

”Det behövs ju röster – starka röster” - en kvalitativ studie av nya förväntningar på kvinnojourerna

Av Nora Germundsson

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)
HT14



Handledare: Anna Angelin

Abstract

Author: Nora Germundsson

Title: "We need voices – strong voices. A qualitative study of new expectations on women's shelters".

Supervisor: Anna Angelin

Assessor: Anders Östnäs

In this thesis, focus was upon the Swedish women's movement, a group of nonprofit organizations who since the late 1970's have taken responsibility to help and protect people who have experienced intimate partner violence (IPV). In 2006 there was a change of the formulation of the Swedish Social Services Act, where the responsibility of the local authorities for victims of IPV was increased and explicitly expressed. This – in combination with evidence based practice (EBP) as well as new public management (NPM) becoming increasingly popular in social work performed in the public sector – has made the expectations on the women's shelters become complicated. Many municipalities have established a work position within the social services who's main focus is to coordinate the work with people who experienced IPV. The question formulations were as follows:

- Can the coordinators identify any consequences for the women's shelters based on the municipalities' increased responsibility for victims of IPV – and if so, which are they?
- How can one from an organizational perspective understand the women's shelters possible strategies of adaption to the new demands on their work?

A combination of inductive and abductive methods was used. Five interviews were performed with coordinators in five municipalities of varying sizes. The analysis was performed with the conceptual apparatus of neo-institutionalistic theory, with the ideas of isomorphism, rationalized myths and loose couplings as main themes of explanation. The consequences identified by the coordinators were professionalization, regimentation and an increased market orientation, as well as a divided economy and an unclear future. The women's shelters strategies identified by the coordinators were interpreted as strategies of survival and adaption to the society surrounding them.

Key words: EBP, ideella organisationer, kvinnofridsamordnare, kvinnojour, non-governmental organizations, new public management, evidensbaserad praktik, nyinstitutionalism, nyinstitutionell teori, neo-institutionalism, new institutionalism, new public management, NPM, skyddat boende, våld i nära relation, women's shelter.

Förord	6
1. Inledning	7
1.1 Strävan mot kunskapskultur och konkurrens.....	7
1.2 Kommunen respektive de ideellas ansvar för våldsutsatta	9
2. Problemformulering, syfte och frågeställningar	10
2.1 Syfte och frågeställningar	12
2.2 Begreppsförklaringar	13
3. Bakgrund	14
3.1 Den svenska kvinnojoursrörelsens uppkomst.....	14
3.2 SOU 2006:65 och 5 kap. 11 § SoL	15
3.2.1 Lagändringen.....	16
3.3 Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL.....	16
3.4 Sammanfattning.....	18
3.5 Relevans för socialt arbete.....	20
4. Tidigare forskning	20
4.1 Ideell kontra offentlig verksamhet inom kvinnofridsområdet	20
4.2 Socialt arbete i ideell sektor.....	22
4.3 Mäns våld mot kvinnor	22
5. Teori	23
5.1 Nyinstitutionalism	23
5.1.1 Isomorfism.....	24
5.1.2 Rationaliserade myter	25
5.1.3 Lösa kopplingar	25
5.1.4 Nyinstitutionell teori i förhållande till evidens	26

6. Metod	26
6.1 Val av metod	26
6.1.1 Urvalsprocess	27
6.1.2 Tillvägagångssätt	28
6.1.3 Databearbetning och analysmetod	30
6.2 Metodens tillförlitlighet	31
6.2.1 Förförståelse och min roll som forskare (positionering)	31
6.3 Etiska överväganden	32
7. Presentation av informanter	32
8. Resultat och analys	33
8.1 Resultat	33
8.1.1 Uppdelad ekonomi	33
8.1.2 Marknadsorientering	36
8.1.3 Likriktning	37
8.1.4 Professionalisering	39
8.1.5 Kommunernas ansvar för kvalitet och tillsyn	42
8.1.6 Oklar framtid	44
8.1.7 Sammanfattning	45
8.2 Analys	46
8.2.1 EBP och kvalitet	46
8.2.2 Legitimitet genom professionalisering	48
8.2.3 Anpassning till NPM och förändrad ekonomi	49

9. Slutdiskussion	51
9.1 Sammanfattning.....	52
9.2 Motsägelsefulla förväntningar	53
9.3 Pågående processer och framtid	54
9.4 Förebyggande	56
9.5 Våld i nära relation som integrerad del i socionomutbildningen.....	57
9.6 Strategi för överlevnad	58
10. Litteraturlista.....	60
Bilaga 1 – Genomgång av relevanta dokument	66
Ytterligare konsekvenser av lagändringen (2007-2014).....	66
2007: Handlingsplanen	66
2009: SOSFS 2009:22	66
2010: Brå:s uppföljning av 2007 års handlingsplan	67
2011: Socialstyrelsens handbok Våld – en handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.....	67
2013: Uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel	69
2014: Nuläget	69
<i>Från SOSFS 2009:22 till SOSFS 2014:4.....</i>	<i>69</i>
<i>IVO:s nationella tillsynsrapport (2014).....</i>	<i>70</i>
<i>SOU 2014:49</i>	<i>71</i>
Bilaga 2 – Intervjuguide strukturerad intervju.....	73
Bilaga 3 – Intervjuguide semistrukturerad intervju	74

Förord

Äntligen!

Jag vill först och främst tacka min handledare Anna Angelin som tagit sig tid med mig, lämnat värdefulla synpunkter och inte minst visat förtroende till min förmåga. Jag vill även tacka mina föräldrar och Adam som ställt upp, läst, bollat idéer och lyssnat på mig.

Slutligen vill jag även rikta ett stort tack till mina fem informanter som låtit mig få ta del av era åsikter och funderingar! Utan er ingen uppsats!

Nora Germundsson

Stockholm, januari 2015

1. Inledning

Evidensbaserad praktik har med sin betoning på professionalitet, kvalitet och kunskap under 2000-talet fått allt starkare fäste i Sverige. Som en konsekvens av detta bedrivs socialt arbete i offentlig sektor i en omfattande grad av standardiserade processer, vetenskapliga studier och med systematisk uppföljning av de insatser som ges. I dagsläget utförs huvudsakligen socialt arbete i offentlig sektor, och kommunens socialnämnd har det yttersta ansvaret för de som vistas i kommunen.

Parallellt med detta pågår en process där den offentliga sektorn allt mer går mot en marknadsliknande organisationsform som styrs av effektivitet, konkurrens och vinst. En allt mer ökande andel socialt inriktad verksamhet utförs också i såväl ideell som privat sektor (Hammare 2013:3f). Socialt inriktade ideella verksamheter påverkas således av ovanstående processer, då de å ena sidan knyts allt hårdare till kommunal verksamhet genom att uppdras utföra socialtjänst och därmed i allt större utsträckning påverkas av socialtjänstlagen – och å andra sidan enligt en rad olika policybeslut och skrivelser sägs behöva stärkas utifrån sin särart och mångfald. Detta kan sägas skapa motsättningar för verksamheten på flera olika plan: hur den ska finansieras, hur den bör utformas och vilket ansvar den ideella verksamheten egentligen kan sägas ha. För att undersöka dessa motsättningar har jag valt att försöka förklara den komplicerade roll en specifik socialt inriktad verksamhet fått, nämligen kvinnojour rörelsen.

Kvinnofridsamordnarna är de som inom kommunal verksamhet personifierar det ansvar som socialtjänsten har för våldsutsatta. Verksamma inom kvinnojourerna såväl polis och brottsofferjourer vittnar om att kommuner med en kvinnofridsamordnare har ett betydligt bättre stöd till våldsutsatta än kommuner utan en sådan funktion (IVO 2014:7). Jag har därför intresserat mig för denna yrkesgrupps syn på kvinnojourernas uppdrag i relation till det ansvar kommunen har för våldsutsatta. För att ge en förståelse för den inneboende problematiken för det valda forskningsområdet kommer jag nedan att förklara de parallella processer som påverkar kvinnofridsområdet och dess utformning, för att därefter tydliggöra mitt syfte och mina frågeställningar. Jag kommer sedan att i avsnitt 3. *Bakgrund* göra en ytterligare genomgång av de politiska beslut som bidragit till nedan beskrivna processer.

1.1 Strävan mot kunskapskultur och konkurrens

I 2 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) fastslås att *varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver*. För att säkerställa att det arbete som sker inom socialtjänsten är av god kvalitet har kraven på systematisk utvärdering och uppföljning av socialt arbete ökat. Den evidensbaserade praktiken

(EBP) är en process som drivs i statlig och kommunal regi och har fått starkt fäste i den offentliga kommunala socialtjänsten i Sverige (Dellgran & Höjer 2005:249). EBP baserar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet, där den professionelle utifrån sin specifika yrkeskunskap och kompetens förväntas utgå från bästa tillgängliga evidens (Socialstyrelsen 2014a; Pettersson 2001:294). I linje med detta utvecklas kontinuerligt bedömningsinstrument för att säkerställa att rätt insatser görs, kunskapsbaserade riktlinjer beträffande dessa insatser tas fram, kraven på tillsyn ökar och satsningar görs på kunskaps- och kompetensutveckling för socialtjänstens personal (SOU 2006:65). Området har i allt större utsträckning akademiserats, vilket lett till att socialtjänsten gått från en i huvudsak erfarenhetsbaserad till en mer evidensorienterad kunskapskultur (Pettersson 2001:296; Hammare 2013:4; Jonsson 2006:147;155). I denna professionaliseringssträvan finns även en dimension av att skapa sig ensamrätt till att utföra en del uppgifter (Dellgran & Höjer 2005:248).

Samtidigt har det sedan slutet av 1980-talet och vidare under 1990-talet pågått en rad organisationsförändringar inom den kommunala socialtjänsten. Med intention att bidra till ökad effektivitet och bättre service till kommunens medborgare, har man strävat mot att göra socialtjänsten till en mer affärsmässig och företagsliknande organisation. Termen New Public Management (NPM) är ett slags paraplybegrepp som innebär att man genom att efterlikna marknaden, en institution med hög legitimitet, motiverar dessa omstruktureringar som ett sätt att höja även det sociala arbetets status. I allt större utsträckning styrs således socialtjänsten mot en mer marknadsliknande organisationsmodell, med decentralisering och ökad privatisering som följd (Pettersson 2001:293; Blom 2006:174; Ahlbäck Öberg 2010:189; Hammare 2013:32). Genom att utgå från att konkurrens ökar effektiviteten separeras politik och produktion, och kvaliteten anses bestämmas genom förhållandet dem mellan. Därför väljer man att, med affärsmässighet och konkurrens som grundidé, låta olika utförarenheter konkurrera sinsemellan med syfte att skapa högre kvalitet på den service som erbjuds (Blom 2006:175). Denna process benämns som *offentlig upphandling* och innebär att en upphandlande myndighet ingår ett avtal för en tjänst med en annan part för att ”på bästa sätt [...] använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer” (Konkurrensverket 2014). Upphandlingsförfarandet regleras i regel av *Lag (2007:1091) om offentlig upphandling* (LOU) eller *Lag (2008:962) om valfrihetsystem* (LOV) (SKL 2014).

Den ökade marknadsbetoningen återspeglas i socialtjänstens begreppsapparat¹ såväl som socialtjänstlagens formulering. Enligt socialtjänstlagens 2 kap. 5 § får kommunen avtala med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till andra juridiska personer eller enskilda enligt lag. (Lag (2014:579)).

1.2 Kommunen respektive de ideellas ansvar för våldsutsatta

I 5 kap. SoL preciseras socialtjänstens ansvar för särskilda grupper. I linje med EBP, och med syfte att höja ambitionsnivån samt att kvalitetssäkra och förbättra Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn skärptes den 1 juli 2007 Socialtjänstlagens 5 kap. 11 §. I den tidigare formuleringen uttrycktes att socialnämnden särskilt *bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation* (5 kap. 11 § SoL). Sedan skärpningen *ska* (min kursivering) socialnämnden ta detta ansvar (NCK 2014a). En mer detaljerad beskrivning av lagändringen följer, se avsnitt 3.2.1 *Lagändringen*. För att tillgodose detta krav sluter kommunen ofta, i enlighet med 2 kap. 5 § SoL, avtal med ideella kvinnojourer för att utföra de insatser som socialnämnden beslutar om. Även när ett sådant avtal upprättas har dock kommunen det yttersta ansvaret både för den enskilde och för tillsyn av verksamheten enligt 7 kap. 1 § 3 st. SoL.

Ideella kvinnojoursverksamheter kan sägas vila på två ben: den *praktiska verksamheten* och den *opinionsbildande verksamheten*. Det är inom den sistnämnda, som kan sägas vara jourens ursprungsroll, som kvinnojourerna kan utöva politiskt påverkansarbete och påtryckningar (Enander, Holmberg & Lindgren 2013:9). Denna del av verksamheten finansieras bland annat genom att kommuner ofta lämnar ett så kallat *verksamhetsbidrag* eller *föreningsbidrag* till ideella föreningar som kompletterar kommunens verksamhet. Kommunen kan inte ställa krav på hur verksamheten bedrivs utifrån att ett sådant bidrag lämnats. Sedan 2012 fördelar Socialstyrelsen även statliga bidrag som ska bidra till jourernas verksamhetsutveckling, och därmed inte får användas till kärnverksamheten (Kunosson 2014:271). När kommunen efter ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL väljer att köpa en tjänst av en kvinnojour, genom att till exempel placera en person på ett skyddat boende i kvinnojoursregi² råder dock ett annat förhållande, ett *uppdragsförhållande*, mellan kom-

¹ I enlighet med NPM betonar man i många kommuner att socialtjänsten ska utföra god *service* till medborgarna. I en del kommuner har man även valt att använda ordet *kund* för att beskriva vad man tidigare traditionellt benämnt som brukare eller klient och för att betona den valfrihet kommunen vill stå för. Socialstyrelsen avråder dock från denna term (Socialstyrelsen 2013b).

² 71 % av landets skyddade boenden drivs av ideella organisationer (NCK 2014b).

munen och den ideella verksamheten. Med en placering på en kvinnojour på uppdrag av en kommun följer alltså en uppsättning krav på vad jourerna förväntas kunna erbjuda den enskilde och den ideella föreningen har genom att ingå ett sådant avtal åtagit sig ansvaret för att kunna utföra dessa uppgifter. Kvinnojourens anställda och frivilligt arbetande ska vid placering av en person exempelvis genomföra en handlingsplan, kunna erbjuda stödsamtal och tillgodose det skyddsbehov personen av kommunen bedöms ha. Det yttersta ansvaret för att insatsen fullgörs med god kvalitet – det vill säga att personalen har den kompetens som krävs såväl som att kvalitetssäkrande kontroll, uppföljning och dokumentation genomförs – vilar fortfarande på socialnämnden (Socialstyrelsen 2012a:6). Det finns dock i dagsläget inget lagstiftat krav på hur ett sådant avtal ska regleras (ibid).

I och med socialtjänstlagens ramlagskaraktär kan organiseringen av socialtjänstens arbete med bland annat våldsutsatta variera från kommun till kommun, utifrån de lokala förutsättningarna. Detta medför även en variation avseende förväntningar på de enligt 2 kap. 5 § SoL anlitate utförare som olika kommunal socialtjänst väljer att använda sig av (NCK 2014a). Många kommuner har valt att abonnera en eller flera platser på en närliggande kvinnojour. I en del fall placerar socialtjänsten på kvinnojouren mot att betala per dygn, till exempel då socialtjänsten med hänvisning till skyddsbehov och/eller platsbrist behöver använda sig av kvinnojouren i andra kommuner än den egna.

2. Problemformulering, syfte och frågeställningar

Ett organisatoriskt fält kan betraktas som den arena där organisationer med samma mål interagerar (DiMaggio & Powell i Jonsson 2006:152). Fältets aktörer kan dock ha olika uppdrag – olika positioner – som de vill försvara och upprätthålla (Ponnert 2013:75). Verksamma på kvinnojouren och anställda inom det kommunala fältet kan sägas ha samma mål; att hjälpa personer som utsatts för våld i nära relation och till viss del arbeta förebyggande. Arbetsuppgifterna och positionerna är dock i dagsläget tydligt åtskilda (ibid). Jag har därför valt att benämna det som att dessa olika roller verkar inom samma *område* men inom olika *fält*; kvinnofridsamordnare arbetar för kvinnofridsområdet inom det *kommunala fältet* medan de anställda på kvinnojouren verkar inom det *ideella fältet* (Markström 2006:81f.; Jonsson 2006). Det gemensamma målet innebär att en relation – ett slags samspel – uppstår fälten emellan (Jonsson 2006:152). De olika positionerna leder dock till olika rationaliteter och handlingsrepertoarer, vilket i sin tur leder till både förhandlingar och samarbete såväl som konflikter och konkurrens (Jonsson 2006:153; Ineland 2006:100).

Kvinnofridsområdet i stort består alltså idag huvudsakligen av kommunal och ideell verksamhet. För de kommunala aktörerna betonas professionalitet, rutiner, rättssäkerhet och kvalitetssäkring (Markström 2006:79). Det ideella fältets uppdrag är ett annat; att uppvisa särart, mångfald och att arbeta opinionsbildande (Regeringen 2008b). Socialt inriktade ideella organisationer, däribland kvinnojourer som driver skyddade boenden för våldsutsatta, beskrivs ofta som viktiga *komplement* till det sociala arbetet i offentlig sektor (SOU 2014:49, Regeringen 2008b, Regeringen 2009). Ideella organisationers *särart* – olikhet från offentlig och privat sektor – lyfts fram som viktig för att kunna bidra med andra ”värdemässiga och ideologiska utgångspunkter” och för att individen ska ges möjlighet att välja mellan flera olika alternativ. Med valfrihet som ett av nyckelorden, ansåg regeringen Reinfeldt att upphandlingsförfaranden således bör genomföras på ett sätt som möjliggör även för ideella organisationer att lämna anbud och träffa avtal om välfärdstjänster (Regeringen 2009:60f). Samtidigt menar man dock att denna princip ”endast är relevant för det civila samhällets organisationer när de utför tjänster på uppdrag från det allmänna, inte för deras roll som röstbärare och opinionsbildare” (Regeringen 2009:57). I dagsläget är det upp till kommunens politiska ledning att avgöra om socialt inriktade verksamheter ska upphandlas eller inte (SKL 2014).

Stat och kommun är alltså ytterst ansvariga för att tillgodose de våldsutsattas behov av stöd och skydd, medan frivilligorganisationernas verksamhet uttrycks vara ett ”ovärderligt komplement till de offentliga verksamheterna” (Regeringen 2007:5). De ideella kvinnojourerna behöver på så sätt för att kunna bli anlitate som utförare av socialtjänst kunna uppvisa professionalitet, rutiner och kvalitetssäkring – samtidigt som man för att bli tilldelad verksamhetsbidrag behöver uppvisa särart, mångfald och arbeta opinionsbildande. Att bedriva en praktisk verksamhet på uppdrag av socialtjänst – och därmed förväntas kunna följa socialtjänstlagen – samtidigt som man förväntas vara en politisk och opinionsbildande rörelse placerar således kvinnojourerna i ett slags spänningsfält däremellan (Eduards 2002:94, Enander et al. 2013:9, Regeringen 2008a, SOU 2006:65).

Socialtjänstlagen ramlagskaraktär innebär som tidigare nämnts att arbetet kan organiseras på olika sätt i olika kommuner. Detta gäller även avseende de olika funktioner och arbetsroller som man inom kommunal social verksamhet väljer att prioritera. Både antalet personer som arbetar med våld i nära relation och dess organisatoriska placering inom kommunen kan därför variera kommunerna emellan. Många kommuner har, för att bland annat tillgodose det ansvar man utifrån skärpningen av 5 kap. 11 § SoL ålagts, valt att skapa en funktion som har ansvaret för kommunens arbete med våld i nära relation som huvuduppdrag. Flera kommuner som efter regeringsbeslut S2007/1630/ST sökt och beviljats utvecklingsmedel har valt att anställa en kvinnofridssamordnare

eller motsvarande som ansvarar för att organisera och ofta även handlägga ärenden rörande våld i nära relation (IVO 2014:13:10).

I drygt två tredjedelar av Stockholms läns kommuner och stadsdelar finns en anställd kvinnofridssamordnare (ibid:12). Inspektionen för vård och omsorg (IVO) fastslår i en rapport från 2014 att de kommuner som lever upp till lagstiftningens krav och som bedriver verksamhet av god kvalitet ofta har särskilt ansvariga personer som arbetar med målgruppen (ibid:7). Även länsstyrelsen i Stockholm poängterar kvinnofridssamordnarnas roll som en viktig framgångsfaktor i arbetet med våldsutsatta. I Länsstyrelsens rapport 2014:13 *Kvinnofridssamordnare – utredning av en nyckelfunktion* intervjuades kvinnofridssamordnare, polis och kvinnojourer om synen på kvinnofridssamordnarfunktionen. Samtliga ser funktionen som avgörande för att samordningen ska fungera och för möjligheten att erbjuda adekvat stöd till våldsutsatta (Länsstyrelsen 2014:13:7). Polis och kvinnojour anser även att kvaliteten på kommunens arbete med våldsutsatta, i synnerhet på klientnivå, är avsevärt bättre i de kommuner som har en kvinnofridssamordnare eller motsvarande ³. (ibid:7; 12)

Kvinnofridssamordnaren verkar i ett föränderligt spänningsfält mellan reguljär kommunal socialtjänst och de ideella organisationer som på kommunens uppdrag utför socialtjänst. Att kvinnofridssamordnarna anses som så viktiga tyder på att deras erfarenheter och kunskaper är unika i förhållande till andra positioner inom socialtjänsten. I och med att den som anställts som kvinnofridssamordnare eller motsvarande i kommunen är den som i sitt yrke huvudsakligen fokuserar på de personer som utsatts för våld i nära relation blir de på sätt och vis också den som personifierar kommunens yttersta ansvar för våldsutsatta. Samtidigt är kvinnofridssamordnarnas synpunkter sällan hörda i den pågående debatten kring hur våldsutsatta bör tas om hand.

2.1 Syfte och frågeställningar

Socialtjänsten är i egenskap av uppdragsgivare gentemot kvinnojourerna den myndighet som skärpningen av 5 kap. 11 § SoL i första hand avser. Jag vill undersöka hur kvinnofridssamordnarna uppfattar de möjliga konsekvenser som skärpningen av 5 kap. 11 § SoL inneburit – och hur dessa kan förstås i relation till ökade krav på evidens och kunskapsbaserad praktik. Jag vill också undersöka om, och i så fall på vilket sätt, kvinnojourerna anpassar sig till de utökade och möjligen motstridiga krav som ställs på dem.

³ För att underlätta läsning, men även för att ytterligare anonymisera de personer jag intervjuat, kommer jag hädanefter att benämna dem under samlingsbegreppet kvinnofridssamordnare, oavsett vilken titel de rent faktiskt har.

- Kan kvinnofridssamordnarna identifiera några konsekvenser för kvinnojourerna utifrån kommunernas utökade ansvar för våldsutsatta – och i så fall vilka?
- Hur kan man ur ett organisatoriskt perspektiv förstå kvinnojourernas eventuella strategier för att anpassa sig till nya krav på verksamheten?

Mina frågeställningar utgår från de personer som arbetar som kvinnofridssamordnare eller motsvarande i svenska kommuner. En del av de personer jag intervjuat handlägger ärenden, medan någon har projektledning och utveckling som huvudsakligt ansvar. Gemensamt för samtliga informanter är dock att de är den (eller en av flera) i kommunen som har huvudsakligt ansvar för arbetet mot våld i nära relation.

2.2 Begreppsförklaringar

Ideella organisationer: Den ideella sfären består av olika typer av organisationer med en gemensam nämnare i ett ideellt engagemang, ofta i form av föreningsdriven verksamhet, där idén om frivilligarbete och föreningsdemokrati utgör viktiga utgångspunkter. Arbete i ideella organisationer utförs på frivillig grund, ofta oavlönat eller mot ett symboliskt arvode (Kunosson 2014:269). Andra begrepp kan vara *ideell verksamhet*, *frivilligorganisationer*, *idéburna organisationer* (ibid).

Kvinnofridssamordnare: Den person i kommunen som i huvudsak arbetar med frågor som rör våld i nära relation. Titelns namn varierar mellan olika kommuner, t ex familjefridssamordnare och samordnare mot våld i nära relationer. Jag har valt samlingsnamnet kvinnofridssamordnare då det inbegriper ett könsmaktsperspektiv på våld i nära relation.

Kvinnojour: De flesta kvinnojourerna i Sverige idag är ideella organisationer. Många kvinnojourer driver skyddade boenden där våldsutsatta personer erbjuds stöd och skydd, medan andra enbart ägnar sig åt opinionsbildande arbete. För en närmre genomgång av kvinnojourernas bakgrund, se stycke 3.1 *Den svenska kvinnojourrörelsens uppkomst*.

Ramlag: Med en ramlag menas att detaljregleringar undviks, och att verksamheten styrs av delmål och mål som anges i lagen. På så sätt skapas ett tolkningsutrymme för hur kommuner väljer att tillämpa lagstiftningen. I och med de öppna och vaga formuleringarna som ofta återfinns i Socialtjänstlagens lagtexter ges förarbeten, socialstyrelsens publikationer och domstolars bedömningar ofta stor tyngd (SOU 2005:34:83).

Profession: Ett yrke med ett avgränsat kompetensområde som baserar sin verksamhet på vetenskaplig forskning och ofta kräver en akademisk utbildning (Brante 2009:15; 26). Professioner inkluderar även vissa yrkesetiska regler i form av mer eller mindre formaliserade normer och värderingar (Nordström 2007:7f; Christoffersen 2007:28; 89).

Professionalisering: Samhället har förflyttat sig från industri- och serviceverksamhet till kunskapssamhälle (Nordström 2007:7). När jag skriver om professionalisering av kvinnojourerna åsyftas att jourerna anställer personer med högskoleexamina i form av socionomexamen eller motsvarande.

3. Bakgrund

Kvinnofridsområdet har genomgått stora förändringar under en förhållandevis kort tidsperiod. För att förstå komplexiteten som uppstår både inom och mellan fälten är det viktigt att ha en grundläggande förståelse både avseende de politiska processer som påverkar området såväl som en bild av den mängd skrivelser och publikationer som publicerats och som påverkar kvinnofridsområdets aktörer.

I avsnittet nedan har jag valt att göra en genomgång av kvinnojourrörelsens uppkomst och ursprungliga idéer. Därefter beskriver jag den aktuella lagändringen och dess bakgrund, såväl som att redogöra för den överenskommelse mellan regeringen, ideella organisationer och SKL som skrevs år 2008. Jag vill genom att göra detta tydliggöra den på många sätt komplicerade position i vilken en ideell verksamhet som förväntas utföra socialtjänst hamnar i. Därefter redovisar jag genom en tabell de övriga dokument som jag bedömt som viktiga avseende lagändringens konsekvenser och som både uttryckligen och på ett mer indirekt sätt bör ha haft påverkan på kommunernas ansvar och det därtill följande arbete kvinnojourerna behöver bedriva avseende stöd och skydd. För en mer noggrann genomgång av de dessa dokument, se *Bilaga 1*.

3.1 Den svenska kvinnojourrörelsens uppkomst

Den svenska kvinnojourrörelsen uppstod i mitten av 1970-talet som en motreaktion mot vad man ansåg vara samhällets bristande ansvar avseende att stötta och skydda kvinnor som utsatts för våld av närstående. Tanken var våldsutsatta kvinnor skulle ges möjlighet till stöd och hjälp av ideellt organiserade kvinnor, utan inblandning från kommun eller myndighet.

Alla Kvinnors Hus i Stockholm och Kvinnohuset i Göteborg öppnade år 1978 Sveriges första kvinnojourer i form av telefonjourer. Jourrörelsen växte, och år 1984 startade paraplyorganisationen Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) (Enander

et al. 2013). Våld i hemmet associerades vid riksorganisationens start ofta med individuella förklaringsmodeller såsom alkoholkonsumtion, individuell avvikelse eller sexualitet (Eliasson 1997). Kvinnojourerörelsen lade stor vikt vid kollektiva erfarenheter, och ville med solidaritet och erfarenhetsutbyte gemensamt formulera frågan kring mäns våld mot kvinnor och vilka förändringar man ansåg behövde göras i samhället (Kunosson 2014:271). Tanken var att sträva mot strukturella lösningar på så sätt förändra samhällets juridiska och byråkratiska system (Enander et al 2013:11). 1996 valde 16 jourer att med anledning av en rad meningsskiljaktigheter inom förbundet lämna Roks för att istället bilda ett nytt riksförbund: Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR)⁴. Idag finns ungefär 200 ideella kvinno- och tjejjourer i Sverige, varav de flesta valt att ansluta sig till någon av de två riksorganisationerna (Hermansson et al 2010:6, Enander et al 2013:9; SKR 2014). Ideologiskt skiljer sig jourerna idag inte avsevärt åt. SKR tillåter dock, till skillnad från Roks, personer med andra könstillhörigheter än kvinnor att arbeta på sina jourer. På en del jourer erbjuds kvinnor än idag hjälp på ideell basis, utan nödvändig kontakt med någon myndighet. De flesta placeringar på skyddade boenden sker dock som insats från socialtjänsten (Socialstyrelsen 2013c). Kvinnojourerörelsen har alltså gått från att vara verksamheter där ideellt engagerade tagit emot personer i behov av skydd och stöd, till att i stor utsträckning enbart ta emot boende på uppdrag av socialtjänst. Många kvinnojourer driver dock än idag även opinionsbildande arbete.

3.2 SOU 2006:65 och 5 kap. 11 § SoL

Den 29 juni 2006 överlämnades Statens Offentliga Utredning (SOU) 2006:65 *Att ta ansvar för sina insatser – socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*. Utredningens syfte var att ytterligare förtydliga kommunernas ansvar och att uppmärksamma kommunerna på skyldigheten att ge kvinnorna den hjälp och det stöd de enligt lagen har rätt till (SOU 2006:65:231). Ett av de resultat som presenteras i utredningen är att socialtjänsten överlag är mycket positivt inställd till kvinnojourerna och dess verksamhet. Den problematik som ändå framkommer är de olika perspektiv man tycker sig ha, samt en brist på kunskap och intresse från båda håll om den andres arbetssätt och kunskaper kring området (ibid:148).

Utredarna understryker det ansvar kommunerna redan innan lagändringen haft utifrån 2 kap. 2 § SoL (*kommunernas yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver*) och 3 kap. 1 § SoL (*kommunerna ska ansvara för omsorg och service, upplysningar,*

⁴ SKR gjorde sedermera ett tillägg och heter nu Sveriges Kvinno- och tjejjourers riksförbund. Under uppsatsarbetets gång har SKR förkunnat att de fr o m 15 januari 2015 kommer att heta Unizon. Jag kommer dock i min uppsats att vidare benämna dem som SKR då detta är det nuvarande namnet.

råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till dem som behöver det). Man menade dock att en förändring av lagen skulle tydliggöra att kommunerna inte ska kunna förhandla bort sitt ansvar för våldsutsatta till förmån för andra frågor. I utredningen fastställs även vikten av att de kvinnor och barn man hänvisar till en ideell kvinnojour följs upp (ibid:234).

3.2.1 Lagändringen

Med syfte att ”kvalitetsutveckla och förbättra” socialtjänstens stöd och mot bakgrund av SOU 2006:65 föreslogs i proposition 2006/07:38 *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* ett förslag till ändring av 5 kap. 11 § SoL (Regeringen 2006:1). Lagen löd år 2006 som följer:

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

Efter ändringen som skedde med anledning av SOU 2006:65 valde man alltså att skärpa ordalydelsen genom att socialnämnden särskilt *ska* beakta att våldsutsatta kan vara i behov och hjälp att förändra sin situation, istället för tidigare formulering att socialnämnden ”*bör*” verka för att dessa får stöd och hjälp. För närvarande lyder 5 kap. 11 § som följer (2015-01-02):

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden *ska* särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden *ska* också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver. Lag (2012:776) (min kursivering).

3.3 Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL

Parallellt med ovanstående skrevs under 2008 en överenskommelse mellan den dåvarande borgerliga regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och idéburna organisationer inom det sociala området (hädanefter Överenskommelsen). Syftet med Överenskommelsen var att

utveckla relationerna och tydliggöra rollerna parterna emellan, med målet att stärka och tydliggöra de idéburna organisationernas självständiga roll och särart som röstbärare och opinionsbildare, med hänvisning till att man ansåg detta som en viktig demokratisk utgångspunkt (Regeringen 2008a).

Överenskommelsen består i att de tre parterna beskriver sina olika respektive gemensamma utgångspunkter för ett väl fungerande samarbete, där de idéburna organisationernas viktiga ställning i samhället lyfts fram. Bland annat behandlas förutsättningarna för att de idéburna organisationer ska ges möjlighet att utvecklas som utförare av olika former av service och tjänster till allmänheten (Regeringen 2008b:5). Idéburna organisationer beskrivs som ”en omistlig del av den svenska demokratin [...] (då) möjligheten att bilda och driva dessa verksamheter utgår från de grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen [...]” (ibid:13). Den idéburna sektorn anses bidra till mångfald och valfrihet, och offentlig finansiering av tjänster som produceras av andra aktörer förklaras i Överenskommelsen som en ”resurs för att utveckla välfärden” (ibid:9; 14). Ideella organisationers möjlighet att ”konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området” lyfts fram, då man menar att “[...] samhället vill ta tillvara den kraft som finns inom de idéburna organisationerna. Förutsättningar för många olika aktörer bör skapas och dessa organisationers roll som röstbärare och opinionsbildare bör uppmuntras.” (ibid:5; 13).

Hög kvalitet och tillgänglighet hör till kraven som i Överenskommelsen ställs på de idéburna organisationerna. Uppföljning och utvärdering ska bidra till att synliggöra, utveckla och jämföra de idéburna verksamheternas kvalitet i förhållande till andra aktörer när de arbetar på uppdrag av offentlig sektor och ”när den idéburna organisationen utför tillståndspliktig verksamhet eller verksamhet på uppdrag av det offentliga, ska organisationen följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren.” (Regeringen 2008b:15).

Både Roks och SKR bjöds in att delta i den så kallade dialoggruppen, det vill säga de organisationer som bjödits in att delta i att utforma överenskommelsen. Ingen av organisationerna deltog, men de organisationer som inte valt att underteckna överenskommelsen omfattas fortfarande av de åtaganden och åtgärder som gjorts från regeringens sida (Regeringen 2008b:12).

Även i andra offentliga dokument har det uttryckts en övertygelse om att det sociala arbete som utförs i så kallade nonprofit-organisationer ska kunna bidra till en ökad mångfald, och ett ”självständigt alternativ” till det sociala arbete som utförs i offentlig sektor (bl a SOU 2007:37, Regeringen 2009:51). Medborgares frivilliga engagemang ses på så sätt som en positiv och nödvändig motvikt till statens maktutövning.

3.4 Sammanfattning

Utöver ovanstående dokument har en mängd olika skrivelser och rapporter som påverkat kvinnofridsområdet utkommit. För att tydliggöra dessa har jag sammanställt en tabell över de olika dokument jag ovan nämnt. Syftet att redogöra för dessa dokument är att visa på den stora mängd direktiv som verksamma inom kvinnofridsområdet behöver förhålla sig till.

Tabell 1

DOKUMENT	SYFTE	RESULTAT
SOU 2006:65	<ul style="list-style-type: none">- förtydliga kommunernas ansvar för våldsutsatta- uppmärksamma kommunerna på skyldigheten att ge våldsutsatta kvinnor den hjälp och det stöd de har laglig rätt till	<ul style="list-style-type: none">- förslag till skärpning av 5 kap 11 § Socialtjänstlagen (trädde i kraft år 2007)
Skr. 2007/08:39	<ul style="list-style-type: none">- presentera regeringens arbete för att bekämpa våld mot kvinnor- beskriva hur arbetet ska bedrivas under mandatperioden	<ul style="list-style-type: none">- 56 punkter med syfte att leda till en "varaktigt höjd ambitionsnivå i kampen mot våldet"
SOSFS 2009:22	<ul style="list-style-type: none">- rekommendera socialnämnden hur insatserna bör utformas utifrån bästa tillgängliga kunskap- kartlägga omfattning av förekomst av våld i kommunen	<ul style="list-style-type: none">- allmänna råd avseende hur socialnämnden bör utforma sina insatser till våldsutsatta- de yrkesverksamma inom området bör ha teoretiska kunskaper om detsamma
Brå:s uppföljning 2010	<ul style="list-style-type: none">- att följa upp Handlingsplanen (Skr. 2007/08:39) och dess resultat	<ul style="list-style-type: none">- de huvudsakliga insatserna som gjorts utifrån handlingsplanen har varit utbildning, verksamhetsutveckling, kunskapsutveckling och lagstiftning.- resultaten av de konkreta förebyggande och stödjande insatserna bedöms som osäkra
Socialstyrelsens handbok <i>Våld – en handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld</i>	<ul style="list-style-type: none">- att tydliggöra och de allmänna råd som kom ut 2009 (SOSFS 2009:22)	<ul style="list-style-type: none">- vägledning till socialtjänsten inom området- försök till kvalitetsutveckling och förbättring av socialtjänstens stöd till våldsutsatta

DOKUMENT	SYFTE	RESULTAT
<p>Länsstyrelsens rapport <i>Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel</i></p>	<p>- att sammanfatta hur 2011 års utvecklingsmedel använts, vilka insatser som genomförts och vilka målgrupper som fått del av insatserna</p>	<p>- 238 av landets 290 kommuner sökte och beviljades (ensamma eller tillsammans med annan kommun) utvecklingsmedel under 2011, främst utbildningsinsatser - kommunerna blivit bättre på att dokumentera och utvärdera sina projekt - allt fler kommuner kartlägger eller inventerar behoven inom området våld i nära relationer</p>
<p>Överenskommelsen mellan Regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL 2008</p>	<p>- utveckla relationerna och tydliggöra rollerna parterna emellan, med målet att stärka och tydliggöra de idéburna organisationernas självständiga roll och särart som röstbärare och opinionsbildare</p>	<p>- ett antal gemensamma såväl som specifika principer, åtaganden och konkreta åtgärder med målet att uppfylla syftet</p>
<p>SOSFS 2014:4</p>	<p>- att ytterligare skärpa kommunernas ansvar, samt för första gången även föreskrifter och allmänna råd för sjuk- och tandvårdspersonal avseende våld i nära relation</p>	<p>- socialnämnden ska fastställa mål för arbetet med våldsutsatta - om socialnämnden överlämnat genomförandet ska nämnden fastställa hur kontroll och uppföljning ska göras - personer som handlägger ärenden bör ha socionomexamen - socialnämnden ska erbjuda insatser med utgångspunkt i den enskildes behov såväl som att kunna erbjuda skyddat boende</p>
<p>IVO:s tillsynsrapport 2014</p>	<p>- nationell tillsyn av kommuner, landsting och sjukvårdsregioner samt kvinnojourer under 2012 och 2013</p>	<p>- fortfarande stora skillnader i hur arbetet bedrivs - kommunerna måste bli bättre på att ta sitt ansvar - stora skillnader mellan kommunerna avseende kompetens och kvalitet - i kommuner med särskild verksamhet eller ansvariga person lever man i större utsträckning upp till kraven</p>

DOKUMENT	SYFTE	RESULTAT
SOU 2014:49	<ul style="list-style-type: none"> - ökad effektivitet, samverkan och samsyn - diskutera förebyggande insatser - överväga hur kvinnojourers verksamhet kan förstärkas - vid behov lämna förslag till hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå 	<ul style="list-style-type: none"> - förslag på operativ arbetsgrupp mot våld i nära relationer inom kommunen - förslag på tillägg i 5 kap. 11 § SoL avseende kommunernas ansvar för skyddat boende - förslag på krav på tillstånd för att driva skyddat boende genom tillägg i form av ett femte stycke i 7 kap. 1 § SoL

3.5 Relevans för socialt arbete

Arbetet med kvinnofridsfrågor och dess organisering är som ovan påvisats under utveckling. I och med kommunernas utökade ansvar för våldsutsatta kvinnor är det troligt att man som anställd inom socialtjänst i allt större mån kommer att komma i kontakt med personer som utsatts för våld i nära relation och/eller placeras på kvinnojour till följd av våld från närstående. Många jourer söker även specifikt efter personer med socionomexamen eller motsvarande när de ska rekrytera personer till sin verksamhet, och i de senaste föreskrifterna för om våld i nära relation (SOSFS 2014:4) fastslås att de personer som handlägger ärenden där det förekommer våld i nära relation bör ha en socio-nomexamen.

4. Tidigare forskning

Då jag i min uppsats utgår från en svensk kontext har jag valt att även göra så i relation till tidigare forskning. Detta för att historiska, politiska och kulturella aspekter kan medföra skillnader och därmed ej helt överförbara resultat från internationella studier.

4.1 Ideell kontra offentlig verksamhet inom kvinnofridsområdet

I en studie från 2001 har Carin Holmberg och Carina Bender undersökt hur stödet och hjälpen ser ut i kommuner utan kvinnojourer (Bender & Holmberg 2001). Enligt studien hade 103 av 127 kommuner år 2001 inte avsatt någon form av ökade resurser till kvinnofridsområdet trots att det ”av riksdag och regering definierats som ett prioriterat område” (ibid:36). Vid studien fanns ingen nationell handlingsplan för våld i nära relation (denna kom sedermera år 2007, se 2007: Handlingsplanen i Bilaga 1). Detta ansvar vilade istället på kommunerna. Av de 127 kommuner som deltog i

studien hade 18 vid tillfället påbörjat ett lokalt handlingsprogram (ibid.). I sin avslutande diskussion menar Bender & Holmberg att det ökade ansvaret som enligt dåvarande SoL §8a tilldelats socialtjänsten inte ”verkar ha inneburit någon omprioritering av resurser och inte heller att kontakter skapats och kunskap tagits fram om vilka andra aktörer som kan ge stöd och skydd i kommunen” (ibid: 58). Bender & Holmberg menar också att socialtjänsten verkar relativt ovetande eller ointresserade av sitt ansvar, och att få kommuner kan erbjuda våldsutsatta skyddade boenden. Istället menar artikelförfattarna att även kommuner utan en egen kvinnojour är beroende av kvinnojouren i grannkommunen (ibid:59).

Carin Holmberg har även tillsammans med Viveka Enander och Anne-Li Lindgren författat boken *Att följa med samtiden – kvinnojoursrörelse i förändring* (2013) om riksorganisationen SKR:s uppkomst och sedermera anpassning till de kringgärdande samhällsförändringarna. Boken fokuserar endast på den specifika riksorganisationen och dess anpassning för att bland annat leva upp till de ökade krav på kvinnojoursrörelsen som ställs utifrån skärpningen av 5 kap. 11 § SoL. Här beskrivs bland annat social dokumentation som en av de viktigaste konsekvenserna av förändringarna, vilket författarna menar i sin tur medför en förändrad rollfördelning mellan kommuner och kvinnojouren såväl som en ändrad finansiering av jourverksamheten (Enander et al. 2013). För att undersöka detta har man valt att bland annat intervjua aktiva jourkvinnor på några av SKR:s jourer såväl som SKR:s dåvarande förbundssekreterare (numera generalsekreterare) Olga Persson och dåvarande ordförande Carina Ohlsson. Här diskuteras framtiden för de ideella jourerna, där de olika rösterna bland annat menar att det finns tendenser att de ideella verksamheterna absorberas i kommunal verksamhet samt att de professionella på jourerna närmar sig socialtjänst, vilket kan leda till att man ”utvecklar ett professionellt förhållningssätt till sina ’klienter’” (ibid:170) och att jourerna då frångår sina ursprungliga värderingar. Även SKR:s politiska påverkan lyfts i förhållande till ovan nämnda nationella handlingsplan. Författarna menar att denna handlingsplan påverkat organisationens område på ett tydligt sätt, där SKR genomgående ställt sig mer eller mindre positiv till de förändringar som föreslås. Bland annat har exempelvis SKR till skillnad från Roks valt att gå med på den tidigare borgerliga regeringens beslut att undvika att uttryckligen använda sig av könsmaktsbegreppet, vilket författarna menar sätter fokus på individuella förklaringsmodeller istället för strukturella dito (ibid:256). SKR:s konsensussträvan lyfts också som ett sätt att tillvarata de politiska påverkansmöjligheter som erbjuds, vilket författarna lyfter som problematiskt utifrån att kunna formulera och genomföra ny policy inom våldsområdet (ibid:261f). Författarnas förhoppning är att de två riksorganisationerna i framtiden ska utveckla ett tydligare samarbete för att gemensamt kun-

na ”hävda sin autonomi och våldsutsatta kvinnors rättigheter gentemot en allt mer krävande stat” (ibid:263).

4.2 Socialt arbete i ideell sektor

Det finns mängder av internationella såväl som svenska studier av den ideella sektorn och hur de förhåller sig till andra samhällsfunktioner. Från avdelningen för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal har en rad studier kring ideella organisationers sociala arbete utkommit.

Ulf Hammare har i sin avhandling från 2013 belyst de två parallella processerna i socialt arbete, där ett tydligare fokus på kvalitet och evidens kan urskiljas, samtidigt som de ideella organisationernas mångfald lyfts fram som viktiga ur ett demokratiskt perspektiv. Avhandlingen fokuserar på hur socialarbetares uppfattningar skiljer sig mellan de olika sektorerna, och på vilket sätt anställda i den ideella sektorn kan sägas uppfylla de förväntningar om mångfald som finns på dem.

Jämförelser har tidigare gjorts mellan anställda i privat, ideell och offentlig sektors uppfattning av det egna arbetet, dock utan fokus på evidens och kunskap (Hammare 2013:5). Hammare menar att det saknas ett jämförande perspektiv, där verksamheter i ideell sektor jämförs med motsvarande organisationer i offentlig och privat verksamhet. Enligt Hammare har konkurrensen lett till en tydligare granskning och utvärdering av verksamheterna, för att säkerställa god kvalitet såväl som att möjliggöra jämförelse mellan olika aktörer (Hammare 2013:32f, Regeringen 2009:57).

Hultén & Wijkström som är verksamma vid Handelshögskolan i Stockholm har under flera år studerat ideella organisationers roll och betydelse ur en svensk kontext. År 2006 identifierade de begreppet särart i relation till så kallade nonprofit-organisationer. Denna särart syftar till att definiera organisationernas mervärde – samhällsnytta – med fokus på vad som skiljer ideella organisationer ifrån andra typer av aktörer (Hultén & Wijkström 2006).

4.3 Mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor är enligt Världshälsoorganisationen (WHO) ett utbredd folkhälsoproblem som ger stora konsekvenser på ett globalt och nationellt plan, såväl som på ett personligt plan för de som utsatts. Det finns även mängder av forskning som berör hur våld i nära relationer påverkar den utsatta såväl som hemmavarande barn på en rad olika sätt. I Sverige är Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet det kunskaps- och resurscentrum som på regeringens uppdrag främst arbetar med att höja kunskapen om mäns våld mot kvinnor såväl som metodutveckling, forskning och utbildning (NCK 2015). NCK driver även en kunskapsbank där forskning och evidensbaserad kunskap presenteras. Forskningen på NCK fokuserar främst på bemötande av personer

som utsatts för olika typer av våld samt en del kunskaps- och forskningsöversikter av olika typer av vålds förekomst och dess koppling till hälsa. I boken *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar* (2014) har ett antal sakkunniga, varav flera verksamma vid NCK, författat kapitel angående olika aspekter av våldsutsatta kvinnors verklighet. I boken beskrivs myndigheternas ansvar, arbetet för de ideella organisationerna samt mäns våld mot kvinnor ur ett globalt såväl som svenskt perspektiv. Boken är tänkt att användas både som ett stöd för personal som i sitt yrke möter våldsutsatta såväl som studenter som studerar till denna typ av yrken (Heimer et al. 2014:13).

Forskning kring våldsutsatthet i relation till kommunal socialtjänst handlar idag huvudsakligen om vilken typ av bemötande de utsatta får. I och med den snabba förändringstakten finns det i dagsläget inte mycket aktuell forskning kring konsekvenser av organisationsförändringarna av varken socialtjänstens eller de ideella kvinnojourernas arbete utifrån de för närvarande rådande förutsättningarna och kraven. Den huvudsakliga kunskapen om detta återfinns istället i de många publikationer och rapporter som utkommit från exempelvis Socialstyrelsen, Länsstyrelserna och IVO. Forskningen tenderar alltså att fokusera på antingen socialtjänst eller ideella kvinnojourerna, och inte mycket på hur arbetet är organiserat dem emellan och den problematik som kan uppstå i och med de ökade kraven på de båda.

5. Teori

För att förstå ovan beskrivna process i relation till kvinnofridsområdet kommer jag att använda mig av nyinstitutionella teorier och begrepp. Jag kommer att närma mig forskningsområdet med en socialkonstruktivistisk ansats, vilket innebär att min utgångspunkt är att organisationer är öppna system som påverkar och påverkas av samhället omkring dem (Czarniawska-Joerges 1993; Jonsson 2006).

5.1 Nyinstitutionalism

Nyinstitutionell teori fokuserar de institutionella aspekterna och omgivningens påverkan på organisationer (Blom & Grape 2006:12). Jag kommer att använda mig av den *sociologiskt inriktade nyinstitutionalismen*, där förhållande mellan omgivning och organisation såväl som kulturella aspekter diskuteras i relation till hur organisationer utvecklas (Johansson 2002:17; 21). Begreppet ”institutioner” används i sammanhanget i allmänna ordalag som en organiserad struktur eller procedur baserad på mer eller mindre medvetna allmänt accepterade regler (Johansson 2002:17f; Markström 2006:77).

Meyer & Rowans artikel ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” (1977) brukar betraktas som startskottet för nyinstitutionalismen (Johansson 2006:19). Inom nyinstitutionalismen, till skillnad från tidigare organisationsteorier, betraktas organisationer som öppna system och betonar organisering snarare än organisation – process snarare än struktur (Markström 2006:77). Nyinstitutionalismen uppmärksammar hur existerande institutioner omstrukturerar sig och reagerar på nya utmaningar (Blomberg 2008:222, Blom & Grape 2006:12). Teorin tonar ned intressekonflikter inom och mellan organisationer, för att istället betona att organisationer vinner legitimitet och stabilitet genom att utstråla rationalitet och struktur (Johansson 2002:24). Detta skapar institutionaliserade förväntningar av hur organisationer inom ett visst fält bör utformas. För att organisationen ska kunna fortsätta med sitt dagliga arbete på det sätt man vill men samtidigt kunna utstråla legitimitet till omgivningen kopplas ibland organisationers formella och faktiska utformning isär. Dessa fenomen beskrivs inom nyinstitutionell med tre huvudsakliga begrepp: *isomorfism*, *rationaliserade myter* och *lösa kopplingar*. Jag kommer nedan att beskriva dessa begrepp, med ett fokus på hur de tar sig uttryck för så kallade *människobehandlande organisationer*.

5.1.1 Isomorfism

Strukturell överenskommelse med omgivningens krav, det vill säga att anpassa sig till de institutionella förväntningar som uppstår utifrån strävan mot att efterlikna omgivningens starkaste aktörer, benämns inom nyinstitutionalismen som *isomorfism* (ibid; Ponnert 2013:43; DiMaggio & Powell 1983:145; Markström 2006:80). För människobehandlande organisationer finns det ofta motstridiga krav och förväntningar från omgivningen, vilket skapar ett särskilt behov av att vinna dess godkännande för tillåtas utföra sitt arbete. Skicklighet att anpassa sig till de omgärdande institutionella reglerna, till exempel genom att undvika eller tona ned konflikter, ökar organisationens resurser och därmed dess chanser att överleva (Johansson 2006:20; Markström 2006:77). Känslighet för omgivningen blir således en viktig förutsättning för organisationers överlevnad och utveckling, vilket öppnar för ett strategiskt handlande inom organisationen (Markström 2006:82f; Meyer & Rowan 1977:349).

DiMaggio & Powell (1983) har identifierat tre olika sorters isomorfism. *Tvingande isomorfism* innebär att de starkare parterna påverkar de svagare till anpassning. Lagstiftning och politiska beslut är exempel på faktorer som kan få organisationer att agera mer likartat (Blom 2006:182). *Mimetisk isomorfism* kommer inifrån organisationen själv, och innebär att de organisationer som anses som framgångsrika imiteras av andra. *Normativ isomorfism* relateras till organisationernas

professionalisering, vilket innebär att personer med liknande utbildning tenderar att likrikta de organisationer inom vilka de verkar. (ibid; Johansson 2006:21). Jag återkommer i avsnitt 8.2 *Analys* till dessa tre dimensioner av isomorfism.

Teorier med utgångspunkt i isomorfism har kritiserats för att ge en alltför passiv bild av organisationer och deras förmåga till självständighet. Zucker (1991, i Hammare 2003:65) menar att ett fokus på organisationens handlande på mikronivå kan ge en bild av det motsatta ”tryck” den enskilda organisationen genom sina handlingar kan utöva mot sin omgivning. Hasenfeld menar att framförallt människobehandlande organisationer har ett stort handlingsutrymme att förändra ett normativt system och att ett aktivt förhållningssätt till sin institutionella omgivning också är ett sätt att vinna legitimitet (1992, i Hammare 2003:66). Den svenska nyinstitutionalismen betonar också att institutionaliseringsprocesser parallellt kan leda till både likformning och variation, såväl som stabilitet och förändring (Johansson 2006:37).

5.1.2 Rationaliserade myter

Meyer & Rowan (1977) förklarar institutionalisering som en social process genom vilken individer skapar sig en gemensam definition av den sociala verkligheten. Denna gemensamma verklighetsuppfattning för med sig att det i sociala sammanhang skapas en uppsättning (formella eller informella) regler för hur man bör uppträda. Då dessa regler får effekter på organisationers struktur uppstår även en gemensam uppfattning om att en del lösningar och aktiviteter förutsätts att bäst genomförs enligt en särskilt procedur inom den specifika organisatoriska strukturen – trots att de inte alltid är de entydigt mest effektiva. Detta kan benämnas som att organisationer anpassar sig till *rationaliserade myter* (Blom 2006:181; Meyer & Rowan 1977). För socialt inriktad verksamhet är det den kringliggande diskursen som styr kraven på verksamheten (Lilja & Larsson 2005:326). Myter som underlättar skapandet av formella organisationer är effektiva på att utstråla legitimitet till sin omgivning (Meyer & Rowan 1977:345).

5.1.3 Lösa kopplingar

Organisationer påverkas av det omgärdande samhällets uppfattningar, åsikter och lagstiftning, vilket skapar institutionella regler till vilka organisationerna behöver anpassa sig (Meyer & Rowan 1977:343). Då de institutionella reglerna inte alltid är förenliga med kraven på att genomföra en given arbetsuppgift så effektivt som möjligt, behöver en distinktion göras mellan en organisations formella struktur och dess dagliga aktiviteter (Meyer & Rowan 1977:341; Johansson 2002:33).

Trots den stora påverkan omgivningen har på organisationen, så har alltså organisationen också möjlighet till egna strategiska överväganden, dels genom sin möjlighet att välja mellan de olika institutionella krav som omger dem, men också genom att *koppla isär* den formella strukturen från den praktiska verksamheten (Blom & Grape 2006:20). Detta kallas inom nyinstitutionell teori att organisationer skapar *lösa kopplingar* (eller *särkopplingar*). Att särkoppla strukturerna är ett sätt att slippa ändra sina grundläggande värderingar eller arbetssätt samtidigt som man kan upprätthålla sin legitimitet och tillskansa sig resurser (Markström 2006:83). På så sätt kan man vidmakthålla en legitimerande struktur medan det dagliga arbetet kan utföras enligt mer ”praktiska överväganden” (Blom & Grape 2006:20). Organisationer inom ett fält tenderar att likna varandra i formell struktur, men kan alltså uppvisa stora skillnader i det faktiska handlandet (Meyer & Rowan 1997:357). Professionalisering är ett exempel på företeelser organisationer kan ta till för att skapa sig en bild av legitimitet både inom och utanför organisationen. Att på så sätt upprätthålla en bild av att organisationen är välstrukturerad och att rollfördelningen i organisationen är rimlig kan en organisation fortlöpa med löst kopplat dagligt arbete (ibid:358).

5.1.4 Nyinstitutionell teori i förhållande till evidens

Nyinstitutionell teori kan även användas för att förklara den förändring av en i huvudsak erfarenhetsorienterad till en mer evidensorienterad kunskapskultur som skett i västvärlden. När kunskapskulturen evidensorienteras fordras även en kunskapsproduktion om relationen mellan olika välfärdsinsatser och deras resultat (Jonsson 2006:147). Inom nyinstitutionalismen talar man om *standardisering* som legitimitetsprocess. Att knyta an till vetenskap är ett av de vanligaste sätten att er hålla legitimitet (Jacobsson 1998 i Johansson 2006:34). När organisationerna särkopplar utifrån ställda krav på det dagliga arbetet kan även tydliga instruktioner och standardiseringar ta sig uttryck på många olika sätt när de ska implementeras i de enskilda organisationerna.

6. Metod

6.1 Val av metod

Kvalitativ metod används vanligen då personers subjektiva upplevelser eller ståndpunkter ämnar beskrivas, medan kvantitativ metod oftast används i positivistisk forskning där målet är att beskriva en objektiv verklighet (Larsson 2005:92; Bryman 2008:150; 413). Min uppsats syftar till att undersöka de yrkesverksammas uppfattningar om ett skeende. Då mina frågeställningar tydligt utgår ifrån kvinnofridsamordnarnas uppfattningar har jag därför valt att använda mig av kvalitativ metod. Må-

let med studien är inte att reducera de intervjuade individernas utsagor utifrån enstaka variabler utan istället att, genom att fokusera på en del valda teman, analysera hur dessa ur ett helhetsperspektiv kan hänga samman (Larsson 2005:92; Olsson & Sörensen 2011:100).

Ett fenomenologiskt förhållningssätt i kvalitativa studier innebär att forskaren intresserar sig för att ”förstå sociala fenomen utifrån aktörernas egna perspektiv och beskriva världen som den upplevs av dem enligt antagandet att den relevanta verkligheten är vad människor uppfattar att den är” (Kvale & Brinkmann 2014:44). Eftersom det är intervjupersonens uppfattning som betonas bör även forskarens personliga inblandning och förkunskaper tonas ned (Larsson 2005:93). Jag har i mitt förhållningssätt inspireras av fenomenologin i den mening att jag vill undersöka kvinnofridsamordnarnas perspektiv och uppfattningar om de pågående processerna. I avseende objektivitet har jag även låtit mig inspireras av hermeneutikens resonemang kring *reflexiv objektivitet*; jag strävar efter att i så liten mån som möjligt låta mina egna förutfattade meningar eller åsikter om ämnet påverka analys och resultat – men tror samtidigt att det är svårfrånkomligt för forskaren att tolka världen och uppfatta sin omgivning helt fristående från utifrån den egna förförståelsen (Kvale & Brinkmann 2014:292). Det är på så sätt min tolkning av informanternas utsagor som utgör mitt resultat och min analys.

6.1.1 Urvalsprocess

Mitt *målorval* utgörs av alla de personer i Sverige som arbetar som kvinnofridsamordnare eller motsvarande. Av praktiska skäl har detta inte varit genomförbart inom ramen för min studie. *Rampopulationen*, den konkreta grupp som är möjlig att tillfråga, har således utgjorts av de kvinnofridsamordnare som arbetar i någon av de kommuner som är geografiskt närliggande någon av mina egna bostadsorter. Jag har, genom att välja ut personer som är direkt relevanta utifrån mina val av forskningsfrågor, gjort ett så kallat *målinriktat urval* (Bryman 2011:350; 434f.)

Kvinnofridsamordnarna har främst kontaktats genom att jag e-postat till socialtjänsten i tio kommuner med geografisk närhet till mina bostadsorter. En förfrågan skickades till kommunens eller stadsdelens gemensamma funktionsbrevlåda där jag bett att bli hänvisad till den eller de personer som arbetar med frågor rörande våld i nära relationer inom socialtjänsten. Därefter skickades själva intervjuförfrågan till den person jag blivit hänvisad. Gensvaret var inte stort, och utöver de tre kvinnofridsamordnare jag fått kontakt med på detta sätt har jag i två fall haft ytliga personliga kontakter med kvinnofridsamordnare inom kommunal socialtjänst, som jag bett att få intervjua. Fem genomförda intervjuer kan inte sägas vara tillräckligt för att generalisera utifrån hela po-

pulationen av kvinnofridssamordnare. På så vis har mitt urval i visst avseende utgjorts av ett *bevämlighetsurval*, vilket innebär att respondenterna utgörs av de som är tillgängliga för personen som genomför studien (Bryman 2008:194).

Urvalet av de kommuner jag valt att kontakta skedde således genom geografisk närhet men även genom ett försök till att utifrån förutsättningarna skapa en så stor spridning som möjligt av kommunstorlek sett till befolkning. Geografiskt är kommunerna koncentrerade till två av landets 21 län. Studien kunde möjligen vunnit på en population med en större variation av spridning både geografiskt och befolkningsmässigt. De kommuner jag valt har ett befolkningsantal på drygt 30 000 som minst och drygt 900 000 som störst. Fler respondenter hade även varit ett sätt att ge en bredare bild av kvinnofridssamordnarnas uppfattningar om ämnet. Viktigt att påpeka är dock att då ingen absolut sanning eftersträvas innebär inte nödvändigtvis fler intervjuer ett mer ”korrekt” resultat (Kvale & Brinkmann 2014:238) (Se 5.1.3 *Databearbetning och analysmetod* för ytterligare resonemang).

6.1.2 Tillvägagångssätt

De intervjuer jag genomfört har varit av både strukturerad och semistrukturerad karaktär. Då jag intervjuat flera personer har viss struktur krävts för att de olika intervjuerna ska kunna jämföras med varandra. Samtliga intervjuer inleddes därför med en kort strukturerad intervju i form av ett frågeformulär, för att på ett enkelt sätt kunna samla in konkret information. Vid strukturerade intervjuer utgår forskaren ifrån ett i förväg fastställt frågeschema där intervjuaren bestämt vilka specifika frågor som ska ställas och i vilken ordning (Bryman 2008:203). Frågorna berörde informantens titel och huruvida kommunen driver ett eget skyddat boende eller inte, samt om det finns en ideell kvinnojour i kommunen (se *Bilaga 2*). Då jag själv var på plats vid genomförandet av den strukturerade intervjun fanns det möjlighet att diskutera eventuella oklarheter och att ställa uppföljningsfrågor till informanten. Jag väljer därför att benämna detta som en skriftlig strukturerad intervju snarare än en enkät, då dessa vanligen fylls i av informanten på egen hand (Bryman 2011:228). Syftet med den strukturerade intervjun var alltså att få direkt information och att vid analysförfarandet på ett överskådligt sätt kunna jämföra mina insamlade data (Bryman 2011:203). Detta också för att vid analys lättare kunna överblicka om svaren på dessa frågor skulle kunna påverka informantens uppfattningar.

Därefter följde en kvalitativ muntlig semistrukturerad intervju, där informantens uppfattningar och resonemang om det valda forskningsämnet fokuserades. Det semistrukturerade fråge-

schemat har utformats utifrån de förhållandevis specifika teman jag velat beröra och har även varit detsamma för samtliga intervjuer (ibid:415f). Intervjuerna inleddes med en kort redogörelse för mitt uppsatsämne, där jag sammanfattade syftet med min undersökning. För att fånga intervjupersonen omedelbara associationer och de teman min informant uppfattar som viktiga i relation till min inledande beskrivning av mitt syfte valde jag att därefter ställa några frågor av mer öppen karaktär (ibid:415). Intervjupersonen gavs under intervjun ett relativt stort utrymme att inledningsvis fokusera de dimensioner av frågorna som hon fann viktiga. Jag såg även till att vara väl förtrogen med mina egna frågor, för att kunna passa in de olika frågorna i intervjun på ett naturligt sätt. På så sätt har frågornas ordningsföljd varierat något mellan de olika intervjuerna (Bryman 2011:206). Relevanta följdfrågor ställdes utifrån informantens svar, för att ytterligare fånga informantens resonemang och att få en mer ingående bild av hennes uppfattning.

För att tillvarata informantens formuleringar och uttryckssätt har jag efter informantens godkännande spelat in samtliga intervjuer. Jag valde att genomföra inspelningen av intervjun med hjälp av ”röstmemo”-funktionen på min telefon. Att spela in digitalt minimerar risken för att band tar slut mitt i en intervju, och underlättar transkribering genom att direkt kunna överföra ljudfilen från telefonen till datorn där transkriberingen sedan skulle ske. Att använda sig av telefon istället för bandspelare och extern mikrofon minimerar även tiden det tar att rigga upp inspelningsapparaturen. Ett mer diskret inspelningssätt gör även informanten mindre obekvämt inför känslan av att bli inspelad (Bryman 2008:428f). Även samtalet under den inledande strukturerade intervjun spelades in för att fånga upp eventuella frågor och oklarheter som tagits upp under konversationen kring denna. Inspelningen stängdes av i ett så sent skede som möjligt för att inte riskera att missa någonting informanten fortsatt att tala om efter att intervjun avrundats (ibid:431f.).

En del svårigheter kan uppkomma vid transkribering av en talad intervju; bland annat att återge det levande samtalet i utskriften och intervjuens sammanhang (Kvale & Brinkmann 2014:218). Efter genomförd intervju valde jag därför att så omgående som möjligt – för att ha kvar ”närheten” till materialet, och minnas till exempel informantens kroppsspråk och förstärkande handrörelser – transkribera intervjun. För att kunna utgå från informantens eget sätt att uttrycka sig och på så sätt minimera förekomsten av egen tolkning av materialet valde jag att vid transkribering även att skriva in de pauser, tystnader och omformuleringar informanten vid intervjutillfället uttryckte (Bryman 2008:420; 428). Dessa har dock – om de inte bedöms som nödvändiga för poängen – redigerats bort i citaten nedan.

6.1.3 Databearbetning och analysmetod

Ett induktivt arbetssätt innebär att närma sig sitt ämne genom att låta empirin avgöra vilka frågor som är av intresse och att man kan dra generaliserbara slutsatser på grundval av den empiri man införskaffat. Slutledningen kan dock inte sägas bli ”strikt valid”, eftersom ett enda fall kan falsifiera tidigare material oavsett dess mängd (Kvale & Brinkmann 2014:238; Bryman 2008:28). Med ett induktivt arbetssätt ges informanten ett tydligt aktörsskap i det avseende att hen med sina egna ord tillåts beskriva sina upplevelser.

Med ett rent induktivt arbetssätt kategoriserar och teoretiserar forskaren efter datainsamlingen (Bryman 2008:344). Då jag haft ett teoretiskt ramverk relativt klarlagt före det att mina intervjuer genomförts och utifrån denna teori formulerat de teman jag velat undersöka såväl som att jag använt mig av denna teori för att tolka mina resultat har jag kombinerat det *induktiva* arbetssättet med ett *abduktivt* dito (Patton 1990:56f.). Ett abduktivt arbetssätt kännetecknas av ”en växling mellan teori och empiriska data där båda kommer att påverka varandra” och lägger emfas vid att det inte är möjligt att uppfatta världen ”som den är” utan att data tolkas mot bakgrund av en viss teoretisk referensram (Alvesson & Sköldberg 1994:4 i Larsson 2005:23). På så sätt synliggörs och iakttas även forskarens förståelse inom ramen för det använda arbetssättet. Ett rent abduktivt arbetssätt ställer höga krav på att forskaren behärskar flera teoretiska referensramar för att kunna växla mellan dessa. Då mitt teoretiska ramverk har varit konstant under hela arbetets gång menar jag att jag kombinerat induktiv och abduktiv metod.

Den manifesta innehållsanalysen fokuserar materialets innehåll och beskriver de synliga och uppenbara komponenterna. Den latent analysen innebär att forskaren gör en tolkning av det som hen bedömer ligga bakom orden (Graneheim & Lundman 2004; Olsson & Sörensen 2011:210). Kvalitativ innehållsanalys utgår således från forskarens tolkningar av empirin. Min analys har huvudsakligen utgått från intervjuens manifesta innehåll, men även det latent innehåll har i viss mån tagits med i analysen. Efter transkribering har jag, utifrån min teoretiska referensram, efter flera genomläsningar kategoriserat materialet utifrån dess *manifesta* innehåll genom att söka efter de begrepp och associationer som informanten gjort utifrån frågorna som ställts (ibid:505). Det *latenta* innehåll uttrycks inte explicit och kan därför inte lika enkelt kategoriseras. I presentationen av mitt material nedan har resultaten sorterats efter de teman jag, med min förståelse och ståndpunkt, kunnat se (Graneheim & Lundman 2004:107). Viktigt att påpeka är att den mångtydighet informanterna både manifest och latent uttryckt har tolkats som ett tecken på den motsägelsefulla

omgivning informanterna kan sägas verka i – inte att informanterna ger uttryck för otydlighet eller okunskap (Kvale & Brinkmann 2014:48).

6.2 Metodens tillförlitlighet

Reliabilitet och validitet är enligt en del kvalitativa forskare främst användbara i kvantitativa metoder som snarare rör mätning än undersökning av uppfattningar (Bryman 2008:352; Kvale & Brinkmann 2014:295). Jag kommer att använda mig av de traditionella begreppen *validitet* och *reliabilitet* utifrån den anpassning till intervjuforskning som Kvale & Brinkmann (2014) arbetat ut.

Reliabilitet rör frågan om en undersöknings resultat hade kunnat reproduceras av en annan forskare vid en annan tidpunkt. Genom noggranna beskrivningar av forskningsförfarandet ökar reliabiliteten genom att andra personer ges möjlighet att avgöra huruvida studien är överförbar till en annan kontext (Bryman 2008:355). Då jag av etiska skäl valt att anonymisera mina informanter är det inte möjligt att exakt upprepa min studie. Jag har dock i så stor utsträckning som möjligt, utan att röja informanternas identitet, redovisat vilken typ av intervjupersoner jag använt mig av – såväl som att noggrant försöka beskriva den process jag genomgått för att komma fram till mina resultat avseende vilka metoder som tillämpats och varför. Att genomföra en studie med liknande informanter är därmed fullt möjligt. Att uppnå exakt samma resultat är dock inte garanterat (se 6.3 *Etiska överväganden* för vidare resonemang).

Validitet inom samhällsvetenskap innebär att en metod undersöker vad den påstår sig undersöka. Enligt Kvale & Brinkmann är validiteten i kvalitativ forskning beroende av forskarens hantverksskicklighet (ibid:296f). Forskaren behöver under hela undersökningens gång ”ständigt kontrollera, ifrågasätta och teoretiskt tolka sina resultat” (ibid:298). Intervjun som forskningsmetod får ibland kritik utifrån att intervjupersonernas redogörelser kan vara falska. Med en upplevelsebetonad tolkning har jag utgått ifrån mina informanternas utsagor som sanningsenliga utifrån deras uppfattning (ibid:301).

6.2.1 Förförståelse och min roll som forskare (positionering)

Det identifierade problemperspektivet utgörs i första hand av mina konstruktioner och min förförståelse och tolkningar kan naturligtvis komma att färga studien och själva jämförelsen (Jönson 2010:26). Även mina egna politiska ståndpunkter kan komma att färga studien. Jag har dock i så stor mån som möjligt försökt att bortse från dessa och att i största möjliga mån genomföra min analys så förutsättningslöst som möjligt.

Jag är inte aktiv i någon ideell kvinnojour men har gjort min praktik inom ramen för socio-nomprogrammet på en kvinnojour med flera heltidsanställda. Jag har därför viss insyn i hur kvinnojourerna resonerar kring sitt uppdrag i förhållande till socialtjänsten och har utifrån detta skapat mig en egen uppfattning om kvinnojourernas position. Som för närvarande yrkesverksam inom kommunal socialtjänst har jag även viss insyn i hur detta arbete kan organiseras, och det synsätt man inom kommunal socialtjänst kan tänkas ha gentemot andra aktörer.

6.3 Etiska överväganden

Redan vid e-postkontakten gavs informanten en kort förklaring av syftet med undersökningen, i enlighet med den forskningsetiska principen om *informationskrav* (Vetenskapsrådet 2002:7f). När informanten valt att delta utifrån den information de erhållit har även *samtyckeskravet* uppfyllts (ibid: 9). För att uppfylla *konfidentialitetskravet* väljer jag att inte närmre specificera i vilka kommuner jag genomfört mina intervjuer eller informantens exakta yrkestitel (ibid:12). Genom att inte namnge kommuner uppfylls även *nyttjandekravet*, då informanterna på så sätt inte kan kontaktas i kommersiella syften eller på något sätt nyttjas till andra ändamål (ibid:14).

7. Presentation av informanter

För att anonymisera informanterna har jag valt att benämna kommunerna som bokstäver. Nedan följer en kort presentation om kommunen och dess kvinnofridssamordnare. Befolkningsantalet är av avidentifieringsskäl avrundat till ett jämnt 10 000-tal inom ett variation på +/- 10 000. I och med att samtliga informanter identifierar sig som kvinnor kommer jag att benämna samtliga som ”hon”. Namnen är fingerade.

Kommun A har 30 000 invånare. Kvinnofridssamordnaren Anna har arbetat i funktionen tre av de fyra år som den funnits i kommunen. Hon arbetar på en kommunövergripande nivå. Kommunen har ingen egen kvinnojour, men har ett avtal om en plats med en jour i en närliggande kommun. Uppdraget att arbeta med kvinnofridsfrågor ska för Anna ligga på 40 procent av hennes arbetstid. Anna handlägger inte individärenden.

I Kommun B bor 50 000 personer. Kvinnofridssamordnaren Bodil har arbetat i rollen samtliga åtta år den funnits. Hon har uppdraget att arbeta med kvinnofridsfrågor på heltid. Rollen ligger på socialförvaltningsnivå. Det finns en ideell kvinnojour i kommunen med fyra till fem anställda, varav två är socionomer. Bodil ska ”egentligen” inte handlägga ärenden, men gör det ibland ändå.

Kommun C har 90 000 invånare. Kvinnofridssamordnaren Cecilia är en av två kvinnofridssamordnare i kommunen och de handlägger båda ärenden. Rollen ligger på en socialförvaltningsnivå, och båda kvinnofridssamordnare arbetar med kvinnofridsfrågor på heltid. Kommunen har inte ett eget skyddat boende. En ideell kvinnojour med tre anställda finns i kommunen. Kommun C ligger i närheten av kommun E.

I Kommun D bor 110 000 personer. Funktionen kvinnofridssamordnare har funnits i kommunen i fem år, varav Doris haft rollen samtliga. Hon handlägger inte ärenden, men har en del stöd-samtal. Funktionen ligger på en kommunövergripande nivå. Kommunen driver inte ett eget skyddat boende men det finns en ideell kvinnojour i kommunen. Doris arbetar på en öppen mottagning dit personer kan komma för stöd och samtal utan beslut om bistånd.

Kommun E har 910 000 invånare, och Frida arbetar i stadsdel F där 70 000 personer bor. Funktionen ligger under Individ och familjeomsorgen. Frida arbetar heltid med kvinnofridsfrågor. Hon handlägger ärenden och har haft rollen i tre år – lika länge som funktionen funnits i stadsdelen. Kommunen driver flera egna skyddade boenden och flera ideella kvinnojouren finns i kommunen.

8. Resultat och analys

I detta kapitel kommer jag att under rubriken *8.1 Resultat* redogöra för de konsekvenser som kvinnofridssamordnarna kan identifiera avseende kvinnojournas situation utifrån kommunernas utökade ansvar för våldsutsatta. Utifrån kvinnofridssamordnarnas utsagor har sex teman urskiljts, vilka nedan presenteras genom direkta citat från de genomförda intervjuerna. Därefter kommer jag att i avsnittet *8.2 Analys* att försöka besvara hur man ut ett organisatoriskt perspektiv kan förstå kvinnojournas eventuella strategier för att anpassa sig till de nya kraven på verksamheten.

8.1 Resultat

8.1.1 Uppdelad ekonomi

Flera av kvinnofridssamordnarna lyfter att kommunens utökade ansvar i förhållande till de ideella jourerna inneburit en del oklarheter för jourerna, främst i förhållande till jourernas uppdelade ekonomi. Några av kvinnofridssamordnarna nämner att det varit svårt för en del kvinnojouren att förstå den uppdelning som i och med de dubbla uppdragen som opinionsbildare parallellt med att vara utförare av socialtjänst innebär. De menar dock att det efter hand blivit tydligare för jourerna och att det nu fungerar bättre.

Det här var jättesvårt i början, att få dem att förstå, att skilja på att de är yrkesverksamma, de utför ett professionellt arbete på denna planhalvan, och det måste vi göra tillsammans för att det ska bli bästa möjliga kvalitet. Här har de sin ideella verksamhet och här kan de göra det de känner att de är bra på och det de vill göra och det lägger vi oss inte i. Och i och med att de fick klart denna uppdelningen här så... nej, samarbetet funkar kanon. (Doris)

Jag har ju sett det också, hur olika jourer tolkar det här och formar sin verksamhet och hur olika de kommunicerar kring det. [...] Det var en jour som var väldigt tydlig med att vår verksamhet vilar på två ben: det ena benet utför socialtjänst och arbetar på uppdrag av kommunen. Det andra benet är att vi är en ideell verksamhet och vi har stödfunktioner och vi har samtal och vi driver frågor. [...] Den andra juren kunde inte förklara det på det sättet och hade svårt att förstå så mycket kring de kraven vi ville ställa på den här platsen och samarbetet som behövde följa de här kriterierna att man ska ha ledningssystem och man ska dokumentera och Lex Maria och alla de här kraven. (Anna)

Två av kvinnofridssamordnarna lyfter även fram jourernas ekonomiska situation som problematisk utifrån att de ekonomiska bidragen inte är garanterade, vilket kan leda till osäkerhet för den anställda personalen på kvinnojournerna.

Det är konstruktionen av jourerna med anställd personal i en förening som blir problematisk [...] Att man inte vet när det upphör, att man inte kan förvänta sig stöd från sin arbetsgivare, för arbetsgivaren är en ideell styrelse som gör detta som sin hobby... [...] Den belastningen som både verksamhetsansvarig och styrelsen har att inte vara säkrad ekonomiskt är ju liksom, den grunden, otryggheten då, att man måste hela tiden söka mer pengar och man vet inte hur mycket personal man kan ha och sådär... det är det som är bekymmersamt. (Doris)

Det är ett stort ansvar för en ideell förening med en verksamhetsansvarig att ha många anställda, och jag tänker att rent privatekonomiskt alltså [...] tryggheten av att [...] vara anställd av ett bolag istället för en ideell förening, att det är stor skillnad. (Bodil)

Det är inte bara för de anställda som kvinnofridssamordnarna identifierar ekonomiska konsekvenser. I den för närvarande sittande regeringens budgetproposition för 2015 presenterades att regeringen från och med år 2015 årligen avsåg att avsätta ”ytterligare 100 miljoner kronor för att stärka de ideella kvinnojournernas arbete”⁵. Tanken med de ökade medlen var att ge jourerna större möj-

⁵ Uppsatsen skrivs under regeringskrisen hösten och vintern 2014, då den sittande regeringens budget fällts. I skrivande stund styrs landet med Alliansens budget fram till en ny budget presenteras.

lighet till planering och att bidra till ökad långsiktighet för jourerna (Regeringen 2014). Kvinnofridssamordnarna uttrycker en dubbelhet kring beskedet kring de utökade anslagen:

Alltså, jättefint. Men det provocerar mig lite också. [...] Alltså det är lite publikfrieri, ”åh vi är jättegoda, den nya regeringen, vi ska ge pengar till kvinnojournerna!”. Så ska de bli omtyckta. [...] Men för allmänheten ser det så klart jättebra ut när man säger att man ska gå ut och stötta kvinnojournerna. (Cecilia)

Det är lite konstigt. För det är kommunerna som betalar, det är ändå 1000 till 2000 kronor man betalar för en plats och det ska täcka hyra för lokalen, personalkostnader, behandling ibland, eller alltså stöd. [...] Ska då jourerna få mer pengar och kommunerna tvingas betala för varje plats... det blir ju konstig fördelning av resurserna. [...] Ja, är de ideella när de får de här pengarna för varje placering? (Anna)

Jag tänker att det är dubbla budskap hela tiden. [...] Man ger pengar men man vill att det ska vara socialtjänst. Och det blir väldigt konstigt. (Doris)

Även Bodil uttrycker en viss dubbelhet i frågan om de ökade anslagen. Hennes resonemang för dock in kvinnojournernas prestationer och anseende som en faktor där en del jourer har ett mindre behov av dessa anslag.

Kvinnojournerna lever i en oerhört oförutsägbar värld. De är helt beroende av kommunernas välvilja och har svårt att planera sin verksamhet. Och då tänker jag på de som drivs ideellt då ju... för nu är trycket hårt på kvinnojournerna, och de flesta har ju fullbelagt, och då har de ju också inkomster. Men skulle det vara så att det går ner där, då kanske hela verksamheten måste läggas ned för då har de ju ingenting. Samtidigt tänker jag att många jourer är nog oerhört solida, och då tänker jag på [kvinnojournen i kommun B], som har fullbelagt. De har hög kvalitet, de har jättegott rykte, de har alltid fullt. Och de drar in en hel del pengar varje månad så de har ju tror jag en väldigt stabil ekonomi och är mindre beroende av de här pengarna. [...] Ju mer struktur och ju bättre verksamhet de har, och ju bättre kvalitet så har de ju också större potential att ha fullbelagt. Och då har de ju också en lönsamhet som gör att de kan betala sina egna kostnader själva, eller att de kan bära sina kostnader. (Bodil)

Samtidigt uttrycker flera kvinnofridssamordnare sig som positiva till de ökade anslagen utifrån att verksamheten är underfinansierad.

Generellt sett så måste man väl tänka att den här verksamheten är underfinansierad, till skillnad från andra verksamheter i samhället. Så mer pengar kan ju aldrig vara fel, egentligen. (Anna)

Cecilia menar att hon inte själv kan se någon konflikt i uppdelningen mellan att jourerna ska driva skyddade boenden och ideell verksamhet parallellt, men uttrycker en känsla av att det andra personer som gör det.

I min värld borde de kunna upphandlas vad gäller skyddade boenden och söka föreningsbidrag och bedriva sin ideella [...] organisation och vara opinionsbildare på sin föreningsdel. [...] Jag ser ingen konflikt i det. Men det verkar som att klokare människor än jag ser konflikt i det. (Cecilia)

8.1.2 Marknadsorientering

Kvinnofridsområdet består idag som tidigare nämnts huvudsakligen av kommunal och ideell verksamhet. Flera kvinnofridssamordnare vittnar dock om att allt fler privata aktörer har dock börjat skapa sig positioner inom området.

Det dimper ju ner i mailboxen med jämna och ojämna mellanrum, alltså skyddade boenden i bolagsform. Men det är ju mer typ de här som driver äldreboende... så har de startat något skyddat boende för våldsutsatta kvinnor. Jag vet inte om någon kvinnojour har bolagiserat än faktiskt. [...] Jag kan tänka mig att det är en tidsfråga innan de stora jourerna börjar bolagisera. [...] Min känsla är att de bygger ett fundament här nu. (Bodil)

Bodil säger att det kommer erbjudanden till kommunen om att placera våldsutsatta på privat drivna skyddade boenden men menar att det istället för att vara ideella kvinnojouren som bolagiseras är de större vårdbolagen som startar egna verksamheter. Hon uttrycker sig dock ha en känsla av att det bara är en tidsfråga innan detta sker. Hon fortsätter sitt resonemang:

Alltså, de ideella verksamheterna, de drivs av människor som har en glöd och ett engagemang som man kanske inte har som kommunalanställd på det sättet. [...] I en kvinnojour finns det någon historia av engagemang som inte finns kommunalt. (Bodil)

När Doris resonerar kring de jourer som hon anser fungerar bra uttrycker hon sig också i termer av marknadsprocess. Liksom Bodil ovan särskiljer hon det kommunala fältet från det ideella och det privata fältet i fråga om skillnad i engagemang:

De här etablerade jourerna som är lite större funkar bra. [...] Alltså det finns någon eldsjäl bakom skulle jag säga. En eller två personer på de här jourerna som är väldigt övertygade och starka, som har kunskap och kan driva det här. Ja, alltså som är utbildade [...] och så driver de jourerna mer som ett eget företag kan man säga. (Doris)

Cecilia menar att det finns en tendens hos kvinnojourerna att göra sig konkurrenskraftiga för att bli anlitade. På så sätt ger hon uttryck för att även de ideella organisationerna, även om de inte bolagiserats, börjat anpassa sig till en allt mer marknadsinriktad omvärld:

[...] jag [tror] ändå att det är utifrån en konkurrens, därför att i E-området så finns det ju så mycket fler att välja på. Alltså andra orter, där finns det en eller två. Men här, alltså vi har ju jättemycket att välja på så det handlar väl litegrann om att vara konkurrensmässiga jämfört med de andra, inte för att bli upphandlad men för att bli anlitad tror jag. (Cecilia)

Att anpassa sig till en marknad innebär alltså enligt Cecilia att göra sig konkurrenskraftig. Ett sätt att göra detta är att uppvisa en specialitet, någonting som gör att kommunen har en anledning att välja just denna kvinnojour för sina placeringar. Flera av kvinnofridssamordnarna uttrycker att det finns flera jourer som har en speciell inriktning på sin verksamhet:

Det känns som att de försöker nischa sig lite. Att på det här stället så jobbar vi mycket miljöterapeutiskt eller empowerment eller någonting sådant där. [...] Så jag kan tycka det är mer att de nischer sig på olika specialiteter kanske. (Cecilia)

Ja, alltså om man tittar, det finns ju det här X till exempel i kommun X för unga med funktionshinder och heder. [...] Det finns ju flera boenden för hedersrelaterat. (Bodil)

8.1.3 Likriktning

Flera av kvinnofridssamordnarna uttrycker att jourerna alltmer anammar liknande arbetssätt.

Jag tror att de blir mer och mer lika eftersom det blir mer och mer tydligt, alltså det här med att man gör tydliga överenskommelser. [...] det hänger ju säkert ihop med att kommunen måste ansvara för kvalitet på ett annat sätt, och då blir det ju nödvändigt att göra tydligare överenskommelser. (Doris)

Jo, jag tycker nog ändå det, att de har börjar arbeta mer liknande. Ja, faktiskt, för de är väldigt duktiga på att uppdatera sig på de här allmänna råden eller det som har kommit från Socialsty-

relsen. [...] De läser det och tar det till sig och formar sin verksamhet efter det. Och det har ju skett på mer liknande sätt och så. Faktiskt. (Anna)

Ja, det kan man väl se. För de som har anställd personal som vi har samarbete med, de tillhör ju SKR, och SKR har ju mycket kurser och utbildningar så det blir ju på något sätt att de bygger upp sina verksamheter rätt så likartat. Och SKR har ju också rekommendationer hur dokumentationen ska se ut och registrering och inskrivningar och sånt. (Bodil)

Bodil uttrycker även att kvinnojourerna och socialtjänsten använder sig av samma föreskrifter för hur verksamheten ska utföras.

Det kom ju en föreskrift om ledningssystem för systematisk uppföljning och den gäller ju utförare av socialtjänst också. Så de har ju också krav på sig att följa upp sin verksamhet. Och Socialstyrelsen har ju kommit ut med vägledning till kvinnojourerna... [...] Socialnämnden respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet vid utförandet av insatser. Den kom 2012 ju. Den är bibel för både kvinnojourer och socialnämnden. (Bodil)

Cecilia uppger också att del jourer är engagerade i att följa med, medan andra inte har något intresse av de nya direktiven:

En del är ju väldigt engagerade i att följa utvecklingen, vad Socialstyrelsen gör, och en del bara kör sin verksamhet och är en liten kvinnojoursö och har noll omvärldsbevakning och bryr sig inte om ifall det kommer några nya direktiv eller något sådant där. (Cecilia)

På så vis kan man se det som att kvinnofridsamordnarna uttrycker sig i positiva ordalag kring de kvinnojourer som i allt större utsträckning använder sig av olika typer av standardiseringsprocesser. De kvinnofridsamordnare som uttryckt sig i dessa positiva ordalag detta arbetar inom socialtjänst, på ”uppdragssidan”. Doris, som istället arbetar på en öppen verksamhet dit kommunens medborgare kan komma för samtal och rådgivning utan att behöva ha kontakt från socialtjänst, uttrycker sig på ett lite annorlunda sätt vid frågan om hon tycker att det gjort skillnad att det kontinuerligt kommer nya föreskrifter och liknande:

Alltså det är klart att det märks, det är klart att det finns en oro för att man ska strama upp på något sätt och att man ska liksom kräva dokumentation och så, här. Det tror jag. [...] Men det som har hänt som är skillnaden tycker jag, det är att i de här svåra fallen som kräver myndighetsutövning [...] där samarbetar vi mer med myndighetsutövning än vad vi gjorde förr, för 10 år sedan. Det är absolut en skillnad, och det tycker jag är jättebra att det är så. (Doris)

Doris särskiljer de fall hon anser behöver myndighetsutövning och de fall som inte gör det. Hon är dock positiv över att i de fall som hon uttrycker som ”svårare” är kontakten med myndigheterna tätare än förut.

8.1.4 Professionalisering

Flera av informanterna säger sig uppleva att fler jourer börjat anställa personer, och då främst personer med utbildning som motsvarar socionomexamen. De informanter som uppger att det anställts fler personer uttrycker även detta som någonting positivt.

Jag kan ändå säga att jag tycker att jourerna har blivit mer professionella. Tvingats bli mer professionella, genom att de får pengar från varje placering och så... och även projektbidrag tror jag många får från Länsstyrelsen och Socialstyrelsen, gör att de har blivit mer professionella och mer kvalitet just eftersom man har mer fast finansiering och så. [...] Ja, jag tycker att det är mer och mer. Att när man väljer att nyanställa så är det den kompetensen man söker. [...] Jag har nog bara varit i kontakt med de som har anställda faktiskt. (Anna)

Alltså de jourerna som vill ha kvalitet på sin verksamhet gör ju det. [Anställer, min anmärkning]. [...] Jourer som har anställda, de har så mycket mer struktur. De har uttalade mål med sin verksamhet, de dokumenterar, de följer upp... Det är mer ordning och reda. Det är bättre kvalitet på stödet till kvinnorna, det finns en tanke med vad barnen har för behov... Ja, det finns så många faktorer. Ideella kvinnojourer, det går på lite lösa boliner känner jag utifrån kraft och ork hos de som är engagerade, och det kan säkert funka jättebra i vissa och mindre bra i andra. Men att det finns inte den professionaliteten eller vad man ska säga. (Bodil)

Det har blivit fler. [...] Men de man anställer på jourerna är ju krav på socionomexamen eller liknande då. [...] Förmodligen därför att man inser att det behövs. Det är väldigt sällan så att de bara behöver skydd, tak över huvudet. De behöver så fruktansvärt mycket mer. Och då behöver man ju kunnig personal. [...] Det är klart att det blir ju en annan trygghet på något sätt. (Doris)

När Doris uttrycker sig om att ”kunnig” behövs på jourerna åsyftar hon personer med utbildning. Frida säger till skillnad från de andra kvinnofridssamordnarna att hon inte känner till om de som är verksamma på jourerna i allt större utsträckning har någon relevant utbildning eller ej.

Det känner jag inte till så väl. [...] En del har väl socionomutbildning, jag frågar inte dem vad de har för utbildning så jag får nog säga att jag är okunnig där. (Frida)

Samtidigt uttrycker Frida en oro över att personer utan relevant utbildning kan ha svårigheter med att fokusera på rätt saker, och att hon därför ändå har en specifik kvinnojour som hon anlitar sig av i de fall då hon bedömer att volontärer inte räcker till.

Jag tycker inte att de stöder kvinnor ibland när det blir för mycket bekräftande av hemskheter eller för mycket alltså... det hamnar ibland på en oproffsig nivå. [...] [Jourens namn], där ska de ju ha mer, alltså där är det mer krav på kvalificerad personal tänker jag. [...] Skulle jag göra bedömningen att volontärer inte räcker till så att säga, då är ju [jourens namn] att föredra. (Frida)

Enligt Fridas resonemang finns det, liksom Doris uttryckte sig (se sista citatet i föregående tema), en del fall där man inte behöver ha personal med utbildning, medan det i svårare fall kan vara så att volontärer inte räcker till. Hon menar att det i dessa fall finns åtminstone en specifik jour som hon själv skulle göra bedömningen att kvinnan behöver bo på. Även Cecilia uttrycker sig på ett liknande sätt som Frida angående huruvida kvinnojourerna har anställda eller inte. Hon säger dock att hon använder sig av olika ”kategorier” utifrån de hon anser kan ge mer eller mindre stöd:

Alltså det finns ju så mycket olika jurer och jag har inte brytt mig så mycket om de har personal eller inte. Jag har bara tänkt såhär: det blir den kategorin, de som har möjlighet att ge så här mycket stöd liksom. [...] De som har anställda har ju en högre kvalitet. Det tycker jag. (Cecilia)

Både Frida och Cecilia har en bild av att de jurer med anställda har en högre kvalitet på sitt stöd. Cecilia berättar även att det finns fall där den anställda på kvinnojouren har ett förflutet inom socialtjänsten, vilket gör det lättare att arbeta tillsammans:

[...] men den som jobbar där nu, hon har ett förflutet från socialtjänsten och man märker att det är så mycket enklare att jobba när hon absolut förstår hur socialtjänsten fungerar, samtidigt som hon själv är kunnig på våld i nära relation och allt det där. (Cecilia)

”Engagemang”, ”driv” och ”erfarenhet” är exempel på ord som kvinnofridssamordnarna frekvent använder sig av när de talar om kvinnojourerna och dess verksamma. Engagemanget uttrycks som starkare hos de personer som engagerat sig i kvinnojourerna än de inom det kommunala fältet.

De ideella verksamheterna, de drivs av människor som har en glöd och ett engagemang som man kanske inte har som kommunalanställd på det sättet. Alltså de flesta brinner ju för det de gör, förhoppningsvis i alla fall, men i en kvinnojour så finns det någon historia av engagemang

som inte finns kommunalt. Som gör att kvinnornas förtroende tror jag är större för en kvinnojour som drivs utanför kommunens ramar. (Bodil)

Enligt Bodils resonemang kopplas alltså engagemang först och främst ihop med det ideella fältet, men också i viss mån till privata aktörer, då hon uttrycker att kvinnornas förtroende är större för en kvinnojour ”utanför kommunens ramar”. Enligt hennes resonemang är fälten alltså isärhållna, och det finns en skillnad i den grad förtroende kvinnorna har för de olika aktörerna. Således betonar Bodil här inte professionalitet i meningen akademiskt utbildad som någonting enbart positivt, och tror inte att klienten heller gör det. Det är istället det ideella engagemanget och erfarenheten som skapar en känsla av förtroende mellan jourkvinnan och den boende. Anna säger sig känna en viss oro över att drivet försvinner hos jourerna ju mer de professionaliseras.

Jag tror att det kommer bara bli bättre egentligen, men jag är rädd att de tappar det här drivet. Med mer ansvar och med mer professionell verksamhet, att det kan leda till att man stänger sig för yttrevärlden och att ska genomföra verksamhet, hålla budget, uppfylla krav och liknande [...] . (Anna)

Denna oro lyfts även av flera informanter.

Det är de ideella jourerna som har längst erfarenhet av att jobba med våldsutsatta kvinnor. Den kompetensen måste vi ta vara på tycker jag. Så alternativet att bara bygga upp kommunala jourer utan att ta vara på kvinnojouren tycker jag är synd. (Doris)

Det är tack vare kvinnojour rörelsen som vi är där vi är idag. Kvinnofridspropositionen hade aldrig kommit. Skärpningen av 5:11 SoL hade aldrig blivit av utan deras engagemang och att de eldade på. Så jag tänker att jag inte kan se någon vinst med kommunala boenden. Det är så mycket byråkrati. [...] En kvinnojour har kortare beslutsvägar än man kan ha i en kommunal verksamhet. (Bodil)

Flera av kvinnofridssamordnarna uttrycker sig alltså positivt om den pågående professionaliseringen, samtidigt som erfarenheten från jourkvinnorna lyfts fram som viktig. När Doris talar om samspillet mellan jourer och socialtjänst menar hon att det fungerar bäst i de fall där parterna som ser varandra som kollegor, alltså där det finns en sorts professionell relation:

Oftast gör det det [fungerar bra, min anmärkning] med de som vi har avtal med, men inte alltid. Och det handlar ju också om äldre socialsekreterare som inte riktigt ser personalen på kvinno-

jourerna som kollegor. Där man liksom glömmer deras betydelse kan jag säga... en ovana att se dem som kollega. Men oftast så funkar det väldigt bra. Men det händer att det blir sådana missar. Och då tror jag att det handlar väldigt mycket om den socialsekreterarens syn på de som jobbar på jourerna. (Doris)

Ovanstående skulle kunna tolkas som att det finns en bild hos kvinnofridssamordnarna att det är möjligt för jourerna att vara både professionella och ideella samtidigt, men även att de förväntningar som finns från kvinnofridssamordnarna, trots deras i grunden positiva inställning till kvinnojourerna, är tvetydiga.

8.1.5 Kommunernas ansvar för kvalitet och tillsyn

Flera av kvinnofridssamordnarna uttrycker en dubbelhet kring det faktum att kommunernas ansvar ökar allt mer. Flera av dem lyfter till exempel att större inblandning av kommun innebär att fler personer behöver få boendeplats genom ett biståndsbeslut från socialtjänsten, vilket de tror skapar en viss risk att en del personer inte vill vända sig till varken kvinnojourerna eller socialtjänsten för att få hjälp:

I sin iver att inte missa någon endaste människa som kan vara utsatt [...] så kommer man att stänga ute folk som inte vill söka socialtjänst. Och det vore fruktansvärt olyckligt. [...] Man skulle inte komma hit helt enkelt. Det skulle vara mycket högre tröskel att komma hit. (Doris)

Det kan ju också vara svårt för kvinnor att söka hjälp om den här kvinnojouren verkar så fruktansvärt tät med socialtjänsten. För idag har man ju alltid anmälningsskyldighet när det gäller barnen. Och idag så inleds det ju utredningar direkt när det finns våld i familjen. (Frida)

Anna beskriver situationen på ett liknande sätt, och menar att det kunde vara fritt för jourerna att göra bedömningen istället för att gå ”omvägen” via socialtjänsten.

Det här filtret som socialtjänsten står för, utredningsfiltret, bedömningen... där vet jag inte riktigt om man är rustad att ge ett bra bemötande och [...] att fatta rätt beslut. Och man har inte kunskap om att följa upp eller liknande, utan där på ett sätt så kan jag tycka att det kunde vara fritt för kvinnorna att söka direkt till jourerna och få en bedömning där. (Anna)

Anna och Cecilia lyfter också den motstridighet det innebär att kommunerna ska ta mer ansvar men att man samtidigt menar att jourerna måste stärkas:

Ja jag tycker det är jätteintressant med debatten om att jourerna måste bli stärkta och att den debatten på något sätt inte förstår att det är kommunerna som har mer ansvar och att det har gått mot att... [...] Ja, alla har inte riktigt förstått på alla nivåer kring att kommunerna har tagit mer ansvar – då minskar behovet av kvinnojouer och skyddade boenden för att samhället har äntligen lyssnat, har äntligen förstått. Men jag har ju själv jobbat i ideell sektor och jag förstår ju det här att man vill finnas till och man vill vara betydelsefull och ha en identitet som frivillig, som lobbyarbete... politiskt påverkansarbete och sådär men när de kraven tillmötesgås, vad är man då? Vem är man då? Det är en slags identitetskris. (Anna)

Till och med myndigheter går ut och säger att man ska värna om kvinnojouerna och deras frihet och obundenhet, eller vad man ska säga. Å ena sidan säger man det, å andra sidan så går myndigheter ut och säger att vi ska kvalitetssäkra boenden. För mig blir det lite såhär... ja, jag vet inte. (Cecilia)

En tvetydighet från myndighetshåll betonas, och flera kvinnofridssamordnarna uttrycker att det finns en känsla av oklarhet över de förväntningar som ställs på jourerna i förhållande till att det är kommunen som ansvarar för kvaliteten. Frida, som arbetar i en stadsdel i en stor kommun, menar att det inte kan ligga på en stadsdelsnivå att kontrollera och utöva tillsyn över verksamheterna.

Alltså det ska ju vara kvalitetssäkrat så att säga och det är ju kommunens ansvar. Man ansvarar ju för de insatser man ger. Så det kommer man inte undan. Sen är det väl mer vem som ska likasom kontrollera det här, för det kan inte vi stadsdelar hålla på med utan det måste vara centralt ifrån, och det gör man väl på IVO tror jag. (Frida)

De ideella jourerna tar ju emot placeringarna på bistånd för kommunerna betalar. Och då blir de ju utförare av socialtjänst. Och då har också kommunen en uppföljningsskyldighet. [...] Vi får en yrkesmässig relation, alltså de är ju professionella på sitt och de utför socialtjänst och de lyder ju under lagstiftningen precis som vi. (Bodil)

Ordet kvalitet återkommer i flera av intervjuerna, och relateras då till att det är kommunen som ska ansvara för denna:

Men det hänger ju säkert ihop med att kommunen måste ansvara för kvalitet på ett annat sätt [...] (Doris)

[...] där har vi i högsta grad skyldighet att både ha insyn i vad de gör och utvärdera kvaliteten [...] (Bodil)

Viss kritik [från Socialstyrelsen, min anmärkning] var ju sådan som jag hade sagt att vi skulle göra enligt allmänna råden och vi inte gjorde, till exempel att vi skulle tillsynas att de skyddade boenden som vi använder i kommunen är av god kvalitet. (Cecilia)

8.1.6 Oklar framtid

Flera av kvinnofridssamordnarna ger uttryck för en oförutsägbar framtid för de ideella jourerna. Deras idéer går isär om huruvida kvinnojourerna kommer att finnas kvar i framtiden, och i vilken form. Frida tror att det i framtiden kommer att bli mer krav på samverkan, samt att den ekonomiska situationen kommer att förändras:

Mer krav på samverkan. Sedan kommer det också att se annorlunda ut, för man har fått från alla de här små projektpotterna kors och tvärs över hela landet... så förhoppningen är ju att det blir öronmärkta pengar och att det ingår också då i kvalitetssystemet så att varje kommun måste svara upp med indikatorer. Och så ännu mer strukturerat kanske, mer krav på handläggarnivå om hur utredningarna ska se ut. (Frida)

Anna uttrycker en oro över att de ideella organisationerna tappar sin opinionsbildande roll i framtiden.

[...] att man prioriterar bort det här kanske att man ska vara opinionsbildande och kanske inte får tid till att prata om mäns våld mot kvinnor och påverka politikerna för att man har inget behov, man har finansiering och då kanske man inte känner att man måste påverka politikerna eller... det kan jag vara ju rädd för. Det behövs ju röster – starka röster. (Anna)

Cecilia menar att det finns en rädsla för att de ideella jourerna helt ska försvinna, men tror samtidigt att det finns en stor opinion för att bevara dem.

Jag hoppas ju, om de bara kan hänga med... För det är ju det som kan vara rädslan, att de kan försvinna, men jag hoppas ju att kommunerna tar så pass stort ansvar att ändå liksom, ja men som våran kommun som ger föreningsbidrag. [...] Det finns nog en ganska stor opinion om att det är viktigt att bevara de ideella kvinnojourerna tror jag. (Cecilia)

Doris tror att de ideella jourerna kommer att övergå i kommunala verksamheter i framtiden.

Väldigt svårt att säga. Tycker att det är ett väldigt stort frågetecken ska jag säga dig... Om jag får gissa så tror jag att det kommer att finnas i några år till. Men att det sedan så småningom kommer att försvinna. Det är vad jag tror. Att det blir ett kommunalt ansvar. (Doris)

Doris, såväl som Bodil, gör således en uppdelning mellan jourer som de tror i framtiden kommer kunna att fortsätta att drivas ideellt, där inte lika svåra fall kan placeras – till skillnad från de ställen där en del svårare fall behöver placeras av socialtjänst.

Ja, det tänker jag, för det är inte alla kvinnor som behöver skyddat boende med det skalskyddet [...] och där kan det ju räcka med ett hemligt boende. [...] Men sedan har vi de här kontrollerande där det verkligen ställs krav på att det finns ett skydd. (Bodil)

Det finns vissa, en liten mindre grupp, som behöver mer stöd, som behöver bistånd, som behöver in i skyddat boende – för det ska vara bistånd, absolut – [...] de ska vi hjälpa till att få det självklart. Men det måste finnas en möjlighet att få hjälp utan att det blir myndighetsutövning också. Och däråt blåser inte vindarna. (Doris)

8.1.7 Sammanfattning

Förändringarna som kvinnofridssamordnarna ovan identifierat kan inte entydigt förklaras som direkta konsekvenser av att kommunernas ansvar för våldsutsatta ökat. Resultatet ovan ska istället förstås som kvinnofridssamordnarnas uppfattningar och vilka konsekvenser de tycker sig kunna se.

En uppdelad ekonomi, där verksamheten ska drivas med hjälp av två olika typer av bidrag, lyfts i intervjuerna. Kvinnofridssamordnarna uppger även att fler jourer har börjat anställa personer i sina verksamheter – då huvudsakligen personer med socionomexamen eller motsvarande. En tydligare likriktning i arbetssätt identifieras också av flera av kvinnofridssamordnarna, framförallt utifrån att det blir tydligare från politiskt håll vilka de nya kraven är och hur jourerna ska förhålla sig till dem. Fler privata aktörer har enligt kvinnofridssamordnarna börjat konkurrera med de ideella verksamheterna avseende skyddade boenden. Det finns enligt kvinnofridssamordnarna även oklara förväntningar på jourerna och dess verksamhet i och med att de från myndighetshåll både förväntas följa socialtjänstlag och samtidigt sägs behöva stärkas i sin roll som idéburen organisation. Resonemang kring kvalitetssäkring och vems skyldighet detta är eller bör vara kommer även fram i flera av intervjuerna. Informanterna är överens om att det är kommunen som bör ansvara för kvaliteten för de ideellt drivna skyddade boendena i de fall socialtjänsten placerar personerna där efter biståndsbeslut. Framtiden för de ideella kvinnojourerna verkar utifrån kvinnofridssamordnarnas ståndpunkt te sig oklar. Det finns dock en oro hos kvinnofridssamordnarna att kvinnojourerna kommer att försvinna, eller att bli ett kommunalt ansvar.

8.2 Analys

Kvinnofridssamordnarna vittnar om att kvinnojourerna genom anpassning till de nya krav som ställs på dem har förändrat sin verksamhet. Jag kommer nedan att analysera de konsekvenser kvinnofridssamordnarna kan identifiera hos kvinnojourerna och förklara de möjliga strategier som kvinnojourerna kan tänkas ha valt utifrån en nyinstitutionell begreppsapparat med fokus på begreppen *rationaliserade myter*, *lösa kopplingar* och *isomorfism*. I avsnitt 5. *Teori* presenterades tre olika typer av isomorfism: *tvingande*, *mimetisk* och *normativ isomorfism*. Jag kommer även att relatera dessa till kvinnofridsområdet och den likriktning därav som kvinnofridssamordnarna vittnar om. Isomorfism och de olika sätt som den tar sig uttryck påverkar och förstärker varandra, såväl som de rationaliserade myter och lösa kopplingar som presenterats ovan. Denna uppdelning är alltså främst möjlig ut ett teoretiskt perspektiv, medan isomorfism i praktiken är en slags dynamisk process. Värt att notera är alltså att dessa begrepp på många sätt flyter samman och påverkar varandra, och därför inte helt kan renodlas från varandra.

Jag kommer inledningsvis att diskutera kvinnojourernas anpassning till EBP och kvalitetssäkringsarbete. Därefter övergår jag till en diskussion till professionaliseringen av kvinnojourerna, för att sedan slutligen diskutera samhällets anpassning till NPM och den förändring av jourernas ekonomi som följt därav.

8.2.1 EBP och kvalitet

Lagstiftning och politiska beslut är faktorer som kan få organisationer att agera på ett mer likartat sätt, vilket inom nyinstitutionell teori benämns som *tvingande isomorfism* (Blom 2006:182). Det kvalitetssäkringsprojekt som det sociala arbetet i offentlig sektor genom EBP strävar emot leder till att kraven på kvalitet även påverkar de ideella jourerna som tar emot placeringar från socialtjänsten. I och med skärpningen av 5 kap. 11 § Socialtjänstlagen och de allmänna råd och föreskrifter som följt därpå har kvinnojourerna i allt högre grad fått tydliga riktlinjer som de behöver förhålla sig till för att uppvisa den kvalitet som avkrävs dem.

EBP består något förenklat av tre delar. *Den individuella klientens önskemål* vid val av exempelvis en insats ska väga tungt. Vid flera sådana valmöjligheter ska dock vetenskaplig kunskap alltid utgöra en utgångspunkt. Att *utgå från den bästa tillgängliga kunskapen* innebär utifrån EBP att bland annat vid bedömningar använda sig av vetenskapligt prövade standardiserade bedömningsinstrument och en manual som beskriver hur instrumentet ska användas (Socialstyrelsen 2012b:5). Kvalitet sammankopplas således i den evidensbaserade praktiken med standardiseringsprocesser. Att systematiskt följa upp behandlingens effekter och resultat är också ett viktigt inslag i EBP. Även

den *professionella socialarbetarens expertis, personliga kompetens och erfarenhet* har en viktig roll, där den professionelle genom uppföljning av insatserna kan bidra till ytterligare kunskap.

Anställda inom kommunal socialtjänst har efter hand blivit allt mer positivt inställda till det evidensbaserade arbetssättet (Bergmark & Lundström 2000 & 2007 i Hammare 2014:7). Att EBP har fått fäste i den offentliga sektorn återspeglas i kvinnofridssamordnarnas resonemang. När kvinnofridssamordnarna talar om jourer som har professionella anställda görs detta i positiva ordalag. Anna uppger att kommunen enbart använder sig av jourer med anställda, och Bodil anser att det borde vara krav på att ha anställd personal för att få driva ett skyddat boende. Att de verksamma på kvinnojournerna börjat anamma arbetssätt som de utifrån ökade krav blir ålagda bekräftas av kvinnofridssamordnarna, och benämns som positivt. De sammankopplar, i linje med EBP, standardisering med kvalitet och kunskap med professionalitet. Samtidigt uttrycker flera av kvinnofridssamordnarna en oro för att kvinnojournerna ska förlora sin opinionsbildande roll och helt absorberas av det kommunala fältet. Den erfarenhet som finns hos de ideellt anställda på jourerna framhålls som oumbärlig, och flera av kvinnofridssamordnarna menar att det skulle vara olyckligt om de försvann. Här ger kvinnofridssamordnarna uttryck för de otydliga förväntningarna som finns på kvinnojournerna: det finns en önskan ur ett myndighetsperspektiv att kunna styra jourernas arbetssätt, men man önskar likväl att de förblir självständiga och ideella i förhållande till offentlig verksamhet. Dessa tvetydiga förväntningar kan tyda på att det blir nödvändigt för kvinnojournerna att på olika sätt särkoppla det man efter lagändringen och efterföljande förändringar blir ålagd att göra från det man faktiskt gör i verksamheten.

Evidensbaserad praktik kan betraktas som ett försök att minska godtycklighet för klienten och osäkerhet hos socialarbetaren (Ponnert 2013:48f.). En alltför stor tilltro till metoder kan dock resultera i att dessa sprids utanför de tilltänkta sammanhangen, till kontexter där de inte nödvändigtvis är lämpliga. Därmed uppstår en risk att de verksamma inom fältet ”blir mer upptagna av att göra ’rätt’ än att göra rätt saker” (ibid:50). På så vis riskerar även passiviteten hos de professionella att öka, i takt med att den reflekterande hållningen minskar (ibid). Anna uttrycker i intervjun en oro kring att kvinnojournerna i allt större utsträckning blir tvungna att endast fokusera på att ”genomföra verksamhet, hålla budget, uppfylla krav” och att de på så sätt ska förlora sin opinionsbildande roll. Genom att aktivt undvika synliga konflikter och istället välja att anamma de nya krav som ställs på organisationen kan den till sin omgivning utstråla att den är välfungerande, rationell och anpassad till de krav som ställs – vilket i sin tur leder till legitimitet (Alvesson 2006:145f.). Ideella aktörer kan därför ha svårt att uppnå legitimitet i förhållande till myndigheter så länge de helt väljer att

stanna i den ideella sfären (Markström 2006:92). Större krav på att utföra den praktiska verksamheten på ett givet sätt kan alltså leda till större legitimitet för kvinnojourerna, men också att kvinnojourerna mer eller mindre tvingas överger sin grundidé om självständighet från myndigheter.

8.2.2 Legitimitet genom professionalisering

Kvinnofridssamordnarna vittnar om en ökad efterfrågan av socionomer på kvinnojourerna, det vill säga att de kan se en ökad professionalisering inom det ideella fältet av kvinnofridsområdet. Kvalitetssträvan såväl som förmågan att prestera lyfts också av kvinnofridssamordnarna som allt mer synlig inom kvinnofridsområdet.

Aktörer i en organisation bidrar till att upprätthålla eller förändra dess struktur, samtidigt som organisationens uppbyggnad påverkar aktörernas handlingsmöjligheter (Johansson 2006:24). Genom ”kognitiva referensramar” – det vill säga att en organisation påverkar det sätt medlemmarna tänker, handlar och uppfattar världen – byggs samma standardiserade element in i flera organisationer, vilket bidrar till ökad likriktning och minskad mångfald (ibid:25f.). Denna *normativa isomorfism* kan alltså bli en effekt av den professionalisering som de ideella jourerna på ett mer eller mindre strategiskt plan strävar efter. Personer med en akademisk utbildning, eller som har erfarenhet av att arbeta i socialtjänst, har troligtvis en större vana och därmed en mindre kritisk inställning till att utsättas för kontroller och tillsyn än de personer som engagerar sig ideellt. På så sätt ges myndigheterna genom fler professionella anställda i verksamheterna också större tillgång till och inflytande på dem. När flera ideella verksamheter i allt mindre utsträckning förlitar sig på volontärer, för att istället förmedla kvalitet och kompetens genom att anställa professionella, likriktas alltså organisationen även inifrån (Hammare 2013:63; Markström 2006:81). Cecilia vittnar även om att det är lättare att arbeta med anställda på kvinnojourer som har tidigare erfarenhet av socialt arbete i offentlig verksamhet, då de förstår socialtjänstens uppdrag. Här kan man även se hur isomorfismen reproducerar sig själv – när fler personer med liknande utbildning anställs ökar även tendenserna att anställa fler personer med samma utbildning, då det anses som lättare att arbeta tillsammans med personer med samma synsätt.

Både socialtjänst och verksamhet i privat sektor har traditionellt en hierarkisk struktur och ”ser hierarki och formaliserade procedurer som nödvändiga verktyg för att garantera effektivitet, enhetlig kvalitet och leveransmässig punktlighet” (Adler 1999:37 i Alvesson 2006:133). En hierarkisk organisationsstruktur, där professionella arbetar på liknande sätt efter manualer, talar tvärt emot kvinnojourrörelsens ursprung och antihierarkiska struktur, där medmänsklighet och systemskap var

några av de viktigaste grundstenarna och tydligt avstånd togs från professionalisering (Enander et al 2013:10). På så sätt skulle man på ytterligare ett sätt kunna se en risk att kvinnojourerna allt mer överger sina kärnvärden för att vinna legitimitet ifrån de myndigheter man vid uppkomsten sade sig kritisera.

8.2.3 Anpassning till NPM och förändrad ekonomi

Kvinnjourerna beskrivs som ett komplement till samhällets insatser som ”med tiden utvecklat ett gott samarbete med stat och kommun” (SOU 2006:65:149, Meeuwisse & Sunesson 1998:187, Regeringen 2007:19; 21; Enander et al. 2013:75, Eduards 2002:96). Kvinnojourernas riksorganisationer kritiserar den offentliga politiken samtidigt som de ingår i den – i ekonomiskt hänseende såväl som att de utövar visst inflytande på olika reformer och verksamheter inom området (Meeuwisse & Sunesson 1998:187).

Cecilia, Doris och Bodil har noterat att fältet börjat sträva mot en mer marknadsmässig uppbyggnad, där privata företag börjat driva skyddade boenden såväl som att mer etablerade jourer allt mer drivs med företagsliknande uppbyggnad. NPM:s inverkan på det svenska samhället har således förändrat förhållandena mellan de idéburna organisationerna och kommunen. Kommunal verksamhet har i allt större utsträckning börjat ta form av en konkurrensstyrd marknad, där privata eller ideella organisationer genom upphandlingar och kontraktskultur med fokus på pris och kvalitet alltmer används som utförare av socialtjänst (Hammare 2013:32; 55). Vid upphandlingsförfaranden behöver de ideella jourerna uppvisa konkurrenskraft, då den organisation som erbjuder bäst pris i förhållande till kvalitet tillåts bedriva sin verksamhet på kontrakt. Ökad konkurrens medför även ett behov av att skilja sig ur mängden för att, som Cecilia uttrycker sig ovan, ”bli anlitad”. För att öka sin konkurrenskraft och ge uppdragsgivare ytterligare incitament att välja den specifika föreningen som utförare är förutom kvalitetssäkring även *specialisering* en möjlig strategi för de ideella organisationerna. En del jourer har enligt kvinnofridssamordnarna valt att göra just detta, och exemplifierar med att det finns skyddade boenden som riktar sig till kvinnor med utländsk bakgrund, kvinnor i aktivt missbruk, som utsatts för en viss typ av våld eller där man anammat ett särskilt arbetssätt (Bylund 2008 i Hermansson et al 2010:8).

Värt att notera är dock att specialisering inte entydigt är ett tecken på att jourerna går mot en mer marknadsmässig struktur. De ideella verksamheterna har med sin långa erfarenhet även insyn i den typ av resurser som till exempel en person som är i aktivt missbruk eller en person som är utsatt för hedersrelaterad problematik behöver, och hur dessa skiljer sig åt. Specialiseringen av kvinnojou-

rerna styrs alltså av det behov som specifika målgrupper har, men kan även ses som en strategi för konkurrenskraft som uppstår på grund av NPM:s marknadsiering av människobehandlande organisationer (Linde & Svensson 2013:19).

Ökningen av de privata driftsreformerna, det vill säga offentligt finansierade externa utförare av kommunala tjänster, har tagit fart sedan Alliansregeringen tillträdde år 2006 (Häggroth & Anderson 2012:53). I ett samhälle där privatiseringen, och därmed kraven på konkurrens ökar kan organisationer och institutioner ha ett behov av att sända ut vissa signaler till omgivningen för att skapa sig en position inom ett visst område. Detta, i kombination med allt mer ökade krav på hur en viss uppgift ska genomföras, kan leda till att organisationen behöver utföra uppgifter på ett sätt som inte går i linje med vad som faktiskt blir dess effekter; att koppla loss det man säger sig göra från det man i realiteten gör.

Mimetisk isomorfism är ett begrepp för att förklara det fenomen som ibland uppstår då framgångsrika institutioner tenderar att imiteras av andra. Hultén & Wijkström (2006, i Hammare 2003:43) menar att de ideella organisationerna blir allt mer lika både företagen i privat sektor såväl som offentliga aktörer (Hammare 2013:43). Denna strategi kan tydligt synas hos kvinnojourerna, som i allt större utsträckning väljer att imitera marknaden, som är en institution med hög legitimitet. Ur ett nyinstitutionellt perspektiv är detta ett sätt skapa acceptans och motivation för förändring för organisationen (Blom 2006:174). Värt att notera är att strategin inte nödvändigtvis vara en medveten process, men att den inte sällan rymmer en ambition av att statushöjning (Alvesson 2006:35ff.).

Att anpassa sig till en annan organisatorisk logik kan på olika sätt innebära konsekvenser för de verksamma inom fältet. Du Gay & Salaman menar att en definition av organisatoriska relationer som om de var kund/leverantörer ersätter den stabilitet som finns i byråkratier med den ovisshet som styr marknaden. Detta kräver företagsamhet hos de anställda, vilket inverkar i på de anställdas identitet (Du Gay & Salaman 1992:615). Flera av kvinnofridssamordnarna påpekar också att det för den enskilda anställda kan innebära en otrygghet att vara anställd av en ideell förening, där en frivilligt arbetande styrelse är arbetsgivare. Även de årliga anslagen kan för jourerna innebära svårigheter att planera mer långsiktigt.

Kvinnojournernas riksorganisationer lyfter i SOU 2014:71, liksom kvinnofridssamordnarna, den ekonomiska uppdelningen som komplicerad för jourerna, och menar att det finns en tendens att låtsas uppfinna verksamhet man egentligen redan har för att ges möjlighet att ansöka om Socialstyrelsens utvecklingsmedel då detta ekonomiska bidrag inte får gå till kärnverksamheten (SOU

2014:71:63). Även här blir det synligt hur kvinnojourerna tvingas att särkoppla verksamheten och visa upp rätt skyltfönster utåt sett för att få den dagliga verksamheten att fungera.

Den för närvarande sittande socialdemokratiska regeringen har uttryckt en ambition att öka jämlikheten mellan könen, och menar att detta är utgångspunkten för den ekonomiska politiken (Socialdemokraterna 2014). Flera av kvinnofridssamordnarna uttrycker sig dock uppleva en viss tvetydighet i förslaget att öka anslagen till kvinnojourerna som lades i regeringens budgetproposition inför 2015. Genom att öka anslagen till kvinnojourerna kan regeringen på ett effektivt sätt vinna positiv uppmärksamhet från omgivningen. Man kan dock fråga sig om en ökad satsning på kvinnojourer – som i allt större utsträckning överger sin opinionsbildande roll för att istället övergå till att ägna sig åt praktiskt arbete – i realiteten bidrar till att mäns våld mot kvinnor minskar. Ur ett nyinstitutionellt perspektiv skulle man kunna se denna typ av satsning som att även regeringen kopplar loss det man säger sig vilja göra med det man faktiskt gör. Cecilia uttrycker en känsla av att regeringens satsning har ett visst mått av vad Alvensson benämner som ”bondfångeri”, det vill säga att det finns mer eller mindre uttalade bakomliggande anledningar till att regeringen beslutat att öka anslagen till kvinnojourerna. Hon associerar även, liksom Alvensson, att denna typ av satsningar nog främst ses som enbart positiva av personer som inte är vidare insatta i området (Alvensson 2006).

Med detta inte sagt att satsningen är utan mening. Frågan är dock, med hänvisning till ovanstående, huruvida kvinnojourerna har möjlighet att uttrycka sig fritt kring eventuell problematik som uppstår i och med de politiska beslut som fattas. Genom att alltför explicit kritisera i regeringens prioriteringar kan rörelsen riskera att mista den offentliga finansiering man är helt och hållet beroende av för sin överlevnad (Meeuwisse & Sunesson 1998:187). Även här kan särkopplingar bli en möjlig strategi för kvinnojourerna – att utåt sett ställa sig positiv till förändringarna kan bidra till legitimitetsskapande, medan det arbete man i realiteten utför inte nödvändigtvis behöver gå i linje med det man säger sig göra.

9. Slutdiskussion

Jag kommer nedan att sammanfatta och diskutera min analys av informanternas utsagor. Därefter kommer jag att peka på några ytterligare teman som jag identifierat för vidare diskussion, samt lyfta några av de möjliga framtidsscenarioer jag utifrån den nyinstitutionella begreppsapparaten tycker mig kunna se.

9.1 Sammanfattning

Kvinnofridssamordnarna vittnar om en komplicerad situation för jourerna utifrån den uppdelning av verksamheten som uppstått efter att kommunernas ansvar utökats. De menar dock att detta efter hand fungerar allt bättre, då kvinnojourerna anpassat sig allt mer efter de krav som ställs och utför sitt uppdrag på det sätt som kvinnofridssamordnarna bedömer vara rätt. Kommunal socialtjänst har som tidigare nämnts gått mot en allt mer evidensbaserad praktik. Då kvinnojourerna sedan sin uppkomst lagt tydlig emphasis vid erfarenhetsbaserat socialt arbete skiljer sig de olika sfärernas logiker tydligt från varandra. Med detta i åtanke är det inte svårt att tänka sig att det till en början varit komplicerat för kvinnojourerna att anpassa sig till de nya arbetssätt som avkrävs dem. Man skulle kunna se det som att kvinnojourerna i allt större utsträckning anpassar sig till de rationaliserade myter som den starkare aktören, i detta fall den offentliga sfären, formulerat. På så sätt blir det föga förvånande att det tagit kvinnojourerna en tid att finna anpassa sig till dessa krav, genom att exempelvis mer eller mindre medvetet koppla isär kraven med det dagliga arbetet för att gentemot omvärlden kunna uppvisa ett skyltfönster som ger legitimitet till verksamheten.

Isomorfism kan synas i flera olika dimensioner utifrån de konsekvenser som kvinnofridssamordnarna vittnar om. Likriktningen av jourerna beskrivs av samtliga informanter, men utifrån några olika perspektiv. Doris och Anna lyfter tvingande isomorfism, där likriktningen beror på att det utifrån lagstiftning krävs av organisationer att anpassa sig till nya rön. Anna, Bodil och Doris lyfter även den normativa isomorfismen, då jourerna genom att anställa personer visar upp en ambition att höja verksamhetens kvalitet och att utstråla kunskap och professionalitet. Frida och Cecilia säger att de inte vet om fler jurer anställer, men samtidigt menar Frida att hon i svårare fall ser till att placera på en specifik jour där hon vet att personalen är professionell. På så sätt vittnar även hon indirekt om att det finns en uppdelning mellan de som är utbildade och inte. Även Cecilia gör ett slags uppdelning utefter kategorier, och säger att de jurer där det finns anställda har en högre kvalitet på sitt stöd. Tendenser till mimetisk isomorfism, i den mening att jourerna i större utsträckning imiterar varandra såväl som offentlig och privat verksamhet, framträder också i intervjuerna. Doris menar att en del etablerade jurer idag drivs som om de vore egna företag. Cecilia berättar att fler jurer imiterar marknaden genom att göra sig konkurrenskraftiga för att bli anlitate av offentlig verksamhet. Anna och Bodil säger också att verksamheterna i större utsträckning anpassar sig till offentlig verksamhet då de bland annat använder sig av samma föreskrifter. Detta benämns även som någonting positivt. Samtidigt menar flera av informanterna att det är av stor vikt att behålla de

ideella verksamheterna, då det inom privat och kommunal verksamheter finns ett engagemang som inte kan mätas med på det ideella fältet.

Informanterna uttrycker på så sätt motsägelsefulla krav på jourerna, men identifierar dem även som problematiska och uttrycker en förståelse för den komplicerade roll kvinnofridssamordnarna befinner sig i. Kraven på kvalitetssäkring anses av informanterna vara ett ansvar som vilar på den offentliga myndigheten. Mot bakgrund av de mångtydiga kraven blir det även rimligt att olika framtidsscenarioer urskiljs av de olika informanterna. Frida tror på en framtid som präglas av en tydligare samverkan och en mer strukturerad situation, både ekonomiskt och för de handläggare som arbetar inom området. Anna är orolig över att jourerna i framtiden blir alltför inriktade på att genomföra verksamheten på "rätt sätt" istället för att arbeta opinionsbildande. Cecilia hoppas att kommunerna tar sitt ansvar för att säkerställa att kvinnojourerna finns kvar även i framtiden. Bodil och Doris menar även att en uppdelning mellan olika typer av jurer skulle kunna komma i framtiden, med hänvisning till de olika skyddsbehov som olika personer kan ha.

9.2 Motsägelsefulla förväntningar

Den ökade likriktningen inom fältet kan ställas i kontrast till den mångfald och särart man från statlig synpunkt bland annat i *Överenskommelsen* säger sig välkomna (Regeringskansliet 2008a:37). Det verksamhetsbidrag som kommunerna tilldelar jourerna för den opinionsbildande verksamheten görs även med hänvisning till att de utgör ett komplement till offentlig verksamhet. För att beviljas detta verksamhetsbidrag behöver jourerna kunna redovisa sin särart och kvalitet. Samtidigt behöver man som en följd av lagändringar och tydligare arbetssätt allt mer uppvisa förmåga att följa de riktlinjer och krav som ställs, vilket i sin tur leder till att den efterfrågade mångfalden och särarten man som ideell organisation förväntas uppvisa blir allt svårare att uppnå (Hammare 2013:54).

De ökade kraven på kommunerna utifrån 2006 års ändring av 5 kap. § 11 SoL i kombination med jourerna som utförare av socialtjänst skulle utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv kunna sägas bidra till en likriktning av jourerna, samtidigt som de ideella organisationerna genom marknadsprocesser även i allt större utsträckning behöver göra sig konkurrenskraftiga genom specialisering. Även dessa parallella processers motsägelsefulla rationaliteter kan sägas både leda till en större kontroll och styrning av de socialt inriktade idéburna organisationerna där personalens autonomi och handlingsutrymme begränsas, såväl som ett behov att vara unik i förhållande till andra aktörer inom fältet (Hammare 2013:33). Dessa tendenser framträder på ett tydligt sätt i de genomförda intervjuerna såväl som i analysen därav.

I SOU 2014:49 föreslås att kommunernas ansvar för skyddat boende bör lagregleras genom ett nytt stycke i 5 kap. 11 § SoL samt att verksamheten skyddat boende ska göras tillståndspliktig i enlighet med 7 kap. 1 § SoL. Ytterligare skärpningar av kommunernas ansvar är alltså att vänta. Trots många oklarheter kring framtiden för de ideella organisationerna inom området blir det tydligt att i takt med att kommunernas ansvar för våldsutsatta ökar, ökar även kommunernas inflytande på de ideella jourernas organisering och framtid.

9.3 Pågående processer och framtid

Det finns en mängd olika förklaringsmodeller för att förstå våld i nära relation. Genom att belysa mäns strukturella överordning gentemot kvinnor har den ideella kvinnojourrörelsen varit en viktig del i att öka kunskaperna och påverka opinionen till att i större utsträckning betona vikten av jämställdhet för att komma tillrätta med det våld som framförallt kvinnor utsätts för i nära relation. Genom sin särställning har kvinnojourrörelsen som ideell rörelse kunnat ta tydlig ställning mot mäns överordning gentemot kvinnor och på så sätt kunnat förändra samhället genom att på olika sätt utöva påtryckningar och peka på behov, vilket givit faktiska konsekvenser i form av olika lagändringar såväl som ett ökat fokus på våld i nära relation som ett folkhälsoproblem (se exempelvis SOU 2014:49). Att kommunalisera eller privatisera rörelsen skulle i sådant fall riskera att medföra att rörelsens särställning går förlorad och att förändringsarbetet upphör.

I dagsläget går enskilda kvinnojouer sällan ut med åsikter om de förhållanden som råder för kvinnojouerna – istället är det riksorganisationen som står för det opinionsbildande arbetet och åsikter om hur nutiden och framtiden för jourerna bör organiseras. Ett möjligt framtidsscenario är att riksorganisationerna även i fortsättningen står för det opinionsbildande, medan de enskilda verksamheterna antingen i allt större mån tvingas lägga ned eller allt mer absorberas i kommunal verksamhet. Man skulle kunna diskutera om målet med jourernas uppkomst – att kommunerna tar ansvar för våldsutsatta personer – då kunnat sägas vara uppnått. Ur en annan synvinkel är det förlust i demokratiskt hänseende om det ideella fältet inom kvinnofridsområdet försvagas och/eller försvinner. Ett annat möjligt scenario skulle kunna vara att de ideella kvinnojouerna i framtiden enbart stöttar de personer som inte vill ha myndighetskontakt, med fortsatt finansiering genom verksamhetsbidrag från kommunerna utifrån att jourerna kan sägas komplettera den ”ordinarie verksamheten”. I sådant fall behöver dock anslagen troligen höjas rejält för att verksamheten ekonomiskt ska kunna gå runt.

Kommunal inblandning i det ideella fältet innebär en rad ytterligare konsekvenser som i sin tur kan få komplicerade följder. Tjänstemän och kommunalt anställda kan inte på samma sätt och med samma tydlighet som ideellt verksamma vara på kvinnans sida, utan måste förhålla sig mer opartiska (Eduards 2002:98). Kvinnojourens grundidé om att med tydlig emfas utgå från kvinnans erfarenheter och upplevelser riskerar då att gå förlorade. Bristen på alternativ till kommunala utförare kan också göra att personer som annars antingen inte vill ha kontakt med eller inte har kännedom om socialtjänsten lämnas utan möjlighet till hjälp. Om jourerna i allt större utsträckning blir tvungna att enbart ta emot boende efter biståndsbeslut riskerar man även ett scenario där personer som inte har rätt till bistånd (till exempel papperslösa och EU-migranter) inte har någonstans att vända sig.

I dagsläget pågår även en diskussion om huruvida skyddade boenden bör upphandlas. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar som tidigare nämnts hur upphandling ska ske och vilka köp myndigheter måste upphandla. I en debattartikel i DN anser SKR:s representanter Zandra Kanakaris och Olga Persson att den avgörande frågan, förutom de så kallade tröskelvärden som avgör vilka köp myndigheter måste upphandla, är ”huruvida stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor ska betraktas som ett ’köp’ som faller under LOU eller inte” (Kanakaris & Persson 2014). Tidigare nämnda förslag till skärpning av 7 kap. 1 § SoL (som skulle innebära att skyddade boenden HVB-klassas) uttrycks av de båda riksorganisationerna för kvinnojourerna som oroande, utifrån att oerfarna aktörer som enbart drivs av ett vinstintresse ges möjlighet att starta privata skyddade boenden (Martholm Silva 2014). Medan en del kommuner väljer att upphandla skyddat boende – vilket kan leda till att de ideella jourerna inte har ekonomisk möjlighet att uppfylla de krav som kommunen ställer – väljer andra att istället upprätta ett så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP) tillsammans med de ideella verksamheterna. I och med att det rättsliga läget i dagsläget är oklart ligger detta beslut för närvarande hos kommunens politiska ledning och blir således en ideologisk fråga (ibid). Kanakaris och Persson menar att det inte är alla som behöver ett så intensivt skydd som många av jourerna inom vårdkedjorna erbjuder, och uttrycker även en oro för att de stora vårdkedjorna är de enda som har möjlighet att pressa priserna (ibid). Upphandlingar kan ur ett nyinstitutionellt perspektiv komma att institutionaliseras och då se som ett mål i sig, vilket liksom Kanakaris och Persson uttrycker ovan medför en risk att fokus hamnar på ett lågt pris snarare än hög kvalitet (Blom 2006:197).

Kvinnojoursrörelsen uppstod genom att engagerade individer gick samman för att från gräsrotsnivå bilda en påtryckningsgrupp som genom att skapa ett nätverk kunde öka sitt tilltröde till be-

slutsfattandearenor och på så sätt utgöra en maktfaktor inom politiken (Bolman & Deal 2003:246; 249; 281). När formerna för anslag förändras och uttryckliga krav på motprestationer ställs på organisationerna blir de också i högre grad serviceleverantörer, istället för som tidigare använda sina kunskaper och erfarenheter för att arbeta för förändring i samhället. Även avseende upphandling framträder alltså risken att de jourer som blir upphandlade förlorar sin opinionsbildande roll utifrån att de får en roll som underleverantörer till kommunerna snarare än att vara fria aktörer (Region Skåne 2014: Meeuwisse & Sunesson 1998:190).

9.4 Förebyggande

Anmälningarna för våld mot kvinnor har ökat sedan 2006 (BRÅ 2014). De ökade anmälningarna kan bero på en faktisk ökning av våld, vilket i så fall är ett misslyckande av de ökade krafter som man säger sig försöka ta. Ökningen kan dock även vara ett resultat av att de ökade ansträngningarna görs att fler fall anmäls, vilket i sådana fall är positivt i bemärkelsen att fler våldsutsatta får den hjälp de har lagstadgad rätt till.

SOU 2006:65 och därtill hörande lagändring fokuserar på hur man ska organisera hjälpen till personer som redan utsatts för våld av närstående. Hittills verkar man från lagstiftande håll ha valt en ansats där den förändring man vill uppnå ska drivas genom att skärpa lagen för de som utför det sociala arbetet med våldsutsatta, för att sedan implementera detta nedåt i strukturerna. Man kan diskutera om denna strategi i detta hänseende kan förhindra att våld uppstår, eller om den möjligen begränsas till ett fokus på hur (och vem) som ska ta ansvar för att hjälpa de personer som redan utsatts eller utsätts för våld. Ett annat, eller åtminstone kompletterande, sätt att arbeta skulle kunna vara att även från myndighetshåll tydligare arbeta förebyggande för att problemet i sig inte uppstår (Eliasson 1997). Genom att ta ett helhetsgrepp på det förebyggande arbetet kan man på ett kraftfullt sätt visa upp en ambition att stävja det våld i nära relation som fortfarande i stor utsträckning förekommer, snarare än att enbart fokusera på att skärpa kraven för de som sedan mitten av 1970-talet varit de som tagit detta ansvar på frivillig basis. Att man inte tidigare från politiskt håll på ett tydligt sätt valt att arbeta förebyggande kan, ur ett nyinstitutionellt perspektiv, bero på en önskan från att snabbt kunna uppvisa effekter av de beslut som fattas. Genom att driva ett långsiktigt arbete mot våld i nära relation finns en risk att en senare kommande regering skördar frukten av de egna initiativen. Genom att kunna uppvisa ett skyltfönster av att bedriva någon form av arbete kan man dock säkerställa att undvika kritik emot att ingenting görs på området (Alvesson 2006). Kvinnofridsordnaren Cecilia uttrycker att man som handläggare inom socialtjänst fått ett utökat ansvar för att

arbete förebyggande mot våld i nära relation, men menar att det inte än finns formulerat hur man från lagstiftande håll förväntar sig att detta arbete ska utformas.

Ett sätt att konkret och tydligt arbeta förebyggande mot mäns överordning gentemot kvinnor skulle vara att redan i grundskolan föra en kontinuerlig diskussion kring och problematisera våra könsroller och vilka problem de kan medföra. Initiativet Machofabriken är ett projekt finansierat av Allmänna arvsfonden och som drivs av de ideella organisationerna SKR, Roks och Män för jämställdhet. Projektet består av olika typer av utbildningsmaterial som syftar till att deltagarna ska reflektera kring könsrollerna och hur de påverkar individen såväl som samhället. Jag menar dock att det är av stor vikt att, istället för att överlåta detta ansvar på ideella organisationer, se till att från politiskt håll lagstifta om ett tydligare fokus på genus i skolan då detta skulle kunna ge stora samhällseffekter ur ett mer långsiktigt perspektiv.

Den 20 februari 2014 beslutades av den då sittande regeringen Reinfeldt att en nationell strategi för att nå det tidigare satta målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra skulle tas fram. Uppdraget ska redovisas den 29 maj 2015. I en debattartikel i ETC den 23 oktober 2014 har regeringens särskilda utredare Juno Blom uttryckt att det är av stor vikt att ökade resurser i framtiden läggs på preventionsarbete (Blom 2014). Hur detta arbete kommer att se ut återstår alltså att se.

9.5 Våld i nära relation som integrerad del i socionomutbildningen

Kvinnojour rörelsen arbetade vid sin uppkomst med insatser som inte ännu utfördes inom den offentliga sektorn. Idag benämns kvinnojourerna istället som en parallell resurs i relation till det offentliga (Hammare 2013:2). På så sätt har kvinnojour rörelsen gått från att vara den ordinarie verksamheten till att ses som ett komplement till den ordinarie verksamheten. Att se kvinnojourerna som ett komplement innebär också att se de kunskaper som finns inom fältet som kompletterande kunskaper. Som socionom inom kommunal socialtjänst är det oundvikligt att i sitt arbete stöta på personer som blivit våldsutsatta. Våld i nära relation förekommer i alla socioekonomiska klasser, etniska grupper och oavsett övrig förekomst av social problematik. Att behandla kunskap kring våldsut-satthet som ett särintresse eller särkunskap riskerar att leda till att våld i nära relation inte upptäcks, vilket kan leda till att färre personer får den hjälp de har lagstadgad rätt till (Socialstyrelsen 2014c).

Kunskapen om våld i nära relationer är på många håll otillräcklig bland personal inom socialtjänsten (Socialstyrelsen 2014b, Heimer & Berglund 2014). Detta beror bland annat på att det under socionomutbildningen talas i låg utsträckning om våld i nära relation och dess effekter (Heimer et al 2009). Om man vid anställningar på kvinnojourer väljer att enbart utgå från personers utbild-

ningsgrad snarare än erfarenhet inom området kan man tänka sig att även det ideella fältet inom kort huvudsakligen utformas av anställda med en akademisk utbildning. Med socionomers otillräckliga kunskaper kring våldsutsatthet och dess konsekvenser i åtanke kan man dock fråga sig om en professionalisering av området verkligen skulle leda till en kvalitetshöjning avseende adekvat stöd och hjälp till de utsatta. Utifrån detta menar jag att det är viktigt att reflektera över vilka skäl man egentligen har att professionalisera de ideella kvinnojourerna genom att anställa socionomer – och huruvida det leder till en faktisk förbättring av omhändertagandet av våldsutsatta. Genom ett tydligare fokus på våld i nära relation under socionomutbildningen skulle professionaliseringen kunna ge en mer konkret positiv effekt i form av en kunskapshöjning hos jourerna, vilket skulle kunna leda till en högre kvalitet i det stöd och den hjälp som erbjuds.

Med hänvisning till tidigare resonemang kring vikten av ett problematiserande förhållningsätt till könsroller skulle även studenter vid andra utbildningar – däribland lärare, pedagoger, hälso- och sjukvårdspersonal och jurister – med en större kunskap om denna typ av frågor kunna bidra till en kontinuerlig diskussion kring de effekter de får på samhället.

9.6 Strategi för överlevnad

Kvinnojoursrörelsen har mäns strukturella överordning som förklaringsmodell till mäns våld mot kvinnor. Med denna förklaringsmodell, som tydligt dikotomiserar två kön där det ena görs till förövare och det andra till offer, följer ett behov av att även vara strategiska för att inte göra sig oense med omvärlden. Genom att förhandla bort sina kärnvärden, det vill säga sin frihet från kommuner samt drivkraften att arbeta opinionsbildande och kritiskt gentemot myndigheter och rättsväsende, finns det en risk att rörelsen blir uddlös. Samtidigt kan de ideella verksamheterna få svårigheter att uppnå eller bibehålla legitimitet så länge de helt håller sig i den ideella sfären (Markström 2006:92). För kvinnojourerna följer positiva sanktioner med en positiv inställning till de förändringar som sker inom fältet. Utifrån nyinstitutionell teori kan man förstå kvinnojourens strategier för anpassning, det vill säga likriktning och särkoppling, som en slags överlevnadsstrategi (ibid:93; Meeuwisse & Sunesson 1998:177). Genom att ”organisationen separerar de formella strukturerna eller det man säger från det man i praktiken gör [...] kan man presentera sig på ett vägvinnande sätt visavi den del av omgivningen som man är beroende av utan att i grunden överge sin organisatoriska identitet.” (Markström 2006:83).

I och med det sociala arbetets ständiga förändring är att förutse framtiden för kvinnojourerna inte en lätt uppgift. Min förhoppning är dock att den omorganisering pågår sker med en lyhördhet

för de ideella jourernas synpunkter på den framtid de går till mötes, och att det kvalitativa arbete som utförs i dessa verksamheter inte förhandlas bort till förmån för oerfarna privata aktörer med vinstintresse som huvudsakligt fokus. Trots att det är positivt att kommunerna i allt större utsträckning tar ansvar för personer som utsätts för våld av närstående är det viktigt att komma ihåg att det i närmre 40 år varit ideellt arbetande kvinnor som med medmänsklighet och solidaritet som grundtanke skapat sig en lång erfarenhet av att stötta dessa personer. Förhoppningsvis inser man från offentligt håll det stora värdet i att trots utökat kommunalt ansvar ta tillvara det ideella fältets engagemang och starka röster.

10. Litteraturlista

- Ahlbäck Öberg, Shirin. 2010. Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsrådet. I *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Bo Rothstein (red.). Stockholm: SNS förlag.
- Alvesson, Mats (2006). *Tomhetens triumf*. Stockholm: Atlas.
- Blom, Juno. 2014. Regeringens utredare: Så ska mäns våld mot kvinnor bekämpas. ETC. 23 oktober. <<http://www.etc.se/debatt/regeringens-utredare-sa-ska-mans-vald-mot-kvinnor-bekampas>> (2014-01-02).
- Blom, Björn & Grape, Ove. 2006. Nyinstitutionalism – teori med stor potential. I *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.), 17-46. Lund: Studentlitteratur.
- Blomberg, Helena. 2008. Komparativ välfärdsforskning. I *Forskningsmetodik för socialvetare.*, Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) 220-234. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2003). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Brante, Thomas (2009). Vad är en profession? – Teoretiska ansatser och definitioner. I Maria Lindh (red.) *Vetenskap för profession*, 15-34. Högskolan i Borås.
- Brottsförebyggande rådet (2010). Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. BRÅ:s webbsida <<https://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2010-02-10-mans-vald-mot-kvinnor-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-samt-vald-i-samkonade-relationer.html>> (2014-11-20).
- Brottsförebyggande rådet (2014). Misshandel mot kvinnor. BRÅ:s webbsida <<https://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/kvinnomisshandel.html>> (2015-01-05)
- Christoffersen, Svein Aage. 2007. Professioner och professionsetik – vad är det? I Svein Aage Christoffersen (red.) *Professionsetik*, 27-53. Malmö: Gleerups.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. (1993). *The three-dimensional organization – a constructionist view*. Lund: Studentlitteratur.
- du Gay, Paul. & Salaman, Graeme. (1992) ”The cult(ure) of the consumer”. *Journal of Management Studies*, 29, 5, 615-633.
- Eliasson, Mona. (1997) *Mäns våld mot kvinnor*. Stockholm: Natur och Kultur.

- Enander, V., Holmberg, C., Lindgren, A-L. (2013). *Att följa med i samtiden – kvinnojourströrelse i förändring*. Stockholm: Atlas.
- Eduards, Maud. (2002) *Förbjuden handling – om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber.
- Graneheim, Ulla H & Lundman, Berit. (2004) ”Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness”. *Nurse education today*, 24, 2, 105-112.
- Hammare, Ulf. (2013). *Mellan löften om särart och krav på evidens – En studie av kunskap och kunskapssyn i socialt inriktade ideella, privata och offentliga organisationer*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Heimer, G., Björck, A., Kunosson, C. (red.) 2014. *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*. Lund: Studentlitteratur.
- Heimer, G., Björck, A., Ploug, L (2009) Kunskap om våld en förutsättning för förändring. *Upsala Nya Tidning*. 8 mars. <http://www.nck.uu.se/NCK_press/Debattartiklar/Kunskap_om_vald_en_forutsattning_for_forandring> (2015-01-05).
- Heimer, Gun & Berglund, Anna. 2014. Utbilda om våldet. *Upsala Nya Tidning*. 25 november. <<http://unt.se/asikt/debatt/utbilda-om-valdet-3477730.aspx>> (2015-01-02).
- Hermansson K., Scheffer Lindgren M., Tengström A. (2010). Beskrivning och utvärdering av ideella kvinnojourer. *Forskningscentrum för psykosocial hälsa*. <http://www.forumforskning.se/sites/default/files/images/Kvinnojoursstudien%20slutversion%2020110104_1.pdf> (2015-01-02).
- Hultén, Pernilla & Wijkström, Jesper (2006). *Särart och mervärde i den ideella sektorn – en studie av ledarens syn på de idéburna organisationernas betydelse*. Stockholm: Socialstyrelsen. <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9632/2006-123-15_200612315.pdf> (2015-01-05).
- Inspektionen för vård och omsorg (2014) ”Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld” *IVO:s webbsida*. <<http://www.ivo.se/publiceratmaterial/rapporter/Documents/valdsutsatta-kvinnor-och-barn-som-bevittnat-vald.pdf>> (2015-01-04).
- Johansson, Roine. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Roine. 2006. Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige. I *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.), 17-46. Lund: Student-

litteratur.

- Jonsson, Kajsa. 2006. Idéspridning och kunskapskultur – exemplet socialt arbete i Sverige. I *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.), 147-172. Lund: Studentlitteratur.
- Jönson, Håkan. (2010). *Sociala problem som perspektiv – en ansats för forskning och socialt arbete*. Malmö: Liber
- Kanakaris, Zandra & Persson, Olga. 2014. Ideella kvinnojourer utesluts när kommuner upphandlar. Dagens Nyheter. 17 november. <<http://www.dn.se/debatt/ideella-kvinnojourer-utesluts-nar-kommuner-upphandlar/>> (2014-11-25).
- Kunosson, Chrystal. 2014. Ideella organisationer. I *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*, Gun Heimer, Annika Björck & Chrystal Kunosson (red.), 269-278. Lund: Studentlitteratur.
- Konkurrensverket (2014) ”Upphandlingsreglerna – en introduktion” *Konkurrensverkets webbsida* <<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandlingsreglerna--en-introduktion.pdf>> (2015-01-02).
- Larsson, Sam. 2005. Kvalitativ metod – en introduktion. I *Forskningsmetoder i socialt arbete*, Sam Larsson, John Lilja & Katarina Mannheimer (red.), 91-128. Lund: Studentlitteratur.
- Lilja, John & Larsson, Sam. 2005. Organisationsanalys – teoretiska och metodologiska perspektiv. I *Forskningsmetoder i socialt arbete*, Sam Larsson, John Lilja & Katarina Mannheimer (red.), 305-334. Lund: Studentlitteratur.
- Linde, Stig & Svensson, Kerstin. 2013. Bokens ärende. I *Förändringens entreprenörer och tröghe- tens agenter*, Stig Linde & Kerstin Svensson (red.), 8-24. Stockholm: Liber.
- Länsstyrelsen (2014) ”Kvinnofridsamordnare – utredning av en nyckelfunktion” *Länsstyrelsen Stockholms webbsida* <<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/nyheter/2014/Pages/kvinnofridsamordnare-en-framgangsfaktor.aspx>> (2014-10-03).
- Markström, Urban. 2006. Professionaliseringen av det ideella – alternativa utförare på det soci- alpsykiatriska verksamhetsfältet. I *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.), 73-95. Lund: Studentlitteratur.
- Martholm Silva, Maria. 2014. Kvinnojourer rädda för osäkra ägare. *SVT*. 12 november. <<http://www.svt.se/nyheter/kvinnojourer-radda-for-oseriosa-agare>> (2015-01-06).
- Meyer, J W. & Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, 2, 340-363.

- NCK (2014a) "Socialtjänstens lagstadgade ansvar" *Nationellt center för kvinnofrids webbsida* <http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_ammesguide/Socialtjanstens_ansvar/> (2014-12-08).
- NCK (2014b) "Kvinnojourernas verksamhet" *Nationellt center för kvinnofrids webbsida* <http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_-_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_ammesguide/Kvinnojourernas_verksamhet/> (2015-01-04).
- NCK (2015) "Information om Nationellt centrum för kvinnofrid" *Nationellt centrum för kvinnofrids webbsida* <http://nck.uu.se/Om_NCK/> (2015-01-21).
- Nordström, Karin. 2007. Förord till den svenska upplagan. I *Professionsetik*, Svein Aage Christoffersen (red.), 7-17. Malmö: Gleerups.
- Olsson, Henny & Sörensen, Stefan. (2011) *Forskningsprocessen. Kvalitativa och kvantitativa perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Patton, Michael Quinn. (2002) *Qualitative research & evaluation methods*. London: Sage.
- Pettersson, Ulla. (2001). *Socialt arbete, politik och professionalisering – den historiska utvecklingen i USA och Sverige*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Ponnert, Lina. 2013. Osäkerhet - ett nödvändigt uttryck för professionalitet eller ett tecken på okunskap?. I *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*, Stig Linde och Kerstin Svensson (red.), 42-55. Stockholm: Liber.
- Regeringen (2006). "Prop. 2006/07:38, Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor". *Regeringskansliets webbsida* <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/51/15/97a9fe4e.pdf>> (2015-01-05).
- Regeringen (2007). "Skrivelse 2007/08:39, Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer". *Regeringskansliets webbsida* <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/21/42/ef0318b1.pdf>> (2014-10-12).
- Regeringen (2008a). "Överenskommelsen inom det sociala området". *Regeringskansliets webbsida*. <<http://www.regeringen.se/sb/d/9735/a/91487>> (2015-01-02).
- Regeringen (2008b). "Skrivelse 2008/09:207, Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting". *Regerings-*

- kansliets webbsida*. <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/76/87/5b7fecc8.pdf>> (2015-01-02).
- Regeringen (2009). ”Prop. 2009/10:55, En politik för det civila samhället”. *Regeringskansliets webbsida*. <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/62/26/5854412c.pdf>> (2015-01-02).
- Regeringen (2014). ”Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 13: Integration och jämställdhet”. *Regeringskansliets webbsida*. <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/_H2031d15/?html=true> (2015-01-05).
- Region Skåne (2014). ”Idéburet offentligt partnerskap” *Region Skånes webbsida*. <<http://vardgiva-re.skane.se/uppdrag-avtal/ideburna-sektorn/ideburet-offentligt-partnerskap/#14722>> (2015-01-02).
- Sveriges kommuner och landsting (2014). ”Valfrihetssystem i socialtjänst” *SKL:s webbsida* <<http://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/valfrihetssystem/valfrihetssystemsocialtjanst.1758.html>> (2015-01-05).
- Socialdemokraterna (2014). ”Budgetpropositionen 2015 – en feministisk grundsyn” *Socialdemokraternas webbsida* <<http://www.socialdemokraterna.se/Webben-for-alla/S-kvinnor/S-kvinnor/Nyheter/Budgetpropositionen-for-2015--En-feministisk-grundsyn/>> (2015-01-02).
- Socialstyrelsen (2007). ”Resursfördelningar och prioriteringar inom socialtjänsten”. *Socialstyrelsens webbsida*. <http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/9026/2007-110-19_200711019.pdf> (2015-01-02).
- Socialstyrelsen (2011). ”Våld – en handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld”. *Socialstyrelsens webbsida*. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18357/2011-6-9.pdf>> (2015-01-04).
- Socialstyrelsen (2012a). ”Meddelandeblad 2013-5-53, Socialnämndens respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen”. *Socialstyrelsens webbsida*. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19125/2013-5-53.pdf>> (2015-01-02).
- Socialstyrelsen (2012b). ”Om standardiserade bedömningsmetoder”. *Socialstyrelsens webbsida*. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18907/2012-12-9.pdf>> (2014-01-02).
- Socialstyrelsen (2013). ”Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnar våld och våldsutövare – en uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel”. *Social-*

- styrelsens webbsida. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19181/2013-8-12.pdf>> (2014-01-02).
- Socialstyrelsen (2013b). ”Begreppsklustret brukare”. *Socialstyrelsens webbsida*. <<http://www.socialstyrelsen.se/klassificeringochkoder/laddaner/Documents/bilaga-1-begreppsklustret-brukare.pdf>> (2015-01-05).
- Socialstyrelsen (2013c). ”Kartläggning av skyddade boenden i Sverige”, *Socialstyrelsens webbsida* <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19029/2013-4-4.pdf>> (2015-01-20).
- Socialstyrelsen (2014a) ”Att arbeta evidensbaserat”, *Socialstyrelsens webbsida* <<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/attarbetevidensbaserat>> (2014-10-16).
- Socialstyrelsen (2014b) ”Utbildningsmaterial om våld i nära relationer ska höja kompetensen hos personal”, *Socialstyrelsens webbsida* <<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2014januari/utbildningsmaterialomvaldmotkvinnorskahojakompetensenhospersonal>> (2015-01-02).
- Socialstyrelsen (2014c) ”Att upptäcka och ställa frågor om våld i nära relationer”, *Socialstyrelsens webbsida* <<http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor/valdinararelationer/upptackavald>> (2015-01-02).
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. *Socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld*. (SOSFS 2009:22) Stockholm: Socialstyrelsen. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17833/2009-11-28.pdf>> (2015-01-04).
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. *Våld i nära relationer*. (SOSFS 2014:4) Stockholm: Socialstyrelsen. <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19441/2014-5-7.pdf>> (2015-01-04).
- SOU 2006:65 *Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2007:37 *Vård och omsorg – verksamheter i förändring*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2014:71 *Ett jämställt samhälle fritt från våld – utvärdering av regeringens satsningar 2010-2014*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (2014). ”60 047 stödkontakter år 2013” *SKR:s webbsida* <<http://www.kvinnojouren.se/skrs-kvinno-och-tjejjourer-hade-69-047-stodkontakter-under-2013>> (2015-01-02).

Bilaga 1 – Genomgång av relevanta dokument

Ytterligare konsekvenser av lagändringen (2007-2014)

Lagändringen har även resulterat i en rad ytterligare skrivelser, rapporter, allmänna råd, föreskrifter och liknande material. Nedan följer en redogörelse för ett urval av dessa, för att ytterligare förtydliga de ökade krav som ställs på både kommuner och jourer i och med ändringen av 5 kap. 11 § SoL.

2007: Handlingsplanen

Med anledning av lagändringen utkom år 2007 även skrivelse 2007/08:39 ”Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer” (Regeringen 2007). Skrivelsens huvudsakliga innehåll utgörs av regeringens syn på hur dessa typer av våld ska bekämpas under mandatperioden. Man fastslår att det är statens och kommunens ansvar att tillgodose de våldsutsattas behov av stöd och skydd, och lyfter in frivilligorganisationernas verksamhet som ett ”ovärderligt komplement till de offentliga verksamheterna” (ibid:5). 56 åtgärder presenteras därmed, med syfte att leda till en ”varaktigt höjd ambitionsnivå i kampen mot våldet” (BRÅ 2010). De första 22 punkterna ligger under rubriken ”Ökat stöd och skydd till våldsutsatta”. Den första punkten behandlar skärpningen av 5 kap. 11 § SoL. I punkt två redogörs för regeringens beslut att tillföra kommunerna så kallat ”utvecklingsmedel” för att kunna leva upp till de höjda ambitioner man ålagts avseende insatser för våldsutsatta. Anslaget ökades från 77,5 miljoner till 109 miljoner kronor årligen inför 2007 och 2008, vilket innebar en ökning med 40 procent (regeringsbeslut S2007/1630/ST) (Rapport 2010:4:18). Övriga punkter avser stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, utveckling av insatser riktade till våldsutövare, ökad samverkan och ökade kunskaper.

2009: SOSFS 2009:22

År 2009 utkom SOSFS 2009:22 ”Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld”. Allmänna råd innebär rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas och är inte lagligt bindande. I SOSFS 2009:22 föreslås bland annat att socialnämnden bör utforma sina insatser efter den bästa tillgängliga kunskapen och vad som ger bäst resultat. Socialnämnden bör också enligt SOSFS 2009:22 regelbundet kartlägga omfattningen av våldsförekomsten i kommunen, analysera hur de sociala tjänster som erbjuds svarar mot den enskildas behov. Man skriver också att de som i kommunen arbetar med

handläggning och uppföljning inom området bör ha teoretiska kunskaper kring området och förmågan att omsätta dessa i praktiken. Personalen bör även ha socionomexamen eller motsvarande (SOSFS 2009:22:4). Tillfälligt boende som är bemannat av kvalificerad personal bör kunna erbjudas, såväl som annat lämpligt tillfälligt boende (ibid:6).

2010: Brå:s uppföljning av 2007 års handlingsplan

I december år 2010 kom Brottsförebyggande rådet med slutrapporten på sin uppföljning av regeringens handlingsplan från 2007. I delrapporten som utkom i januari samma år menar man att ”planen inneburit ett betydelsefullt startskott för utvecklingen av ett bättre arbete för att förebygga våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck och stödja dem som utsatts”. Man betonar dock samtidigt att tre år är en kort tid för att kunna utvärdera utvecklings- och förändringsarbete. I slutrapporten konstaterar Brå att de fyra huvudsakliga insatserna som gjorts varit utbildning, verksamhetsutveckling, kunskapsutveckling och lagstiftning. Det som i första hand genomförts under denna tid är insatser för att utbilda olika personalkategorier som möter de utsatta grupperna i sitt arbete. Ökad kunskap i arbetet med målgrupperna, nya lättillgängliga kunskapskällor, en mängd projekt med nya lokala verksamheter, nya verksamhetsmodeller och mer strukturerade hot- och riskbedömningar inom polisen är det som Handlingsplanen enligt Brå bidragit med (Brottsförebyggande rådet 2010:18; 21). Brå ställer sig dock mer frågande till i vilken utsträckning utbildningar kommer att ges även i fortsättningen, om de lokala projekten med verksamheter kommer att överleva samt om polisens hot- och riskbedömningar lett till fler och bättre skyddsåtgärder. Enligt rapporten var det också angeläget att den tillsyn av socialtjänsten som gjordes 2008-2009 följs upp med jämna mellanrum för att kontrollera arbetets kvalitet samt att tillsyn tycks skapa incitament till förbättringar.

2011: Socialstyrelsens handbok *Våld – en handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*

Som ett komplement till Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2009:22 utgavs år 2011 en handbok med syfte att ge socialtjänsten vägledning på området och att kvalitetsutveckla och förbättra socialtjänstens stöd till våldsutsatta (Socialstyrelsen 2011:20). I Handboken behandlas lagstiftning och förarbeten, kunskap baserad på både forskning såväl som praktiska erfarenheter från socialtjänsten och tar även upp bland annat förhållandet mellan socialtjänst och ideella föreningar.

Jag kommer huvudsakligen att fokusera på Handbokens avsnitt rörande *Socialnämndens ansvar* samt det avseende *Kvalitet och kompetens*.

Även här beskrivs ideella jourer som ”viktiga komplement” till socialnämndens insatser. Det framhålls att ideella jourer, för att insatserna ska hålla god kvalitet, måste utföra insatser på uppdrag av socialnämnden i enlighet med socialtjänstlagen (Socialstyrelsen 2011:14). Man lyfter också vikten av de ideella jourernas funktion i de fall då den våldsutsatta inte vill vända sig till socialtjänsten. Under avsnittet *Kvalitet och kompetens* uttrycks att systematisk dokumentation, såväl som kontinuerlig uppföljning och utvärdering är förutsättningar för att både socialtjänsten och staten ska kunna utveckla och bedöma kvaliteten i verksamheten, identifiera behov av ytterliga åtgärder, samverka mellan aktörer och för att systematiskt kunna undersöka om insatserna leder till en förbättring för den enskilde (Socialstyrelsen 2011:39). Ansvaret för dokumentation vilar vid verksamhet med tillstånd enligt 7 kap. 1 § SoL eller som entreprenad enligt 2 kap. 5 § SoL på verksamheten. Den ideella verksamheten har rätt att själv avgöra om man efter ett biståndsbeslut vill tillhandahålla genomförandet av insatser enligt socialtjänstlagen eller inte. Nämnden ansvarar för att regelbundet insamla kunskap om och kunna värdera personalens kompetens och erfarenhet för att kunna värdera om bemanningen är tillräcklig (Socialstyrelsen 2011:42). Personer som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden bör, som ovan nämnts, ha teoretiska kunskaper inom området våld mot närstående och att kunna tillämpa dessa i praktiken (SOSFS 2009:22, Socialstyrelsen 2011:43), medan den personal som specifikt arbetar med våldsutsatta utöver detta bör ha socionomexamen. Personal som genomför insatser bör även få kompetensutveckling. Samverkan diskuteras i relation till andra myndigheter såväl som med ideella organisationer. Här lyfter man att kommunerna historiskt varit beroende av ideella organisationers verksamhet på området, och att det är viktigt att ”socialtjänstens respektive ideella föreningars ansvar, roller och uppgifter ömsesidigt klargörs och respekteras” (Socialstyrelsen 2011:53). Enskilda ska även kunna själva vända sig till jourerna utan inblandning av socialtjänst.

I Handboken framhålls även att merparten av de ”riktade socialtjänstverksamheter” som etablerats vad man beskriver som ”de senaste åren” varit öppna råd- och stödverksamheter utan krav på biståndsbeslut, vilket Socialstyrelsen menar kan göra det svårt att ”redovisa statistik och bedriva forskning som kan ligga till grund för en kunskapsbaserad socialtjänst” såväl som att innebära en sämre rättssäkerhet för den enskilde. (Socialstyrelsen 2011:20) Även effektutvärderingar påtalas av Socialtjänsten som dittills bristfälliga.

2013: Uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel

År 2013 utkom rapporten "Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel", som sammanfattar och redovisar hur de anvisade medlen för 2011 använts, vilka insatser som genomförts och vilka målgrupper som fått del av insatserna. I rapporten framkommer att Länsstyrelserna under 2011 beviljat medel till 260 projekt som avser 2011, varav 180 avsåg fortsättningar på projekt som beviljats medel 2010. Av landets 290 kommuner ansökte och beviljades 238 kommuner antingen ensamma eller som gemensamt sökande utvecklingsmedel. Flertalet projekt riktades till våldsutsatta kvinnor i allmänhet eller barn som bevittnat våld. De största satsningarna har lagts på kompetenshöjande aktiviteter i form av utbildningsinsatser. Rapportens slutsatser blir att kommunerna blivit bättre på att dokumentera och utvärdera sina projekt och att fler kommuner kartlägger eller inventerar behoven inom området våld i nära relationer (50% år 2011 mot 30% år 2010). Socialstyrelsen kan även urskilja en trend att kommunerna själva genomför fler insatser för våldsutsatta och ideella föreningar färre (Socialstyrelsen 2013:26).

2014: Nuläget

Från SOSFS 2009:22 till SOSFS 2014:4

Den 5 juni 2014 utkom nya föreskrifter (SOSFS 2014:4 "Våld i nära relationer"). Föreskrifterna trädde i kraft den 1 oktober 2014. Flera punkter som tidigare i SOSFS 2009:22 var så kallade *allmänna råd* är numera *föreskrifter*. Föreskrifter innebär en detaljreglering av vad lagen stadgar och är rättsligt bindande.⁶ Det finns dock en del punkter i SOSFS 2014:4 som fortfarande benämns som allmänna råd. Jag kommer att fokusera på de stycken som rör socialnämnden och som avser arbete avseende "hjälp, råd och stöd" till våldsutsatta vuxna, det vill säga "3 kap. Socialnämndens planering", "4 kap. Kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL" och "7 kap. Insatser":

Enligt 3 kap. 1 § ska socialnämnden fastställa mål för arbetet med våldsutsatta [...] samt beskriva när och hur målen ska uppnås. Om socialnämnden lämnat över genomförandet av insatser enligt SoL till någon annan ska nämnden enligt 3 kap. 3 § fastställa hur kontroll och uppföljning av sådan verksamhet ska göras. I SOSFS 2009:22 stod att socialnämnden "bör" göra detta.

Stycket 4 kap. Kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL är i SOSFS 2014:4 omformulerat och utökat. Även här har man valt att dela upp stycket i två, för att separat behandla arbetet

⁶ <http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2014juni/starktskyddforvaldsutsattabarn> (2014-10-09)

med barn och vuxna. Jag kommer bara att fokusera på det stycke i SOSFS 2014:4 som avser arbetet med våldsutsatta vuxna. Båda stycken står under rubriken ”Allmänna råd”, vilket inte gör att de är lagligt bindande. I SOSFS 2014:4 beskrivs fortfarande att de som handlägger och uppföljer ”alla slags ärenden som gäller enskilda enligt socialtjänstlagen bör ha kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående samt ha förmågan att omsätta kunskaperna i det praktiska arbetet. Om ärendena avser våldsutsatta vuxna, bör personalen dessutom ha socionomexamen”. Ett tillägg har dock gjorts, med ett eget stycke med liknande preferenser avseende de personer som *genomför insatser* enligt socialtjänstlagen. Här görs dock inga specifikationer på om eller vilken typ av examen personalen bör ha (SOSFS 2014:4:6).

Man har även ändrat från att socialnämnden *bör* erbjuda insatser med utgångspunkt i behovet av stöd, skydd och hjälp samt att bistå med lämpligt tillfälligt boende till att socialnämnden *ska* erbjuda dessa (SOSFS 2009:22:6; SOSFS 2014:4:9). Under rubriken *Allmänna råd* står sedan i SOSFS 2014:9 att om den våldsutsatta behöver stöd och hjälp i ett skyddat boende *bör* finnas tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna skydda mot hot, våld och andra övergrepp.

I 7 kap. fastslås även att socialnämnden *ska* erbjuda våldsutsatta insatser akut och på lång och kort sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp - och att en utredning inklusive riskbedömning ska ligga till grund för bedömningen. Under *Allmänna råd* skrivs även att socialnämnden *bör* kunna erbjuda stöd och hjälp i form av information och råd, stödsamtal, hjälp att hitta stadigvarande boende, stöd i föräldraskap, förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer och hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården och andra myndigheter, t ex Polisen och Skatteverket. Socialnämnden *ska* även enligt 7 kap. 2 § vid behov erbjuda våldsutsatta stöd och hjälp i form av skyddat, tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredning och riskbedömning.

IVO:s nationella tillsynsrapport (2014)

IVO (Inspektionen för vård och omsorg) publicerade i februari 2014 Socialstyrelsens nationella tillsyn av kommuner, landsting och sjukvårdsregioner samt kvinnojourer utförd under 2012 och 2013. Tillsynen har omfattat 30 kvinnojourer, 60 kommuner/stadsdelsnämnder och 90 verksamheter i alla landsting/sjukvårdsregioner (IVO 2014:7).

Enligt rapporten finns det fortfarande stora skillnader i hur arbetet med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld bedrivs. Framst kommunerna måste, trots stora framsteg, enligt IVO bli

bättre på att ta det ansvar som man enligt gällande bestämmelser har (IVO 2014:4). Trots att lagstiftningen är tydlig om kommunernas ansvar för området och att det dessutom sedan den förra nationella tillsynen år 2008-2009 gjordes har utkommit material från Socialstyrelsen med syfte att ge stöd till personal inom området så brister många kommuner enligt IVO fortfarande i att ta sitt ansvar. Då lagstiftningens krav inte följs i alla kommuner riskerar våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld att få olika möjligheter till det stöd och hjälp de har rätt till beroende på var i Sverige de bor, vilket innebär en fara för rättssäkerheten (IVO 2014:4f.). IVO rapporterar även om stora skillnader mellan kommunerna både avseende kompetens inom området och kvaliteten i arbetet. I de kommuner som lever upp till lagstiftningens krav och som bedriver verksamhet av god kvalitet finns (som tidigare nämnts) ofta särskilda verksamheter eller särskilt ansvariga personer som arbetar med målgruppen (IVO 2014:7).

SOU 2014:49

I april år 2012 tillsattes en nationell samordnare mot våld i nära relationer Carin Götblad efter ett kommitédirektiv (Dir. 2012:38) från regeringen ⁷. I juni 2014 avslutades den nationella samordnarens uppdrag och SOU 2014:49 "Våld i nära relationer – en folkhälsofråga" kom ut. SOU:n är avgränsad kring praktikernära frågor och fokuserad på ett effektivare arbete för de som arbetar med våld i nära relationer (SOU 2014:71:48). I uppdraget ingick bland annat att: öka effektiviteten, förbättra samverkan, sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap på området, särskilt överväga hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas, samt lämna förslag till hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå. (SOU 2014:43:37).

Här lyfts de lokala variationerna och faktumet att det omfattande ansvar kommunen tilldelats i kombination med kommunernas olika prioriteringar och organisering av socialtjänsten leder till stora olikheter kommunerna emellan (SOU 2014:71:50). Även de olika kommunernas olika tolkningar och utformningar av riktlinjerna samt grad av privatiseringar påverkar hur arbetet organiseras i kommunen.

Med anledning av ovanstående föreslår samordnaren att varje kommun bör ha en operativ arbetsgrupp mot våld i nära relationer, där myndigheter tillsammans ska arbeta tillsammans kring insatser för barn och vuxna som är, eller riskerar att bli, utsatta för allvarligt våld. Man föreslår även att särskilda lotsar inom socialtjänst bör hålla ihop insatserna för personer utsatta för våld i nära re-

⁷ <http://www.regeringen.se/sb/d/15630/a/191700> (2014-11-20)

lation för vuxna såväl som för barn. Lotsen bör även vara en fristående stödfunktion som kompletterar de insatser som erbjuds av socialtjänst och andra myndigheter. Då en del kommuner inte har en kvinnojour finns det enligt rapporten dock sannolikt relativt stora skillnader i landet avseende i vilken utsträckning våldsutsatta kan erbjudas denna typ av stöd. Den nationella samordnaren föreslår att ideella organisationer ska kunna få dessa uppdrag av socialtjänsten såväl som möjlighet att använda sig av arvoderade kontaktpersoner (ibid:73).

I utredningen föreslås även att kommunernas ansvar för skyddat boende lagregleras genom ett nytt stycke i 5 kap. 11 § SoL samt att verksamheten skyddat boende ska göras tillståndspliktig i enlighet med 7 kap. 1 § SoL. Dessa förslag har i skrivande stund inte trätt i kraft. Man lämnar även förslag på differentierade boenden med olika inriktningar för att kunna tillgodose olika personers behov av skyddat boende (ibid:81), att varje kommun bör inrätta en operativ arbetsgrupp där olika myndigheter samarbetar och koordinerar sina insatser, och som upprättar individuella handlingsplaner för både våldsutsatta och våldsutövare (ibid:61).

Här, liksom i 2008 års överenskommelse beskrivs kvinno- och brottsofferjourerna som ett viktigt komplement till kommunernas ansvar för våldsutsatta, men man framhäver nu att det i många kommuner enbart är de ideella verksamheterna som stöd och skyddsfunktion för våldsutsatta, medan det i andra kommuner finns flera olika alternativ (SOU 2014:71:51). I SOU 2014:49 menar man dock att dagens system med statsbidrag är alltför byråkratiskt, vilket leder till kortsiktiga insatser och krav på uppföljning som är orimliga att ställa på ideellt arbete (jfr. Överenskommelsen från 2008). Därför menar man att den nuvarande statliga bidragsformen behöver ändras till ett långsiktigt organisationsbidrag.

Bilaga 2 – Intervjuguide strukturerad intervju

Vad är din yrkestitel?

Hur länge har du arbetat i din nuvarande yrkesroll?

_____ år _____ månader

Hur länge har rollen funnits i kommunen/stadsdelen?

_____ år

Hur många procent (i arbetstid) arbetar du med våldsutsatta/placeringar på skyddade boenden?

_____ %

På vilken nivå i organisationen är din roll?

- Kommunövergripande nivå
- (Social-)förvaltningsnivå
- Enhetsnivå (t ex inom IFO)

- Har er kommun/stadsdel ett eget skyddat boende?

- Ja Nej

- Har er kommun/stadsdel en egen kvinnojour?

- Ja Om ja, har den juren några anställda? Ja Nej Antal: _____

- Nej

TACK för din medverkan!

Bilaga 3 – Intervjuguide semistrukturerad intervju

- Handlägger du ärenden?
- Känner du igen dig i min beskrivning? Tycker du dig kunna se några (tydliga) effekter av allt som händer på fältet? Hur? (Om mycket, vad är det tydligaste du ser?)
- Hur ser du på att socialnämnden ska ta större ansvar för våldsutsatta? Förklara!
- Vad tycker du om att våldsutsatta kvinnor hänvisas till att bo på ideella kvinnojourer?
- Har du upplevt att fler kvinnojourer anställer personer med socionomutbildning eller motsvarande? Vad tror du det finns för anledningar till det isåfall?
- Tycker du att det märks skillnad på vilka jourer som har anställda/professionella och inte?
 - a) Varför? Vad är skillnaden?
 - b) Tror du att det gör någon skillnad för de boende?
- Om du tänker på de jourer du känner till och kommit i kontakt med under tiden du arbetat som KVFS, tycker du att jourerna efter hand går mot att likna varandra i arbetssätt? Eller kanske snarare tvärtom? Eller ingen skillnad?
- Vad tror du om framtiden för de ideella kvinnojourerna?
(Tror du att det kommer det att gå att ha ideellt arbetande kvinnor i längden, i och med de krav som ställs?)
- Regeringen har i sin budget presenterat en ambition att öka anslagen till kvinnojourerna. Vilka är dina tankar kring detta?
- Några ytterligare frågor/något du vill tillägga?

I mån av tid:

- Är det lättare/svårare att "komma överens" med anställda/utbildade? (Revirtänkande?)
 - a) Varför tror du att det är så?
- Har du en specifik kvinnojour du arbetar bättre tillsammans med? Om ja, hur tror du att det kommer sig?
- Föredrar du att arbeta med ideellt arbetande eller "utbildade"?