLEMFÖRMULERING.....	4
1.2 SYFTE.....	5
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	5
1.4 METOD.....	6
1.5 URVAL.....	6
1.6 TILFÖRLITLIGHET.....	7
1.7 BEGREPP.....	8
1.8 HISTORIK.....	8
1.9 FORTSATT FRAMSTÄLLNING.....	9
2. LAGSTIFTNING, SOCIALSTYRELSEN OCH IMPLEMENTERING	9
2.1 VAD SOCIALTJÄNSTEN STYRS AV.....	9
2.1.1 Socialtjänstlagen (SoL).....	9
2.1.2 Förarbeten.....	10
2.1.3 Socialstyrelsen.....	11
2.2 IMPLEMENTERING.....	11
2.2.1 Styrning.....	12
2.2.2 Implementeringsproblem.....	13
3. KOMMUNERNAS VERKSAMHET	13
3.1 ÄNGELHOLM.....	13
3.2 LUND.....	14
3.3 TRELLEBORG.....	16
3.4 LANDSKRONA.....	17
4. ANALYS	19
4.1 JÄMFÖRELSE.....	19
4.1.1 Personal och utbildning.....	19
4.1.2 Boende.....	20
4.1.3 Social jour.....	20
4.1.4 Samarbete.....	21
4.1.5 Handlingsplan.....	21
4.1.6 Information.....	22
4.1.7 Stödsamtal.....	22
4.1.8 Ekonomiskt stöd.....	23
4.1.9 Praktisk hjälp.....	23
4.2 IMPLEMENTERING.....	23
5. AVSLUTANDE DISKUSSION	25
6. SAMMANFATTNING	28
KÄLLFÖRTECKNING	29
INTERVJUGUIDE CHEF	31
INTERVJUGUIDE SOCIALSEKRETERARE	32

1. INLEDNING

Min sambo arbetar sedan ett par år tillbaka som polis i Malmö. Under de år vi har bott tillsammans har jag helt ändrat min uppfattning om hur vanligt förekommande våld mot kvinnor är. Det är åtminstone en gång per vecka som han berättar att han har varit på ett familjevåldsärende där en kvinna har blivit slagen eller hotad av sin nuvarande eller före detta man. Våra samtal hemma vid köksbordet gjorde mig intresserad av ämnet och vad jag som blivande socionom kan och ska göra för att hjälpa kvinnorna.

1.1 PROBLEMFÖRMULERING

Varje år inkommer cirka 20 000 anmälningar om misshandel mot kvinnor till polisen i Sverige. Majoriteten av dessa brott begås av en man som kvinnan har eller har haft en nära relation till. (Lindgren, 2001 s. 98) 1994 var det 80 % av alla anmälda fall av kvinnomisshandel som begicks av en bekant till kvinnan. (SOU 1995:60 s. 78) Det faktiska antalet kvinnor som utsätts för våld är förmodligen fler än 20 000. Enligt Socialstyrelsen är det fyra till fem gånger fler kvinnor som utsätts för våld än vad som anmäls. (Socialstyrelsen, 2001, s 25) Detta stora antal våldsutsatta kvinnor visar att det finns ett ansvar hos samhället för att erbjuda kvinnorna hjälp.

Det är av flera anledningar svårt för många kvinnor som varit utsatta för våld av någon närstående att anmäla detta. Det kan vara rädsla för att inte bli trodd eller oro för hur det ska gå med barnen. Den som har varit utsatt för ett brott är även känslig för hur omgivningen reagerar. Ett negativt bemötande kan medföra så kallad sekundär traumatisering, en psykisk stress till följd av omgivningens reaktioner. (SOU 1998:40 s 81) Detta gäller i hög grad de kvinnor som har blivit misshandlade av en närstående. Kvinnan kan få svårt att lita på andra människor efter att ha levt tillsammans med en man som utsatt henne för såväl fysisk som psykisk misshandel. (Handlingsprogram, 2000, s 14) Det är därför betydelsefullt att socialtjänsten och andra berörda parter kan erbjuda professionellt stöd, hjälp och skydd när kvinnan vänder sig till dem.

Socialnämnderna har sedan 1998 ett särskilt ansvar för att kvinnor som utsätts för våld eller andra övergrepp i hemmet får den hjälp och stöd de behöver. Detta gäller kvinnor som "är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet", enligt Socialtjänstlagen 5:11 2:a meningen, och som kan behöva stöd och hjälp att förändra sin situation. Det innebär att det finns ett ansvar

för att kvinnorna får den praktiska hjälp de kan behöva och att de erbjuds stöd, i form av någon att prata med.

Lagstiftaren har genom åren försökt stärka skyddet för de våldsutsatta kvinnorna. Kommunernas ansvar för kvinnorna finns nu inskrivet i socialtjänstlagen. Eftersom socialtjänstlagen är en ramlag ger det kommunerna möjlighet att utforma sin verksamhet efter de förutsättningar och behov som finns lokalt. Detta ger anledning att anta att kommuner har valt att ordna stödet och hjälpen till kvinnorna på olika sätt. De intentioner som lagstiftaren hade kring hur kvinnorna ska erbjudas hjälp behöver därför inte ha förverkligats. När ett politiskt beslut ska genomföras, implementeras, finns alltid en risk att utfallet inte blir som beslutsfattaren ursprungligen menat. Jag är därför valt att studera vilka eventuella skillnader det kan finnas mellan det som lagstiftaren tänkte sig och hur verkligheten ser ut.

1.2 SYFTE

Mitt syfte är att undersöka hur fyra skånska kommuner utformat sitt stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor för att se hur lagstiftarens intentioner och Socialstyrelsens rekommendationer angående socialtjänstlagen 5:11 2 mening¹ förverkligats.

1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR

För att se hur kommunerna har utformat sitt stöd ska jag undersöka vilka förmåner och åtgärder kommunerna har att erbjuda kvinnorna. Jag ska även se hur kommunerna har organiserat sin hjälp till dem och undersöka vilka skillnader som finns mellan kommunerna. För att få reda på hur kommunerna har genomfört verkställandet av lagen ska jag undersöka hur implementeringen har gått till i kommunerna.

Mina frågeställningar är sålunda följande:

- Vilka insatser erbjuder socialtjänsten kvinnorna?
- Hur ser kommunens organisering av hjälpen till kvinnorna ut?
- Vilka likheter och skillnader finns det mellan kommunerna?

¹ Socialnämnden bör härvid särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

- Hur har implementeringen av socialtjänstlagen 5:11 2 meningens förverkligats?

1.4 METOD

För att ta reda på vad som var lagstiftarens intentioner med SoL 5:11 2 meningens har jag studerat förarbeten till lagen. Eftersom socialtjänsten styrs av vad Socialstyrelsen rekommenderar har jag studerat ett av dem utgivet utbildningsmaterial om våldsutsatta kvinnor för socialtjänstens personal. Jag har även tagit del av en del av den forskning som finns kring implementering och problem kring detta.

Mina primärdata har jag skaffat genom intervjuer med verksamma inom socialtjänsten samt någon i chefsposition. De personer jag har gjort intervju med har jag nått på följande vis. Genom Ängelholms socialchefs sekreterare fick jag numret till de personer som hon menade kunde detta område bäst. I övriga kommuner har jag ringt till socialtjänstens reception, presenterat mitt ärende och sedan blivit kopplad till dem som receptionspersonalen uppfattade som lämpligast. I vissa fall har jag sedan fått ett nytt nummer av denna person till någon som skulle vara än lämpligare för mig att prata med.

Därefter har jag gjort en jämförelse mellan hur avsikterna var i förarbetena, vad Socialstyrelsen föreslår och hur det ser ut i kommunerna idag. Jag har även jämfört kommunernas verksamhet med den implementeringsforskning jag redovisat. Framställningen avslutas med en diskussion kring kommunernas verksamheter.

1.5 URVAL

Jag har valt Lund, Landskrona, Trelleborg och Ängelholm som undersökningskommuner. De tre sistnämnda har nästan lika många invånare, cirka 38 000, medan Lunds kommun har omkring 100 000 invånare.

Anledningarna till att jag valde att studera dessa kommuner är följande. Jag ville dels inte ha med större kommuner än Lund eftersom de ofta har stadsdelsnämnder. För att få tillräcklig kunskap om hur kommunen arbetar hade jag då behövt göra intervjuer i flera stadsdelar vilket hade gjort det tidsmässigt svårt för mig att undersöka fyra kommuner. Dels ville jag inte ha med mindre

kommuner än ovan nämnda då andelen kvinnor som söker hjälp hos socialtjänsten kan vara så få att kommunen inte har någon speciell verksamhet. Lund valde jag för att jag ville ha med en lite större stad, och för att det finns en kvinnojour. Jag ska även villigt medge att valet av kommuner har praktiska och ekonomiska skäl. Lund, Trelleborg och Landskrona ligger inom ett nära pendlingsavstånd från min hemort Malmö, och i Ängelholm bor mina svärföräldrar.

1.6 TILLFÖRLITLIGHET

Befring skriver att validiteten, undersökningens giltighet, stärks genom att så långt som möjligt ordna intervjusituationen på intervjupersonens premisser. (Befring, 1994, s 70) Jag har försökt ordna detta genom att ha öppna frågor som ger utrymme för intervjupersonen att berätta i egna ord om verksamheten. Vidare skriver Befring att för att stärka reliabiliteten ska man strukturera sina frågor. (ibid) Då intervjupersonerna har gett mig begränsad tid för genomförandet av intervjun har jag valt att ha en intervjuguide. Detta för att ge en struktur åt intervjun och därmed minska riskerna för felmätningar.

På grund av missförstånd från min sida genomfördes ingen intervju med någon i chefsposition i Landskrona. Eftersom jag trots detta fick svar på samtliga frågor beslöt jag att nöja mig med en intervju. I Trelleborg genomfördes intervjun samtidigt med socialsekreterare och enhetschef. Jag tror inte att detta ska ha påverkat de svar som jag fick, men jag kan inte vara säker. I övriga kommuner har jag genomfört intervjuerna med socialsekreterare och chef vid två separata intervjutillfällen.

Jag har inte kontrollerat några av de svar jag fått utan har utgått från vad som framkommit vid intervjutillfällena. Jag kan därför inte vara säker på att kommunerna faktiskt erbjuder kvinnorna de insatser som de säger sig göra. Inom de tidsmässiga ramar som finns för uppsatsen hade jag inte möjlighet att kontrollera vad som i praktiken erbjudits kvinnorna.

Inom framförallt Lunds kommun finns det ett flertal samhällen av inte oansenlig storlek. Då mina intervjuer har skett i staden Lund är det möjligt att det för intervjupersonerna inte tillräckligt tydligt framkommit att det är kommunen Lund jag avser att undersöka. Huruvida det finns skillnader inom kommunerna kan jag därför inte svara på.

1.7 BEGREPP

Mäns våld mot kvinnor har flera olika benämningar: familjevåld, sexualiserat våld, kvinnomisshandel, våldsutsatta kvinnor, med mera. Kvinnovåldskommissionen använder sig framför allt av beteckningen ”våld mot kvinnor” och avser med det ”sådant fysiskt – men också psykiskt – våld som män utövar mot kvinnor i vardagens Sverige”. (SOU 1995:60 s 51) De har särskilt fokuserat på det våld som männen utövar mot kvinnor till vilka de har en nära relation.

(ibid)

Jag har valt att använda mig av det begrepp, våldsutsatta kvinnor, som också är titeln på ett av Socialstyrelsen utgivet utbildningsmaterial för socialtjänstens personal. När jag använder mig av detta begrepp menar jag de kvinnor som åsyftas i Sol 5:11 2 meningen, det vill säga ”kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet”. Jag kommer även använda mig av begreppet kvinnofridsfrågor och åsyftar med det de frågor och problem som finns kring samhällets ansvar för mäns våld mot kvinnor.

1.8 HISTORIK

Våld mot kvinnor förekommer och har förekommit i alla kulturer och under alla tider. Historiskt sett har den svenske mannen haft lagen på sin sida för att utöva våld mot sin hustru. Fram till 1864 hade mannen lagstadgad rätt att slå sin hustru och det var så sent som 1965 som våldtäkt inom äktenskapet blev straffbart. (SOU 1995:60, s 93, 97)

Det var på 1970-talet som brottsoffer blev aktuellt som debatt i Sverige. Detta årtionde pågick den så kallade våldtäktsdebatten i Sverige efter publiceringen av betänkandet Sexuella övergrepp. De första kvinnojourerna startade under 70-talet och följande årtionde kom de allmänna brottsofferjourerna. Båda har sedan stadigt utökat sin verksamhet. (Lindgren, 2001 s 60ff)

För att göra en översyn av våldet mot kvinnor tillsattes 1993 Kvinnovåldskommissionen. Deras arbete resulterade i huvudbetänkandet Kvinnofrid. (SOU 1995:60) Under våren 1998 fattade riksdagen beslut om ”Kvinnofridspropositionen”. Dess viktigaste utgångspunkter var att utifrån ett kvinnoperspektiv förbättra och skärpa lagstiftningen kring våldsutsatta kvinnor, använda förebyggande insatser samt ge ett bättre bemötande till våldsutsatta kvinnor. De myndigheter som

framför allt berördes av detta var socialtjänsten, rättsväsendet och hälso- och sjukvården. (Handlingsprogram, Malmö, 1999, s 9f)

1.9 FORTSATT FRAMSTÄLLNING

Uppsatsen fortsätter nu med en genomgång av vad som styr socialtjänsterna: nämligen lagar, förarbeten och Socialstyrelsen. Därefter sker en redovisning av den implementeringsforskning som används. I det tredje kapitlet redovisas intervjuerna och där sker även analysen av mitt material. Detta följs av en avslutande diskussion och slutligen finns en kort sammanfattning av uppsatsen.

2. LAGSTIFTNING, SOCIALSTYRELSEN OCH IMPLEMENTERING

2.1 VAD SOCIALTJÄNSTEN STYRS AV

Naturligtvis styrs socialtjänsten av vad som står i socialtjänstlagen, men därutöver finns det flera instanser som påverkar förvaltningen. Lundquist skriver att man förutom att se till ramlagens styrning även måste ta hänsyn till den indirekta styrningen. ”I fallet socialtjänstlagen spelar socialstyrelsens och den enskilda kommunens normering en viktig roll [...] Dessutom använder sig tjänstemännen av uttalanden i lagens förarbeten för att förstå de bakomliggande intentionerna.” (Lundquist, 1992, s 84)

2.1.1 Socialtjänstlagen (SoL)

Socialtjänstlagen (2001:453) är en ramlag, vilket innebär att kommunerna kan utforma verksamheten efter de olika förutsättningar som finns i kommunen. Det blir därmed möjligt att anpassa åtgärder efter enskildas behov och skapa lösningar utifrån ett helhetsperspektiv. (Norström, 2001 s 27)

Enligt socialtjänstlagen 1:1 ska kommunens socialtjänst främja människors ekonomiska och sociala trygghet, deras jämlikhet i levnadsvillkor samt deras aktiva deltagande i samhällslivet. Kommunen har även, enligt 2:2, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det hjälp och stöd de behöver. Kommunen har sålunda ansvaret för att hjälpa och stödja de kvinnor som varit eller är utsatta för våld. För att ytterligare förtydliga detta ansvar har det införts en paragraf, 5:11, om kommunens förpliktelser gentemot våldsutsatta kvinnor och andra brottsoffer.

De kvinnor som ”är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet” och som lagstiftaren syftar på är de som lever eller har levt tillsammans med en man som utsätter henne för våld eller andra övergrepp. Kommunen bör arbeta för att ge kvinnorna stöd och hjälp att förändra sin situation. (Norström, 2001, s 84f)

Till socialnämndens uppgifter hör, enligt SoL 3:4, även att i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och när det är lämpligt samverka med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar.

2.1.2 Förarbeten

I betänkandet Kvinnofrid (SOU 1995:60) tar Kvinno våldskommissionen upp flera områden som är viktiga i arbetet med våldsutsatta kvinnor. Kommissionen konstaterar att socialsekreterarna ofta inte sett de kvinnor som utsatts för våld. Till viss del anses det bero på att myndighetsutövningen tar så mycket tid i anspråk att dessa kvinnor inte hunnits med. Kommissionen menar att socialsekreterarna måste bli mer uppmärksamma på problemet och vill öka kunskaperna inom området med mer utbildning. Förutom ökade kunskaper menar kommissionen att det krävs ordentliga handlägningsrutiner och metoder för att hjälpa kvinnorna. Därför vill de att kommunerna utarbetar särskilda åtgärdsprogram för hur kvinnorna bäst ska bemötas. För att kunna erbjuda kvinnorna skydd anser kommissionen att kommunerna ska ha någon form av boende att tillgå, och inte att de endast förlitar sig på de ideella kvinnojourernas lägenheter. För att nå ut till alla de kvinnor som behöver hjälp anser kommissionen att socialtjänsten måste informera om vad de har att erbjuda. De anser att informationen bör finnas att tillgå på olika platser i kommunen, som mödra- och barnavårdscentralerna, och arbetsförmedling. Kommissionen menar att det vore lämpligt med socialsekreterare som har särskilt ansvar för våldsutsatta kvinnor och de föreslår att varje kommun utser en sådan socialsekreterare. Då många fall av våld mot kvinnor sker utanför kontorstid anser kommissionen att det är viktigt att kommunerna är tillgängliga för att ge akut hjälp, till exempel genom att social jour finns att tillgå. (SOU 1995:60 s 136ff)

I propositionen Kvinnofrid (Proposition 1997/98:55) framhåller regeringen att socialtjänsten bör ha såväl kompetens som handlingsberedskap för att hjälpa utsatta kvinnor. Det anses inte som tillräckligt att frivilliga organisationer har verksamhet i kommunen. Vidare menar de att särskilda

metoder och handläggningsrutiner kan behöva arbetas fram. De våldsutsatta kvinnorna kan vara i behov av stödjande samtal, hjälp med praktiska problem och skyddat boende. I propositionen bedöms det som viktigt att information om socialtjänstens arbete finns tillgänglig i kommunen, och att den finns på olika språk. (Proposition 1997/98:55, s 38) Socialstyrelsen fick i samband med propositionen i uppdrag att utarbeta allmänna råd om hur kommunerna ska arbeta med frågor kring våldsutsatta kvinnor. (Proposition 1997/98:55, s 35)

2.1.3 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen gav 2001 ut ett utbildningsmaterial för socialtjänstens personal som heter Våldsutsatta kvinnor. De vill genom ökade kunskaper hos personalen att nya metoder för att möta kvinnorna ska utvecklas. I detta material ges råd och rekommendationer om vad socialtjänsten kan göra för att hjälpa kvinnorna. (Socialstyrelsen, 2001, s 3)

Det som Socialstyrelsen menar att socialtjänsten ska erbjuda kvinnorna gäller såväl akuta som långsiktiga insatser. När en kvinna i en akut situation söker sig till socialtjänsten ska man undersöka om hon behöver ekonomisk hjälp och någonstans att bo. De anser att man bör diskutera med kvinnan om hon ska uppsöka en läkare för dokumentation av skador, och om hon vill göra en polisanmälan. Socialstyrelsen betonar vikten av att möta kvinnan med respekt och förståelse. (Socialstyrelsen, 2001, s 41ff) Socialtjänsten bör även göra en bedömning av kvinnans säkerhet och tillsammans med kvinnan diskutera hur hon ser på sin situation. (Socialstyrelsen, 2001, s 48) För att stärka kvinnans kontroll över sitt liv tycker de att kvinnan ska erbjudas stödsamtal. De anser även att det kan hjälpa kvinnan att i grupp få dela med sig av sina upplevelser. (socialstyrelsen, 2001, s 45ff)

Socialstyrelsen menar att det är viktigt att socialtjänsten informerar om sin verksamhet och att man samarbetar med andra samhällsorgan. De ser det som lämpligt att kommuner utarbetar handlingsplaner och att socialtjänsten har en policy för hur man ska förhålla sig till våldsutsatta kvinnor. (Socialstyrelsen, 2001, s 20f)

2.2 IMPLEMENTERING

Implementering är ”genomförande av politiska beslut”, enligt Anders Sannerstedt. (Sannerstedt 1997, s 16f) När dessa beslut inte genomförs som beslutsfattaren (politikerna) tänkt sig kallar

man det för implementeringsproblem. Den som ska implementera, verkställa, de politiska beslut som fattas kallas för verkställare, och kan till exempel vara socialtjänsten. (ibid)

Då socialtjänstlagen är en ramlag med övergripande mål formas verksamheten i tjänstemannens dagliga arbete. Politikerna har inte de möjligheter och den professionella kunskap som tjänstemannen har att anpassa situationen efter individen. (Sannerstedt 1997, s 18ff) Problemet med att implementera beslut i socialtjänsten är att det är en förvaltning där ständig situations- och individanpassning krävs. I många fall vill man försöka förändra människors beteendemönster och handlande, något som kräver kunskap om den enskilda personen och dess specifika förhållanden. Detta medför att det är i princip omöjligt för staten att komma med de klara och tydliga mål som enligt implementeringsforskningen krävs för att man ska få en lyckad implementering. (Rothstein, 2002, s.91-96) Istället får staten framföra mer allmänt hållna målsättningar så att socialarbetarna får frihet att anpassa verksamheten efter klienterna. (Rothstein, 2002, s 102) De faktiska besluten fattas sålunda i det vardagliga arbetet när personalen möter klienterna.

2.2.1 Styrning

Det är politikerna som har fattat besluten och, i denna uppsats, socialtjänsten som ska verkställa det. Det fattade beslutet, det vill säga den i SoL införda lagparagrafen, ska omsättas i handling. För att detta ska ske i så stor överensstämmelse som möjligt med vad politikerna åsyftade finns det olika styrningssätt.

Vid direkt styrning ges en direkt uppmaning om hur beslutsfattaren vill att beslutet ska verkställas. Vid indirekt styrning påverkar beslutsfattaren förutsättningarna för hur beslutet kan implementeras. Detta kan göras genom hur mycket resurser som tilldelas, vilken personal som rekryteras med mera. Informell styrning är när beslutsfattaren kungör sin uppfattning om hur beslutet bör tolkas och uppfattas. (Sannerstedt, 1997, s 17f)

Socialtjänstlagen är den lag som styr socialtjänstens arbete. Den anger dels de allmänna mål och riktlinjer som socialtjänsten ska arbeta för dels mer precist formulerade paragrafer, skriver Lundquist. De allmänt utformade målen har, enligt Lundquist, den fördelen att det ger den enskilde tjänstemannen handlingsfrihet att med sin professionella kompetens och kunskap om lokala förhållanden utföra sitt arbete. Det finns utöver SoL fler styrningssätt som socialtjänsten

påverkas av. Socialtjänstens klienter har möjlighet att överklaga en del beslut hos domstol. Utslaget är en form av indirekt styrning då socialtjänsten får rätta sig efter vad domstolen bedömt vara riktigt. Eftersom det framför allt är socionomer som arbetar inom socialtjänsten finns en form av rekryteringsstyrning som gör att de anställda får liknande utbildningsbakgrund och synsätt. Socialstyrelsen är genom sina riktlinjer och rekommendationer en indirekt styrningsform. (Lundquist, 1992, s 84)

2.2.2 Implementeringsproblem

Det finns naturligtvis många anledningar till att de politiska besluten inte genomförs som det ursprungligen var tänkt. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en lyckad implementering finns det en del "goda råd" i implementeringslitteraturen, och som Sannerstedt ger exempel på. Den direkta styrningen ska vara entydig och inte kunna missförstås. Den indirekta styrningen ska vara lämpligt utformad; det ska vara tydligt hos vem ansvaret ligger och det ska finnas tillräckligt med tid och resurser för genomförandet. Verkställaren ska godta beslutet och vara motiverad att genomföra det. Det ska finnas möjligheter att kontrollera implementeringen och det bör inte finnas några utomstående aktörer som kan försvåra arbetet. (Sannerstedt, 1997, s 26ff)

Den som ska verkställa beslutet ska enligt Lundquist ha tre egenskaper för att man ska få en lyckad implementering: han ska förstå beslutet, samt kunna och vilja genomföra det. Verkställaren ska förstå beslutet; det vill säga han ska förstå vad den som styr egentligen vill att han ska göra, han ska kunna tolka och förstå lagtexten rätt. Verkställaren ska även kunna genomföra beslutet. Han ska ha det inflytande, den kunskap och handlingsförmåga som krävs för att verkställa beslutet. Slutligen ska verkställaren vilja genomföra beslutet. (Lundquist, 1992, s 75f)

3. KOMMUNERNAS VERKSAMHET

3.1 ÄNGELHOLM

Intervjuer med vård- och behandlingschef Barbara Poulsen och socialsekreterare Birgitta Holm

Barbara Poulsen är chef över vård- och behandlingsenheten vid Ängelholms socialförvaltning.

Birgitta Holm, har getts särskilt ansvar för frågorna och är den som tar de flesta ärenden med våldsutsatta kvinnor. Personalen har fått erbjudande om att gå kortare kurser om våld mot kvinnor, men Barbara Poulsen är inte säker på om någon valde att gå dessa.

Det är ungefär fem kvinnor per år som vänder sig till socialtjänsten när de varit utsatta för våld. Det hjälp och stöd som Ängelholms kommun erbjuder våldsutsatta kvinnor är skyddat boende, ekonomiskt stöd, praktisk hjälp, och samtalsstöd. Kommunen har en lägenhet som kan användas som akut boende för kvinnorna. Då denna är upptagen får socialtjänsten vända sig till kvinnojouren som kan erbjuda kvinnorna skyddat boende. Om kvinnorna är i behov av ekonomisk hjälp erbjuds de detta. Den praktiska hjälpen kvinnorna får är till exempel att någon hämtar kvinnans kläder och saker hemma hos mannen, eller att hon får någon som följer med henne till polisen. Socialtjänsten kan även erbjuda så kallade ”hemma-hosare”, någon som hjälper kvinnan i hennes dagliga liv och i kontakter med andra myndigheter. Då det oftast är en process för kvinnan att lämna mannen består en del av arbetet i att stödja och bekräfta kvinnan i att hon är modig som lämnar det våld hon varit utsatt för, berättar Birgitta Holm.

I Ängelholms kommun finns det en socialjour. Denna består av politiker som under kvällar, nätter och helger har telefonjour. När jouren får ett ärende där en kvinna utsätts för våld kontaktar de kvinnojouren för att få hjälp. Det finns inget organiserat samarbete i kommunen. Men om samarbete behövs i ett enskilt ärende sker detta med socialtjänstens enhet för försörjningsstöd, polisen, sjukhuset, kvinnojour, brottsofferjour och anhöriga. Kommunen har inte gett ut någon information till invånarna om socialtjänstens arbete med kvinnorna. Det finns inte heller något kommunalt handlingsprogram över hur arbetet med våldsutsatta kvinnor ska bedrivas. För närvarande håller två personer inom socialtjänsten på att utarbeta ett handlingsprogram för socialtjänsten med riktlinjer för vad personalen ska göra vid ett ärende med en våldsutsatt kvinna.

3.2 LUND

Intervjuer med enhetschef Staffan Persson och socialsekreterare Agneta Idbohrn

Staffan Persson är chef över Erbjudandeenheten vid avdelningen Vuxna på Lunds socialförvaltning. Som en del av denna verksamhet finns Kriscentrum för Kvinnor där Agneta Idbohrn arbetar som socialsekreterare.

Lunds kommun samarbetar med Staffanstorp, Kävlinge, Lomma, Eslöv, Höör och Hörby kring arbetet med våldsutsatta kvinnor. Dessa sju kommuner hör alla till polisområde Mellersta Skåne. Samarbetet består i att man gemensamt med Svenska Kyrkan och Individuell Människohjälp (IM) driver Kriscentrum för kvinnor, som finns i Lund. Fram tills mitten av november 2002 har det varit omkring 150 kvinnor som besökt verksamheten.

Det finns fyra socialsekreterare som arbetar halvtid med kvinnofridsfrågor, tre personer på Kriscentrum för kvinnor och en samordnare. Den samordnande socialsekreteraren finns hos polisen och får de ärenden med familjevåld som polisen besökt. De fyra socialsekreterarna har genomgått en 10 poängs kurs, "Samverkan mot mäns våld mot kvinnor" vid Malmö Högskola. Utöver dessa tjänster finns en behandlingsassistent som arbetar med att lösa de praktiska problem som kan uppstå för kvinnorna. I den budget som finns för Kriscentrum för kvinnor ingår även att socialtjänsten betalar en halvtidstjänst till den ideella organisationen Krisjour för kvinnor.

Kvinnor som utsatts för våld i någon av ovanstående sju kommuner kan komma till Kriscentrum för rådgivning, stöd eller behandling. Rådgivningen syftar till att hjälpa kvinnorna att hitta rätt instans som ska hjälpa dem, till exempel polisen. Det finns möjlighet till såväl individuellt samtalsstöd som gruppsamtal. Socialtjänsten har tillgång till en lägenhet som endast är avsedd för kvinnor som behöver skyddat boende. Om denna är upptagen har Krisjour för kvinnor och Svenska Kyrkan varsin lägenhet som kan användas. Det finns även möjlighet för kvinnorna att bo på Kvinnokliniken på Lunds lasarett under tre dygn. Socialtjänsten har dessutom ett avtal med ett hotell som kan erbjuda rum vid behov.

Kriscentrum för kvinnor har gett ut ett informationsblad om sin verksamhet som finns att tillgå på olika platser i de sju kommunerna. Enligt uppgift ska detta material även finnas på andra språk än svenska. Personal från Kriscentrum för kvinnor har deltagit i utåtriktade aktiviteter genom att informera om verksamheten till socialtjänsterna i de sju kommunerna samt till vårdcentraler.

Sedan 1995 finns det ett "Nätverk kring familjevåld i Lund". Detta består av representanter för socialtjänst, hälso- och sjukvården, polisen, åklagarmyndigheten, frivården, advokater, Komvux och frivilliga organisationer. Nätverket träffas två gånger per termin för att diskutera arbetet med våldsutsatta kvinnor. Ur detta arbete växte ett handlingsprogram för insatser mot familjevåld fram. Handlingsprogrammet består av Kriscentrum för kvinnor, Kriscentrum för män, Kriscentrum för barn/Lysmasken och den samordnande socialsekreteraren. Utöver detta finns även samarbete med andra enheter inom socialtjänsten, till exempel när kvinnor behöver ekonomiskt stöd. I Lund finns inget specifikt handlingsprogram för socialtjänstens bemötande av våldsutsatta kvinnor. Det finns en allmän handling kring bemötande och förhållningssätt som istället används.

I kommunen finns en social jour som består av två socialsekreterare. Under helger arbetar de ute i kommunen och under vardagsnätter finns en beredskap via telefon. Den sociala juren har tillgång till kommunens lägenhet och kan där ge kvinnor som behöver det skyddat boende vid en akut situation.

3.3 TRELLEBORG

Intervju med råd- och stödenhetens chef Anna Persson, barnskötare/hemma-hosare Sonja Tryhag och socialsekreterare Marianne Nilsson.

Anna Persson är chef över enheten Råd och stöd inom Trelleborg socialtjänst. En del av denna verksamhet består av ett team för att hjälpa våldsutsatta kvinnor. Där arbetar Sonja Tryhag som hemma-hosare och Marianne Nilsson som socialsekreterare.

I Trelleborg finns det fyra personer inom socialtjänsten som har särskilt ansvar för kvinnofridsfrågor: två socialsekreterare, en psykolog och en barnskötare. Ingen av dem arbetar heltid med dessa frågor, men när ett ärende med en våldsutsatt kvinna kommer till socialtjänsten är det någon av dessa fyra som arbetar med det. Personalen har inte fått någon vidareutbildning inom ämnet, men de har deltagit i en del studiebesök.

De flesta ärenden kommer till socialtjänsten genom att polisen skickar en promemoria. Det är omkring 3-4 ärenden per månad som socialtjänsten får på detta sätt. Därutöver tillkommer en del ärenden genom att kvinnan själv tar kontakt med socialtjänsten.

I Trelleborg finns det en jourlägenhet för 10 personer som endast är avsedd för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Socialtjänsten har haft lägenheten sedan 1999 och i genomsnitt bor där en kvinna per månad. Det som socialtjänsten erbjuder kvinnorna, förutom det skyddade boendet i jourlägenheten, är hemma-hosare, kontaktperson, annat bistånd som kvinnorna är berättigade till såsom ekonomiskt stöd, och samtalskontakt. Hemma-hosare erbjuds de kvinnor som är i behov av någon som hjälper dem i det praktiska livet. Man hjälper även kvinnorna att hitta ett nytt permanent boende, och hittills har man kunnat hjälpa samtliga kvinnor till nya bostäder.

I kommunen finns det en socialjour i form av en politikerjour. När ett ärende med en våldsutsatt kvinna kommer till dess kännedom är det socialnämndens ordförande som tar beslut om att kvinnan ska få plats i jourlägenheten. Det finns en kommunal handlingsplan kring arbetet med våldsutsatta kvinnor men polisens del av denna saknas då de inte velat medverka till detta. Det finns en samverkansgrupp i kommunen bestående av åklagare, polis, mödravårdscentralen, Brottsofferjouren, akutmottagningen och socialtjänsten. Inom socialtjänsten pågår ett arbete med att utveckla en egen handlingsplan med metoder om hur man ska arbeta med våldsutsatta kvinnor. Det finns idag ingen information till kommuninvånarna om socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

3.4 LANDSKRONA

Intervju med Katharina Ekbladh, socionom vuxenheten, och Gertrud Laring, socionom familjeenheten.

I Landskrona arbetar sedan ett år Katharina Ekbladh och Gertrud Laring vardera fem timmar i veckan med kvinnor som utsatts för våld. Förutom dem finns det en samordnare inom socialtjänsten som arbetar med övergripande frågor kring våldsutsatta kvinnor. Utöver sina ordinarie utbildningar har de båda gått en tre dagars kurs på Kvinnocentrum i Uppsala med föreläsningar kring kvinnofridsfrågor.

För två år sedan startade socialtjänsten ett nätverk kring kvinnofridsfrågor. I detta nätverk ingår polis, brottsofferjour, kyrkan, primärvården och frivilligarbetare. Nätverket arbetar för att bygga upp samarbetet i kommunen och träffas cirka en gång per månad. Nätverket har informerat i kommunen om sin verksamhet och socialtjänsten har gett ut flera informationsbroschyrer. Dessa informationsblad, varav ett finns på flera invandrarspråk, finns tillgängliga på olika platser i kommunen.

Socialtjänsten har tillgång till en enrumslägenhet som endast är avsedd för kvinnor som utsatts för våld. Under 2002 har det varit omkring 8 kvinnor som har bott i lägenheten. När lägenheten är upptagen finns möjlighet för socialtjänsten att kontakta Kvinnojourerna i Helsingborg och i Lund. Landskrona kommun ger båda organisationerna bidrag varje år och man betalar även en avgift för kvinnan under tiden hon bor i deras lägenheter. Andra insatser som socialtjänsten erbjuder kvinnorna är stödsamtal och ekonomiskt stöd.

I nuläget finns det ingen kommunal handlingsplan, men den håller på att utarbetas. Socialtjänsten gav för två år sedan ut ett material kring hur man inom förvaltningen ska bemöta en kvinna som utsatts för våld. Det innehåller råd kring bemötandet, vilken praktisk hjälp kvinnan kan vara i behov av, en beskrivning av processen inom rättsväsendet samt hänvisning om vart man kan vända sig för att få hjälp eller mer information.

Landskrona har ingen egen socialjour men köper sådan tjänst av Helsingborg. När socialjouren får in ett ärende om en kvinna som utsatts för våld kan de erbjuda hennes boende hos Kvinnojouren i Helsingborg. Information om ärendet ges sedan till socialtjänsten i Landskrona.

Förra året kom 10 ärenden med kvinnor som utsatts för våld till socialtjänsten. Under 2002 har det varit 30 ärenden. Den stora ökningen tror Gertrud Laring och Katharina Ekbladh beror att det finns en ökad kunskap om att socialtjänsten arbetar med våldsutsatta kvinnor. Men även att det har skett en förändring i samhällsattityden, de upplever att det numera finns större medvetenhet om de här frågorna och att det blir allt mer accepterat att anmäla våldet till polisen.

4. ANALYS

Det som lagstiftaren och Socialstyrelsen framför allt ansåg som väsentligt för att hjälpa våldsutsatta kvinnor var att erbjuda dem ett skyddat boende, praktisk och ekonomisk hjälp. Kommunerna skulle ha social jour, utarbetade handlingsprogram och rutiner och information om socialtjänstens arbete skulle finnas tillgänglig i kommunerna.

4.1 JÄMFÖRELSE MELLAN VERKSAMHETEN OCH FÖRARBETEN SAMT SOCIALSTYRELSEN

	Ängelholm	Lund	Trelleborg	Landskrona
antal personal som arbetar med våldsutsatta kvinnor	1	4	4	2
vidareutbildning	nej	ja	nej	ja
lägenhet, endast för våldsutsatta kvinnor	nej	ja	ja	ja
social jour	politiker jour	ja	politiker jour	köper tjänst
organiserat samarbete	nej	ja	ja	ja
kommunal handlingsplan	nej	ja	ja	nej
handlingsplan för socialtjänst	nej	allmänna direktiv	nej	ja
information	nej	ja	nej	ja
gruppsamtal	nej	ja	nej	nej
stödsamtal	ja	ja	ja	ja
ekonomiskt stöd	ja	ja	ja	ja
praktiskt hjälp	ja	ja	ja	ja

Tabell 1. Kommunernas verksamhet.

4.1.1 Personal och utbildning

Samtliga kommuner har haft åtminstone en socialsekreterare som varit särskilt ansvarig för kvinnofridsfrågor. Detta kan bero på att det är ett enkelt sätt att samla kunskapen på ett ställe utan att genomföra några kostsamma förändringar. I Landskrona, Ängelholm och Trelleborg hade de, eller den, ansvariga socialsekreterarna även andra arbetsuppgifter och arbetet med de våldsutsatta kvinnorna utfördes vid ett aktuellt ärende. I Lund arbetade alla vid Kriscentrum för kvinnor deltid. För mindre kommuner är detta kanske den enda lösningen eftersom antalet kvinnor som söker hjälp inte fyller en hel tjänst. När det finns flera ansvariga socialsekreterare ökar även möjligheterna att snabbt kunna ta sig an ett akut ärende, vilket kan förklara att man valt att ha flera deltidstjänster istället för en heltid.

I Lund och Landskrona hade personalen som arbetade med våldsutsatta kvinnor genomgått kurser om våldsutsatta kvinnor. Kvinnovåldskommissionen menade att socionomutbildningen inte ger tillräckliga kunskaper i kvinnofridsfrågor och föreslog att personal får vidareutbildning. I förarbeten menade man att all personal inom socialtjänsten behövde öka sin medvetenhet och kunskap om problemet. (SOU 1995:60, s 136f, s 381, s 390f). Genom ökade kunskaper om våldsutsatta kvinnors situation hos all personal inom socialtjänsten hade kanske fler kvinnor som inte berättar om våldet kunnat upptäckas och få hjälp.

4.1.2 Boende

För att kunna hjälpa våldsutsatta kvinnor ska kommunerna kunna erbjuda skyddat boende. (Proposition 1997/98:55, s 38) Socialtjänsten i Ängelholm behöver genom bristen på egna lägenheter avsedda endast för kvinnorna använda sig av den ideella kvinnojouren. Även i Lund och Landskrona använder sig socialtjänsten av frivilliga organisationers lägenheter. I dessa kommuner ger man dock bidrag till organisationerna för att stötta dem.

En lägenhet som endast är avsedd för våldsutsatta kvinnor har några fördelar. Dels finns en större tillgänglighet dels minskar risken att det blir allmänt känt var lägenheten finns och att det kommer dit ovälkomna besökare. I Kvinnofridspropositionen framhålls att det inte är tillräckligt med att frivilliga organisationer erbjuder kvinnorna hjälp. (Proposition 1997/98 s 38)

4.1.3 Social jour

I samtliga kommuner finns någon tillgänglig utanför kontorstid för att kunna hjälpa kvinnorna. Kvinnovåldskommissionen menar att eftersom många kvinnor som utsätts för våld är i behov av socialtjänstens insatser på kvällen, nätter och helger behövs någon form av beredskap på dessa tider. I betänkandet refereras även till ett uttalande från socialutskottet. Där menar man att för att förverkliga socialtjänstlagens intentioner krävs att socialtjänstens personal finns tillgänglig omedelbart när insatser behövs. (SOU 1995:60, s 120) I Lund finns denna möjlighet, liksom i Landskrona där man köper in en sådan tjänst från den större och närbelägna staden Helsingborg. Men även i de andra två kommunerna kan kvinnorna ges hjälp, till exempel att få skyddat boende, utanför kontorstid.

4.1.4 Samarbete

När en kvinna utsätts för våld är det ett brott som engagerar flera instanser i samhället: rättsväsende, sjukvård och socialtjänst. För att kunna erbjuda kvinnan så bra hjälp som möjligt behöver organ samarbeta med varandra. (SOU 1995:60, s 215f) Även Socialstyrelsen framhåller vikten av att socialtjänsten samarbetar med myndigheter och frivilliga organisationer för att kunna hjälpa kvinnan. (Socialstyrelsen, 2001, s 18) I socialtjänstlagen 3:4 står att socialtjänsten ska samverka med andra myndigheter, organisationer och föreningar vid behov.

Som tabell 1 visar finns organiserat samarbete i tre kommuner. Kontakt mellan intresserade och kunniga personer vid olika instanser kan därmed skapas. Detta är något som förmodligen underlättar när olika organ behöver hjälp av varandra vid enskilda ärenden. Hjälpen till kvinnorna kan därmed förbättras. Samarbete mellan olika myndigheter och organisationer ger även möjlighet att ta del av varandras yrkesspecifika kompetens. Genom ökad kunskap om våldsutsatta kvinnors situation kan hjälpen förbättras och insikten om vad olika organ kan göra öka.

4.1.5 Handlingsplan

Kvinnovåldskommissionen menar att kommunerna ska utarbeta särskilda handlingsplaner för våldsutsatta kvinnor. Kommissionen anser även att kommunerna bör utarbeta program kring bemötandet av kvinnorna. Programmet bör beskriva vilka insatser som socialtjänsten och andra organ kan erbjuda kvinnorna. Genom att utveckla handläggningsrutinerna anser kommissionen att kvinnorna kan ges förbättrade möjligheter till bistånd. (SOU 1995:60, s 138, 140)

I två kommuner finns en sådan kommunal handlingsplan. (se tabell 1) I Landskrona är planen under utveckling. Utvecklandet och arbetet med en kommunal handlingsplan gör att olika instanser får specificera vad de kan göra för att hjälpa kvinnorna. Ansvarsfördelningen mellan instanser måste därmed förtydligas vilket kan medföra att det enskilda arbetet hos myndigheter kan utvecklas. En handlingsplan sänder även ut signaler till kommuninvånarna om att våld mot kvinnor inte accepteras och att samhället har ett ansvar för att hjälpa dessa kvinnor. När en kommun antar en handlingsplan kan det göra det enklare för kvinnorna att veta var de ska vända sig och vad de har rätt att kräva.

Liksom Kvinnovåldskommissionen framhåller Socialstyrelsen vikten av att socialtjänsten utvecklar egna handlingsprogram. Detta anses viktigt för att öka uppmärksamheten kring kvinnorna och få en policy kring hur de bäst kan bemötas. (Socialstyrelsen, 2001, s 21) I Trelleborg och Ängelholm pågår utveckling av detta, i Landskrona finns det redan en och i Lund finns en allmän handlingsplan kring bemötande och förhållning.

4.1.6 Information

För att kvinnor som utsätts för våld ska veta var de kan vända sig behöver socialtjänsten informera invånarna om vilken hjälp som erbjuds. Sådana informationsbroschyrer bör finnas på flera språk och platser i kommunen. (Socialstyrelsen, 2001, s 18f och SOU 1995:60, s 141) Enligt socialtjänstlagen 3:4 ska socialtjänsten upplysa om sin verksamhet. Som framgår av tabell 1 har hälften av kommunerna utarbetat sådant informationsmaterial.

Våld mot kvinnor förekommer i alla länder och kulturer. (SOU 1995:60, s 93) Det finns därför kvinnor som normalt inte tar del av socialtjänstens verksamhet som utsätts för våld. För att dessa kvinnor ska kunna få hjälp av socialtjänsten krävs att de blir medvetna om att de kan få hjälp därifrån. Informationsmaterialet bör därför finnas att tillgå på olika platser som kvinnor besöker. Enligt Kvinnovåldskommissionen är allmänhetens förtroende för och kunskap om socialtjänstens verksamhet lågt, något som visar att information behövs. (SOU 1995:60, s 119)

4.1.7 Stödsamtal

Alla kommuner erbjuder kvinnorna stödsamtal, men Lund var ensamma om att erbjuda det i grupp. Under mina intervjuer poängterade flera socialsekreterare vikten av att erbjuda kvinnorna stödsamtal. De menade att det ofta är en process för kvinnan att lämna mannen och att det är viktigt att bekräfta att hon är modig som lämnar det våld hon utsätts för. För många kvinnor innebär det en kris att lämna mannen och det liv hon tidigare levde. Att bryta upp och börja om kan vara ett svårt steg som gör att kvinnan behöver stöd.

Socialstyrelsen menar att stödsamtal är ett viktigt instrument för att stödja kvinnan att leva ett självständigt liv. De ser gruppsamtal som ett bra sätt för kvinnorna att få bearbeta sina upplevelser för att komma vidare i livet. (Socialstyrelsen, 2001, s 45ff)

Flera socialsekreterare menade att ett hinder i deras arbete var tiden. De flesta arbetade deltid med våldsutsatta kvinnor och upplevde att det var svårt att ge kvinnan all tid hon behövde eftersom andra arbetsuppgifter låg och väntade.

4.1.8 Ekonomiskt stöd

Som tabell 1 visar erbjöd samtliga kommuner ekonomiskt stöd. Kvinnor som utsatts för våld är liksom andra berättigade till ekonomiskt bistånd när behov finns. När kvinnan lämnar mannen kan hon vara behov av att få hjälp till det mest akuta som mat och boende. Men kvinnan kan även behöva ekonomisk hjälp på längre sikt när hon ska starta om sitt liv med nytt boende.

4.1.9 Praktisk hjälp

Flera kommuner kunde även erbjuda kontaktperson eller hemma-hosare. Socialstyrelsen ser kontaktperson som ett bra sätt att ge kvinnan hjälp med de många praktiska saker som behöver ordnas. (Socialstyrelsen, 2001, s 44) Hemma-hosare fyller en liknande funktion. Flera kommuner kunde även erbjuda hjälp att hämta saker hemma hos mannen och annan praktisk hjälp.

4.2 IMPLEMENTERING

Som framgår av tabell 1 har flera av kommunerna i stort det som i förarbeten och av Socialstyrelsen ansågs som viktigt för att hjälpa våldsutsatta kvinnor. Anledningarna till detta kan vara flera.

Av dem jag träffade vid mina intervjuer var majoriteten socionomer. Den indirekta styrning via rekrytering som Lundquist talade om kan sålunda vara en anledning till kommunernas lika verksamhet. Då majoriteten är socionomer, och har samma utbildning, får man en personalgrupp med åtminstone delvis gemensam syn. (Lundquist, 1992, s 84) Enligt Lundquist använder man sig inom socialtjänsten dessutom av förarbeten och av Socialstyrelsens rekommendationer i sitt arbete. (ibid) Eftersom det är just dessa jag har tittat på som underlag för min uppsats kan detta vara anledningen till att överensstämmelsen har varit god dem emellan. Denna styrning via förarbeten är en sorts informell styrning som Sannerstedt talar om. Beslutsfattaren kan här visa sin vilja utan att göra det i bindande form. (Sannerstedt, 1997, s 18)

Beslutsfattaren kan även styra genom kontroll av hur beslutet genomförs. (Sannerstedt, 1997, s 18) Regeringen hade gett Länsstyrelsen i uppdrag att arbeta för en ökad samverkan kring

våldsutsatta kvinnor. Med anledning av detta skickade Länsstyrelsen år 2000 ut en enkät till samtliga kommuner i Skåne för att se hur arbetet med kvinnorna fortgick. (Länsstyrelsen, 2001, s 4) En av intervjupersonerna påpekade att de till följd av enkäter kring hur arbetet med våldsutsatta kvinnor bedrevs hade bestämt sig för att utarbeta ett handlingsprogram för socialtjänsten. Uppföljning av hur arbetet går kan sålunda även bidra till att arbetet utvecklas.

Lundquist menade att för en lyckad implementering krävs att verkställaren förstår beslutet samt kan och vill genomföra det. (Lundquist, 1992, s 75f) När det är en organisation som ska verkställa beslutet, i det här fallet socialtjänsten, är sambanden mer komplicerade. På frågan om vad intervjupersonerna uppfattade som socialtjänstens uppgifter svarade samtliga ungefär så som står i förarbeten och i Socialstyrelsens utbildningsmaterial. Av detta kan man förmoda att det åtminstone bland dessa personer förelåg en förståelse kring vad som var beslutat.

De flesta av intervjupersonerna ansåg inte att socialtjänsten hade fått mer resurser sedan paragrafen infördes 1998. De förändringar som genomförts hade skett inom budgeten för den ordinarie verksamheten. Trots detta har flera förändringar genomförts i kommunerna. Det har bland annat getts möjlighet till vidareutbildning och lägenheter har reserverats till våldsutsatta kvinnor. Då inga extra resurser har tillförts har möjligheten att kunna genomföra beslutet varit begränsad. Men att kunna genomföra beslutet handlar inte bara om ekonomi, utan även om inflytande, kunskap och handlingsförmåga. Hur mycket av detta som finns kan jag inte svara på. Det är dock flera av insatserna som nämnts ovan som den enskilde handläggaren har inflytande över: stödsamtal, ekonomiskt bistånd och kontaktperson.

Intervjupersonerna tyckte även att kvinnofrid framför allt bland personalen inom socialtjänsten var en högt prioriterad fråga. I Ängelholm uppfattade man det som att frågan inte ansågs lika viktig på politikernivå. Detta på grund av att kommunen inte gav Kvinnojouren några bidrag och att det inte fanns en lägenhet för kvinnorna. I övriga kommuner tyckte intervjupersonerna att frågan ansågs viktig även bland politiker. Viljan att genomföra beslutet fanns därmed i de flesta kommunerna på såväl politiker- som personalnivå. Ängelholms kommun saknade en del åtgärder, som till exempel egen lägenhet, handlingsplan, samarbete och utbildning. Kanske kan en orsak till att detta inte genomförts vara att frågan inte har prioriterats av politikerna.

Orsakssambanden är som sagt mer komplicerade vid organisationer. Men att implementeringen har varit relativt god i flertalet av kommunerna kan förstås utifrån Lundquists kriterier om förstår, kan och vill.

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

Antalet kvinnor som vände sig till socialtjänsten för hjälp och stöd skilde sig åt en del mellan kommunerna. Lund hade naturligtvis flest antal kvinnor i verksamheten, det var 77 kvinnor från Lund som besökt Kriscentrum. Landskrona hade 30, Ängelholm fem och i Trelleborg visste man inte säkert men man fick in cirka 3-4 ärenden från polisen varje månad. I Ängelholm, som har det minsta antalet sökande kvinnor, finns det en kvinnojour vilket troligtvis gör att färre kvinnor söker sig till socialtjänsten. Enligt Länsstyrelsen uppgav Ängelholms Kvinnojour att de hade ett bra samarbete med polisen. (Länsstyrelsen, 2001, s 10) Detta kan indikera att polisen vänder sig till Kvinnojouren vid ett ärende med en våldsutsatt kvinna och inte till socialtjänsten. Ängelholms socialtjänst upplevde att polisen var dåliga på att slussa vidare kvinnorna.

Det finns ingen Kvinnojour i vare sig Landskrona eller Trelleborg vilket kan bidra till det högre antalet kvinnor som söker hjälp hos kommunen. I polisens anmälningssystem finns det möjlighet att, efter att ha frågat kvinnan om det går bra, kryssa i en ruta så att Kvinnojouren får meddelande om att en kvinna behöver hjälp. När polisen har varit på ett familjevåldsärende och det inte finns någon kvinnojour som de kan rekommendera kvinnan att ta kontakt med vänder de sig förmodligen istället till socialtjänsten. (samtal med polisassistent Joakim Flink)

Socialtjänsten är inte ensam om att ha ansvar för att kvinnor som utsätts för våld får hjälp. Även andra myndigheter och organisationer har ett ansvar. Men det faktum att fler än socialtjänsten ska hjälpa kvinnorna betyder inte att socialtjänsten ska kunna frånsäga sig skyldigheter. De frivilliga organisationerna bygger på att enskilda personer har tid, kraft och engagemang att hjälpa kvinnorna. Även om dessa organisationer är etablerade sedan länge finns en risk att det inte går att rekrytera nya frivilliga. Kvinnorna ska inte behöva förlita sig på att det endast finns ideella krafter som kan hjälpa dem.

Kanske kan ytterligare en anledning till att det är så pass få kvinnor som söker hjälp hos socialtjänsten i Ängelholm vara att det inte finns någon information om verksamheten i kommunen. Om kvinnorna inte vet att hjälpen finns att få är det troligt att de istället söker sig till kvinnojouren. Kvinnojouren hade på stadsbiblioteket lagt ut ett häfte med information om sin verksamhet. Birgitta Holm i Ängelholm menade att en del kvinnor var rädda för att vända sig till socialtjänsten eftersom de trodde att deras barn skulle tas ifrån dem. Om detta är det rykte som sprids kan kommunen gå ut med korrekt information om vad som gäller och vilken hjälp som kan erbjudas.

Mörkertalet kring antalet våldsutsatta kvinnor är stort. Man beräknar att det finns fyra till fem gånger fler våldsutsatta kvinnor än antalet anmälda. (Socialstyrelsen, 2001, s 25) Förmodligen kommer socialtjänsten därför i kontakt med betydligt fler kvinnor som utsätts för våld än vad man vet idag. För att nå dessa kvinnor krävs att personalen har kunskap om problemet. Men även att man vet hur man ska gå tillväga när man kommer i kontakt med kvinnorna. Detta kan framför allt vara viktigt i de mindre kommuner där antalet kvinnor som söker hjälp är relativt litet. När personalen sällan arbetar med våldsutsatta kvinnor kan det vara svårare att känna igen signaler. Ett sätt att nå kvinnorna kan vara att rutinmässigt fråga kvinnor om de utsatts för våld i relationer.

Sannerstedt diskuterar kring att en lag kanske inte alltid ska tolkas bokstavligt. (Sannerstedt, 1997, s 31) Lagstiftarens syfte kan ha varit att uppmärksamma kommunerna på att detta är ett allvarligt problem, inte att skapa en verksamhet kring kvinnorna. Genom att införa en paragraf om att våldsutsatta kvinnor kan vara i behov av stöd och hjälp ges signaler till allmänheten om att våldet inte tolereras. Vad som har varit lagstiftarens faktiska syfte kan jag bara spekulera kring, men alla förbättringar som sker är positiva. Sedan lagparagrafen infördes har förändringar skett i kommunerna, vilket underlättar för kvinnorna att få hjälp. Utbildningsinsatser har genomförts, särskilt ansvariga socialsekreterare har utsetts, lägenheter avsedda endast för kvinnorna har införskaffats, Kriscentrum för kvinnor i Lund har bildats med mera. I Landskrona menade man att en fördel med lagen är att det nu är lättare att hjälpa de våldsutsatta kvinnor som inte har barn. Innan lagen infördes var det svårare att finna utrymme för att ge dessa hjälp. Även om våld mot kvinnor har funnits i alla tider så är det relativt nytt att socialtjänsterna särskilt ska uppmärksamma detta. För mindre kommuner tar det förmodligen tid att samla kunskap, men även

resurser för att arbeta upp den gedigna verksamhet som förespråkas i förarbeten och av Socialstyrelsen.

Rothstein skriver att det råder oenighet bland forskare kring vad som ska räknas som framgångsrik implementering. (Rothstein, 2002, s 81) Det är svårt att säga hur stor del av ett beslut som ska vara verkställt innan man kan kalla implementeringen lyckad. Vad gäller SoL 5:11 2 meningen så ska socialnämnden beakta att kvinnor som utsatts eller utsätts för våld kan vara i behov av hjälp och stöd för att förändra sin situation. Detta kan erbjudas utan att kommunen har vare sig handlingsplan, egna jourlägenheter eller ett samarbete mellan organ. Av de kommuner jag har studerat uppfyller flertalet inte alla de intentioner som lagstiftaren hade. Ändå upplevde intervjupersonerna att deras verksamheter i stort fungerade väl. De var nöjda med vad som kunde erbjudas kvinnorna utifrån det behov som fanns i kommunen. Tanken bakom en ramlag som socialtjänstlagen är just att kommunerna ska ha möjlighet att utforma verksamheten efter sina lokala förutsättningar och behov. Därför skulle man kunna säga att implementeringen har fungerat väl. Sett från det antal kvinnor som söker hjälp i kommunen klarar socialtjänsterna att erbjuda dem hjälp och stöd i en fungerande verksamhet.

Problemet med detta resonemang är vad som tidigare har diskuterats; det faktiska antalet kvinnor som är i behov av hjälp är förmodligen fyra till fem gånger högre än vad dagens siffror visar. Många kvinnor som utsätts för våld besöker inte heller socialtjänsten i vanliga fall och blir därmed inte uppmärksammade av personalen. Om en sådan ökning hade skett hos socialtjänsten hade det förmodligen varit svårare för kommunerna att erbjuda dem tillräckligt stöd. I Landskrona hade socialtjänsten under det senaste året fått en tredubbel ökning av antalet våld utsatta kvinnor. Där upplevde intervjupersonerna att de hade svårt att få tiden att räcka till, och att verksamheten idag fungerade hjälpligt. Intervjupersonerna i Landskrona menade att en väl fungerande verksamhet gör att än fler söker hjälp, ju bättre hjälp som finns desto fler kvinnor söker den. Att utveckla verksamheten, informera allmänheten, utöka samarbetet med mera gynnar sålunda inte enbart de kvinnor som idag behöver hjälp utan även de som ännu inte tagit steget från mannen.

6. SAMMANFATTNING

Syftet för min uppsats har varit att undersöka hur fyra skånska kommuner utformat sitt stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor för att se hur lagstiftarens intentioner och Socialstyrelsens rekommendationer angående Socialtjänstlagen 5:11 2 meningens förverkligats. Jag har därför studerat förarbeten för att se vilka intentioner som fanns. Jag har även använt Socialstyrelsens utbildningsmaterial som tillkom på regeringens förslag som rekommendation till socialtjänsten.

De insatser som socialtjänsterna erbjuder våldsutsatta kvinnor är skyddat boende, ekonomiskt stöd, samtalsstöd och praktiskt hjälp i form av till exempel hemma-hosare eller kontaktperson. I de tre mindre kommunerna finns särskilt ansvariga socialsekreterare som arbetar deltid med kvinnofridsfrågor. I Lund finns ett Kriscentrum för kvinnor med samtalsmottagning för kvinnor från flera andra kommuner. I Lund, Trelleborg och Landskrona finns ett organiserat samarbete med andra myndigheter och organisationer. Lund och Trelleborg har dessutom en kommunal handlingsplan för hur man ska hjälpa kvinnorna. Lund och Landskrona har en policy kring bemötandet av kvinnor och information om socialtjänstens arbete finns tillgänglig i kommunerna. Samma kommuner har även gett ansvarig personal vidareutbildning kring kvinnofridsfrågor. Samtliga kommuner har tillgång till jourlägenheter, men i Ängelholm används lägenheten även till andra ändamål. Alla fyra kommuner har någon form av beredskap utanför kontorstid.

De intentioner som lagstiftaren hade med socialtjänstlagen 5:11 2 meningens och som framkommit i förarbeten har i varierande grad förverkligats i kommunerna.

KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur

Befring, Edvard, 1994, *Forskningsmetodik och statistik*, Lund, Studentlitteratur

Lindgren, Magnus, Pettersson, Karl-Åke, Hägglund, Bo, 2001, *Brottsoffer - Från teori till praktik* Stockholm, Jure CLN AB

Lundquist, Lennart, 1992, *Förvaltning, Stat och Samhälle*, Lund, Studentlitteratur

Norström, Carl, Thunved, Anders, 2001, *Nya Sociallagarna*, , Göteborg, Norstedts juridik, fjortonde upplagan

Rothstein, Bo, 2002, andra upplagan, *Vad bör staten göra?* Stockholm, SNS förlag, andra upplagan

Sannerstedt, Anders, 1997, andra upplagan, Implementeringen – hur politiska beslut genomförs i praktiken; i *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. (Bo Rothstein, red) Stockholm, SNS förlag, andra upplagan

Officiella tryck

SOU 1995:60, Kvinnofrid, Stockholm, Fritzes

SOU 1998:40, Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras? Stockholm, Fritzes

Propositionen 1997/98:55, Kvinnofrid

Handlingsprogram för insatser vid våld mot kvinnor i Malmö, 2000, Malmö

Våldsutsatta kvinnor – Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens personal, Socialstyrelsen, 2001, Artikelnummer 2001-110-4

Kvinnofrid i vår tid? – Skånska insatser och samverkan mot våldet mot kvinnor, Länsstyrelsen i Skåne Län, 2001, ISSN 1402-3393

Intervjuer

Barbara Poulsen, vård- och behandlingschef, socialtjänsten, Ängelholm, bandinspelad intervju den 20 november 2002

Birgitta Holm, socialsekreterare, socialtjänsten Ängelholm, bandinspelad intervju den 19 november 2002

Staffan Persson, vuxenhetens chef, socialtjänsten, Lund, bandinspelad intervju den 26 november 2002

Agneta Idbohrn, socialsekreterare, socialtjänsten, Lund, bandinspelad intervju den 25 november 2002

Anna Persson, enhetschef, Sonja Tryhag, hemma-hosare och Marianne Nilsson, socialsekreterare, socialtjänsten, Trelleborg, bandinspelad intervju den 29 november 2002

Katharina Ekbladh, socialsekreterare och Gertrud Laring, socialsekreterare, socialtjänsten Landskrona, bandinspelad intervju den 2 december 2002

Joakim Flink, polisassistent, Malmö, muntliga uppgifter vid samtal den 11 december 2002

INTERVJUGUIDE CHEF

Resurser:

1. Hur många socialsekreterare arbetar med dessa frågor? Finns det någon som endast arbetar med detta? Finns någon som är särskilt ansvarig för frågorna?
2. Har ni, sedan lagen infördes, tilldelats mer resurser för att hjälpa kvinnorna? om ja, vilka? (ex, utbildning, egna lokaler, mer personal...)
3. Har ni haft någon utbildning av personalen? Vilka, chefer eller socialsekreterare?
4. Har kommunen tillgång till egna stödlägenheter? Hur många?
5. Finns någon socialjour i kommunen? När har de jour? Har de tillgång till akut boende?
6. Anser du att det finns tillräckliga resurser för att bedriva ett bra arbete? Vad saknas?

Samarbete:

7. Finns det några som ni samarbetar med? Vilka? Hur samarbetar ni? Hur upplever du att samarbetet fungerar?

Kommunal organisering:

8. Finns det någon kommunal handlingsplan för hur kommunen ska hjälpa dessa kvinnor? Hur ser den ut?
Om inte, finns någon policy eller liknande för hur personalen ska förhålla sig till kvinnor där man misstänker att hon blir utsatt för våld?
9. Finns det någon form av information till kommuninvånarna om ert arbete med kvinnorna? Hur ser det ut? Var kan allmänheten nås av detta? På vilka språk finns den?

Förändringar:

10. Hur har ert arbete förändrats sedan lagen infördes 1998?
11. Hur upplever du att ert arbete för kvinnorna fungerar? Vad är du nöjd med? Vad skulle du vilja förändra?

INTERVJUGUIDE SOCIALSEKRETERARE

Allmänt:

1. Hur länge har du arbetat här? Hur länge har du arbetat med kvinnofridsfrågor? Vilken utbildning har du och övriga som arbetar med kvinnorna?

Åtgärder och resurser:

2. Hur hjälper ni våldsutsatta kvinnor? Vilka åtgärder och/eller bidrag erbjuder ni kvinnorna? Upplever du att något saknas i ert arbete? Vad?

3. Anser du att det finns tillräckliga resurser för att bedriva ett bra arbete? Vad saknas?

4. Hur prioriterat upplever du att arbetet är, bland socialsekreterare och chefer?

5. Vad uppfattar du som socialtjänstens uppgifter för våldsutsatta kvinnor?

6. Hur får ni kontakt med kvinnorna?

Samarbete:

7. Finns det några som ni samarbetar med? Vilka? Hur samarbetar ni? Hur upplever du att samarbetet fungerar?

Kvinnojour:

8. Finns det någon frivillig kvinnojour i kommunen? Vad anser ni om deras arbete? Samarbetar ni med dem? Vad kan de erbjuda som socialtjänsten inte kan?

Förändring:

9. Har ert arbete med kvinnorna förändrats sedan lagen infördes 1998? Hur?

10. Hur upplever du att ert arbete med kvinnorna fungerar? Vad är du nöjd med? Vad skulle du vilja förändra?